

PUC | PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Cassiani Firmamento Ernandes

Prevenção ao Financiamento do Terrorismo:
a dissonância entre a regulamentação e a realidade brasileira

Mestrado Profissional em
Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

São Paulo
2024

Cassiani Firmamento Ernandes

Prevenção ao Financiamento do Terrorismo:
a dissonância entre a regulamentação e a realidade brasileira

Mestrado Profissional em
Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

Trabalho Final apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

São Paulo
2024

BANCA EXAMINADORA

Ao meu pai, Wladimir Ernandes (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me guiar ao longo de toda a minha vida.

Aos meus pais, Wladimir (*in memoriam*) e Madalena, por terem me encorajado a sempre seguir adiante, enfrentando o desconhecido. Desde muito pequena, meu pai, com sua paixão contagiante pela leitura, me descontou um universo de conhecimento que em muito me enriqueceu tanto na vida adulta pessoal quanto profissional de auditoria.

Às minhas irmãs, Camila e Carolina, amigas com quem partilho esta pesquisa.

Ao meu companheiro, Alessandro Visacro, por me apoiar neste projeto, fazendo-me refletir de maneira racional e sem vieses, encorajando-me com paciência.

Sou grata ao meu professor e orientador Dr. Paulo José dos Reis Pereira, principalmente pela imensurável paciência e respeito, por acolher minha proposta de pesquisa e confiar em mim – modesta pesquisadora aprendiz que sou. Seu fascínio e dedicação à pesquisa acadêmica me entusiasmaram a estudar ainda mais, sendo sábio ao me ensinar e guiar, visando ao aperfeiçoamento da qualidade de meus textos, escrita e raciocínio lógico.

Agradeço, também, às dedicadas professoras e doutoras Mariana Medeiros Bernussi e Priscila Villela pelo cuidado, paciência na leitura e orientações referentes à minha escrita e linha de raciocínio, ajudando-me sobremaneira nas questões acadêmicas.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUCSP, deixo o meu reconhecimento por muito acresceram à minha visão de mundo.

Por fim, como auditora, agradeço aos meus caros colegas de profissão pela produtiva troca de experiências e encorajamento em toda a árdua e intensa atividade profissional somada à pesquisa acadêmica. Ao meu amigo Rafael Stedile, incansável, bem-humorado e sempre gentil, a quem sou muitíssimo grata por ter me apoiado nesta jornada por meio de nossas constantes e sempre frutíferas conversas – suas orientações, no início do meu percurso profissional, foram primordiais para que eu pudesse evoluir.

“Nenhum sujeito tem o monopólio sobre ‘ser perseguido’ ou ‘ser perseguidor’, nem mesmo quando histórias fortemente sedimentadas produziram esse efeito ontológico”
(Butler, 2020, p. 255).

RESUMO

O histórico brasileiro de atuação na prevenção ao financiamento do terrorismo demonstra que o primeiro passo foi o estabelecimento de um marco jurídico e institucional, que caracterizou o financiamento do fenômeno como crime, além de estabelecer medidas preventivas, considerando os sistemas financeiros, em conformidade as recomendações internacionais. A presente pesquisa se debruça justamente sobre a dissonância entre a regulamentação e a realidade brasileira. A partir de uma perspectiva crítica, propõe-se analisar se os mecanismos de controle adotados, baseados fundamentalmente em instituições internacionais, são eficazes e se cumprem ao propósito de prevenir a utilização dos produtos e serviços das instituições financeiras brasileiras no financiamento do terrorismo, considerando as idiossincrasias regionais e a tipologia a qual o Brasil está exposto, a exemplo do terrorismo criminal. Para tanto, primeiramente, perpassou-se pelas definições de terrorismo e seu financiamento, apresentando um breve histórico, as atuais definições, conceitos e características. Após sucintas considerações e definições históricas, discorreu-se sobre o nexo crime e terror, o ciclo da atividade terrorista, as classificações e seu financiamento. A partir de então, foi exposto de forma concisa os marcos normativos internacionais e nacionais de prevenção ao financiamento do terrorismo, as tipologias de financiamento e por fim debruçou-se sobre filtros de movimentações e operações financeiras que podem configurar financiamento do terrorismo. Enfim, são apresentadas algumas críticas concernentes às práticas adotadas na prevenção ao financiamento deste fenômeno.

Palavras-chave: terrorismo criminal, financiamento do terrorismo, nexo crime e terror.

ABSTRACT

The Brazilian history of action in preventing terrorist financing demonstrates that the first step was the establishment of a legal and institutional framework, which characterized the financing of the phenomenon as a crime, in addition to establishing preventive measures, considering financial systems, in accordance with international recommendations. This research focuses precisely on the dissonance between regulation and Brazilian reality. From a critical perspective, it is proposed to analyze whether the control mechanisms adopted, based fundamentally on international institutions, are effective and fulfill the purpose of preventing the use of products and services from Brazilian financial institutions in the financing of terrorism, considering the regional idiosyncrasies and the typology to which Brazil is exposed, such as criminal terrorism. To this end, firstly, we went through the definitions of terrorism and its financing, presenting a brief history, current definitions, concepts and characteristics. After brief historical considerations and definitions, the crime and terror nexus, the cycle of terrorist activity, classifications and their financing were discussed. From then on, the international and national regulatory frameworks for preventing terrorist financing, the types of financing were concisely explained and finally, the filters for movements and financial operations that can constitute terrorist financing were discussed. Finally, some criticisms are presented regarding the practices adopted to prevent the financing of this phenomenon.

Keywords: criminal terrorism, terrorism financing, crime and terror nexus.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01	Ciclo da atividade terrorista.....	34
FIGURA 02	Classificação do terrorismo.....	38
FIGURA 03	Métodos de financiamento do terrorismo.....	43
FIGURA 04	Número de operações por tipo de filtro.....	66
FIGURA 05	Número de operações por tipo de pessoa.....	67
FIGURA 06	Número de operações por pessoa.....	68
FIGURA 07	Número de operações por mês.....	69
FIGURA 08	Dispersão do número de operações diárias em 2023.....	69
FIGURA 09	Tipo de pessoa por filtro.....	70
FIGURA 10	Matéria prima de uso duplo.....	76

LISTA DE TABELAS

TABELA 01	Atores e reguladores brasileiros para a prevenção ao financiamento ao terrorismo.....	56
TABELA 02	Principais normativos do sistema financeiro brasileiro para prevenção ao financiamento do terrorismo.....	57
TABELA 03	Tipologias de financiamento do terrorismo.....	61
TABELA 04	Situações relacionadas a pessoas ou entidades suspeitas de envolvimento com financiamento do terrorismo.....	63
TABELA 05	Filtros (F) de movimentações financeiras que sugerem atipicidades ou suspeitas de financiamento do terrorismo, segundo as instituições financeiras.....	65
TABELA 06	Exemplos de eventos que podem configurar financiamento de grupos armados criminais – nexo crime e terror.....	75

LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

ADA	Amigos dos Amigos
ANR	Avaliação Nacional de Risco
BCB	Banco Central do Brasil
BIS	Bank for International Settlements
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNAEs	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COFECI	Conselho Federal de Corretores de Imóveis
COFECON	Conselho Federal de Economia
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CV	Comando Vermelho
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DREI	Departamento de Registro Empresarial e Integração
ECLLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
EUA	Estados Unidos da América
FATF	Financial Action Task Force
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network
FT	Financiamento do Terrorismo

G20	Grupo dos 20
G7	Grupo dos 7
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional (do inglês Financial Action Task Force – FATF)
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LD/FT	Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Primeiro Comando da Capital
PIB	Produto Interno Bruto
PLDFTP	Prevenção a Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e Proliferação de Armas
PREVIC	Superintendência de Previdência Complementar
SARB	Sistema de Autorregulação Bancária
SEFEL	Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
UIF	Unidade de Inteligência Financeira
UE	União Europeia
UN	United Nations
UK	United Kingdom/Reino Unido

SUMÁRIO

1. Introdução	14
1.1 Estrutura do trabalho	18
2. Terrorismo: definições, classificações e nexo com o crime	22
2.1 Definições	22
2.2 Nexo crime e terror	28
2.3 Ciclo da atividade terrorista	33
2.4 Classificações do terrorismo	34
2.5 Financiamento do terrorismo	39
3. Marcos normativos para a prevenção ao financiamento do terrorismo	47
3.1 Marco internacionais	47
3.2 Marcos nacionais	51
3.3 Tipologias de financiamento do terrorismo	60
3.4 Movimentações e operações financeiras que podem configurar financiamento do terrorismo	62
4. Análise estatística de movimentações e operações financeiras	64
5. Críticas e Propostas ao Sistema Financeiro em contribuição à <i>prevenção</i> ao financiamento do terrorismo criminal, considerando a realidade brasileira	71
6. Considerações finais	78
Referências	81

1. Introdução

O Brasil detém a maior parcela de riqueza da América Latina e o nono maior PIB do mundo. Em extensão territorial, é o maior país da região e o quinto maior do mundo, além de sexto em termos populacionais. Seu poder econômico e sua presença física, fazendo fronteiras com a maior parte dos países sul-americanos, o faz uma potência econômica regional, o que, por outro lado, aumenta as ameaças por parte de criminosos e suas redes devido a fronteira, de aproximadamente 15.719 km de extensão, com dez países e dentre eles alguns dos principais produtores de cocaína do mundo que segundo a UNODC, em seu Relatório Mundial sobre Drogas de 2019, 70% das 34 áreas de cultivo de cocaína em 2017 correspondiam à Colômbia, 20% ao Peru e 10% à Bolívia, todo dividem fronteira com o Brasil, o documento menciona que o Brasil e os países do Cone Sul continuam a ser utilizados como rota de transporte de drogas para a Europa por meio de estruturas complexas e organizadas (como crime antecedente, seja na lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo), gerando montantes volumosos de recursos financeiros, reinvestidos na estrutura e logística criminal – consequentemente há nesse contexto o uso do *recurso de violência armada*, praticado por organizações criminosas, com fins ilegítimos e ilegais, visando auferir lucro financeiro. Saint-Pierre ao comentar ataques realizados pelo PCC¹-Primeiro Comando da Capital utilizou a terminologia:

Acho que se abriu um novo capítulo que deve ser estudado: o terrorismo criminal. E temos de encontrar qual é a melhor resposta. No combate ao terrorismo político, emprega-se a inteligência, seja por infiltrações de pessoas nos grupos criminosos ou por interceptação de informações. Nas vezes em que o mundo empregou Forças Armadas, o terror se multiplicou. Veja o Iraque, onde agora ficou difícil conter a força insurrecional (Saint-Pierre, 2006, p. 1).

Combinados a isso, Lasmar (2015, p. 51) menciona a percepção (nem sempre real) de que as fronteiras internacionais brasileiras possuem uma baixa presença do Estado, apresentam um ambiente de segurança relaxada e são a sede de uma série de atividades e organizações

¹ O PCC-Primeiro Comando da Capital é uma facção criminosa que atua de forma ostensiva e organizada no estado de São Paulo há mais de duas décadas. Trata-se da maior organização criminosa do país, com mais de 70 mil membros filiados e atuação transnacional, estando presente em pelo menos sete países, entre os quais Argentina, Paraguai e Uruguai. Estima-se que o PCC movimente cerca de US\$200 milhões por ano. Suas atividades envolvem o tráfico de grandes quantidades de mercadorias ilícitas, em especial drogas – possivelmente a principal facção criminosa organizada para a exploração ilícita do tráfico de drogas no Brasil – e armas, e possuem conhecidas conexões com organizações criminosas internacionais, especialmente no Paraguai e na Bolívia (ANR, 2021, p. 25).

criminosas, esses relatos vieram a reforçar um certo mito de que a região se tornou um paraíso para grupos e indivíduos terroristas no Brasil. Contudo, o autor argumenta que o status da Tríplice Fronteira Sul como capital nacional do terrorismo é questionável. Embora seja a região alvo da maioria das pesquisas acadêmicas sobre o assunto, a evidência empírica aponta para um problema que vai muito além da região.

Abreu (2021, p. 19) argumenta que a região formada pelo interior paulista, Triângulo Mineiro e sul goiano é crucial para o narcotráfico internacional. Um ponto estratégico no mapa logístico dos traficantes: caminho entre os países produtores de cocaína – Colômbia, Bolívia, Peru e Paraguai – e os grandes centros de consumo Rio de Janeiro e São Paulo, sendo esta última a que possui toda a infraestrutura, inclusive financeira, para favorecer o escoamento da droga para as demais grandes capitais e tráfico internacional em grande escala.

Além do tráfico internacional de drogas, entre os crimes aos quais a economia brasileira está exposta estão os de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. Segundo Lasmar (2015) é notória a ausência de preocupação relativa ao terrorismo e ao seu financiamento no Brasil, perpetuando-se uma percepção de que tais atitudes e circunstâncias não se constituem como um problema no país, reforçando as situações de ausência de teorização, discordâncias sobre a necessidade de tipificação brasileira das condutas e, a preferência por contemplar a questão de maneira reativa ao invés do estabelecimento de políticas, monitoramento e controles com enfoque preventivo.

Vadell e Lasmar (2015) afirmam que o Brasil é um objeto de pesquisa muito interessante, mas pouco explorado, para os estudos de terrorismo. A aparência de que o Brasil não é um país ameaçado por grupos terroristas se deve principalmente a duas causas: a ausência de ataques terroristas em solo brasileiro e a postura de negação do governo brasileiro. Contudo, os autores chamam a atenção de que os ataques terroristas são apenas uma das várias etapas do chamado ciclo de atividades terroristas. O tema terrorismo é complexo e está ligado a uma série de atividades interconectadas. A combinação da fragilidade de um país em dar assistência de maneira célere as necessidades sociais da sua população, com a persistência do crime organizado na promoção de movimentos sociais, o nexo do crime e do terror e a crença de que a atividade terrorista são somente os atentados/ataques são limitações importantes na capacidade brasileira de lidar com esse fenômeno e seu financiamento.

Buzan (2004b, p. 34-35) esclarece que a “Guerra Global Contra o Terror”, após os ataques às torres gêmeas do World Trade Center nos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, se chocou contra o cenário ao funcionar com uma política de (re)organização normativa. O comportamento unilateral adotado pelos EUA resultou na consolidação e na

institucionalização de novos papéis dentro da sociedade internacional ao reintroduzir o uso da força como um elemento constitutivo, reforçando o Estado e suas fronteiras.

Associado a “Guerra ao Terror”, o desenvolvimento da “Guerra às Drogas” a nível global trouxe a questão dos crimes financeiros para o centro das atenções. As autoras Bernussi, Villela & Jardinovsky Debatin (2023) esclarecem que a América Latina sempre teve sua importância para o controle do crime transnacional nos EUA, já que a região contém produtores de drogas cujo principal mercado é o consumidor americano. Seguir o dinheiro não é apenas uma estratégia eficiente para encontrar líderes criminosos, mas também ajuda a monitorar a riqueza gerada por essas atividades. Ao rastrear essas pegadas financeiras, os investigadores e as autoridades visam drenar os recursos dos criminosos, reduzindo assim sua capacidade de cometer mais crimes (BERNUSSI, 2020).

Para Fernandes, o Brasil não é alvo iminente de terrorismo. Serve como corredor, rota de fuga e abrigo de pessoas e ou grupos terroristas, tanto pelas dimensões continentais quanto pela característica multicultural do país. No entanto, diante da dinâmica criminal presente em território brasileiro, não se pode utilizar o mesmo entendimento diante dos riscos de incidência de terrorismo doméstico, como as ações violentas do crime organizado (Fernandes, 2012, p. 68). O autor conclui que o terrorismo criminoso é o recurso de violência armada, praticado por organizações criminosas com fins ilegítimos e ilegais, para auferir lucro financeiro (Fernandes, 2012, p. 92).

Saint-Pierre (2006) diz ser evidente a dinâmica do terror quando uma organização criminosa, no Brasil, passa a medir forças diretamente com o Estado atingindo a sociedade que se torna refém dessa nova dinâmica criminal. Quando a sociedade percebe que o Estado para o qual paga tributos demonstra não ter condições de fornecer segurança, a inquietação dessa sociedade pressiona o Estado a ceder à exigência dos criminosos.

Shelley (2006) acredita que não se deve fazer distinção entre terrorismo e crime organizado, sobretudo quando esses dois elementos estão associados à corrupção. Para a autora o terrorismo deixou de ser entendido como uma modalidade de uso da violência motivada por razões políticas, sociais, econômicas ou religiosas, para outro interesse: o lucro financeiro.

Segundo Bastos Neto (2007) o envolvimento das economias latino-americanas com o submundo do crime não é tão recente. Para o autor, depois da Segunda Guerra Mundial, com a crescente da produção e tráfico de entorpecentes, a relação entre economia formal/legal e informal/legal tornou-se complexa. Capitalismo, terrorismo de Estado e Drogas poder ser considerado o tripé inicial, sendo o sistema bancário-financeiro o grande ponto de intercessão entre o setor legal e o ilegal.

Lasmar (2015, p. 48) argumenta que, ao contrário do que acredita o senso comum, a atividade terrorista vai muito além do atentado. O que chamamos de “ataque terrorista” é apenas uma pequena fase dentro do que podemos chamar de ciclo da atividade terrorista (Don et al., 2007, p. 3). Qualquer ataque é precedido por uma série de atividades interconectadas como financiamento, recrutamento, radicalização e difusão de ideias, treinamento, logística, administração de recursos materiais, compartilhamento de conhecimento e materiais, planejamento, vigilância etc. Da mesma forma, após o ataque, o grupo terrorista ainda se engaja em outras atividades como fuga e evasão dos terroristas sobreviventes, difusão e propaganda dos fatos e ideologias radicais do grupo/indivíduo, exploração política e ideológica dos atentados etc.

E, embora existam normas, regulamentos, acordos de cooperação, tratados e convenções que buscam coibir o financiamento do terrorismo, conforme iremos observar no decorrer desta pesquisa – sendo o GAFI-Grupo de Ação Financeira Internacional (em inglês FATF – Financial Action Task Force), um dos principais órgão intergovernamental, que tem como objetivo promover práticas de controle sobre o sistema financeiro internacional contra crimes financeiros, divulgar medidas regulatórias em prevenção à lavagem de dinheiro, proveniente especialmente do tráfico de drogas e ao financiamento do terrorismo –, como *os recursos continuam a parar nas mãos das redes terroristas?* Será que há uma deficiência no cumprimento dessas normas ou na fiscalização e no controle?

E, ainda que o GAFI (2012) tenha como entre as suas principais recomendações às instituições financeiras que “elas” estabeleçam políticas, normas e procedimentos para a prevenção ao financiamento do terrorismo, será que há deficiência na formulação dessas normas, consequentemente tornando-as *dissonantes das idiossincrasias regionais*, para a atuação de maneira a prevenir o financiamento do terrorismo?

O Brasil não possui grande experiência no gerenciamento do assunto terrorismo, alguns estudos criticam o baixo nível de atenção dispensada, por parte dos órgãos governamentais brasileiros ao assunto terrorismo, concluindo-se que é necessário maior dispêndio de atenção para a temática de prevenção ao terrorismo e seu financiamento (Zawadzki, Costa, 2017).

1.1 Estrutura do trabalho

O desenvolvimento do presente estudo foi motivado pelos conhecimentos adquiridos no exercício da profissão de auditora interna em instituições financeiras nos temas prevenção a lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Em cumprimento à Lei Brasileira 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre o crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, que em seu Artigo 9 exige a confidencialidade por parte das pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços de assessoria, consultoria, contadoria, *auditoria*, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações de caráter financeiro – me reservo no direito de preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações ocultando parte delas, àquelas cujo teor não comprometem a linha de raciocínio para o desenvolvimento desta pesquisa, tais como nome das instituições financeiras, dados pessoais de clientes, valores das operações financeiras.

As leis brasileiras para o tema terrorismo em sua maioria são repressivas e não preventivas e dispõem, quase que na totalidade, sobre as penas, categorias especiais, enquadramentos penais e procedimentos processuais persecutórios (quando poderiam elencar aspectos de prevenções mesmo que gerais) os quais surtem efeitos somente após a ocorrência dos fatos que deveriam ser prevenidos – o que expõe o sistema financeiro brasileiro a maiores riscos, consequentemente a sociedade brasileira em geral.

Isto considerado, definiu-se como objetivo geral, desta pesquisa, auferir se a regulamentação financeira brasileira tem sido eficaz em estabelecer mecanismos de controles para os eventos causais do financiamento do terrorismo e prevenir a utilização do sistema financeiro brasileiro em operações suspeitas e movimentações ilícitas, para o contexto e realidade brasileira.

A pesquisa adotou três objetivos específicos (1) esclarecer o conceito e a definição abordada no trabalho do que será considerado terrorismo, principalmente o criminal, e seu financiamento, elencando os pressupostos teóricos e, posteriormente a descrição e contextualização dos marcos normativos e regulamentação do sistema financeiro brasileiro de prevenção ao financiamento do terrorismo e tipologias brasileiras; (2) perpassar pela racionalização e instrumentalização da eficácia da regulamentação financeira, a partir da análise estatística de filtros para classificar as movimentações e operações financeiras consideradas atípicas e/ou suspeitas de financiamento do terrorismo no Brasil, filtros esses que foram definidos por uma instituição financeira brasileira e observados por esta pesquisadora no exercício da profissão de auditora interna e; (3) elaborar críticas e sugerir propostas à regulamentação brasileira de prevenção ao financiamento do terrorismo e mecanismos de controles internos às instituições financeiras brasileiras, sob uma visão de auditoria interna,

para as ações relacionadas às práticas de prevenção e maior efetividade da aplicação de monitoramentos sobre o tema, uma vez os crimes que antecedem ou já configuram a prática do terrorismo (conforme a probabilidade de ocorrência) ampliarem a magnitude dos impactos financeiros, jurídicos, reputacional e socioambiental para as instituições e sociedade brasileira, em geral.

Para a metodologia foi considerado o método científico de análise estatística, utilizando a coleta de dados para identificar tendências e padrões nos filtros das movimentações financeiras. Serão utilizadas movimentações financeiras consideradas atípicas e ilícitas como evidências para encontrar explicações e conclusões sobre a efetividade dos mecanismos de controles financeiros, bem como a possibilidade de criação de novos, que não estão explícitos na regulamentação de prevenção ao financiamento do terrorismo.

Assim, a pesquisa, baseando-se em conhecimentos produzidos anteriormente, poderá confrontar as evidências e tendências dos filtros onde há maior incidência de movimentações financeiras e produzir uma análise com as perspectivas e possibilidades de aprimoramentos, considerando a realidade brasileira.

A pesquisa se propõe e objetiva a gerar conhecimentos novos, a obter maior compreensão do fenômeno do financiamento do terrorismo e racionalizar a realidade da prevenção ao financiamento do terrorismo, no contexto brasileiro. A fenomenologia não se atém às causas e princípios, mas sim às percepções de evento criminal pela interpretação da realidade brasileira.

O filósofo Zizek (2009) utilizou de um fenômeno óptico para expressar as diferentes percepções acerca da realidade e esclareceu que a definição padrão de paralaxe é: o deslocamento aparente de um objeto (mudança de sua posição em relação ao fundo) causado pela mudança de observação que permite nova linha de visão. É claro que o viés filosófico a ser acrescentado é que a diferença observada não é simplesmente “subjetiva”, em razão do fato de que o mesmo objeto que existe “lá fora” é visto a partir de duas posturas ou pontos de vista diferentes (Zizek, 2009, p. 32). Linha de raciocínio que cabe a esta pesquisa se considerarmos que o regramento instituído, para a prevenção ao financiamento, foi elaborado a partir de regulamentação internacional e, portanto, tem uma tendência a não considerar as regionalidades e conforme conclui Bernussi (2020, p. 191) os mecanismos institucionais que regem a governança no *combate* ao financiamento do terrorismo são sólidos e densos, justamente por serem promovidos pelas grandes potências. Mas, não necessariamente servem ao contexto brasileiro conforme iremos percorrer por esta pesquisa.

Tendo em vista que há diferentes visões sobre um mesmo evento fenomenológico e que todas as possíveis interpretações, a partir da observação, estão diretamente ligadas aos diferentes ângulos de visão, dos diferentes atores envolvidos e a diversidade de leituras subjetivas advindas das interações sociais; o primeiro capítulo inicia com as definições de terrorismo, consideradas fundamentais para o trabalho, sequenciadas pelo ciclo da atividade terrorista, classificações de terrorismo, nexo crime e terror e as definições de financiamento do terrorismo e, as nuances teóricas adequadas à presente pesquisa.

Será apresentada uma revisão da bibliografia sobre terrorismo e seu financiamento, para identificar as principais perspectivas que conduzem o debate sobre o tema, perpassando pelo advento da globalização, a crescente fusão entre crime e terrorismo e a relevância e o alcance deste fenômeno multifacetado e as principais questões que rondam sua definição a da prevenção ao seu financiamento.

São considerados diversos pesquisadores para a definição de terrorismo, entre os principais estão: Rapoport (2004) que categorizou o terrorismo dentro de uma temporalidade dividida em quatro ondas ou ciclos, Wilkinson (1976) que defende que terrorismo não é uma filosofia ou movimento, e sim um método e nos propõe quatro divisões de terror: psíquico, criminal – classificação que interessa a essa pesquisa, de guerra e político. Além de Laqueur (2007) que argumenta sobre o terrorismo moderno e a característica de vulneração de vítimas indiscriminadas (pessoas inocentes).

É importante considerar que esta pesquisa se declina na exposição um pouco mais detalhada da definição de terrorismo e do nexo crime e terror, uma vez o terrorismo criminal e a prevenção ao seu financiamento ser o foco desta pesquisa. Entende-se que os conceitos trazidos são de relevância para as proposições de melhorias que serão efetuadas na regulamentação brasileira de prevenção ao financiamento do terrorismo. Além de, também, auxiliar na compreensão, na mobilização e cooperação entre os diversos atores de órgãos estatais, não estatais, de segurança pública, acadêmicos, instituições financeiras e seus reguladores, para juntos pensarem em mecanismos de controle e prevenção ao financiamento do terrorismo no contexto brasileiro.

Além dos autores citados, são considerados, dentre outros, Makarenko (2004) que trata o nexo entre crime e terror, Shelley (2005) que elabora uma discussão sobre a variável corrupção e a relação entre crime e terror contrapondo a análise de Cepik (2011), Bernussi (2020) com uma perspectiva crítica dos múltiplos processos e instrumentos políticos que envolvem a regulação do combate ao financiamento do terrorismo, Lasmar (2019) com argumentos considerados relevantes referente aos métodos de financiamento do terrorismo e,

Visacro (2020) com a definição de terrorismo criminal, que muito interessa ao objetivo fim dessa pesquisa com relação as proposições de prevenção ao financiamento do terrorismo.

O segundo capítulo aborda as legislações, regulamentações, autorregulações financeiras internacionais e nacionais e, as tipologias brasileiras – ressaltando que o objeto de estudo é a *prevenção* ao financiamento do terrorismo no Brasil, apesar da “insuficiente coordenação e falta de interoperabilidade dos vários entes envolvidos nas atividades de prevenção ao terrorismo” ser entendida como um “característico atavismo, mais propenso à ação reativa que a preventiva” (Buzzanelli, 2013, p. 9-10). Lembrando de que o terrorismo e o seu financiamento não são questões de (pre)ocupação, inclusive teórica (Lasmar, 2015, p. 48), no Brasil, o que motiva e justifica o tema desta pesquisa, devido ao entendimento, equivocado, da sociedade em geral de que o terrorismo se atém única e exclusivamente aos ataques.

O terceiro capítulo discorre e demonstra como a prevenção ao financiamento do terrorismo é, atualmente, racionalizada e instrumentalizada no Brasil, a partir da análise exploratória de movimentações financeiras consideradas ilícitas, atípicas e/ou suspeitas de financiamento do terrorismo.

O quarto e último capítulo, apresenta propostas e críticas específicas à regulamentação do sistema financeiro brasileiro de prevenção ao financiamento do terrorismo, questionando a eficácia preventiva no contexto brasileiro. Definindo quais devem(riam) ser os critérios e os parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia da regulamentação financeira de prevenção ao financiamento do terrorismo, justificando a importância social, política e econômica destes critérios e parâmetros para a sociedade brasileira.

O conteúdo desta pesquisa demonstra a necessidade do desenvolvimento de trabalho em conjunto que peresse pelos ambientes acadêmicos, forenses, órgãos de segurança pública, instituições financeiras e seus reguladores. O tema terrorismo e o seu financiamento, como problema público brasileiro, prima pela prevenção, não só o combate, além do estabelecimento de mecanismos de controle para as movimentações financeiras consideradas suspeitas e/ou atípicas considerando a realidade brasileira, compatível com um Estado Social e Democrático de Direito.

2. Terrorismo: definições, classificações e nexo com o crime

2.1 Definições de terrorismo

A ONU – Organização das Nações Unidas considera que o terrorismo para fins políticos é injustificável, menciona que os atos de terror podem ser direcionados a sociedade em geral e não traz em sua definição conceitos relacionados à prevenção, conforme descreve na Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (1994):

[...] atos criminosos pretendidos ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, em um grupo de pessoas ou em indivíduos para fins políticos são injustificáveis em qualquer circunstância, independentemente das considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de qualquer outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los (Assembleia Geral da ONU, Resolução 49/60, 1994).

O terrorismo, como fenômeno político, histórico e social, possui uma mutabilidade de forma e significados que dificulta a sua definição (Munhoz, 2019, p.5), seja ela jurídica ou ideológica, filosofia, política, religiosa ou moral. Para Laqueur (2007, p.20) há a dificuldade na definição do fenômeno uma vez que não existe apenas um tipo de terrorismo, mas diferenças “no tempo e espaço, na motivação, e em manifestações e alvos”.

O termo “terrorismo” teve sua origem etimológica proveniente da língua francesa (*terreur*) – e com raízes no latim, derivação de [de]*terrere*, que significa amedrontar (Zambiasi, 2019, p.6). O termo não possuía a conotação política que lhe foi posteriormente conferida, desde 1335 “buscava designar um medo ou ansiedade extrema, costumeiramente associada a uma ameaça vagamente percebida, pouco familiar e largamente imprevisível” (Machado Júnior, 2019, p.13). Em 1798 o termo “terrorismo” foi documentado no *Dictionnaire de l'Academie Française*, surgindo aí a origem da expressão e não do fenômeno (Machado Júnior, 2019). A Revolução Francesa, significou um marco histórico para o uso do vocábulo “terrorismo”, para mencionar os meios violentos utilizados como instrumento de exercício de poder com finalidades políticas (Zambiasi, 2019, p.7). Este período histórico foi considerado a “Era do Terror” ou simplesmente “Terror”, marcado pela repressão aos adversários políticos daquela época e local.

Ressalta-se que as práticas do terrorismo (como fenômeno) precedem ao uso do termo, uma vez que, conforme menciona Machado Júnior (2019), o terrorismo não é fenômeno novo e compreendê-lo exige um esforço retrospectivo de suas múltiplas origens ao longo da História.

O autor argumenta que a procura pela origem do fenômeno é impossível ante as suas características mutáveis ao longo do tempo e faz com referências até mesmo das primeiras manifestações do terrorismo na Antiguidade, como o grupo denominado Zelotes (também conhecidos como Sicários, Zelotes Judeus ou Sicarii-Zealots) (Machado Júnior, 2019). Este grupo operava no território hoje conhecido como a Palestina, no século I da era cristã e, conforme Laqueur (2007) formavam um movimento judaico de liberdade (ou insurreição/insurgência) que utilizava métodos hoje tidos como terroristas, a exemplo do uso de punhais para esfaquear pessoas até a morte em público, para alcançar sua independência em relação aos romanos.

Pode-se elencar, conforme descrito por Brown (2019), outros grupos da Antiguidade como os Assassinos, que atuavam no Oriente Médio entre os séculos XI e XIII com pouquíssimo registro documental. O autor menciona também os Ismailis, que atuavam na região da antiga Pérsia e surgiram após a morte do Profeta Maomé (632 d. C.), no contexto das disputas pelo califado que culminaram na primeira grande crise do Islã.

Até a Revolução Industrial, o termo “terror” era utilizado, conforme Machado Júnior (2019), para descrever um instrumento de legítima defesa estatal da ordem estabelecida, com a aplicação do termo “terrorismo” para designar genericamente as práticas violentas abusivamente exercidas pelo Estado. No final do século XVIII o termo “terrorismo” passou a ser utilizado para posturas e atitudes contrárias ao Estado e em oposição ao poder do soberano, ou “a violência utilizada como instrumento para consecução de fins político-ideológicos contrários ao Estado” (Machado Júnior, 2019, p. 16-17).

Visacro (2020, p. 281) argumenta que foram poucas as organizações militantes dedicadas exclusivamente ao terror. O autor menciona ainda que ao olharmos para a história podemos observar o fenômeno terror associado ao banditismo e crime organizado e que o desconhecimento que o cerca compromete uma resposta eficaz, rápida e coordenada da sociedade.

Embora Rapoport (2004) em sua pesquisa não faz menção ao narcoterrorismo e terrorismo criminal, ele fez uma espécie de linha temporal evolutiva e contemporânea do terrorismo moderno, que ele denominou as “quatro ondas”, o que contribui para a compreensão da construção política do termo.

Os ciclos ou ondas descritas por Rapoport possuem sobreposições temporais, inclusive podendo coexistir outros ciclos dentro destes. Conforme o autor, a primeira onda do terrorismo moderno constituiu-se como o ciclo anarquista, ocorrido na Rússia ao século XIX, no período

compreendido entre o início da década de 1880 e fim da década de 1920, sendo considerado o primeiro movimento terrorista global internacional.

Em 1881, as insurgências estavam direcionadas contra as reformas promovidas pelo Czar Alexandre II, assassinado pelos niilistas russos (Veiga, 2019, p.8) e ocorreu o assassinato do presidente estado-unidense William McKinley por um anarquista, em 1901. Esse ciclo marcou o início da propaganda terrorista, promoveu a instrumentalidade do terrorismo e a inversão conceitual do terrorismo, de ações do Estado para insurgência contra àquele (Machado Júnior, 2019, p.17).

A segunda onda conforme Rapoport (2004), ou o ciclo colonial, é caracterizada pelo advento da “Paz de Versalhes”, com início em 1920. Período que eclodiram os movimentos nacionalistas, sobretudo nas regiões do Oriente Médio e da África, para expulsar as tropas militares colonizadoras (Veiga, 2019, p.9). Neste ciclo surgiram os grupos terroristas paramilitares, ultranacionalista de direita, a exemplo da Ustaše, na Croácia, as Freikorps, na Alemanha, a Mișcarea Legionară, na Romênia, e a Chernosotentsy, na Rússia, que se aproveitaram do alto apoio popular para eliminar opositores políticos e grupos étnicos.

A terceira onda do terrorismo moderno, segundo Rapoport (2004), foi impulsionada pelos movimentos revolucionários (ou separatistas) de esquerda pós-Guerra do Vietnã, que tiveram início na década de 1960. Este ciclo, segundo Veiga (2019), teve um caráter teatral e propagandista, os assassinatos tiveram um caráter de punição e o atingimento dos alvos teve como objetivo chamar a atenção da mídia e causar clamor público.

Conforme Rapoport (2004), 1979 foi o ano marcado pela chegada do Aiatolá Khomeini ao poder no Irã, inicia-se a quarta onda. O autor menciona que neste ciclo a religião deixa de ser um elemento eventual e lateral do terrorismo internacional, tornando-se central. Em 11 de setembro de 2001, ocorre o atentado terrorista de maior expressão moderna contra as duas torres do World Trade Center em Nova York, nos Estados Unidos da América – Laqueur (2007) menciona que a partir deste momento observa-se uma mudança das guerras e revoluções, do século XX, sobressaindo o uso das tecnologias destrutivas, com o aproveitamento dos instrumentos tecnológicos para aumentar o potencial de destruição.

Wilkinson (1976) propõe uma distinção entre terror e terrorismo político. O primeiro ocorre em atos isolados e em forma de violência em massa extrema, indiscriminada e arbitrária. Trata-se de um terror não sistemático, desorganizado e, na maioria das vezes, impossível de ser contido e, estes atos isolados ou uma série de atos esparsos, na concepção do autor, não podem ser considerados terrorismo. “O terrorismo político propriamente dito é uma política continuada que envolve a deflagração do terror organizado seja da parte do Estado, de um

movimento ou facção, ou por um pequeno grupo de indivíduos" (Wilkinson, 1976, p. 21). Além disso, o autor defende que terrorismo não é uma filosofia ou movimento, é um método. Embora reconheça o papel das crenças e ideologias que inspiram e orientam as organizações terroristas revolucionárias.

Schmid (1988) estudou o conteúdo de 109 definições de terrorismo efetuadas por pesquisadores e especialistas de diferentes áreas do conhecimento. Foram revelados 22 elementos comuns a todas as definições, entre eles: violência e força 83,5%; político (65%); medo e terror (51%); ameaça (47%) e efeitos psicológicos (41,5%). O autor elaborou essa definição:

Terrorismo é um método que inspira ansiedade de ação violenta repetida, empregado por atores (semi) clandestinos individuais, grupais ou estatais, por razões idiossincráticas, criminais ou políticas, em que - em contraste com o assassinato - os alvos diretos da violência não são os principais alvos. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população alvo e servem como geradores de mensagens (Schmid, 2011, p. 129-130).

Wilkinson (1976) argumenta que há quatro categorias de terror: psíquico, criminal (categoria esta que muito interessa a esta pesquisa, considerando a realidade brasileira), de guerra e político. Para ele, o terror psíquico advém de rituais de punição ou 'vingança divinas', praticados por sociedades secretas, curandeiros e xamã. A título de exemplos, Wilkinson menciona as penalidades cruéis dos códigos sacerdotais e os sacrifícios humanos.

O terror criminal visa, especificamente, o lucro e o enriquecimento, sem qualquer motivação social ou política. Os "indivíduos ou grupos criminais recorrem à aterrorização das vítimas com o objetivo único de ganho material egoísta ou de eliminar um possível rival ou delator" (Wilkinson, 1976, p. 17). O autor não ignora a exploração de métodos criminais por movimentos políticos, entre eles, a expropriação e o oferecimento de proteção a negociantes com "o fim de obter armas ou simplesmente aumentar seu poderio armado num período de guerra interna" (Wilkinson, 1976, p. 17).

Com relação à aplicação da lei e da justiça criminal, Wilkinson considera que um Estado democrático deve evitar a reação excessiva e a repressão generalizada. No entanto a falta de reação ou uma reação branda também devem ser evitadas, podem sugerir "o fracasso em defender a autoridade constitucional do governo e da lei", favorecendo "a anarquia ou o surgimento de áreas dominadas por terroristas, senhores da guerra, gangues da máfia e barões

da droga" (Wilkinson, 2011, p.75). Wilkinson não defende uma resposta universalmente válida para todas as democracias:

Cada conflito envolvendo terrorismo possui suas próprias características únicas. A fim de conceber uma resposta adequada e eficaz, cada governo nacional e seus conselheiros de segurança precisarão levar em consideração a natureza e a gravidade da ameaça; o contexto político, social, econômico e estratégico; as capacidades e a preparação de sua inteligência, polícia e sistemas judiciais, sua legislação antiterrorista (se houver) e, quando necessário, a disponibilidade e o valor potencial de suas forças militares no auxílio ao poder civil no combate ao terrorismo (Wilkinson, 2011, p. 204).

Para categorizar o terror de guerra Wilkinson (1976) recorreu à análise sociológica de Walter (1969) que afirma que o terror militar objetiva o extermínio do inimigo, enquanto o terror civil é utilizado como instrumento de controle da população.

“Na prática é extremamente difícil traçar limites nítidos entre guerra e terror” (Wilkinson, 1976, p. 19), nem todas as guerras visam à extinção do inimigo, os objetivos estratégicos mais comuns são a conquista de territórios e de povos. Para o autor, o terror civil não pressupõe apenas o controle da população, mas pode levar também a políticas de extermínio.

E por último, o terror político que se caracteriza pelo “emprego da intimidação coercitiva por movimentos revolucionários, regimes ou indivíduos, com motivação política” (Wilkinson, 1976, p. 15), além da natureza indiscriminada, conforme o pensamento do filósofo francês Raymond Aron (1962) que afirmava: “a ausência de discriminação ajuda a espalhar o medo, pois se ninguém em particular é o alvo, ninguém pode estar seguro” (apud Wilkinson, 1976, p. 17). O autor defende que o que distingue o terrorismo de outras formas de violência organizada são os aspectos de amoralidade e antinomismo. Os terroristas manifestam indiferença quanto aos códigos morais vigentes ou alegam isenção de todas essas obrigações (Wilkinson, 1976, p. 20).

Para defender a abordagem do Estado democrático contra o terrorismo, com ênfase na aplicação da lei e da justiça criminal, Wilkinson (2011) menciona a importância dos serviços de inteligência, a polícia e o sistema jurídico. Os serviços de inteligência têm posição central e estratégica, têm como objetivo evitar que qualquer insurgência se desenvolva além da fase inicial. Para o autor, a segunda tarefa é monitorar, avaliar e tentar impedir a ameaça de

proliferação de armas em regiões de tensões e conflitos crescentes. Embora os serviços de inteligência sejam relevantes, o autor ressalta que a polícia tem desempenhado um papel cada vez maior na prevenção e no combate ao terrorismo nos Estados.

O autor reconhece as limitações inerentes a qualquer esforço de legislação porque “[...] há ainda grande incerteza e controvérsia entre juristas e outros especialistas sobre o papel e a eficácia da lei e dos sistemas jurídicos” (Wilkinson, 2011, p. 92) e, adverte que “o abandono dos processos democráticos e as simplificações fundamentais de uma constituição democrática devem ser resistidos” (Wilkinson, 2011, p. 95).

Menciona, ainda, que “as contramedidas adequadas para a polícia na luta contra o terrorismo são estreitamente análogas às exigidas para combater outros crimes graves de violência” (Wilkinson, 2011, p. 91), no entanto não é possível atuar de maneira eficaz sem o conhecimento do *modus operandi* das organizações criminosas e terroristas. Por esse motivo, unidades policiais especializadas em contraterrorismo se tornaram comuns em muitos países. Observa-se que a função do sistema de justiça criminal contra o terrorismo é desafiadora. Se a meta principal das estratégias é a prevenção, na realidade, muitos sistemas de justiça são mais eficazes para responder e punir os crimes após os atentados e/ou materialização dos eventos.

Merari (1993) defende que o terrorismo pode ser descrito como uma forma ilegal de guerra. Para ele “os terroristas fazem guerra por seus próprios padrões, não pelos padrões de seus inimigos” (Merari, 1993, p. 20), entende ainda que para as normas vigentes nas sociedades ocidentais, o terrorismo é uma forma imoral de guerra.

Para Merari “todos os Estados, quando confrontados com a ameaça de insurgência, promulgaram leis especiais ou regulamentos de emergência que permitiam às forças de segurança agirem de maneiras que normalmente seriam consideradas imorais” (Merari, 1993, p. 20).

A partir dos autores lidos e reforçando os comentários feitos por Laqueur (2007) referente a dificuldade na definição do terrorismo além das diferenças no tempo e espaço, na motivação, e em manifestações e alvos, observou-se que o terrorismo contemporâneo demonstrou divergir do terrorismo tradicional, enquanto este apresentava um código de honra, atacando reis, líderes militares, ministros, e outras figuras públicas principais e evitando atingir mulheres ou crianças, o terrorismo moderno passa a apresentar a característica de vulneração de vítimas indiscriminadas (pessoas inocentes).

Exemplificando a observação, Zambiasi (2019) identifica quatro premissas como provocadoras do terror: vítimas aleatórias “civis inocentes e desarmados”, a ação organizada dos grupos terroristas mediante atentados “reiterados e sistemáticos”, ataques dolosos e que

lesionem “bens jurídicos valiosos” e finalidade política visando coagir governantes ou representantes públicos (vítimas diretas) a adotarem decisões que atentam contra as estruturas constitucionais e democráticas do Estado de Direito.

Cretella (2008) traz seis elementos: um político-estratégico, consistente na escolha dos alvos mediatos e as provocações políticas decorrentes, outro referente ao abalo de segurança por meio da violência extrema (não necessariamente física), a destruição de símbolos, um teleológico endereçado ao Estado, o psicológico – manifestado pelo intento de arrasar as estruturas sociais e o da estraneidade, referente às infinitas possibilidades de alvos imediatos e de fontes de financiamentos.

Não se pretende universalizar a definição e/ou as categorizações específicas e tipos de “terrorismos”. Esta pesquisa comprehende que as vítimas não necessariamente são aleatórias, além de que o “terrorismo” não implica o uso de armamentos (a exemplo do ciberterrorismo), pressupõe o terrorismo individual e, as vítimas não precisam ser de um grupo ou classe específica ou o alvo final do terrorismo, podendo ser cidadãos ou agentes do Estado.

Para a construção desta pesquisa é considerado terrorismo o(s) crime(s) cometido(s) com intuito de gerar uma intimidação massiva, um sentimento coletivo de terror (extremo medo), conforme descreve Bew (2019), com o fim de provocar mudanças (se contestando o poder).

2.2 Nexo crime e terror

Asal, Deloughery e Phillips (2012) argumentam que até a década de 1990 crime e terrorismo eram tratados como fenômenos distintos, no entanto intersecções entre crime organizado, terrorismo e Estado começaram a ocorrer com o fim da Guerra Fria, surgindo as discussões sobre as conexões entre crime organizado e o terrorismo. Os autores mencionam, ainda, que durante a Guerra Fria alguns países patrocinavam o terrorismo e guerras por meio de grupos subestatais com objetivos geopolíticos – para os autores, desde essa época receitas obtidas com atividades criminosas tem sido fontes de financiamento de grupos terroristas.

Essas relações, de nexo crime e terror, evoluíram ao longo do tempo e na conceituação de Makarenko (2004), quando um grupo terrorista converge para o crime, ‘o crime’ se torna a verdadeira *raison d’être* da organização. A agenda política não é mais a força motriz, a face política se torna uma fachada para esconder o avanço das atividades criminosas, visam o lucro. Segundo a autora, o disfarce do manto ideológico tem como objetivos burlar e confundir os órgãos de segurança, manter o uso do terror como ferramenta para enfrentar grupos criminosos

adversários – para conquistar novos mercados e capitalizar em cima de queixas de determinadas populações/povos e atrair recrutas para ‘a causa’.

De acordo com Shelley (2005), receitas advindas de atividades criminosas têm sido uma das principais fontes de financiamento de organizações terroristas. Com o fim da Guerra Fria e o declínio do terrorismo patrocinado pelo Estado há o surgimento de fontes alternativas de financiamento do terrorismo e dos movimentos insurgentes criminosos (que precisam de recursos para comprar armas, suprimentos, comidas, salários).

Makarenko (2004) e Shelley (2005) convergem em suas linhas de pesquisas e argumentam que os grupos terroristas foram influenciados por grandes cartéis narcotraficantes da América Latina nos anos 1980 – principalmente na Colômbia e Peru, sendo considerados os primeiros casos de convergência entre crime e terrorismo, com o uso de recursos financeiros provenientes de crimes para financiar atividades terroristas.

Makarenko (2004) menciona que quando os objetivos criminosos suplantam aos objetivos políticos, a motivação de lucro se torna o único objetivo de um grupo terrorista – caracterizando o que a autora chama de nexo entre crime e terror. A partir deste conceito Realuyo (2014) argumenta que uma premissa importante para os esforços na prevenção ao financiamento do terrorismo é esclarecer como a organização aífere, movimenta, usa e armazena seus recursos, sendo este conhecimento primordial para o desmantelamento e a dissuasão de redes terroristas e organizações criminosas.

A queda da União Soviética e o nascimento da era da informação marca o início da intersecção entre crime e terror. Sendo oportuno mencionar que os criminosos e terroristas passaram a explorar as lacunas das legislações, a capacidade de alcance das leis e as fragilidades regulamentares dos sistemas financeiros dos países e se adaptaram a fontes alternativas de financiamento do terrorismo para, segundo Dishman (2016), adquirir documentos falsos, mover logicamente seus agentes, pagar contrabandistas, comprar armas de fogo e bombas, entre outros.

Segundo Farah (2013), no início da década de 1990 a maioria dos grupos terroristas já havia desenvolvido o *know-how* para engajamento em atividades criminosas com foco na diversificação de suas fontes de financiamento, evitando a dependência de uma única fonte. O autor argumenta que os grupos terroristas reconheceram que depender de um único fluxo de financiamento, como patrocínio estatal ou instituições de caridade, é um risco para o orçamento da organização. O autor afirma que a era pós-Guerra Fria, somada à ascensão das tensões intraestatais em todo o mundo, às guerras regionais e aos avanços da globalização, ampliaram as condições da associação entre grupos terroristas e criminosos. Os terroristas modernos,

portanto, entenderam que era preciso diversificar as fontes de financiamento. Com o advento da globalização a aplicação de uma governança global – com ações coordenadas e acordadas entre atores transnacionais, para a cooperação política, voltada para busca de soluções para problemas que afetam mais de um estado ou região – tornou-se difícil, a exemplo de um conjunto de regras destinadas à organização das sociedades humanas em escala global, como as do Banco Mundial, o Tribunal Penal Internacional e a própria ONU (2014), entre outros, são instituições de “governança global” que emitem regras e regulamentações com abrangência global.

Para Cepik (2011), a relação entre o crime organizado com a tecnologia e com a chamada globalização é interpretada com precária perspectiva histórica. O autor afirma que a relação da globalização econômica e da tecnologia com o crime organizado é constituinte da contradição histórica entre, de um lado, a pretensão de controle político-territorial exclusivo e, de outro, a ambição por lucros extraordinários por meio do aproveitamento oportunista da lei, das fronteiras e dos mercados.

Conforme afirma o autor, os grupos insurgentes possuem uma relação incompatível com o poder instituído, visto que buscam sua deposição e substituição por uma ordem soberana alternativa, mas cujo *ethos* e lógica de ser continuam sendo a autonomia. Os insurgentes têm uma relação de tipo predador-presa, onde a acomodação e a concertação com o governo lhes são inconcebíveis, eles desejam vencê-lo para substituí-lo.

Para o autor, o crime organizado norteia sua ascensão pela concertação e pelo cooptação de elites públicas e privadas, a relação das organizações criminosas com o mundo lícito não seria de tipo predatória e sim parasitária, o crime organizado não atua no sentido de dominar ou destruir a estrutura social, mas sim de aproveitar-se dela (Cepik, 2011, p. 386).

Desde meados da década de 1990, o ambiente global teve uma evolução na disseminação e expansão de informações de maneira acelerada, inclusive há um consenso entre os formuladores de políticas públicas, pesquisadores acadêmicos de que a governança global se tornou mais difícil e, segundo Gilman, Godhammer e Weber (2013), alguns dos elementos que causam dificuldades na governança, entre outros, são: avanço das tecnologias de informação, expansão da comunicação, transportes, demografia, economias, mercados e demais avanços que ampliam a integração transnacional de povos.

Segundo Andreas (2004), embora a vida das pessoas tenha se tornado mais confortável, os criminosos e terroristas também se beneficiam dos avanços da globalização e exploram, além das lacunas na legislação, a capacidade/alcance das leis de cada país e se aproveitam da integração dos mercados/economia, dos sistemas de comunicação, transporte e finanças. O

autor argumenta que o mundo se tornou mais vulnerável com os progressos, portanto mais exposto a atividades criminosas e terroristas, ele enfatiza que as organizações criminosas e grupos terroristas são capazes de, com êxito, desestabilizar internamente um Estado e gerar perturbações para além de suas fronteiras – porém precisam de um conjunto de condições para serem ‘prósperos’, sendo a financeira e a corrupção as primeiras condições aos avanços dos crimes e do terror.

Corroborando, Shelley (2005) inclui a variável corrupção. Segundo a autora, a corrupção está presente em todas as formas de relação entre crime e terror. Ela observa que a corrupção é generalizada em todo o mundo, principalmente em Estados politicamente fracos e falidos², cujas capacidades ou vontade política para impedir a disseminação é quase nula ou inexistente, fomentando a relação entre crime e terror, os empreendimentos criminosos e o financiamento do terrorismo.

Adicionalmente, o termo insurgência criminal foi cunhado por Sullivan (2010) com o propósito de descrever a criminalidade de alta intensidade, que resulta das disputas pelo controle, total ou parcial, da economia ilegal. Em suma, se traduz em conflitos por territórios, rotas de ilícitos e mercados consumidores. Trata-se de um confronto sem fins políticos-ideológicos, no qual o poder central é desafiado por atores armados não estatais, que recorrem à barbárie e à violência, permeadas por ações informacionais, a fim de encobrir suas práticas criminosas e auferir legitimidade a eles próprios e a seus empreendimentos – buscando plena autonomia econômica e territorial, livre da influência do Estado.

Convergindo com esse conceito de insurgência criminal, de acordo com Kilcullen (2013) e sua teoria do controle competitivo, quem impõe o sistema normativo detém o controle efetivo. Nesse sentido, grupos criminosos e terroristas combinam técnicas de coerção e cooptação para impor à população padrões de comportamento aceitáveis, regras de convivência e normas de conduta que, em última análise, regem a dinâmica social no nível local. Por meio de um sistema de justiça informal, célere, crível e eficaz, essas organizações fundamentam e “legitimam” seu próprio modelo de governança.

Makarenko (2008) enfatiza que quando o Estado não exerce poder sobre uma área, criminosos, insurgentes criminais ou terroristas aproveitam o vácuo deixado por ele e o

² Para o propósito desta pesquisa, utilizarei a definição de Estados fracos/falidos que se respalda em dois elementos: o primeiro é a debilidade institucional, que ocorre quando a inserção de instituições do Estado dentro da sociedade é quase inexistente e sua eficiência é mínima. O segundo elemento é a legitimidade, o Estado é fraco quando uma parte considerável de sua população não o vê como legítimo, não lhe é leal e não se identifica com ele (ATZILI, Boas. State weakness and vacuum of power in Lebanon. Studies in Conflict and Terrorism, v. 33, p. 757-782, 2010).

ocupam, se estabelecem, se capacitam e consolidam suas atividades ilegais – sendo a corrupção uma condição para os fortalecimentos das demais variáveis. Estados fracos e falidos são debilitados pela má governança, corrupção, abuso de poder, instituições fracas e ausência de mecanismos de controle e prevenção ao crime organizado, terrorismo e seu financiamento, atraindo o surgimento de atores subestatais violentos.

A pobreza não leva as pessoas a se converterem em terroristas e criminosos, mas segundo a ESS (2003) a combinação da pobreza, má governança, instituições fracas, abuso de poder e a corrupção torna um país vulnerável a grupos terroristas e ao crime organizado.

Conforme argumenta Cepik, é preciso conceber o crime organizado como um grupo de interesse com capacidade de influência sobre a tomada de decisão, como tantos outros existentes e isso não implica atribuir uma conotação positiva a essa influência. Ela claramente pode ser deletéria às atividades-fim do Estado, mas, a rigor, diversas influências corporativas o podem ser (Cepik, p. 387). O ponto a ser esclarecido é que a projeção social e política do crime organizado está, por sua natureza, em um plano distinto da disputa por soberania.

Com o advento da globalização, as fronteiras se tornaram mais acessíveis, o comércio internacional intensificou o movimento transnacional de mercadorias e, segundo Shendel e Abraham (2005) regiões fronteiriças são, em geral, áreas de aglomeração de pessoas e sendo distantes e remotas, estão sujeitas a controles preventivos precários e monitoramento insuficiente.

Sell (2014) argumenta que em razão do aumento das atividades fronteiriças essas áreas ficam cada vez mais tensas, como resultado o crime organizado e grupos terroristas prosperam e estabelecem suas atividades com fins lucrativos em lugares onde há corrupção, mau controle estatal e economia paralela diante da debilidade das fronteiras e restrições econômicas e de mercado, além do avanço dos meios de comunicação. Realuyo (2013) corrobora e menciona que a partir desses avanços os criminosos e terroristas conseguem realizar suas atividades ilícitas em todos os lugares e se precisarem de um sistema bancário sólido são capazes de recorrer a estruturas que fornecem benefícios sem precisarem sair de seus locais ou de onde originam suas operações.

Como exemplo, Levitt (2016) esclarece que como a demanda por drogas ilícitas têm aumentado em todo o mundo, os cartéis sul-americanos buscam continuamente novas rotas para exportação e, como consequência, os grupos terroristas têm se empenhado para que seus agentes e facilitadores tenham influência com os maiores traficantes de drogas da América do Sul, estes buscam salvaguardar o envio de suas cargas por meio de rotas protegidas que, segundo o autor, conseguem com as redes terroristas.

Para Sthol e Sthol (2007) as redes criminais se beneficiam da globalização, avanços tecnológicos, mercados ilícitos globais, comunicações pela internet, Estados fracos/falidos, zonas de conflito e corrupção. Os autores mencionam que essas redes criam relações entre terroristas, criminosos e empresários que transacionam às margens da economia ilícita, além de serem hábeis em recrutar pessoas qualificadas e com domínio das leis, das normas locais e do uso de instrumentos financeiros virtuais.

Portanto, conforme os autores pesquisados, apesar dos benefícios da globalização, os terroristas atuais e os criminosos transnacionais não são uma variante globalizada, ao contrário, se estruturaram de maneira complexa assim como as modernas organizações lícitas globais – com objetivos, com gerenciamento de recursos e finanças estruturadas de maneira empresarial. O conceito de falência estatal revela de alguma forma o fracasso de governança por parte das instituições formais do governo central de um país. Entretanto, é necessário observar em quais aspectos o governo falha em exercer sua governança e de quais fontes têm emanado a ordem nas regiões onde carece a presença formal do Estado. Até países desenvolvidos podem apresentar algum grau de falência estatal. O fracasso de governança pode estar localizado em um setor específico enquanto os demais funcionam bem – por exemplo, falhas em prover mecanismos de prevenção, controle e mitigação do financiamento do terrorismo, enquanto os sistemas de educação e saúde públicos operam sem grandes problemas.

2.3 Ciclo da atividade terrorista

Após os ataques terroristas, em 11 de setembro de 2001, às torres gêmeas do World Trade Center nos Estados Unidos, as ações político-militares com fins político-ideológicos são associadas a países do Oriente Médio, Ásia e África, como se os países da América do Sul estivessem distantes desta realidade. Embora, é necessário ressaltar inclusive para o contexto desta pesquisa, não há como negar o efeito nocivo do narcoterrorismo na América do Sul na década 1990 e, mesmo que o narcotráfico não fosse a única força por trás da violência das organizações e facções armadas é impossível negar a associação com a atividade do tráfico da cocaína.

Lasmar (2023) comenta que a mídia nos exibe exaustivamente imagens e reportagens sobre ataques terroristas que acontecem pelo mundo e, como não vemos um “ataque terrorista” acontecendo no Brasil, pensamos que não há terrorismo aqui. É importante ressaltar que a atividade terrorista vai além de ataques e atentados, principalmente quando se fala em financiamento do terrorismo, os terroristas não utilizam o dinheiro apenas para o ataque, há os

custos organizacionais e uma infinidade de atividades que precisam ser financiadas para o sustento do grupo. Há um ciclo que compõe a atividade terrorista como treinamentos, recrutamentos, financiamentos, comunicação e propaganda, e que acontecem no mundo todo, inclusive no Brasil, conforme a Figura 01.

Figura 01 – Ciclo da atividade terrorista



Fonte: Elaboração própria, 2024.

2.4 Classificações do terrorismo

Há uma vasta discussão acerca da conceituação de terrorismo como conduta. Não há espaço comum ou consenso acadêmico sobre o tema, na verdade é controverso, complexo e interdisciplinar. É um tema que perpassa a criminologia, abrange questões geográficas, antropológicas, sociológicas, psiquiátricas, psicológicas, filosóficas e principalmente questões políticas e da filosofia do direito.

Woloszyn (2007) defende que os métodos e técnicas aplicadas por organizações criminosas brasileiras são práticas terroristas. São de natureza indiscriminada, imprevisíveis e arbitrárias, possuem gravidade e caráter amoral, confundem as autoridades policiais e causam pânico na população. O autor denomina esse fenômeno criminal de terrorismo criminal.

Venho defendendo a tese de que estes métodos e técnicas aplicadas por organizações criminosas tanto no Estado de São Paulo como no do Rio de Janeiro, mais recentemente, são práticas terroristas, pois se revestem de todas as quatro características básicas

aceitas internacionalmente pelos Organismos Internacionais (ONU-OEA- Comunidade Europeia) que são a natureza indiscriminada, a imprevisibilidade e arbitrariedade, a gravidade e o caráter amoral e de anomalia. Outra semelhança entre o “modus operandi” aplicado é o que se conhece por categoria das ações, que podem ser seletivas ou indiscriminadas. A simultaneidade nas ações também é um método, pois confunde as autoridades policiais e causa pânico na população. Portanto, estamos tratando com um novo fenômeno criminal no País que vamos denominar de terrorismo criminal. E podemos também, defini-lo com base no cenário atual de insegurança do país como sendo ações violentas e indiscriminadas realizadas assistematicamente contra a população, praticadas por organizações criminosas no sentido de causar pânico e intimidação, de forma descontínua na busca de interesses restritos (WOLOSZYN, 2007).

Para Magalhães e Sydow (2019) foi na década de 1990 que o termo terrorismo passou a ser associado às atividades criminosas com fins lucrativos.

Conforme os autores, o termo narcoterrorismo – cunhado por Fernando Belaúnde quando presidente do Peru em 1983, devido aos ataques às unidades de combate ao narcotráfico, evidenciando a cooperação e conexão do grupo guerrilheiro Sandero Luminoso com movimentos ideológicos e revolucionários com a produção de cocaína e a indústria do tráfico, inclusive culminando com a condenação de Florindo Flores (Camarada Artemio e líder do movimento insurgente) por tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e terrorismo, em 2013 – possibilitou desassociar o conceito de terrorismo a movimentos religiosos, insurgentes, revolucionários ou separatistas e trouxe à luz discussões quanto à resistência à persecução penal por crimes como tráfico de pessoas, armas e entorpecentes objetivando o lucro.

Esse ponto de vista possibilita, inclusive para a linha de raciocínio desta pesquisadora, separar ou “classificar” a atividade terrorista por seus objetivos – o que facilita a implementação de mecanismos de controle, monitoramento e prevenção ao financiamento do terrorismo conforme a realidade brasileira.

Conforme Magalhães e Sydow (2019, p. 29, 30 e 31) sob a visão teleológica³, o terrorismo praticado com intuições insurgentes, independência de países ou territórios pode ser chamado de terrorismo heterotélico⁴, geralmente são percebidos, pelos simpatizantes da causa

³ Teleologia: 1 FILOS Teoria das causas finais; conjunto de especulações que têm em vista o conhecimento da finalidade, encarada de modo abstrato, pela consideração dos seres quanto ao fim a que se destinam; finalismo, teleologismo. 2 JUR Estudo especulativo da causa, da essência, alcance ou fim das normas legais. (Dicionário Michaelis)

⁴ Heterotélico: FILOS Diz-se do que tem sentido ou objetivo além ou fora de si mesmo (Dicionário Michaelis).

em disputa, como resistência e suporte a comunidade que está “em luta”. Há o uso da violência, em resposta à violência que aquele grupo específico entende estar sofrendo, na busca pela transformação do modo de produção econômico, ou pelo reconhecimento de identidades nacionais etc. Há uma perspectiva utilitarista, portanto, há uma vasta discussão a respeito e, não são estes os movimentos aos quais essa pesquisadora se debruça para que haja um aprimoramento nos instrumentos de proteção e prevenção ao financiamento do terrorismo.

Para Magalhães e Sydow, o terrorismo focado única e exclusivamente à proteção de atividade ilícita pode ser classificado como terrorismo autotélico⁵, limita-se a defender a atividade criminosa e, não significa que não tenha ambições políticas, ao contrário, busca a tolerância do Estado e o reconhecimento político das atividades da organização criminosa. As organizações criminosas objetivam criar espaços onde há a ausência da soberania do Estado, regiões imunes a legislação.

Stanislawski (2008) classifica esses territórios em quatro categorias: “black spots”, “as-if states”, “almost-states” e “states-within-states”. “Black spots” (ou “buracos-negros”) são áreas localizadas dentro de um Estado onde o governo formal não exerce governança. Propícias para que grupos desenvolvam livremente suas atividades ilícitas. Stanislawski cita a cidade Ciudad, Juárez no México, onde grupos de narcotráfico impõem suas próprias normas de convivência.

“As-if states” (ou “pseudo-Estados”), são Estados juridicamente reconhecidos pela comunidade internacional, mas que, na prática, não conseguem desempenhar esse papel. Os “Almost-states” (ou “quase-Estado”), é uma unidade política inserida em um Estado reconhecido internacionalmente, que busca independência. Dentro de seu território, esse “quase-Estado” exerce sua própria governança de forma autônoma.

E por último, os “states-within-states” (“Estados dentro de Estados”) são unidades que, como os “almost-states”, gozam de boa autonomia com relação a seus governos formais, porém, com a diferença de nesse caso não haver busca por independência.

O grupo terrorista se beneficia desses bolsões ou buracos para obter o controle do território, povo ou área delimitada de seu interesse. O fato de o Estado não estar presente em áreas ou não conseguir impor sua soberania, por motivos exclusivamente de atividades ilícitas, também configura um dilema político. O terrorismo autotélico, com seu próprio regulamento e normas, “assegura” o domínio de territórios estabelecendo suas regras paralelas.

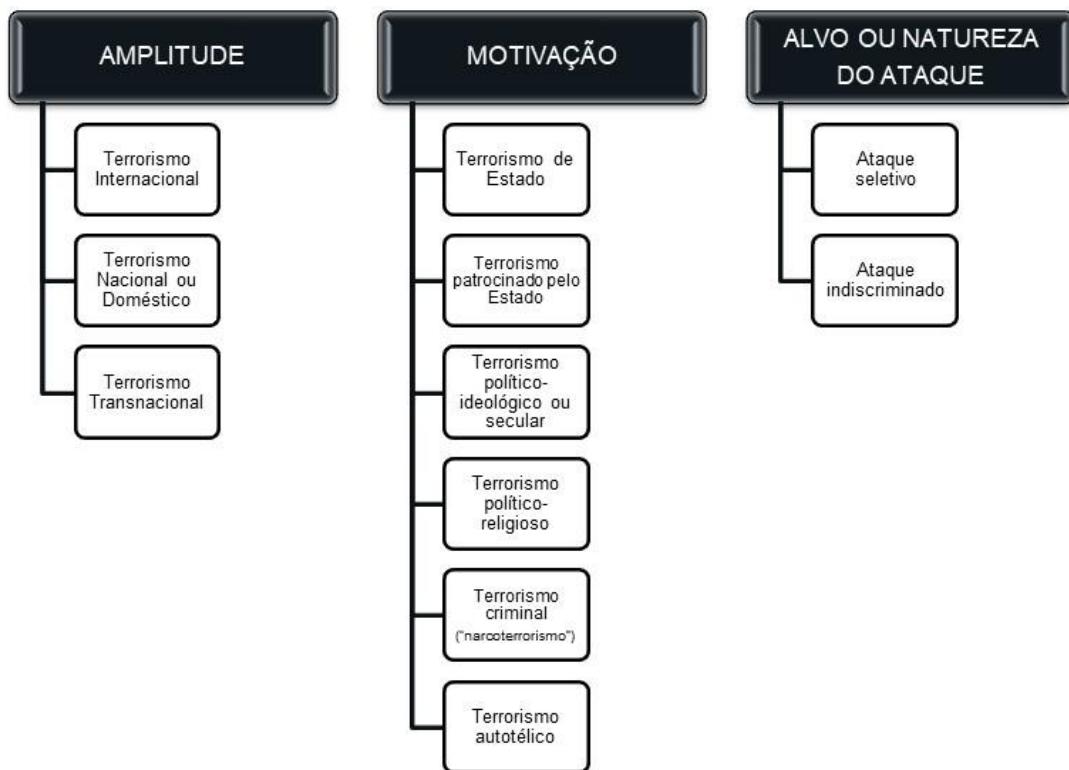
⁵ Autotélico: 1 FILOS Que não se justifica por nenhum outro fim, a não ser existir para si mesmo. 2 Que não apresenta nenhuma finalidade ou objetivo fora ou além de si mesmo (Dicionário Michaelis).

Para Magalhães e Sydow (2019) ambos os modelos (heterotélico e autotélico) caminham na arena política. Segundo os autores, a distinção entre eles traz a perspectiva para uma transformação dos mecanismos de controle para a prevenção ao financiamento do terrorismo. Embora a definição da ONU (Resolução 49/60, 1994) assume a questão política e considera terrorismo *atos criminosos contra o público em geral, grupo de pessoas ou em indivíduos para fins políticos*, praticado por organizações não governamentais – o que se propõe, com esta pesquisa, é uma outra perspectiva onde as práticas não possuem motivações políticas, mas sim objetivam o lucro tão somente.

Conforme os autores, os grupos heterotélicos “lutam” por uma causa, já os autotélicos inibem as forças estatais e inserem seu próprio regulamento para promover suas atividades ilícitas, objetivando o lucro, com ataques coordenados contra ações de segurança, amputação de mãos/braços/pernas de rivais, decapitação, tiros na mão ou na panturrilha de quem rouba membros das facções, são raspadas as cabeças de mulheres que mantém relação com membros de facções rivais – atos efetuados e promovidos por organizações criminosas brasileiras como PCC-Primeiro Comando da Capital, CV-Comando Vermelho, Família do Norte, ADA-Amigos dos Amigos, entre outras que seguem a linha terrorista autotélico.

Já Visacro (2020) classifica e descreve o fenômeno terrorismo em três grandes grupos amplitude, motivação e alvo ou natureza do ataque, conforme detalhamento na Figura 02.

Figura 02 – Classificação do terrorismo



Fonte: elaboração própria com base no livro de Alessandro Visacro, *Guerra Irregular – Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história* (São Paulo, Contexto, 2020).

Para Visacro (2020, p. 289) o terrorismo autotélico é desprovido de motivação política, religiosa ou ideológica e, associa ao fenômeno do banditismo, à segregação racial, a seitas radicais ou disputa por poder entre tribos e grupos étnicos distintos – o que diverge da visão de Magalhães e Sydow (2019).

Embora o autor assuma a ideia de terrorismo de Estado, conforme Figura 02 acima, essa pesquisa não incorpora essa ideia, mas sim se debruça sobre as atividades terroristas de organizações não governamentais – no entanto o autor aborda o *terrorismo criminal* de maneira que converge com a classificação a qual essa pesquisa se orienta, esclarecendo que essa forma de terrorismo é financiada pelo tráfico de drogas e que se mantém ou se expande com os lucros gerados pelo tráfico. Insere-se no contexto brasileiro, principalmente, na disputa de facções rivais pelo controle de áreas – quer seja de plantio e refino em zonas rurais ou por mercados consumidores na região urbana – ou ocorre contra órgãos de repressão estatal e forças de segurança pública (Visacro, 2020, p. 289).

A partir do fator lucro e a perspectiva financeira como objetivo fim trazida pelo terrorismo criminal (narcoterrorismo) a restrição e monitoramento de recursos financeiros na

prevenção ao financiamento do terrorismo requer aprimoramentos e avanços quanto as tipologias desse fenômeno, considerando o contexto brasileiro e seu sistema financeiro.

2.5 Financiamento do terrorismo

Embora haja um certo conhecimento e regramento para os métodos pelos quais os terroristas se financiam – transferência de recursos e fim dos valores, que podem ser diversos – para Sthol e Sthol (2007) os terroristas atuais desempenham um papel significativo na perversão dos mercados globais e representam um desafio enorme aos órgãos de segurança pública, de inteligência e instituições financeiras, por serem difíceis de serem monitorados impactando no estabelecimento de mecanismos de controles preventivos.

Bernussi nos esclarece que os EUA estabeleceram suas próprias regras, formais e informais, e práticas de *combate* ao financiamento do terrorismo e foram capazes de difundir tanto no âmbito nacional como internacional, direcionando outros países por meio de práticas e regras similares, abrangendo não apenas os países tradicionais no *combate* ao terrorismo, mas avançaram para países nos quais o terrorismo, talvez, sequer seja uma prioridade (Bernussi, 2020, p. 128).

A autora comenta que o sistema financeiro é utilizado para isolar atores considerados criminosos, restringir seus fluxos de financiamento, podendo ser instrumentalizado em uma dinâmica política que satisfaça outros interesses domésticos além do combate à lavagem de dinheiro ou ao financiamento do terrorismo, além de seguir a lógica de garantir a transparência e a credibilidade do sistema financeiro, com a adoção de políticas de conheça seu cliente, o compartilhamento de informações e a manutenção dos registros financeiros (Bernussi, 2020, p. 139).

Bernussi nos esclarece que o objetivo da iniciativa norte-americana era capacitar e fortalecer o setor privado, principalmente os bancos e, além da adoção dos sistemas de conformidade e procedimentos de *due diligence*, também era necessário expandir o alcance dessas boas práticas a atores dispostos a proteger o sistema financeiro (Bernussi, 2020, p. 155).

Os EUA decidiram ampliar essa iniciativa e exportá-la para as regiões consideradas mais suscetíveis à lavagem de dinheiro e ao terrorismo, como um estímulo às instituições financeiras que se encontravam em jurisdições consideradas de alto risco, para que se tornassem possíveis parceiros confiáveis com acesso ao sistema financeiro norte-americano. (Bernussi, 2020, p. 155).

Conforme apontado por Bernussi, em um primeiro momento, a regulação existente para o *combate* ao financiamento do terrorismo parece descentralizada, devido a diversos atores e a variedade de regulações, no entanto é possível observar um direcionador comum que rege o tema, com um alcance abrangente de países (Bernussi, 2020, p. 156), fazendo com que o governo e as instituições financeiras dos EUA liderem um regramento com o setor privado e os principais reguladores do mundo.

Com relação à *prevenção* ao financiamento do terrorismo (e reforço o uso do termo *prevenção* no sentido de evitar ocorrências a partir de informações *regionais* e não adequar uma resposta à fatos já ocorridos) – e, embora o *combate* (e não a *prevenção*) ao terrorismo tenha esse alinhamento com um regramento dos EUA como nos esclarece Bernussi – no Brasil, a maioria dos órgãos de segurança pública, de inteligência e instituições financeiras possuem suas estruturas, normativos e mecanismos de controle separados para a *prevenção* do crime e para a *prevenção* do terrorismo e seu financiamento. Há, também, leis distintas para o *combate* ao crime e para a *prevenção* do financiamento do terrorismo e, embora o conteúdo doutrinário sobre financiamento do terrorismo é mais escasso (fator que, entre outros, justifica esta pesquisa), a sua definição apresenta maior consensualidade em razão de seu caráter instrumental, tendo em vista que o financiamento do terrorismo objetiva (instrumentalmente) o lucro.

O financiamento do terrorismo pode ser entendido como “financiamento de atos terroristas, terroristas e organizações terroristas” (FATF, 2005). Embora essa definição seja simples, a aplicação na prática é complicada, haja vista não se ter uma definição exata do que é um ‘ato terrorista’ ou de quem é ‘um terrorista’.

O financiamento do terrorismo não é somente o uso do dinheiro para financiar o ‘ataque terrorista’. Os terroristas necessitam de dinheiro para os custos organizacionais e, também, financiam atividades não relacionadas a atividade-fim (o ataque). Lasmar (2019) argumenta que os terroristas necessitam sustentar custos organizacionais internos e tendem a financiar uma série de atividades. Segundo o autor, é comum que grupos terroristas prestem serviços sociais para ganhar apoio de uma comunidade. O uso de recursos financeiros por eles pode recair em três categorias: o financiamento de operações terroristas, o financiamento de custos individuais/organizacionais e o uso ou a guarda de bens por um terrorista/organização terrorista para quaisquer finalidades não diretamente relacionadas com sua atividade-fim (Lasmar, 2019, p. 139).

Antes ou independentemente de o ataque acontecer, o grupo ou individuo terrorista necessita assegurar recursos financeiros para suas operações, uma vez a quantidade de recursos

disponível impactar em treinamento, escolha de alvo, aquisição de armas e materiais, meios de ataque e até planos de evasão. Portanto, levantar e garantir fundos é uma atividade crítica para qualquer grupo ou indivíduo terrorista – para o sistema financeiro, e sociedade em geral, monitorar e neutralizar essas operações é essencial para a prevenção de futuras movimentações financeiras. Lasmar (2019, p. 141) enfatiza que frequentemente organizações terroristas também geram recursos a partir de empreitadas legais. A preocupação fundamental desse tipo de financiamento não é esconder a origem dos recursos, mas sim ocultar o seu destino.

Compreender as necessidades financeiras de grupos e indivíduos terroristas é primordial para a prevenção a longo prazo. Células pequenas, combatentes estrangeiros e indivíduos costumam administrar seus recursos pessoalmente, possuem custos menores e tendem a ter custos baixos como alimentação, esconderijo, transporte e materiais operacionais. Segundo Lasmar (2019, p. 163), as grandes organizações e redes terroristas adotam práticas complexas e avançadas de controle e administração financeira. Esses grupos possuem uma rede de profissionais especializados em administração financeira com conhecimentos para acumular recursos, investir em jurisdições onde a lei facilita a aplicação de capitais estrangeiros, com alíquotas de tributação muito baixas ou nulas (paraísos fiscais ou refúgio fiscal), operacionalizar a distribuição de recursos, efetuar pagamentos e investir os recursos financeiros excedentes.

Lasmar (2019, p. 163) descreve as duas maneiras pelas quais os terroristas necessitam de financiamento – gastos direto: propaganda, operações terroristas (custos de viagens, acomodação, uso de veículos, aquisição de armamentos, obtenção de identidades falsas, alimentação, pagamento de pessoal), treinamento, recrutamento e manutenção da organização e – gastos indiretos: reinvestimento e serviços sociais. Segundo o autor, é bastante comum que insurgentes, grupos e redes terroristas gastem uma parte significativa de seus recursos financeiros criando um ambiente que lhes seja favorável, provendo serviços sociais como educação, segurança, saneamento básico, saúde e seguridade social juntos às comunidades e sociedades locais onde as atividades desses grupos se concentram (Lasmar, 2019, p. 165).

Segundo Davis e Cragin (2009), a escolha dos métodos de financiamento do terrorismo depende particularmente de cada grupo, tais como os benefícios percebidos de cada método, o grau de tolerância ao risco, os recursos necessários por cada método, as possibilidades e disponibilidades para utilizar cada método e as informações disponíveis para o grupo.

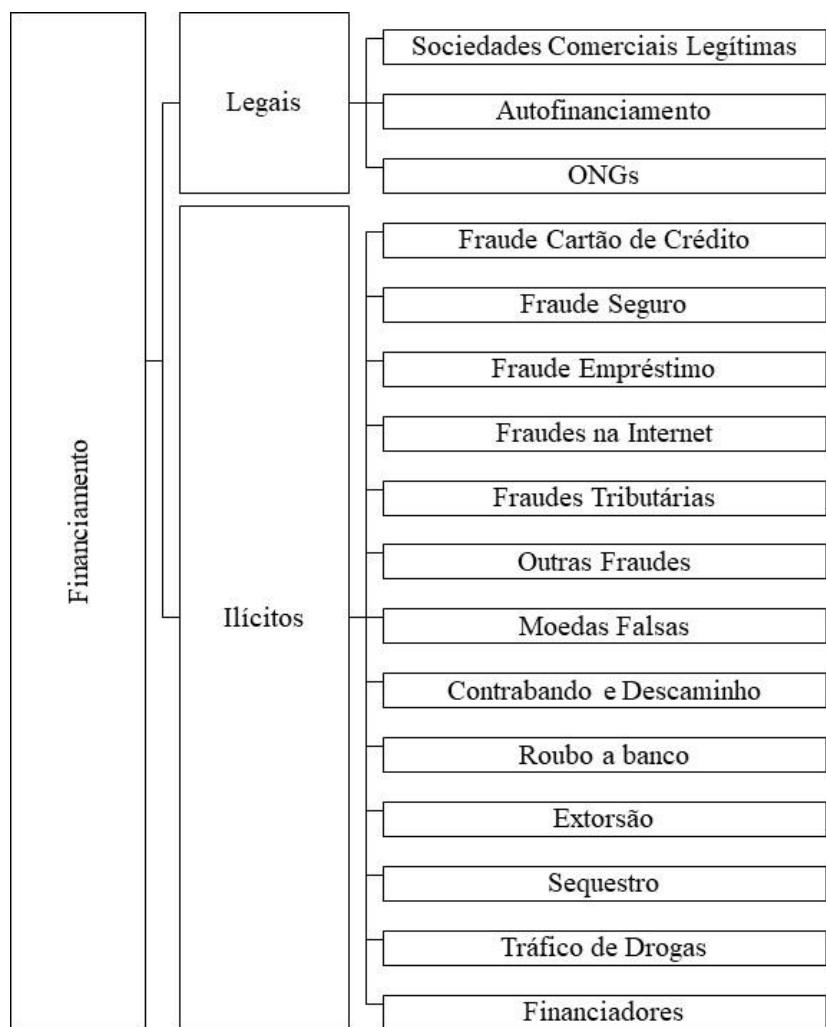
Lasmar (2019) enfatiza a importância em conhecer os métodos para aplicar os controles e mecanismos de prevenção ao financiamento do terrorismo. O autor traz duas grandes divisões dos métodos de financiamento: fontes lícitas/legais e fontes ilícitas.

Combatentes estrangeiros, empreendedores terroristas, pequenas células auto recrutadas ou caseiras (*homegrown*), é comum o uso de recursos próprios para financiar as atividades terroristas. Lasmar (2019) argumenta que o financiamento lícito pode ser feito por meio da obtenção de lucros em negócios legítimos ou por meio de exploração de atividades ou recursos de instituições de caridade, com a ciência dos trabalhadores e líderes das instituições. No entanto, o autor enfatiza que o financiamento pode ocorrer sem o conhecimento dos dirigentes ou proprietários de uma sociedade comercial ou de organizações sem fins lucrativos. O financiamento pode vir de alguém que trabalha internamente na instituição e secretamente desvia fundos ou recursos.

Já as fontes ilícitas, segundo Lasmar (2019), são praticadas por células independentes ou células descentralizadas de grupos terroristas maiores, que não querem levantar suspeitas ou expor sua rede de financiamento mais ampla. Essas redes terroristas empregam uma combinação de vários crimes para evitarem indicadores de assinatura e não serem detectadas. Para o autor, os principais métodos de financiamento do terrorismo por meios lícitos são sociedades comerciais legais, autofinanciamento, exploração de ONGs e, as fontes ilícitas tais como fraude de cartão de crédito, fraude de seguro, fraude de empréstimos, fraude na internet (como venda de produtos ou serviços inexistentes, *start-ups* on-line falsas, roubo de informações pessoais, sofisticados *phising*⁶), fraude fiscal e tributária (reembolsos ou devoluções de impostos para financiar atividade terrorista), outras fraudes (venda de cartões de chamadas internacionais para celulares clonados, passagens aéreas canceladas e refinanciadas), moedas falsas, contrabando e descaminho (de produtos como cigarro, armas, diamantes, ouro), contrabando de antiguidades (artefatos arqueológicos), roubo a banco, extorsão (a exemplo de populações de diásporas e seus negócios), sequestro, tomada de reféns e detenção ilegal, tráfico de drogas e por fim os financiadores estatais privados, conforme demonstra a Figura 03.

⁶ O *phishing* é uma tentativa fraudulenta de aceder a informação pessoal ou financeira. A vítima pode ser abordada por e-mail, chamada telefónica ou mensagem. A comunicação é aparentemente credível e remete para fontes oficiais, tais como entidades bancárias ou financeiras. Estes ataques são realizados de forma maciça para diversos utilizadores/clientes (Pais et al, 2020). Encoberto pela necessidade de verificação de dados, o atacante solicita à vítima os dados que lhe irão permitir aceder ao sistema, tais como o utilizador, *password*, número de cartão ou códigos de acesso, entre outros (Thapar, 2007).

Figura 03 – Métodos de financiamento do terrorismo



Fonte: LASMAR, 2019

Bechara e Manzano (2009, p.176) argumentam que entre as fontes para o financiamento do terrorismo estão doações e contribuições de caridade, negócios legítimos ou quase legítimos, o patrocínio de Estados ou governos e atividades criminosas. Segundo os autores, há basicamente duas fontes primárias, uma interna e a outra externa.

As fontes internas, segundo os autores, assemelham-se ao método utilizado pelas máfias e organizações criminosas transnacionais. Esses recursos são gerados a partir da tributação compulsória da população e de empresas, resgates pagos em sequestros de pessoas e embarcações e lucros obtidos no comércio e tráfico de drogas. Schmid (2007) acrescenta contribuições voluntárias de pessoas comuns simpatizantes, de comunidades migrantes em diáspora e de organizações sociais e religiosas, nesse último caso, destinados à filantropia.

Já as fontes externas, conforme Bechara e Manzano (2009), são obtidas por doações de Estados apoiadores com interesses políticos e econômicos, de simpatizantes, membros da

comunidade ou expatriados. Uma prática tradicional entre os grupos é a transferência de dinheiro entre si, especialmente, quando as linhas de financiamento são detectadas e cortadas pelas agências de inteligência financeira e outros órgãos internacionais. Os autores citam, ainda, a utilização das comunicações digitais e a corrupção de agentes do mercado financeiro.

A Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo em seu artigo 2º, item 1, tem sua definição de “financiamento do terrorismo” aceita pelos países signatários. A definição possui maior foco para o crime, contém criminalização desde os atos preparatórios, quando uma pessoa, direta ou indireta, querendo ou cometendo uma ilegalidade, subsidia ou arrecada fundos com a intenção/conhecimento do uso (todo ou parte) para atividades terroristas, não faz qualquer menção a mecanismos de prevenção ou controle:

Artigo 2. 1. Qualquer pessoa cometerá uma infração no sentido da presente Convenção, se, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e voluntariamente, fornecer ou receber fundos com a intenção de serem utilizados ou com o conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para realizar: (a) Um ato que constitua uma infração no âmbito e conforme definido em um dos tratados listados no anexo; ou (b) Qualquer outro ato destinado a causar morte ou lesão corporal grave a um civil ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em uma situação de conflito armado, quando a finalidade de tal ato, por sua natureza ou contexto, seja intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou a se abster de praticar qualquer ato (ONU, 1999).

Com relação à “prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento” entende-se que é o estabelecimento de mecanismos de controles para evitar o acontecimento de atos terroristas, inclusive as movimentações financeiras. Demanda compreensão, aprofundamento das causas e da concentração de esforços na abordagem integrada e em um complexo trabalho multidisciplinar (Fisher, 2019).

A atitude primordialmente *preventiva*, diferentemente do clássico *combate* (bético), tem foco no estabelecimento de práticas efetivas para dissuadir o financiamento do terrorismo e estabelecer mecanismos de monitoramento e mitigação de riscos de movimentação de recursos que financiem facções/organizações terroristas.

Historicamente, o *combate* ao terrorismo tem um aspecto essencialmente bélico e apoiado no uso da força. Byman (2019) argumenta que o termo “contraterrorismo” é subteorizado, com carência de maiores pesquisas, foi cunhado após os atentados terroristas de

11 de setembro de 2001 em Nova York, nos Estados Unidos da América, referindo-se ao “conjunto de leis e políticas adotadas como resposta ao terrorismo”.

Heinz Zipf, estudioso do Direito Criminal, menciona que “é mais vantajoso afrontar preventivamente a criminalidade ao invés de puni-la repressivamente” (Zipf, 1975, p.58) e que prevenir é a maneira mais adequada de praticar a Política Social – da qual a “Política Criminal” é parte integrante.

Trinkunas (2019) menciona que o financiamento do terrorismo não recebe teorização suficiente, ficando aquém dos estudos do terrorismo.

Lima nos aponta que os tratados internacionais referentes à *prevenção* ao financiamento do terrorismo recomendam “a implementação de medidas no âmbito financeiro que assegurem” e sejam identificados os “autores de transações financeiras”, além disso obriga as instituições financeiras a informarem operações atípicas e suspeitas (Lima, 2013, p. 145).

Cada vez mais as facções/organizações terroristas se assemelham e se organizam de maneira empresarial, e conforme Bechara e Manzano (2009), “os grupos terroristas organizam-se como empresas criminosas”, criam e mantém um “ambiente operacional hospitaleiro”, além da utilização de cooperação/atividades com atuação especializada (dentre elas a lavagem de dinheiro). Portanto as práticas de prevenção ao financiamento do terrorismo devem ser composta por estruturas profissionais complexas – observando as distintas realidades regionais, quer sejam socioeconômicas, legislativas ou criminais, o que demanda uma abordagem integrada de governança global – com a colaboração público/privada, disponibilização de bancos de dados que alertem a ocorrência de movimentações financeiras atípicas, além da coordenação e formulação de regulamentação financeira com uma abordagem colaborativa e efetiva, entre setores acadêmicos, de inteligência, de segurança e financeiro, público e privado.

Villamarín (2006, p.144) alerta para as estimativas do Banco Mundial que, permanentemente, circulam nos mercados econômicos internacionais entre 600 e 700 bilhões de dólares provenientes do narcotráfico em busca de legalização, com o agravante de que parte desses recursos está destinado a financiar grupos terroristas na África e no Oriente Médio.

À medida que o crime organizado usa a lavagem de dinheiro para reintegrar o dinheiro ilícito e poder usá-lo, os terroristas, também, financiam suas atividades radicais e usam de atividades ilegais para gerar fundos, adotam medidas para ‘colocar, ocultar e reintegrar’ o dinheiro ao sistema financeiro. Lasmar (2019) alerta que, conforme tornam-se maiores e organizam-se de maneira mais complexa, as necessidades financeiras das redes terroristas também crescem – possuem orçamentos, estruturas empresariais e documentações relativas às atividades operacionais – no entanto, as baixas quantias financeiras que são movimentadas por

estes grupos (intencionalmente) são de difícil investigação às unidades de inteligência financeira⁷ detectar, requerendo um trabalho integrado entre os setores de segurança e as instituições financeiras públicas e privadas. O GAFI (2012) aponta que negócios que não requerem qualificações formais ou altos investimentos e lidam com grande volume de dinheiro em efetivo são especialmente atrativos para grupos terroristas, isso porque um alto volume de transações financeiras de baixo valor, normalmente, recebem pouca fiscalização e podem ser manipuladas para ocultar recursos ilegais.

Segundo Trinkunas (2019), o aspecto empresarial pode, também, ser evidenciado com as estratégias realizadas para a manutenção das atividades terroristas – e não somente para a prática dos atentados, a exemplo de evitar a publicidade de transações/operações/movimentações financeiras e, conforme o autor, buscam conscientemente por jurisdições de menor risco de detecção de suas movimentações financeiras, o que indica, por exemplo, uma necessária preocupação das instituições financeiras quanto a possibilidade de responsabilização pelo financiamento do terrorismo, na eventual fragilidade de normativos e regulamentação relacionadas aos sistemas econômicos e financeiros nacionais e internacionais.

Não é possível adotar uma política única de prevenção ao financiamento do terrorismo para todos os grupos e países (Lasmar, 2019, p.137), é preciso considerar as peculiaridades de cada região, os grupos terroristas operam em realidades socioeconômicas e em ambientes de segurança diferentes, portanto utilizam-se de métodos distintos de financiamentos e associam-se a diversos atores, inclusive convergem com o crime organizado.

Compreender as diferentes necessidades dos grupos, as particularidades regionais, as dinâmicas financeiras e o uso dos recursos por cada grupo ou rede terrorista é importante para atuar na prevenção. Além disso, é necessária a tipificação do que é terrorismo, mesmo que imprecisa devido as complexidades, considerando as idiossincrasias regionais, sobretudo diante da realidade interna e nacional brasileira, para fins da prevenção ao financiamento do fenômeno.

Diante deste cenário e, levando em consideração que as principais diretrizes dos tratados internacionais para a prevenção ao financiamento do terrorismo recomendam a *implementação de medidas no âmbito financeiro que assegurem controles*, ou que sejam identificados os *autores de transações financeiras*, além da obrigação de informar operações

⁷ No Brasil, a Unidade de Inteligência Financeira é o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), enquanto nos EUA é o FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network), por exemplo.

atípicas e suspeitas às unidades de inteligências e que sejam mantidos registros “das transações domésticas e internacionais” – ‘os tratados’ não estabelecem parâmetros e critérios, apenas recomendam e obrigam que as instituições financeiras tenham procedimentos e mecanismos de prevenção e controles próprios.

Neste sentido e, considerando a escassez de orientações efetivas e práticas vigentes, para a prevenção ao financiamento do terrorismo, esta pesquisa acadêmica pode contribuir com o sistema financeiro e seus órgãos reguladores, considerando o contexto brasileiro.

3. Marcos normativos para a *prevenção* ao financiamento do terrorismo

3.1 Marcos internacionais

Em 1988 o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia⁸, adotou os chamados Princípios da Basileia⁹, instituindo uma declaração conjunta para evitar que o setor bancário fosse usado como instrumento para a lavagem de dinheiro. Os Princípios da Basileia preveem políticas e procedimentos básicos a serem adotados pelos bancos para evitar a movimentação, transferências e depósitos de dinheiro com origem duvidosa, mencionam a identificação de clientes, medidas preventivas, adoção de padrões éticos e o conceito de transações suspeitas.

Após a instituição desses Princípios e conforme reforça a pesquisa de Corrêa (2013, p. 34), os bancos foram advertidos a não fornecer produtos e serviços a clientes que pretendam enganar as autoridades, tomar medidas concretas caso saibam da origem ilícita de depósitos ou transações (como o encerramento de contas ou o congelamento de contas bancárias) e manter os registros de suas transações.

Em 1989 houve a criação do FATF – Financial Action Task Force on Money Laundering (em português, o GAFI – Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de

⁸ O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (Basel Committee on Banking Supervision) é um fórum internacional com o objetivo de formular recomendações para a regulação, a supervisão e as melhores práticas bancárias para manter a estabilidade financeira. Foi criado em 1974 no âmbito do Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements – BIS) por representantes dos bancos centrais da Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça. (Banco Central do Brasil, [s.d.]).

⁹ Podem ser divididas em três momentos: Acordo de Basileia I, de 1988; Basileia II, de 2004 (revisão do primeiro acordo para aprimorar as avaliações e mensurações de riscos incorridos por instituições financeiras – risco de crédito, risco de mercado, risco operacionais etc.); e Basileia III, de 2010 (uma resposta à crise financeira internacional de 2008, com o objetivo de fortalecer a capacidade das instituições financeiras absorverem choques/cenários de estresse provenientes do próprio sistema financeiro ou dos demais setores da economia) (Banco Central do Brasil, [s.d.]).

Dinheiro), estabelecido na Conferência do G7¹⁰ – Grupo dos Sete que aconteceu em Paris, na França, em resposta ao aumento dos crimes de lavagem de dinheiro e as ameaças aos sistemas bancários e financeiros, a partir de uma ação intergovernamental entre os países membros da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Sua criação teve como principal objetivo promover a proteção do sistema financeiro internacional e não é regulado por tratados ou convenções internacionais, o seu mandato é conferido pela relação de parceria entre os governos membros e seus ministros (Hayes, 2012).

Woloszyn (2016, p. 155) argumenta que, no que se refere ao financiamento do terrorismo, o ano de 2000 foi um marco por duas importantes iniciativas adotadas pelas Nações Unidas: A Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada, conhecida como Convenção de Palermo, que aprofundaria o tema criminalizando o branqueamento de capitais quando caracterizado como transnacional e o reconhecimento da competência dos Estados-membros com relação as transações financeiras mesmo que fora de seus territórios, além da Convenção Internacional para a Supressão ao Financiamento do Terrorismo. O autor menciona, ainda, que a importância da Convenção de Palermo está em enquadrar o terrorismo como crime organizado transnacional, como por exemplo o tráfico internacional de drogas, armas, pessoas ou a pirataria. Ficando evidente que a ONU considera que as mesmas ações definidas para o combate ao tráfico devem ser aplicadas no combate ao terrorismo, consequentemente na prevenção ao financiamento do terrorismo.

Em 28 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança aprova, de forma unânime, a Resolução 1373 – a partir de então a ONU passa a criminalizar o apoio (ativo ou passivo) ao terrorismo, requerendo o rápido congelamento de fundos de indivíduos e grupos considerados terroristas, o compartilhamento de informações pelos Estados-Membros e a prestação de assistência técnica para reforçar a cooperação multilateral na área (ONU, 2001b).

São premissas importante da Resolução a implementação pelos Estados de medidas de combate ao terrorismo em áreas como: regulação financeira, controle migratório e alfandegário, segurança de documentos de viagem, comércio de armas, explosivos e materiais nucleares, químicos e biológicos, e o uso de tecnologias de comunicação (ONU, 2001b). Nota-

¹⁰ O Grupo 7 é a cúpula do poder mundial. Fundado em 1975, para reunir os Chefes de Estado ou governo das maiores economias do mundo na época (Alemanha, Estados Unidos, Japão, Itália e Reino Unido, somando-se no ano seguinte o Canadá) para que discutir questões de economia, política mundial. O tema do terrorismo está presente nos comunicados do G7 desde 1981, durante reunião de Ottawa, quando é emitida a primeira declaração sobre o tema, na qual o financiamento a grupos terroristas e o sequestro de aviões são as questões apontadas como preocupantes pelo grupo (G7, 1981).

se aí a necessidade e urgência de uma abordagem integrada com cooperação bilateral, regional e internacional e no que diz respeito ao compartilhamento de informações sobre o terrorismo.

Em 2001, o GAFI (2012) adicionou à sua missão o combate ao financiamento do terrorismo e, em 2012 somou às suas funções os esforços para conter o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. O Grupo possui como objetivos promover a implementação de medidas legais, regulamentares e operacionais para combater as práticas acima citadas, bem como demais ameaças à integridade do sistema financeiro internacional e, monitora as implementações das medidas nos países, revisa técnicas e promove a adoção e implementação global de suas recomendações.

Segundo Hayes (2012), o GAFI se dedica a produzir e atualizar recomendações, que podem ser caracterizadas como planos de ação, considerados pelo grupo como padrões internacionais a serem seguidos e no ano de 2004 divulgou o conjunto de nove Recomendações Especiais sobre financiamento do terrorismo, que passaram a ser combinadas às 40 já existentes sobre lavagem de dinheiro, formando uma estrutura básica para detectar, prevenir e suprimir o financiamento do terrorismo e de grupos terroristas, entre essas destacam-se as Recomendações 5, 6 e 8.

A Recomendação 5 define que o financiamento do terrorismo *deveria* ser criminalizado pelos países (não apenas o financiamento de atos terroristas, mas também o financiamento de organizações e de terroristas individuais) (GAFI, 2012). Mendonça (2013, p. 108) destaca que o tempo verbal empregado nas Recomendações do GAFI não sugerem qualquer obrigatoriedade, trata-se apenas de mera sugestão “os países deveriam”. O verbo, no tempo mencionado, permeia todas as recomendações do GAFI e denotam, claramente, o sentido de “dever”, de “haver de”, não possuindo a ideia de obrigatoriedade (Mendonça, 2013, p. 109).

A Recomendação 6 impõe a implementação de sanções financeiras relacionadas ao terrorismo – em conformidade com as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que por meio de um conjunto de Resoluções determina o congelamento de ativos de pessoas ou entidades que participem “no financiamento, planejamento, facilitação, preparação ou prática de atos ou atividades” consideradas terroristas (GAFI, 2012).

E finalmente a Recomendação 8 menciona medidas para evitar a utilização abusiva das organizações sem fins lucrativos, consideradas vulneráveis, por gozarem da confiança do público, terem acesso a fontes de financiamento consideráveis, possuírem presença mundial (GAFI, 2012).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas possui um papel relevante na aprovação de diversos tratados e Resoluções visando a mitigação das práticas de financiamento ao

terrorismo. Destaca-se a Resolução nº 1.540, de 28 de abril de 2004, que advertiu para a proibição de serviços financeiros para a transferência e exportação de armas consideradas de destruição em massa, bem como seus meios de entrega e materiais relacionados ou qualquer outra forma de apoio financeiro a organizações ou pessoas ligadas a esse comércio.

Em 21 de agosto de 2014, o Conselho promulga a Resolução nº 2161 e, segundo argumenta Woloszyn (2016, p. 155) foi dado ênfase as Recomendações 10, 11 e 12 (GAFI, 2012), que de uma maneira geral reforçam os procedimentos acerca da Recomendação 6, sobre sanções relativas ao terrorismo e ao seu financiamento e a imposição de procedimentos de processo legal com método de comprovação baseado em "fundamento razoável" ou "base razoável", recolher ou solicitar o máximo de informação possível de todas as fontes relevantes de financiamento. Além disso recomenda-se às instituições financeiras a agirem firme e decisivamente na interrupção dos fluxos de fundos e outros ativos financeiros e recursos econômicos para indivíduos e entidades ligados ao terrorismo e impedir o abuso de organizações sem fins lucrativos, dos sistemas de remessas informais/alternativos e do movimento físico transfronteiriço de dinheiro.

Ademais em 2014 pela Resolução 2178 do CS/ONU, e em 2015, com a Resolução 2253 do CS/ONU, amplia-se as recomendações dos mecanismos de regulação para englobar o Grupo Estado Islâmico e seus agentes de recrutamento e financiamento (ONU, 2014, 2015).

E, em 2015, o Conselho aprova a Resolução de nº 2199, de 12 de fevereiro de 2015, reforçando a atenção aos mecanismos de controle contra quem financia grupos terroristas internacionais, com referência especial ao grupo terrorista Estado Islâmico. As instituições financeiras passaram a ter a obrigação de identificar e reportar transações suspeitas as suas unidades de inteligência financeiras, para que a partir de então fosse possível tomar decisões políticas, estabelecimento de sanções e consequentemente o congelamento de ativos conforme De Goede (2018).

O estabelecimento da criação local de uma UIF – Unidade de Inteligência Financeira (do inglês Financial Intelligence Unit), nos países signatários do GAFI, foi a partir da Recomendação No. 29. A UIF serve como um centro nacional para receber e analisar declarações de operações suspeitas (Suspicious Transactional Reports), auxiliar nas investigações policiais nacionais com informações financeiras, e disseminar dos resultados dessa análise (GAFI, 2012), com isso houve o fim do princípio de sigilo nas transações financeiras (Hayes, 2012).

Conforme os Princípios da Basileia (Banco Central do Brasil, [s.d.]), todos os bancos e instituições financeiras tiveram que adotar medidas e estruturas de compliance adequadas e

efetivas e auditorias internas para lidar com os riscos do financiamento do terrorismo, adotando o uso de parametrizações algorítmicas e softwares para o cruzamento dados com celeridade, contribuindo para as avaliações e determinação do que é considerado atipicidade em uma movimentação financeira (Banco Central do Brasil, [s.d.]).

A definição da movimentação financeira suspeita advém da criação de um modelo do que é “normal” e esperado financeiramente, sendo possível especificar padrões de comportamento dos clientes, além de antecipar como eles irão se comportar no futuro e adotar ações preventivas (Basel Committee on Banking Supervision, 2001). Essa atuação, com base na subjetividade e na suspeita, gera relatórios às unidades de inteligências dos países aos quais os bancos e instituições financeiras fazem parte.

De Goede (2018) argumenta que as informações, contidas nos relatórios que são elaborados pelas instituições financeiras e encaminhados as unidades de inteligência, são processadas por meio da aplicação de sucessivos filtros, dentre eles o uso das diversas listas e bases para identificação de suspeitos, filtro geográfico que inclui áreas e territórios específicos considerados de alto risco, que mudam de tempos em tempos. No geral foca-se em paraísos fiscais, países que possuem reputação de serem apoiadores de terroristas e Estados classificados como falidos.

Entende-se que houve a instituição de regramento, internacional, para a prevenção ao financiamento do terrorismo com vistas a monitorar, analisar e reportar transações suspeitas, focadas em identificar possíveis atividades terroristas conforme o *entendimento das instituições reguladoras internacionais*, sem considerar as peculiaridades e particularidades das diversas regiões do globo terrestre.

3.2 Marcos nacionais

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, não contempla a definição de terrorismo, menciona-o em dois artigos, prevendo em seu artigo 4º “o repúdio ao terrorismo como um dos princípios norteadores das relações externas do Brasil” e no artigo 5º, especificamente no inciso XLIII, menciona o caráter hediondo do delito, “trazendo todas as consequências jurídicas, como a insusceptibilidade de fiança, graça ou anistia”.

A Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998, de acordo com a sua própria ementa, inovou o ordenamento jurídico-criminal brasileiro em três principais pontos e sentidos: dispôs sobre o crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, criou um sistema preventivo

próprio de utilização do sistema financeiro em relação aos ilícitos previstos na Lei, e criou o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

O COAF, UIF – Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, além de atuar como órgão regulador dos setores econômicos sem reguladores e fiscalizadores próprios, recebe das instituições financeiras, examina e identifica as comunicações e ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, coordenando os mecanismos de cooperação e de troca de informações, entre diversos atores (sistema financeiro, governo, órgãos de segurança pública) que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate das práticas delitivas para a aplicação das penas administrativas cabíveis e pertinentes. Atualmente vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil, possui atribuições especificamente relativas à prevenção da lavagem de dinheiro e na prevenção ao financiamento do terrorismo.

Com relação ao terrorismo, a redação original da Lei nº. 9.613 previu como um crime antecedente à lavagem de dinheiro em seu artigo 1º, inciso I.

O financiamento do terrorismo foi incluído a partir da edição da Lei nº. 10.701/2003, que teve como objetivo alterar e acrescentar à Lei nº 9.613/1998 a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos.

Com a Lei nº. 12.683/2012, houve mais uma alteração da Lei nº 9.613/1998 e, atualmente, qualquer infração criminal pode ser considerada como crime antecedente, desde que, logicamente, sua natureza esteja em compatibilidade com o delito de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores – incluindo-se (e persistindo) o terrorismo e o seu financiamento.

Os temas relacionados ao terrorismo e seu financiamento nunca tiveram alguma prioridade legislativa no Brasil, seja pela falta de estudos criminológicos adequados e empirismo ou em razão de outros problemas nacionais serem considerados mais graves, inclusive foi o último país sul-americano a adequar sua legislação às recomendações do GAFI e às resoluções do CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas (Nunes, 2017, p. 61).

Conforme o país demorava em contemplar a problemática do terrorismo, mesmo tendo assumido compromissos internacionais (Resoluções nº. 1.267/1999 e 1373/2001 da ONU), no ano de 2010 o Brasil recebeu uma série de avaliações indicando algumas deficiências graves quanto a ausência de tipificação específica do delito de terrorismo e do crime de financiamento do terrorismo.

Persistindo na inexistência de normativos e atitudes relevantes, segundo Veiga (2019, p. 95) em 2014 o Brasil se tornou o único Estado-membro integrante do G20 que não havia tratado minimamente sobre a matéria do financiamento e outras práticas de terrorismo, o país

foi advertido por essa omissão pelo GAFI e, conforme nos esclarece France (2018, p. 191-192), em 2015 o Brasil recebeu a visita do Presidente do GAFI que pressionou as autoridades brasileiras a aprovar uma legislação que colocasse o país no nível dos padrões globais, sob pena de sofrer consequências econômicas e mercadológicas com a comunidade internacional e com a possibilidade de rebaixamento do nível do grau de investimento no país mediante o entendimento e a atuação das agências internacionais classificadoras e especializadas em análise de risco dos países.

Buzzanelli (2013, p.10) argumenta que alguns compreendiam que as leis penais existentes já seriam suficientes, muitos mostraram-se temerosos quanto ao perigo de enquadramento de movimentos sociais como terrorismo e há, ainda, os que argumentaram que a lei seria desnecessária sob o argumento de que a possibilidade de atentados é mínima ou porque a iniciativa iria atrair a ira dos terroristas contra o país.

O fato de o país não possuir a legislação específica para o combate e prevenção ao terrorismo e seu financiamento fez com que em 2015, o Brasil tenha sido citado pelo GAFI/FATF como um país que não cumpria os tratados internacionais, em particular, a recomendação nº 2 do órgão em relação à adoção de uma legislação que criminalizasse o financiamento do terrorismo. Segundo Machado e Gonçalves, (2015, p.22) isso assinalou que o território não cooperativo às recomendações do GAFI e representou um sinal vermelho para o mercado financeiro, desestimulando as transações no país, além do risco de o país entrar na lista restritiva do GAFI por conta da falta de legislação que criminalizasse o financiamento do terrorismo.

Segundo Munhoz (2019, p. 73), para atender agilmente à exigência do Comitê Olímpico Internacional em consideração às Olimpíadas de 2016 em território brasileiro, com a presença de diversos atletas provenientes de países assolados pelo terrorismo, em 18 de junho de 2015 a Presidência da República enviou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 2.016 posteriormente se transformou na Lei nº. 13.260/2016, onde o Brasil buscou uma integração com as diretrizes de órgãos internacionais no tratamento legal do terrorismo e regulamentou o artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição da República, enrijecendo o tratamento jurídico-penal ao delito de terrorismo, tornando-o insusceptível de fiança, graça e anistia (Veiga, 2019, p. 96).

A Lei nº. 13.260/2016 é o principal instrumento legislativo brasileiro sobre o tema terrorismo. Esta Lei disciplinou o crime de terrorismo, tratou de disposições investigatórias e processuais e reformulou a definição de organização terrorista (Artigo 1º). Além de prever o tipo penal de terrorismo, o ato terrorista, a motivação terrorista, a finalidade terrorista e

resultado, ela também delimita o que não pode ser considerado como delito de terrorismo (Artigo 2º).

A Lei “exige quatro requisitos” para a configuração do tipo penal em questão, sendo “a prática de atos terrorista, expressamente listados no texto legal”, a “motivação consistente em xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e [ou] religião”, “a finalidade específica de provocar terror social ou generalizado” e “o resultado concreto de expor a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública (Munhoz, 2019, p. 99-100).

A Lei dispõe, ainda, sobre o crime de “promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista” (Artigo 3º), criminaliza os atos preparatórios do terrorismo e os atos de “recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade” e os de “fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade” (Artigo 5º), e estabelece o tipo penal do financiamento do terrorismo (Artigo 6º). Ao fim estabelece que a Lei de Organização Criminosa (nº 12.850, de 2 de agosto de 2013) se aplica para a “investigação, processo e julgamento” dos crimes ali previstos (Artigo 16).

A Lei nº. 12.850/2013, além de dispor sobre organização criminosa e o seu tipo penal, regulamentou “a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal” (Artigo 1º) e, com relação ao tema terrorismo, o artigo 1º, § 2º, inciso II, houve o estabelecimento de que as investigações, os procedimentos e processos criminais elencados devem ser aproveitados para o fenômeno do terrorismo e aplicado às organizações terroristas.

Importante ressaltar que como principal instrumento jurídico brasileiro sobre o tema terrorismo, a Lei nº. 13.260/2016, segundo Ponte (2017, p. 145-146), não está isenta de críticas, a exemplo da falha em não prever o terrorismo praticado com objetivos e motivações exclusivamente políticos além de não considerar as idiossincrasias criminais da realidade brasileira e/ou do Sul Global, que em capítulos seguintes serão elaborados os comentários.

Já a Lei nº. 13.810/2019 dispõe sobre o “cumprimento de sanções impostas por resoluções do CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas” para a “indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados” (artigo 1º).

Se faz necessário comentar que, fora as medidas assecuratórias previstas – também reguladas pela Lei nº. 13.810/2019 – A Lei nº. 13.260/2016 não prevê mecanismos hábeis de controle e prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

Importante observar que, em relação à prevenção ao financiamento do terrorismo no Brasil – o Artigo 25 da Lei nº. 13.810/2019 determina que os órgãos reguladores ou fiscalizadores é que deverão editar as “normas necessárias ao cumprimento das disposições desta Lei”, ou seja, fica a cargo e responsabilidade das instituições financeiras e órgãos reguladores “orientar, supervisionar e fiscalizar o cumprimento das medidas de indisponibilidade de ativos”, inclusive aplicando-se eventuais sancionamentos (Artigo 10).

A partir de então os instrumentos infralegislativos brasileiros referentes ao sistema de prevenção financeira do terrorismo da Lei nº. 9.613/1998, foi incorporado e concretizado por normativas específicas de órgãos reguladores e instituições financeiras.

São diversos os órgãos reguladores e fiscalizadores que atuam na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo em seus respectivos ambientes econômicos, a partir do estabelecimento de normas e procedimentos operacionais destinados às suas instituições financeiras e demais atores regulados e fiscalizados.

O COAF, atualmente vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil¹¹, recebeu da Lei nº. 9.613/1998 atribuições relativas à prevenção da lavagem de dinheiro e o combate ao financiamento do terrorismo. Além do COAF, que recebe das instituições financeiras e examina as movimentações financeiras suspeitas de atividades ilícitas e comunica às autoridades competentes nas situações criminosas ou com tais indícios, tem, ainda a atividade de coordenação e proposta de mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes de combate às práticas delitivas e a aplicação das penas administrativas cabíveis¹² – o Brasil possui os seguintes atores e reguladores para o tema prevenção ao financiamento do terrorismo:

¹¹ BRASIL. Lei nº. 13.974, de 7 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13974.htm. Acesso em 01 mai. 2024.

¹² Ministério da Economia. COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>. Acesso em 01 mai. 2024.

**Tabela 01 – Atores e reguladores brasileiros para
a prevenção ao financiamento ao terrorismo**

BCB	Banco Central do Brasil
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COFECI	Conselho Federal de Corretores de Imóveis
COFECON	Conselho Federal de Economia
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DREI	Departamento de Registro Empresarial e Integração
ECLLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos (com o SARB-Sistema de Autoregulação Bancária)
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
PREVIC	Superintendência de Previdência Complementar
SEFEL	Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Cada ator citado, acima, possui sua importância, relevância e atuam conforme seu nicho de atividade na prevenção ao financiamento do terrorismo por meio de suas normas. Todas, a partir do ator principal que é o Banco Central do Brasil, regulamentam suas atividades visando a preservação do uso de seus serviços e produtos – quer sejam serviços financeiros, venda de produtos financeiros (a exemplo da CVM com o mercado de capitais) ou mesmo conservação do patrimônio histórico, artístico e paisagístico do Brasil para coibir danos e ameaças ao patrimônio cultural, aplicar sanções previstas em lei para garantir a preservação dos bens e gerir o Patrimônio Cultural Brasileiro (a exemplo da IPHAN), haja vista ser uma das diretrizes do Banco Central do Brasil o monitoramento de depósitos ou aportes em espécie em contas de clientes que exerçam diversas atividades comerciais, como exemplo citamos as relacionadas a negociação de bens de luxo ou de alto valor, tais como obras de arte, imóveis, barcos, joias, automóveis ou aeronaves.

São diversas as circulares, resoluções e instruções que merecem visibilidade. A Tabela 02, logo mais abaixo, demonstra e descreve em breves explicações o conteúdo dos principais normativos que regulamentam o sistema financeiro brasileiro no tema prevenção ao financiamento do terrorismo.

Um dos instrumentos mais representativos para a prevenção ao financiamento do terrorismo, no Brasil, é a Circular nº 3.978/2020 do BCB, um dos principais órgãos reguladores do sistema financeiro do país – e possui uma Carta Circular nº 4.001/2020 que dá suporte e

subsídios, uma vez divulgar a relação de operações e situações que podem ser consideradas financiamento do terrorismo.

A Circular 3.978/2020 dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com relação à prevenção da utilização do sistema financeiro nacional para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

Tabela 02 – Principais normativos do sistema financeiro brasileiro para prevenção ao financiamento do terrorismo

Número	Data	Tipo	Órgão Regulador	Resumo
9.825	05/06/2019	Decreto Federal	Presidência da República	Regulamenta a Lei nº 13.810, de 08/03/2019, que dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por designações de seus comitês de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.
3.978	23/01/2020	Circular	BCB Banco Central do Brasil	Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições financeiras visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e de financiamento do terrorismo.
4.001	29/01/2020	Circular	BCB Banco Central do Brasil	Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e de financiamento ao terrorismo, passíveis de comunicação ao Coaf.
612	18/08/2020	Circular	SUSEP Superintendência de Seguros Privados	Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos destinados especificamente à prevenção dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, ou aos crimes que com eles possam relacionar-se, bem como à prevenção do financiamento do terrorismo.
44	24/11/2020	Resolução	BCB Banco Central do Brasil	Estabelece procedimentos para a execução, pelas instituições financeiras, das medidas determinadas pela Lei nº 13.810 referente às sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a indisponibilidade de ativos.
50	31/08/2021	Resolução	CVM Comissão de Valores Mobiliários	Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa no âmbito do mercado de valores mobiliários.
262	31/03/2022	Instrução Normativa	BCB Banco Central do Brasil	Esclarece aspectos operacionais dos procedimentos estabelecidos na Resolução BCB nº 44, de 24/11/2020, para a execução de medidas determinadas pela Lei nº 13.810.

Fonte: Elaboração própria, 2024.

A Circular 3.978/2020 impõe, ainda, que as instituições financeiras devem implementar e manter políticas internas de prevenção ao financiamento do terrorismo, obriga a existência de uma estrutura de governança própria para aprovação de parâmetros, critérios e controles relacionados ao tema prevenção a lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, impõe a realização de abordagem e avaliação interna de risco, conforme os parâmetros estabelecidos pela própria instituição, além da obrigatoriedade dos procedimentos para conhecimento de clientes, funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados, obriga o registro das operações financeiras atípicas ou suspeitas e, a comunicação destas ao COAF.

Em seu Artigo 10, a Circular estabelece que as instituições financeiras devem realizar avaliação interna com o objetivo de identificar e mensurar o risco de utilização de seus produtos e serviços na prática da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, considerando, no mínimo, os perfis de risco dos clientes, o modelo de negócio e a área geográfica de atuação.

Menciona ainda que devem ser definidas categorias de risco que possibilitem a adoção de controles de gerenciamento e de mitigação reforçados para as situações de maior risco e a adoção de controles simplificados nas situações de menor risco. E que devem ser utilizadas, como subsídio à avaliação interna de risco, avaliações realizadas por entidades públicas do País relativas ao risco de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, e que para os procedimentos de conheça seu cliente devem obter a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do cliente, inclusive, mediante confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado. No Artigo 38, da referida Circular, há a seguinte definição “operações e situações suspeitas referem-se a qualquer operação ou situação que apresente indícios de utilização da instituição para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo” (Banco Central do Brasil, Circular nº 3.978, 2020, p. 16).

E por fim, no Artigo 61, menciona que as instituições financeiras devem instituir mecanismos de acompanhamento e de controle de modo a assegurar a implementação e a adequação da política, dos procedimentos e dos controles internos, incluindo:

- I - a definição de processos, testes e trilhas de auditoria;
- II - a definição de métricas e indicadores adequados; e
- III - a identificação e a correção de eventuais deficiências.

A adoção da ABR – Abordagem Baseada em Risco – que identifica e cataloga os maiores riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas existentes em determinada jurisdição (ANR, 2021) – é uma recomendação do GAFI (2012), segundo a qual os países precisam entender claramente os riscos de financiamento do terrorismo que os afetem e adaptar seus sistemas de prevenção ao fenômeno para tratar a natureza desses riscos, levando em consideração as seguintes premissas: ameaça, vulnerabilidade, consequência ou impacto e risco. O objetivo de um monitoramento de atividades de financiamento do terrorismo é compreender as ameaças e as vulnerabilidades antes que os riscos se materializem e, adotar as devidas medidas preventivas correspondentes. A premissa “Ameaça” serve como ponto de partida no desenvolvimento da compreensão do risco de financiar o terrorismo. Uma ameaça pode ser definida como uma pessoa ou grupo de pessoas (físicas ou jurídicas), objeto ou atividade com potencial de causar dano, por exemplo, ao Estado, à sociedade, à economia (GAFI, 2012). Atualmente, o Brasil reconhece como terroristas os grupos designados pelo CSNU, com base na Resolução 1.267, de 15/10/1999, sendo eles: a Al Qaeda e suas afiliadas, o Estado Islâmico e suas afiliadas, e o Talibã.

Para que se possa mapear os riscos de financiamento do terrorismo, a ideia de ameaça deve incluir organizações terroristas domésticas ou internacionais e seus facilitadores, seus recursos, assim como de atividades de financiamento de terrorismo passadas e presentes, além de indivíduos e populações simpáticas a organizações terroristas. Para realizar uma avaliação de risco de FT, é preciso compreender os grupos envolvidos na atividade terrorista, e o ambiente em que são cometidos os crimes antecedentes e gerados os recursos para identificar sua natureza e, se possível, seu tamanho ou volume.

No entanto, na elaboração desta pesquisa, observou-se que sobre o financiamento do terrorismo há bem menos informações divulgadas. Teider (2021, p. 111) argumenta que referente ao plano legislativo, o que se denota é uma (contínua) ausência de consideração e maturidade do legislador brasileiro em relação à prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, sendo possível assumir que, neste plano, a política criminal (e, portanto, política pública) constituiu-se como não fazer e não decidir neste sentido.

Segundo Buzzanelli (2013), é dever do Estado estabelecer, preventivamente, políticas, estratégias, ações de controle e planos para as eventuais emergências decorrentes de atos terroristas. O artigo 64, inciso I, da Lei nº. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), prevê que uma das incumbências do CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária é “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção de delito”. Justamente por este motivo o órgão apresenta-se dentro da estrutura institucional e jurídico-criminal brasileira

como um valioso contingente de informações, de análises, de deliberações e de estímulo intelectual e material às atividades de prevenção da criminalidade (Departamento Penitenciário Nacional, CNPCP-Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária).

Como exemplo, considerado o teor preventivo de uma legislação é importante mencionar que o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do quadriênio 2020-2023, documento que consolida o planejamento, a sistematização, as orientações, os objetivos e as ações para a Política Criminal Brasileira (CNPCP), além de frisar a questão da prevenção como uma das atribuições do órgão, ressalta que a atual versão do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária visa “redimir uma gritante lacuna nas políticas criminais brasileiras até hoje: a ausência de preocupação, no formular diretrizes da política criminal para prevenção de delito”, evidenciando-se assim o histórico descaso do Brasil com o teor preventivo em suas políticas criminais e políticas públicas (Teider, 2021, p. 108). O autor ressalta que a importância e a utilidade do ciclo de políticas públicas residem na ajuda para “organizar as ideias” e na tentativa de idealização, padronização e simplificação para “casos heterogêneos”. Em termos eminentemente práticos, considerando-se que “o sucesso de uma política pública se relaciona ao grau de conhecimento que se detém sobre o tema (Teider 2021, p. 122).

É notório que os marcos normativos brasileiros de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, não descrevem ou versam sobre o aspecto preventivo – apenas transferem às instituições a obrigatoriedade de criarem seus próprios procedimentos e mecanismos de controles, parâmetros, critérios e alertas de movimentações financeiras atípicas, ilícitas e/ou suspeitas. Caracterizando-se como “essencial o monitoramento e conscientização das reais ameaças que o fenômeno do terrorismo representa”, na medida em que “o fenômeno do terrorismo é algo que não deve ser subestimado” (Lasmar, 2015, p. 66-67)

Independentemente de ser iminente ou remota a possibilidade de sua ocorrência, é essencial o estabelecimento de controles, monitoramentos e conscientização das reais ameaças que o fenômeno do terrorismo e seu financiamento representam, destacando a urgência em considerar a realidade criminal brasileira e o aprimoramento das regulamentações, assegurando às instituições financeiras a mitigação do risco de utilização de seus produtos e serviços no financiamento de práticas relacionadas a este crime.

3.3 Tipologias de financiamento do terrorismo

No Brasil, o risco de um ataque terrorista – aos moldes estabelecidos pelas instituições internacionais (FATF, 2005) – é relativamente baixo, no entanto se considerarmos o contexto

brasileiro para as atividades relacionadas ao terrorismo criminal que esta pesquisa está abordando, o risco de financiamento do terrorismo é mais expressivo.

O COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) publicou em sua última versão da coletânea ‘Casos & Casos’ seis tipologias de casos de financiamento ao terrorismo para o contexto brasileiro – conforme a Tabela 03 abaixo – envolvendo valores expressivos, operações de câmbio, propriedades rurais, simulação de exportações e até a utilização de dólar-cabo e dólar-cabo reverso, com a descrição das atividades econômicas utilizadas e os sinais de alerta. Essa divulgação foi o resultado da cooperação do Coaf, por meio do Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa.

Com o levantamento dessas tipologias o COAF pretende aumentar a conscientização sobre os riscos de uso dos setores econômicos para cometimento de crimes vinculados ao financiamento do terrorismo.

Tabela 03 – Tipologias de financiamento do terrorismo

Atores	Atividades econômicas utilizadas
Grupos ou indivíduos extremistas em cidades-gêmeas ¹³	Mercado de câmbio Mercado paralelo de câmbio Instituições religiosas, educacionais e culturais Empresas privadas Lojas francas (free-shops) Empresas de fachada
Grupo extremista sunita ¹⁴ no exterior	Sistema Financeiro Nacional Mercado paralelo de câmbio Mercado de câmbio Empresas de fachada

¹³ Considera-se cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seca ou fluvial, integrada ou não por obras de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural. A definição só é válida para as cidades que tenham, individualmente, população superior a dois mil habitantes" (BARROS, 2018).

¹⁴ Sunitas e Xiitas são duas vertentes distintas dentro do Islã, dissidentes de interpretações religiosas e sucessórias conflitantes. A divisão remonta ao início do Islã e a sucessão após a morte do Profeta Muhammad. Essas duas vertentes, que compreendem a maioria dos muçulmanos no mundo, diferem em questões de liderança, interpretação religiosa e práticas. Os Sunitas seguiram o califado de Abu Bakr, que se tornou o primeiro califa (nome dado a um líder político e religioso) após a morte do Profeta Muhammad. Abu Bakr era um dos mais próximos ao Profeta e era visto como o líder natural para muitos muçulmanos. Tradicionalmente, o Brasil reconhece como terroristas os grupos designados como tal pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com base no regime da Resolução 1.267 do órgão, quais sejam: a Al Qaeda e suas afiliadas, o Estado Islâmico (ambos possuem relação, ainda que política, com os sunitas), suas afiliadas, e o Talibã (AL-MEDINA, 2022) (PEREIRA, 2007).

Grupo extremista envolvido com o agronegócio e comércio exterior	Comércio Exterior Sistema Financeiro Nacional Setor Agropecuário Mercado paralelo de câmbio Escritórios de Contabilidade Cooperativas agrícolas Empresas de fachada
Grupos ou indivíduos extremistas de células no exterior	Sistema Financeiro Nacional Mercado paralelo de câmbio
Grupos ou indivíduos extremistas por meio de transações de dólar-cabo "invertido"	Sistema Financeiro Nacional Mercado paralelo de câmbio Comércio Exterior Setor Agropecuário
Grupos extremistas com utilização de empresas de fachada	Sistema Financeiro Nacional. Comércio Exterior Empresas de fachada

Fonte: elaboração própria com base nos dados oferecidos pelo COAF, Coletânea de Tipologias de LD/FT – Casos e Casos (2021).

As tipologias, acima apresentadas, compõem o Macroprocesso de Tipologias que é parte integrante da primeira Coletânea Casos e Casos (COAF, 2021). Ainda segundo o COAF (2021), nos últimos anos, inúmeras investigações de combate a crimes graves como tráfico de drogas e organizações criminosas vêm alcançando êxito, a partir da adoção das estratégias disponibilizadas nesses materiais, com o desenvolvimento e aprimoramento da capacidade técnica das instituições de controle, fiscalização e persecução penal para conduzir investigações financeiras - visando contribuir com o desenvolvimento dessas competências, o COAF organizou a Coletânea de Tipologias.

3.4 Movimentações e operações financeiras que podem configurar financiamento do terrorismo

A Carta Circular nº 4.001/2020, do BCB, estabelece e divulga (o que para o Brasil passou a ser considerado) operações financeiras e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de financiamento ao terrorismo, previstos na Lei nº 13.260/2016, além

de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613/1998, conforme Tabela 04 abaixo.

Tabela 04 – Situações relacionadas a pessoas ou entidades suspeitas de envolvimento com financiamento do terrorismo

a) movimentações financeiras envolvendo pessoas ou entidades relacionadas a atividades terroristas listadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU);
b) operações ou prestação de serviços, de qualquer valor, a pessoas ou entidades que reconhecidamente tenham cometido ou intentado cometer atos terroristas, ou deles participado ou facilitado o seu cometimento;
c) existência de recursos pertencentes ou controlados, direta ou indiretamente, por pessoas ou entidades que reconhecidamente tenham cometido ou intentado cometer atos terroristas, ou deles participado ou facilitado o seu cometimento;
d) movimentações com indícios de financiamento ao terrorismo;
e) movimentações financeiras envolvendo pessoas ou entidades relacionadas à proliferação de armas de destruição em massa listadas pelo CSNU;
f) operações ou prestação de serviços, de qualquer valor, a pessoas ou entidades que reconhecidamente tenham cometido ou intentado cometer crimes de proliferação de armas de destruição em massa, ou deles participado ou facilitado o seu cometimento;
g) existência de recursos pertencentes ou controlados, direta ou indiretamente, por pessoas ou entidades que reconhecidamente tenham cometido ou intentado cometer crimes de proliferação de armas de destruição em massa, ou deles participado ou facilitado o seu cometimento;
h) movimentações com indícios de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa;

Fonte: elaboração própria com base na Carta Circular nº 4.001/2020, do BCB.

As operações ou as situações descritas acima servem para exemplificar como seria a ocorrência de indícios de suspeita em movimentações financeiras para que a partir destes “modelos” as instituições financeiras passassem a implantar seus procedimentos de monitoramento e prevenção ao financiamento do terrorismo.

Entende-se que, como a Circular nº 3.978/2020 não estabeleceu critérios e somente obrigou as instituições a estabelecerem e definir seus próprios processos, testes, trilhas de auditoria, métricas e indicadores adequados, a identificação e a correção de eventuais deficiências (Banco Central do Brasil, Circular nº 3.978, 2020, p. 21) – a Carta Circular nº 4.001/2020 (BCB, 2020) veio para divulgar a relação de operações e situações que *podem configurar* indícios de ocorrência dos crimes de financiamento ao terrorismo, previstos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (BRASIL, 2026), passíveis de comunicação ao COAF- Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

4. Análise estatística de movimentações e operações financeiras

Este capítulo propõe-se a demonstrar como o Sistema Financeiro Brasileiro rationaliza e instrumentaliza a prevenção ao financiamento do terrorismo, a partir da análise de um mil e sessenta (1060) operações financeiras, do exercício financeiro de 2023, que apresentaram atipicidades e/ou movimentações consideradas suspeitas de financiamento do terrorismo conforme filtros e parâmetros estabelecidos por uma instituição financeira brasileira, em consonância a Circular nº 3.978/2020, do BCB, que impõe que as instituições financeiras implementem critérios e controles, *próprios*, relacionados ao tema prevenção ao financiamento do terrorismo e que efetuem a avaliação interna de risco (de seus produtos e serviços serem utilizados no financiamento do fenômeno) conforme os parâmetros estabelecidos pela *própria* instituição.

As 1060 operações financeiras avaliadas foram consideradas atípicas ou suspeitas de financiamento do terrorismo de acordo com os filtros criados e parametrizados pela instituição financeira e foram observadas e analisadas por esta pesquisadora no exercício da profissão de auditora interna no tema prevenção ao financiamento do terrorismo, assegurado o compromisso do sigilo das demais informações, a exemplo de dados pessoais e cadastrais dos clientes, valores das movimentações, nome da instituição financeira – por não se tratarem de informações abertas ao público ou divulgadas pelo BCB ou COAF. Os filtros foram divididos em 18 grandes cenários/temas, conforme Tabela 05.

Para o estabelecimento destes filtros foram construídos algoritmos com a utilização de dados cadastrais e das transações financeiras de clientes (depósitos, aportes, transferências de recursos) sendo que cada filtro – ou cenários como também podemos nomear por não haver regramento que torne uma operação como modelo de movimentação de terrorismo, já que os órgãos reguladores preveem e obrigam as instituições financeiras a elaborarem seus próprios controles – é calculado individualmente gerando alertas (dentro do sistema de cada instituição financeira) e, conforme há a geração cada conta bancária, CPF ou CNPJ que estiver *enquadrada* nos critérios descritos nos cenários são automaticamente enviadas para uma esteira de análises, sob responsabilidade de técnicos, para posterior comunicação ao COAF.

Tabela 05 – Filtros (F) de movimentações financeiras que sugerem atipicidades ou suspeitas de financiamento do terrorismo, segundo uma instituição financeira brasileira

Código do Filtro	Descrição do Filtro
F1	Transações envolvendo pessoas ou entidades que figurem em listas restritivas de sanções
F2	Estrangeiros em regiões de fronteiras
F3	Estrangeiros que enviaram recursos a empresas recentes
F4	Ligados a sancionados
F5	Empresas recém-criadas com sócios jovens e estrangeiros
F6	Empresas de criptomoedas com transferências para empresas que operam câmbio
F7	Estrangeiros com depósito em região de risco e transferências para CNAEs dos ramos de confecção, colchões e eletrônicos
F8	Estrangeiros com depósito em região de risco seguido de pagamentos a empresas de criptomoedas
F9	Empresas com alteração no Quadro Societário (sócio sancionado ou ligado)
F10	Gastos no cartão com fonética de risco
F11	Concentração de gastos no cartão para compras de passagens aéreas
F12	Titular de cartão sancionado, ligado a sancionado ou citado em mídia referente a Financiamento do Terrorismo
F13	Pagamento de boleto em espécie com sacado citado em mídia relacionada a Financiamento do Terrorismo
F14	Contrapartes de ligados a sancionados
F15	Pagamento de boleto em espécie com portador citado em mídia relacionada a Financiamento do Terrorismo
F16	Pagamento de boleto com sacado citado em mídia relacionada a Financiamento do Terrorismo
F17	Envio de recursos ao exterior
F18	Transações com citado em mídia relacionada a Financiamento do Terrorismo

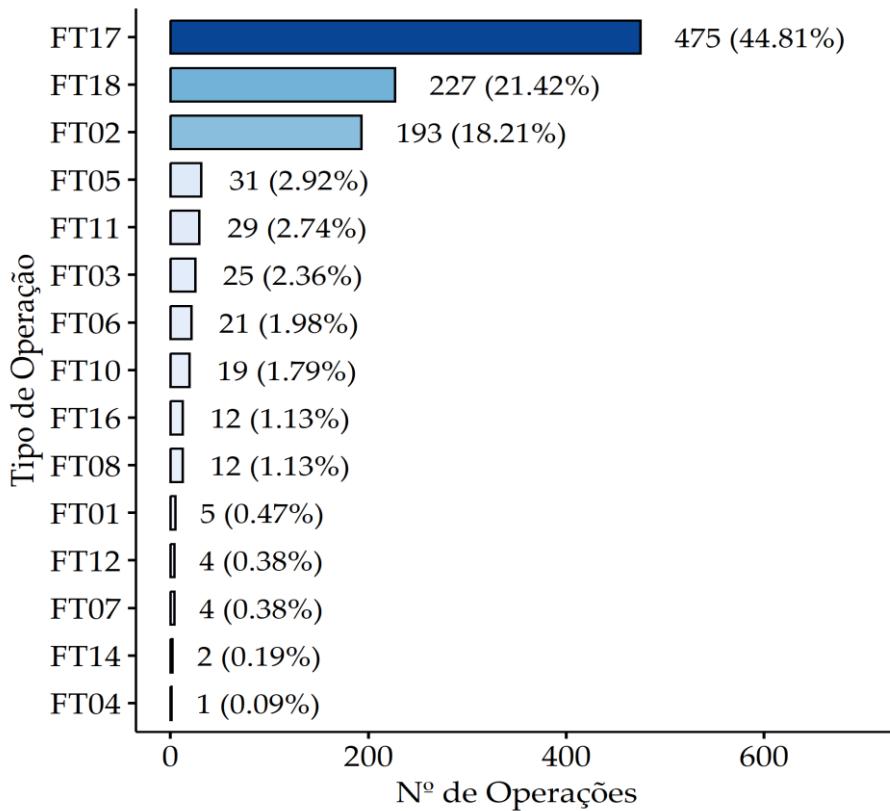
Fonte: Elaboração própria, 2024.

A análise estatística realizada para as 1060 operações, inclui medidas descritivas e testes de hipóteses. As medidas descritivas tal como frequência absoluta e percentuais foram utilizadas para descrever as características das variáveis e fornecer informações resumidas sobre os dados coletados. Todas as análises foram realizadas utilizando o ambiente de programação R, versão 4.3.2 (R Core Team, 2023).

A Figura 04 abaixo apresenta o número de operações por tipo de filtro (F). Observa-se que entre as 1060 operações, a operação de FT17 foi a mais prevalente com 475 ocorrências (44,81%) seguida de FT18 com 227 ocorrências (21,42%) e FT02 com 193 ocorrências (18,21%). As demais operações somam juntas 15,56% do total de operações e individualmente não atingem 3% das ocorrências.

Embora existam esses controles por filtros que podem categorizar atores de uma maneira simplista, observa-se que é, exatamente, pelo fato de homogeneizar e generalizar que estes mecanismos de controles produzem mais efeitos políticos, legais e descontextualizam da realidade brasileira – servindo ao controle de instituições internacionais, haja vista “elas” serem as receptoras (em seus sistemas financeiros) destes recursos e portanto querem transparência e conformidade com o que é regulamentado em seus países sedes.

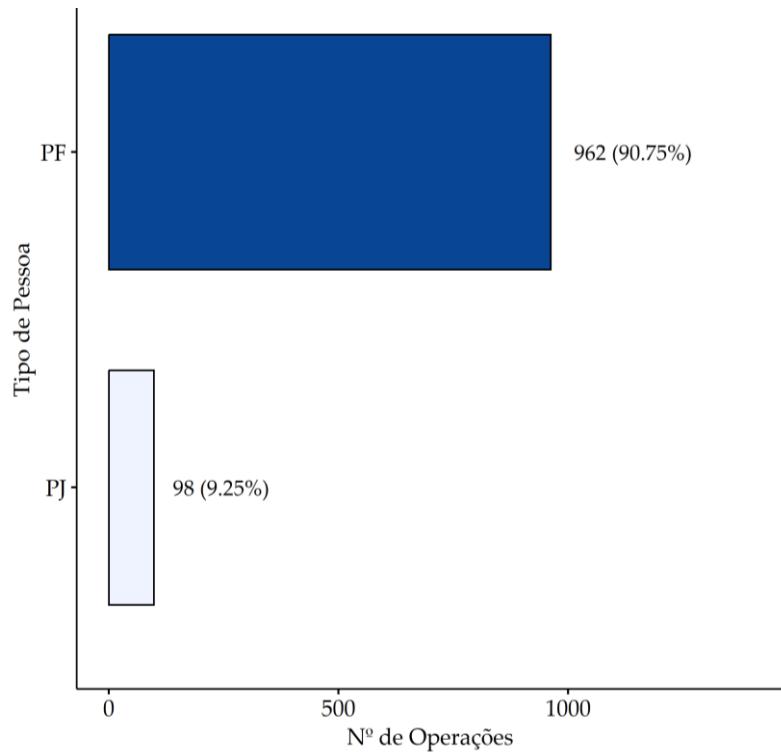
Figura 04 – Número de operações por tipo de filtro



Fonte: Elaboração própria, 2024.

A Figura 05 apresenta o número de operações por tipo de pessoa, sendo que 90,75% das operações foram realizadas por PF - Pessoas Físicas (962) e 9,25% foram realizadas por PJ - Pessoas Jurídicas.

Figura 05 – Número de operações por tipo de pessoa

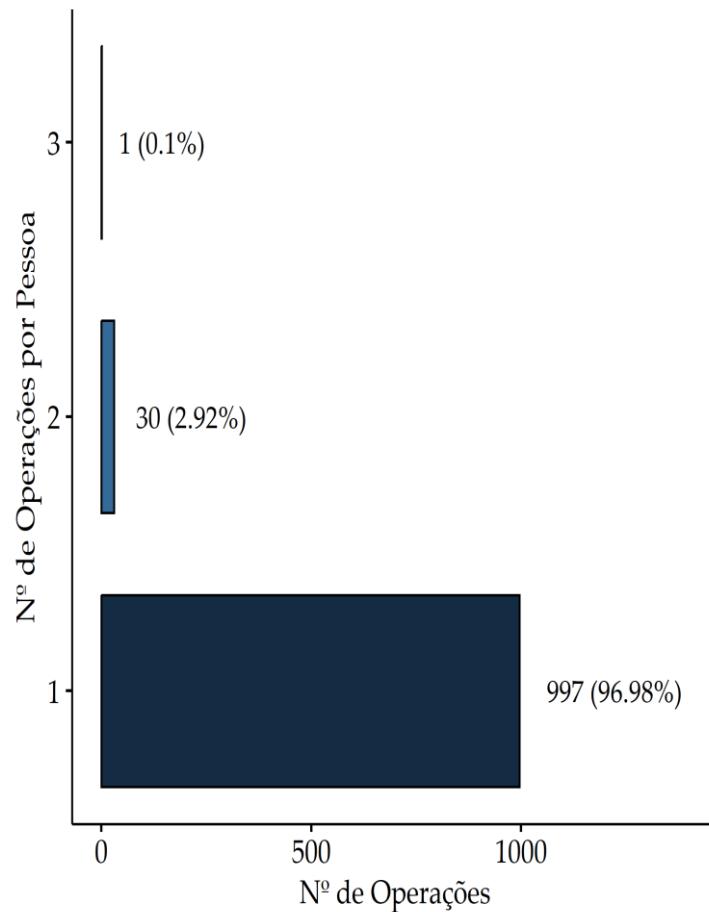


Fonte: Elaboração própria, 2024.

A Figura 06 apresenta a distribuição do número de operações por pessoa, sem distinção entre PF e PJ. Das 1028 pessoas diferentes que efetuaram operações, 96,98% destas (997) é de apenas uma operação, 2,92% das pessoas (30) fizeram duas operações e 0,1% (1) das pessoas fizeram três operações, portanto o fator reincidência não prevalece.

Aqui há ausência de padronização ou repetições, portanto não podemos considerar que os filtros produzem uma base com operações consideradas como *modelos* de financiar o terrorismo – as situações pouco ou nada se repetem. O que pode indicar que não há efetividade ao se considerar o que é estabelecido como regramento internacional de prevenção ao financiamento do terrorismo, quando observamos o terrorismo criminal por exemplo.

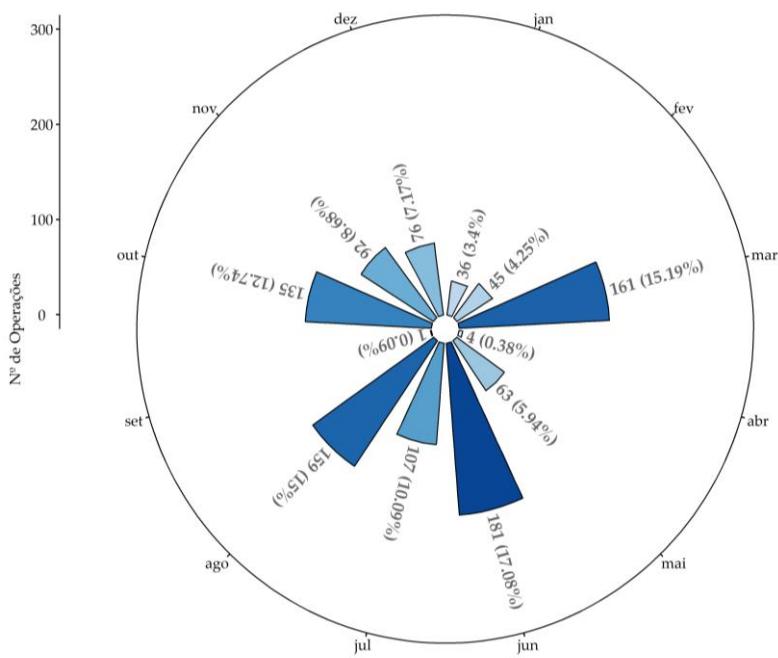
Figura 06 – Número de operações por pessoa



Fonte: Elaboração própria, 2024.

A Figura 07 apresenta o número de operações por mês. Os meses de maior número de movimentação são junho com 181 ocorrências (17,08%), seguido de agosto com 161 ocorrências (15,19%), março com 159 ocorrências (15%), outubro com 135 ocorrências (12,74%) e julho com 107 ocorrências (10,09%). Os demais meses somam juntos 29,9%. Há um padrão de redução na quantidade de operações entre um mês e outro indicando algum padrão cíclico. Por exemplo, em janeiro, fevereiro e março houve uma tendência de crescimento, decresce em abril e volta a crescer em maio e junho, leve queda em julho, volta a crescer em agosto, decresce em setembro, volta a crescer em outubro e decresce novamente em novembro e dezembro – embora haja um padrão cíclico, datas/meses não possuem relação com algum regramento internacional.

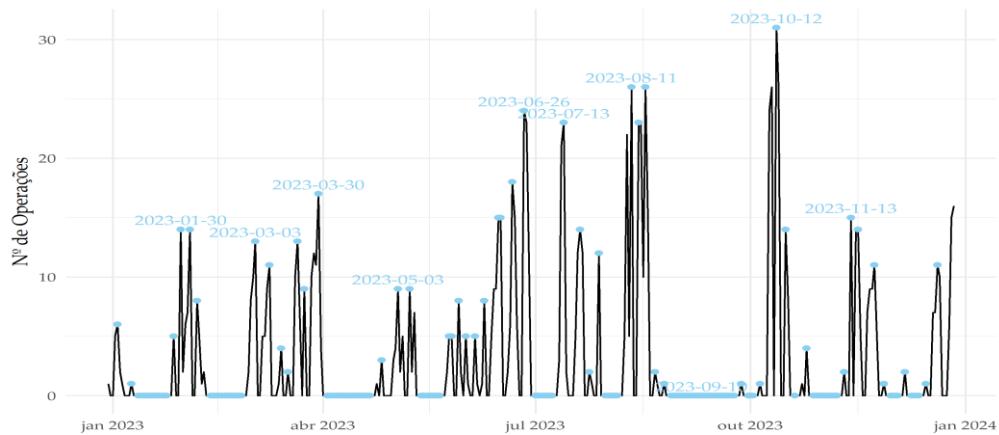
Figura 07 – Número de operações por mês



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Já a Figura 08 apresenta o número de operações por dia. Picos, respectivamente da maior quantidade para a menor, são observados nos dias 12 de outubro, 11 de agosto, 26 de junho, 13 de julho e 30 de março. Há períodos em que não há operação e sequências de vários dias com operações. Novamente, as movimentações não configuram um padrão.

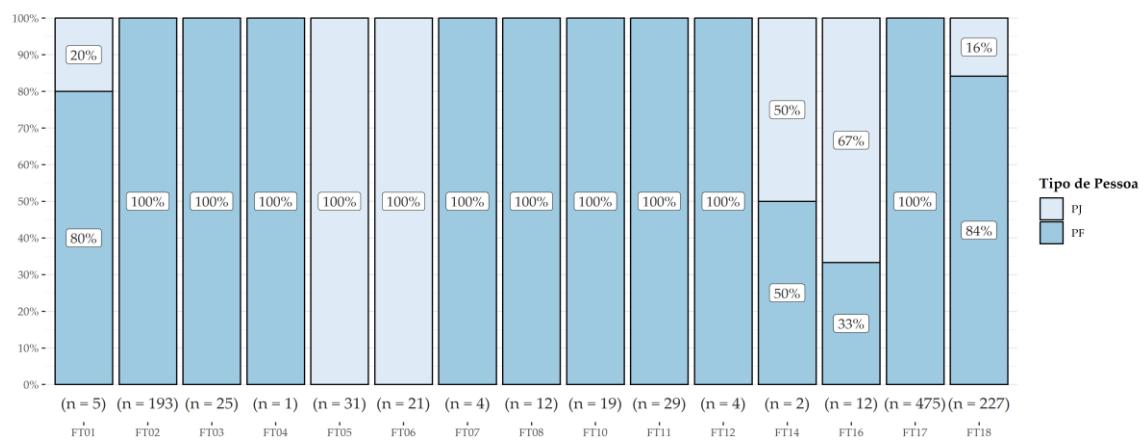
Figura 08 – Dispersão do número de operações diárias em 2023



Fonte: Elaboração própria, 2024.

A Figura 09 apresenta a distribuição do tipo de pessoa em cada tipo de filtro/operação. A maioria das operações foram executadas somente por pessoas físicas. Contudo, algumas operações foram realizadas tanto por PJ como por PF, em percentuais menores de PJ como FT18 (16%) ou FT01 (20%), 50% como FT14 ou na maioria como FT16 com 67%. E, as operações FT05 e FT06 foram totalmente executadas por PJ. O fato de as operações se concentrarem em pessoas físicas diz mais sobre os dados cadastrais que foram capturados e os tipos de filtros (se observarmos as movimentações – sem considerar atipicidades – tem mais o perfil de serem realizadas por PF mesmo, ou seja não nos provêm de dados sobre financiar ou não o terrorismo.

Figura 09 – Tipo de pessoa por filtro



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Embora há o estabelecimento de regras e recomendações – por instituições internacionais – com algum nível sofisticado de vigilância em massa com o objetivo de coletar dados que poderiam traçar um perfil pessoal, profissional, político e religioso completo e localizar supostos terroristas, as análises efetuadas nesta pesquisa demonstrou que não se pode dizer – mesmo com a aplicação de tais recomendações internacionais – que, com os atuais mecanismos de controle/filtros não há efetividade em traçar perfis/operações que possam ser consideradas suspeitas de financiar o terrorismo, ao contrário, todos os filtros demonstraram uma total pulverização ou pouca incidência/ocorrência, o que corrobora com o que disse Bernussi (2020, p. 102) de que parece não haver um perfil único ou homogêneo de quem financia o terrorismo, como o financiamento é feito e para que os recursos são destinados. Inclusive, para o terrorismo criminal não foram identificados filtros que considerassem essa tipologia.

5. Críticas e Propostas ao Sistema Financeiro em contribuição à *prevenção* ao financiamento do terrorismo criminal, considerando a realidade brasileira

A pesquisa demonstrou que, a partir da análise estatística de movimentações e operações financeiras, a aplicação de filtros – fundamentados em recomendações internacionais – pouco ou quase nada nos orientam para a adoção de mecanismos de prevenção ou controle do financiamento do terrorismo.

O filtro ou situação que, notadamente, teve maior relevância, durante o exercício de 2023, foi o F17-Filtro de nº 17-Envio de recursos ao exterior. Se as movimentações ao exterior possuírem como características serem realizadas em agências bancárias situadas em regiões de fronteiras e/ou portuárias, além do volume e quantidade maior de recurso movimentado ou se for identificado que o cliente interagiu, financeiramente, com uma quantidade de pessoas diferente do que ele opera usualmente, a exemplo do aumento repentino no perfil movimentado, e clientes com históricos de operações que tiveram períodos de inatividade e voltaram a operar – inevitavelmente, nesses casos há uma pontuação que fará com que esse cliente caia no filtro pela “atipicidade” o que essa pesquisadora considera correto que seja encaminhado para uma analise julgamental (esteira de análise).

Para se chegar a essas operações há o cruzamento de dados cadastrais, comportamentais e das operações financeiras, após – conforme mencionado – há analistas e especialistas em prevenção ao financiamento do terrorismo que fazem as tratativas caso a caso na determinação do que será considerado atípico e/ou suspeito.

Como não há modelos para padronizar a atuação do que deveria ser considerado um financiamento de terrorismo – ressaltando que a Circular nº 3.978/2020 (BCB, 2020) diz que as instituições devem estabelecer seus próprios critérios (portanto cada instituição tem suas próprias parametrizações) e, a Carta Circular nº 4.001/2020 (BCB, 2020) orienta quanto a algumas situações, mas não de maneira que seja possível a criação de modelos com o uso de algoritmos – a definição do que será comunicado ao COAF passa por filtros/cenários possíveis, conforme demonstramos no capítulo anterior. Dessa forma, não é possível especificar *padrões* de comportamento dos clientes, nem antecipar como eles irão se comportar no futuro para a adoção de ações preventivas.

O Artigo 20 da Circular 3.978/2020 (BCB, 2020, p. 07) estabelece que as instituições financeiras devem classificar seus clientes nas categorias de risco definidas na avaliação interna de risco elaborada internamente conforme critérios da instituição, com base nas informações obtidas nos procedimentos de qualificação de seus clientes. Ora, se cada uma faz a sua

avaliação, não há troca de dados ou bases comuns entre as instituições, base de inteligência – haja vista essa informação não ser concorrencial, ao contrário todas as instituições deveriam estar alinhadas, não há motivos para o não compartilhamento, entre as instituições, da mensuração do risco de utilização de seus produtos e serviços na prática do financiamento do terrorismo, conforme prevê o Artigo 10 da referida Circular (BCB, 2020, p. 03).

Considerando que a Lei nº. 13.260/2016 (BRASIL, 2016) é o principal instrumento legislativo brasileiro referente ao terrorismo (e demais fenômenos e condutas relacionadas), observa-se uma inadequação de nomeá-la como A Lei “Antiterrorismo” ou “Antiterror” – há, inclusive, a inadequação semântica e fenomenológica, haja vista a distinção entre “terrorismo” e “terror” – a legislação pouco ou nada descreve sobre prevenção ou a implementação de um sistema preventivo ao financiamento do terrorismo.

Neste sentido, estamos diante da oportunidade de atualizar tanto a Lei nº. 9.613/1998 (BCC, 1998) ou a Lei nº. 13.260/2016 (BCB, 2016) e, consequentemente a regulamentação financeira – a exemplo da Circular 3.978/2020 – para que minimamente haja melhores direcionamentos, considerando a realidade brasileira, para a prevenção ao financiamento do terrorismo ou direcionar para uma sistemática própria, sem prejuízo com a integração no que for pertinente e adequado à prevenção a lavagem de dinheiro – já que são correlacionadas.

Notadamente, a prevenção ao financiamento do terrorismo requer uma atuação interdisciplinar dos diversos atores brasileiros – desde instituições financeiras, à colaboração de instituições público/privada, acadêmicos e pesquisadores – para a construção de indicadores e bases de dados públicas com acesso integrado e nacional, sem prejuízo da cooperação transnacional do monitoramento dos fluxos financeiros – tendo em vista uma coordenação normativa com uma abordagem holística efetiva.

Como exemplo citamos a *ausência de criação* (por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública) de uma lista de pessoas naturais e jurídicas e entidades, brasileiras, cujos ativos financeiros estão sujeitos à indisponibilidade, material que poderia ser aproveitado pelas instituições financeiras e atores obrigados a ter procedimentos de prevenção ao financiamento do terrorismo – principalmente considerando o terrorismo criminal.

Embora, o Artigo 26 da Lei nº. 13.810/2019 (BCB, 2019) prever que sejam mantidas tais listas e, a Circular nº 3.978/2020 (BCB, 2020, p. 05) – um dos instrumentos mais representativos para a prevenção ao financiamento do terrorismo no Brasil – estabelecer que os procedimentos das instituições financeiras com relação à prevenção ao financiamento do terrorismo incluem a obtenção, a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do cliente, inclusive, mediante confrontação dessas informações com as

disponíveis em *bancos de dados de caráter público e privado*, não há tais listas que tratam de contextos regionais brasileiros.

A partir de toda a discussão transcorrida nesta pesquisa e, reverberando o que corretamente Bernussi nos propõe, a subjetividade do termo “terrorismo” modela e limita as políticas de *combate* e qualifica como grupos terroristas aqueles que são designados como tal por meio de algum processo oficial, ou seja, as chamadas “listas sujas” – além do “terrorismo” ou de o “terrorista” não serem atributos tictados em *checklists – enquadrando* ou não atores e ações em determinada categoria ou rótulo, fruto de um julgamento analítico subjetivo e orientado por um conjunto de valores inerentes a quem faz tal classificação, seja um governo, a mídia, uma instituição ou um pesquisador (Bernussi, 2020, p. 62), o que nos deparamos aqui, no contexto brasileiro – para o que consideramos terrorismo criminal – é que os monitoramentos e os modelos, que utilizam algoritmos e as mais de 200 listas públicas, elaboradas por países como EUA e UK, e instituições como a ONU e a UE, que contém nomes de suspeitos de praticarem terrorismo (De Goede, 2018), não estão aderentes e nem se constituem como procedimentos de prevenção ao financiamento do terrorismo criminal. O que há são cenários possíveis, com a aplicação de alguns poucos filtros que possuem pouca relação com as seis tipologias classificadas pelo COAF, conforme vimos em capítulos anteriores.

Contudo devemos lembrar que, países como EUA e UK, e instituições como a ONU e a UE, se ocupam do *combate* ao terrorismo de maneira geral, globalizada e sobretudo não consideram as idiossincrasias regionais – usam, na verdade, *ferramentas que homogeneízam, generalizam e descontextualizam os atores, produzindo efeitos políticos e legais* (Bernussi, 2020, p. 65) para o domínio militar, diplomático, de inteligência, do direito penal, não só o controle financeiro.

Destaca-se a quantidade de instituições e a diversidade de instrumentos normativos aplicados ao *contraterrorismo*, o que dificulta de fato qualquer tipo de inferência em relação à existência de um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos compartilhados para a prevenção ao financiamento do terrorismo, criminal, considerando a realidade brasileira.

Ainda que não seja possível declarar que há um vácuo normativo de *prevenção* ao financiamento do terrorismo – uma vez a pesquisa ter percorrido os marcos normativos existentes – e a ideia de “seguir o dinheiro”, conforme nos esclarece Bernussi (2020) nos remeter ao *combate* à corrupção e à lavagem de dinheiro, ambos do guarda-chuva do *combate* aos grupos narcotraficantes e demais crimes transnacionais, o *combate* ao financiamento do terrorismo partilha o mesmo regime internacional de regulação financeira estruturado para combater as drogas, no entanto os fluxos das movimentações financeiras de narcotraficantes –

que a partir desse momento passo a chamar de *grupos armados criminais* (haja vista o tráfico de drogas não mais constituir a única e exclusiva atividade com fins lucrativos desses grupos) – não possuem mecanismos de controle preventivos com análises específicas para o contexto brasileiro, considerando o nexo crime terror e, portanto, não há como realizar na prática os controles preventivos, mesmo que por meio de modelos e algoritmos ou cenários/filtros.

A Lei nº 13.260/2016, em seu Artigo 2º (BRASIL, 2016), estabelece que um crime se configura como terrorismo quando há motivação específica: “por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião”, finalidade específica: “quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado” e que afete os bens jurídicos: “expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”.

Com relação à motivação, o parágrafo 2 do Artigo 2º (BRASIL, 2016), diz não constituírem ato terrorista: “a conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais” (BRASIL, 2016). É óbvio que essas manifestações não devem ser consideradas terroristas, se fossem estaríamos criminalizando os movimentos sociais, de classe, protestos de artistas, de estudantes, qualquer manifestação de caráter crítico.

No entanto se faz necessário compreender as motivações dentro do contexto brasileiro – especificamente para o terrorismo criminal – para que haja o enquadramento do crime que de fato expõe o sistema financeiro a riscos e a sociedade brasileira – o que possibilitaria ajustes no texto da Carta Circular nº 4.001/2020, do BCB, prevendo os tipos e relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de financiamento do terrorismo criminal, e que poderiam ser passíveis de comunicação ao COAF.

A materialização dos eventos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, considerando o nexo crime e terror, representam e contém riscos distintos para a sociedade e instituições brasileiras, não limitados às tipologias apresentadas pelo COAF Coletânea Casos e Casos (2021) e operações e situações descritas na Carta Circular nº 4.001/2020, conforme sugerimos demonstramos na Tabela 06.

Tabela 06 – Exemplos que podem configurar financiamento de grupos armados criminais

1) Depósitos e saques efetuados em espécie em regiões próximas a presídios dominados por grupos armados criminais, a exemplo do PCC - Primeiro Comando da Capital, situados próximos a Argentina, Paraguai, Venezuela e Bolívia;
2) Depósitos e saques em espécie realizados por clientes de nacionalidades estrangeiras, em agências próximas a presídios dominados por grupos armados criminais, em regiões fronteiriças;
3) Funcionários de portos e operadoras portuárias que apresentem operações incompatíveis e depósitos em espécie;
4) Operações com indício de burla realizadas em Agências e Correspondentes Bancários próximos a portos brasileiros e presídios de segurança máxima;
5) Movimentações financeiras de escritórios de advocacia em regiões de fronteira, que apresentam operações em espécie;
6) Movimentações financeiras de vereadores em regiões de fronteira que apresentem operações em espécie e que, também, recebam recursos de pessoas físicas e jurídicas distantes de seu local de domicílio;
7) Depósitos em espécie realizados em Agências situadas próximo a presídios de regiões de fronteira do Paraná e Mato Grosso do Sul, além da identificação de portadores (em espécie) de outros estados;
8) Pagamentos de boletos para empresas que atuam na fabricação e comércio de armas e/ou clientes e não clientes que atuam em setores sujeitos às restrições previstas na Governança Setorial; e
9) Contas abertas no mesmo período do recebimento de operações de câmbio e/ou de saques em espécie, com o mesmo remetente.

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Além das sugestões acima, sugere-se o monitoramento da venda e compra de materiais/produtos químicos de uso duplo (que podem ser utilizados para fins civis ou militar/explosivos) – constituem uma movimentação financeira muito mais relevante se considerarmos o financiamento do terrorismo, haja vista o tipo de produto que pode ser produzido a partir da matéria prima, conforme demonstramos na Figura 10.

Figura 10 – Matéria prima de uso duplo

Matéria Prima	Convencionalmente utilizada em	Mas, também em
ÁCIDO PÍCRICO	Fármacos contra queimaduras, tingimento, baterias elétricas...	Explosivos
ALUMÍNIO	Construção civil, indústria automotiva, utensílios de cozinha, embalagens...	Explosivos
CHUMBO	Proteção contra raio-x, soldas, revestimento de cabos elétricos...	Munição
ENXOFRE	Fertilizantes, medicamentos, fósforo, conservantes, inseticidas, borracha, papel	Pólvora
NITRATO DE AMÔNIA	Fertilizantes e Inseticidas	Explosivos
TOLUENO	Medicamentos, corantes, perfumes, detergente, combustível, solventes	Explosivo TNT
URÂNIO	Produção de energia elétrica nuclear	
UREIA	Plástico, fertilizantes, corantes, alimentos para gado e cabras	Explosivo

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Contudo, foi evidenciado pelos filtros das operações financeiras, apresentados no capítulo sobre as análises das movimentações, que os elementos de prevenção para evitar a ocorrência e impedimento de novas condutas não possuem a habilidade de evitar que ocorram práticas de financiamento do terrorismo criminal.

O sistema de prevenção ao financiamento do terrorismo é regido por instrumentos infralegislativos (principalmente pela Circular nº 3.978/2020 e Carta Circular nº 4.001/2020, ambas do BCB, 2020), que igualmente regem o ambiente da prevenção à lavagem de dinheiro, tanto em termos formais quanto materiais, sendo que a prevenção à lavagem de dinheiro destaca-se em detrimento da prevenção ao financiamento do terrorismo – portanto os esclarecimentos internos para as instituições financeiras com relação ao financiamento do terrorismo ficam aquém das exigências, que sempre retornam as responsabilidades às próprias instituições financeiras.

Além disso, há a Resolução nº 4.968/2021, CMN - Conselho Monetário Nacional (BCB, 2021, Seção II, Artigo 4) que determina aspectos específicos relacionados à identificação e à avaliação de riscos e controles para as instituições financeiras, dentre eles está a atualização periódica dos sistemas de controles internos, com a inclusão de medidas relacionadas a *riscos novos ou não abordados anteriormente* e procedimentos e controles visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática *dos crimes de financiamento do terrorismo*.

No entanto essas exigências às instituições financeiras nos faz refletir sobre o pouco esclarecimento do que a própria Lei nº 13.260/2016 (BCC, 2016) diz ser a “finalidade” do *crime de terrorismo*, há uma dificuldade de definir o que poderia ser considerado “intenção de provocar terror social ou generalizado”, ficamos sujeitos à interpretação – e, embora a Lei excluiu o terrorismo criminal, isso não significa que *ele* não exista – os ataques promovidos em São Paulo, nos anos de 2006¹⁵ e 2012¹⁶, pelo maior grupo armado criminal do país, o PCC, podem ser enquadrados neste quesito ou podemos citar casos mais recentes, a exemplo das dezenas de cidades do Rio Grande do Norte que registraram ataques¹⁷ incendiários, de grupos armados criminais, e disparos de tiros desde a madrugada do dia 14 de março de 2023.

Em complemento, a Lei é pouquíssimo explicativa quanto aos bens jurídicos. O que se entende, por exemplo, por paz pública? Se novamente interpretarmos, podemos pensar na segurança coletiva, então qualquer ação que atinja a segurança coletiva ou que, devido à seriedade, gere comoção generalizada, poderia ser enquadrada como terrorismo – portanto cabem os casos dos grupos armados criminais.

Além disso, segundo a Lei, a pena para aqueles que se *enquadram* nas ações consideradas “terroristas” é a reclusão de 12 a 30 anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. Segundo o Artigo 3º, aos que auxiliarem ou integrarem uma *organização terrorista* receberão pena de reclusão, de 5 a 8 anos, e multa. O que nos chama a atenção é que, segundo o Artigo 6º, quem cometer o *crime de financiamento dos atos terroristas*, terá pena mais elevada do que o próprio ato ou crime de terrorismo, reclusão de 15 a 30 anos – dito isto ao que parece, a Lei não foi pensada para o “terrorista. A tipificação do crime de terrorismo no Brasil e quem é ou não terrorista consolida as expectativas e a adoção de penas fundamentadas em regramento internacional, não há a preocupação com a ameaça da violência praticada por um terrorista contra a população brasileira, mas sim em *tornar os investimentos no país mais seguros e o ambiente de negócios mais transparente para investidores e empresas estrangeiras*, visto que os casos analisados, inclusive com a maior incidência de comunicações ao COAF das operações que enviaram recursos para o exterior, nos sugerem que a prevenção ao financiamento do terrorismo avançou em função de pressões

¹⁵ O PCC atacou bases policiais, matou membros das forças de segurança e provocou caos em 15 de maio de 2006. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/05/15/ha-15-anos-sao-paulo-teve-lockdown-durante-ataques-de-faccao-e-revide-de-policiais.ghtml> Acesso em 07 ago. 2024.

¹⁶ Drama de vítimas retrata crise de segurança em SP Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/11/121115_vitimas_violencia_sp_lk Acesso em 07 ago. 2024.

¹⁷ Criminosos começaram a onda de incêndios a veículos, prédios públicos e comércios na madrugada do dia 14 de março Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/03/16/veja-a-cronologia-dos-ataques-no-rio-grande-do-norte.ghtml> Acesso em 07 ago. 2024.

internacionais e, o fato de a pesquisa demonstrar não haver situações que configurem padrões de comportamento, mesmo com todas as aplicações de filtros, fica a sugestão de que o que ocorre é mais um incentivo para que as empresas e investidores monitorem seus clientes, sem um “enquadramento” que considere a realidade da sociedade brasileira com o objetivo de proteger-la e, de fato prevenir ao financiamento do terrorismo criminal.

Contudo, é possível a internalização para o contexto brasileiro e não se apoiar fundamentalmente em uma regulamentação conduzida, promovida e imposta por instituições alheias à realidade brasileira. Há oportunidades de se criar um verdadeiro sistema preventivo pensando as idiossincrasias regionais, de maneira robusta, forte, com princípios, regras e procedimentos, considerando a capacidade de cada Estado e sociedade em promover a convergência da regulamentação a sua realidade.

Ao final fica a pergunta se há no Brasil uma regulamentação ao sistema financeiro de prevenção ao financiamento do terrorismo dissonante da realidade brasileira, considerando principalmente o terrorismo criminal? Ou há uma regulamentação infralegislativa e com fundamento no cumprimento de instrumentos internacionais?

Ainda que no Brasil se observa um conjunto organizado de regulamentação financeira, destinado à racionalização da prevenção ao financiamento do terrorismo, a sua eficácia e importância precisa permear o âmbito legislativo brasileiro e conter valores, ideias, procedimentos e instrumentos com os quais o Estado, sob demanda ou não de outros atores não-estatais, previna o financiamento do terrorismo considerando a realidade regional.

6. Considerações finais

A partir da descrição dos principais instrumentos legislativos, infralegislativos e observando a eficácia, *ou não*, por meio das análises das movimentações financeiras, observou-se que a regulamentação brasileira de prevenção ao financiamento do terrorismo possui nuances de interceptação e demonstra uma *maior preocupação em tornar os investimentos no país e o ambiente de negócios mais transparentes para investidores e empresas estrangeiras*, não em prevenir o financiamento do terrorismo ou proteger as instituições e a sociedade brasileira com relação à movimentações financeiras do fenômeno.

A epígrafe que abre este trabalho nos oferece algumas pistas para a conclusão. O uso das normas como vias de reconhecimento está pautado na primazia do entendimento de que a moldura pela qual a realidade é apreendida deixa sempre escapar algo e que deveria se fazer presente – como a realização de um enquadramento pelas quais apreendemos a vida dos outros.

Se partirmos de *preceitos comuns* ao multiculturalismo – ou como se convencionou usar nesta pesquisa, não observarmos as idiossincrasias – iremos pressupor comunidades e sujeitos já estabelecidos.

Devemos reconhecer que, aquilo que se aplica como regramento – estabelecido por pessoa ou instituição alheia a realidade ou contexto do *outro* – não deve ser entendido como verdade absoluta, portanto há de se questionar os instrumentos normativos aplicados ao *contraterrorismo* que dificultam a inferência em relação à princípios, normas, regras e procedimentos (compartilhados) para a *prevenção* ao financiamento do terrorismo criminal, contexto que mais se *enquadra* à sociedade brasileira – e que não é foco das preocupações dos *investidores e empresas estrangeiras*, já que o que fica estabelecido, conforme vimos no decorrer da pesquisa, difere das idiossincrasias regionais.

É preciso repensar as distribuições diferenciais dos povos e propiciar outros entendimentos sobre a normatividade. De fato, na temática prevenção ao financiamento do terrorismo, não se pode partir de algo dado, mas de constituir a subjetividade a partir de atos, considerando as mudanças no tempo, espaço das sociedades, ou seja a possibilidade de repetição e alteração, mudança e deslocamento – não deve ser algo constituinte ou normalizado “regrar” de maneira tal que se torna referência ou modelo, as normas não devem atuar de modos determinísticos.

Isto considerado, ressalta-se que a América Latina está inserida em um contexto de tráfico de drogas transnacional com a governança regional de grupos armados criminais que, notadamente, possuem engajamento em diversas atividades ilegais e são movidos por motivos econômicos. O objetivo primário desses grupos é assegurar seus lucros e se ocupam para manterem o controle territorial e populacional, o que lhes dá cobertura para operarem suas atividades ilícitas.

A cooperação entre os diversos atores envolvidos na prevenção ao financiamento do terrorismo deve ser redesenhada – não cabem os *modelos* ou *listas* internacionalmente predefinidas. No caso brasileiro, dependemos de um redesenho de nossa estrutura de cooperação doméstica, em termos de segurança pública, acadêmicos e pesquisadores, setores públicos e privados – cada um com capacidades técnicas distintas e convergentes.

Urge a criação de um ágil sistema de troca de informações, entre os diversos atores brasileiros, bancos de dados integrados e interconectados em todo o Brasil – uma troca mais ágil de informações gera a possibilidade de análises de inteligência mais eficiente, focadas no contexto brasileiro.

Tendo em vista o que cada profissional/técnico ou especialista conhece do modus operandi dos grupos armados criminais, seria possível formular planos de trabalhos que contemplassem equipes multidisciplinar conectadas para atuar no tema terrorismo criminal, um fenômeno crescente no Brasil – possibilitando a criação de uma plataforma com os dados de inteligência colhidos, gerando um fluxo informacional produtivo e útil, tendo em vista que as instituições financeiras não possuem um padrão (uniformidade) e dependem umas das outras para estabelecer um bom relacionamento profissional e troca de experiências, o que fomentaria familiarização com as formas de trabalhar entre os diversos atores, bem como o estabelecimento dos objetivos comuns, em uma adequada troca de dados e experiências.

Uma vez implementadas ações de integração, o grau de conhecimento sobre prevenção ao financiamento do terrorismo criminal será amplificado, surgindo novas alternativas estratégicas para a atuação na regulamentação financeira, considerando a realidade brasileira.

O que se propõe é o remodelamento do enfrentamento da prevenção ao financiamento do terrorismo, considerando as idiossincrasias e a realidade brasileira para o terrorismo criminal, uma maior cooperação entre os diversos atores envolvidos, bem como o compartilhamento de dados com a participação convergente de instituições financeiras, reguladores e autorreguladores, acadêmicos, pesquisadores, instituições públicas e privadas.

Faz-se necessário, que continuemos as pesquisas, desenvolvendo e aprimorando os estudos relacionados à prevenção ao financiamento do terrorismo, para utilização nas circunstâncias do terrorismo criminal, haja vista que a atuação e as regulamentações atualmente empregadas possuem fundamentação internacional, portanto não nos servem.

Nos desdobremos em prevenir situações do nosso contexto, brasileiro, e pensar em soluções diferenciadas que estejam ao nosso alcance.

Referências

ABREU, Allan de. Cocaína, a rota caipira – o narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2021.

AL-MEDINA, Dar. *O que é o Islã?* Uma introdução para não-muçulmanos (Coleção O que é o Islã?). Ebook Kindle: Dar Al-Medina, 2022.

ANDREAS, Peter. Illicit international political economy: the clandestine side of globalization. *Review of International Political Economy*, v. 11, nº 3, p. 641-62, 2004.

ANR, Avaliação Nacional de Riscos 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>. Acesso em 03 fev. 2024.

ARENDT, Hannah. Sobre a violência. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

ARON, Raymond. Paz e guerra entre as nações. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ASAL, Victor; DELOUGHERY, Kathleen; PHILLIPS, Bryan. When Politicians sell drugs: examining why Middle East ethno political organizations are involved in the drug trade. *Terrorism and Political Violence*, v. 24, nº 2, p.199-212, 2012.

ATZILI, Boas. State weakness and vacum of power in Lebanon. *Studies in Conflict and Terrorism*, v. 33, p. 757-782, 2010.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Recomendações de Basileia, [s.d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. Circular nº 3.978, de 23 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem

adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. Carta Circular nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020. Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento ao terrorismo, previstos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

BCB – BANCO CENTRAL D BRASIL. Diretoria Colegiada. Resolução nº 4.968, de 25 de novembro de 2021. Dispõe sobre os sistemas de controles internos das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

BARROS, L. S (org.). Diagnóstico do desenvolvimento das cidades gêmeas do Brasil – educação, saúde, economia e segurança pública: a análise dos números. IDESF, 2018.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. Customer Due Diligence for BanksBank for International Settlements, 2001. Disponível em: <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Basel> Acesso em: 12 dez. 2023.

BASTOS NETO, Osvaldo. Crise do Estado e Segurança Nacional: Nova Geopolítica num contexto de terrorismo, crime organizado, democracia e liberdade. 2007. Disponível em: <https://ww38.observatorioseguranca.org/revista> Acesso em: 03 fev. 2024.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Prefácio. In: MUNHOZ, Danielle Duarte. Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BECHARA, Fábio Ramazzini, e MANZANO, Luis Fernando de Moraes, Crime Organizado e terrorismo nos Estados Unidos da América. In: Crime Organizado: aspectos processuais,

FERNANDES, Antonio Scarance, MORAES, Maurício Zanoide, (et,al.) (coord), São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.

BENNET, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (Eds.). *Process tracing: from metaphor to analutic tool*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2015.

BEW, John; MELEAGROU-HITCHENS, Alexander; FRAMPTON, Martyn. The Long Twentieth Century. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. *The Oxford Handbook of Terrorism*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BERNUSSI, Mariana Medeiros. O combate ao financiamento internacional do terrorismo: regulação financeira e institucionalidade global. 2020. 216 f. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2020.

BERNUSSI, M., VILELLA, P., & Jardinovsky DEBATIN, L.. (2023). ‘Follow the Money’: tracking the diffusion of the American anti-money laundering policy in Latin America (1990s-2000s). *Conjuntura Austral*, 14(66), 29–42. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.129946> Acesso em: 03 ago. 2024.

BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. *The Oxford Handbook of Terrorism*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. *The Oxford Handbook of Terrorism*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/senappn/pt-br/pt-br>. Acesso em 12 dez. 2023. P. 24-25.

BRASIL. Lei No 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm Acesso em 03 fev. 2024.

BRASIL. Lei No 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Anti-Terrorismo. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm Acesso em 03 fev. 2024.

BRASIL. Lei No 13.810, de 8 de março de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13810.htm Acesso em 03 fev. 2024.

BROWN, Warren C. The Pre-History of Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. The Oxford Handbook of Terrorism. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BUTLER, Judith. Quadros de Guerra – Quando a vida é passível de luto?. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

BUZZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, n. 8, p. 9-19, set. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-%C3%89NECESS%C3%81RIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL>. Acesso em 12 dez. 2023.

CALLEGARI, André; LINHARES, Raul Marques. Terrorismo: Uma Aproximação Conceitual. Revista Derecho Penal y Criminología, vol. 35, n.º 98, enero-junio de 2014, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 39-61.

COAF, Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FT 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/casos-e-casos-tipologias-edicao-especial-anr-2021>. Acesso em 03 fev. 2024.

COAF, Relatório de Atividades Coaf 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf> Acesso em 03 fev. 2024.

CONSTANZA, William. Hizballah and its mission in Latin America. *Studies in conflict and terrorism*. London, v. 35, nº 3, p. 193-210, 2012.

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br>. Acesso em 01 mai. 2024.

CRETELLA NETO, José. *Terrorismo internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas: Millennium, 2008.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmen Emmanuely Leitão. *Process Tracing nas ciências sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: Enap, 2018.

DAVIS, Paul; CRAGIN, Kim. *Social science for counterterrorism: putting the pieces together*. Santa Monica: RAND, 2009.

DE GOEDE, M. Counter-Terrorism Financing Assemblages After 9/11. In: KING, C.; WALKER, C.; GURULÉ, J. (Eds.). *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2018.

DPN – Departamento Penitenciário Nacional. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Sítio oficial do Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br>. Acesso em 01 mai. 2024.

DISSENHA, Rui Carlo. *Por uma política criminal universal: uma crítica aos tribunais penais internacionais*. Curitiba: IFDDH, 2016.

DISHMAN, Chris. *Terrorism, crime and transformation. Studies in conflict and terrorism*, v. 24, nº 1, p. 43-58. 2001. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/248984170_Terrorism_Crime_and_Transformation
Acesso em 03 fev. 2024.

_____. Terrorists and criminal dynamics: a look beyond the Horizon. In: MATFESS, Hilary; MILK-LAUDIC, Michael (Eds.). *Beyond convergence: a world without order*. Washington, DC: Center For Complex Operation/National Defense University, 2016.

_____. The Leaderless Nexus: When crime and terror converge. *Studies in conflict and terrorism*, v. 28, nº 3, p. 237-252, 2005.

DON, B.W.; FRELINGER, D.R.; GERWEHR, S.; LANDREE, E.; JACKSON, B.A. Network Technologies for Networked Terrorists: Assessing the Values of information and communications technologies to modern terrorist organizations. Santa Monica: Rand Corporation, 2007.

DW. De onde vem o dinheiro do "Estado Islâmico"? Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/de-onde-vem-o-dinheiro-do-estado-isl%C3%A2mico/a-18282734>>. Acesso em 10 set. 2023.

ESS – European Security Strategy. EEAS Strategic Planning. European Union Global Strategy, 2003. Disponível em: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>. Acesso em 27 de abr. 2024.

FAGUNDES, Carlos Frederico Felício Fagundes; LASMAR, Jorge Mascarenhas; CHUY, José Fernando Moraes. *Perspectiva do terrorismo transnacional contemporâneo*. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

FARAH, Douglas. Fixers, superfixers and shadow facilitators: how global networks connect. In: MIKLAUCIC, Michael; BREWER, Jacqueline (Eds). *Convergence: illicit networks and national security in the age of globalization*. Washington, DC: NDU Press, 2013. p. 75-95.

FATF – Financial Action Task Force. *Money laundering & terrorist financing typologies 2004-2005*. Paris: FATF, 2005.

FATF/GAFI – FINANCIAL ACTION TASK FORCE/ GROUP DÁCTION FINNANCIÈRE, Disponível em:

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IXSpecial%20Recomendations%20and20IN%20rc.pdf> Acesso em 06 jan. 2024.

FERNANDES, Eduardo de Oliveira. As ações terroristas do crime organizado. São Paulo: Livrus, 2012.

FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. Sociological and Criminological Explanations of Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. The Oxford Handbook of Terrorism. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). Posições diante do terrorismo: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 191-192.

G7. Ottawa Summit Statement on Terrorism, 1981. Disponível em: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/terrorism.html>. Acesso em 06 jan. 2024.

GAFI. As Recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Paris, 2012. Disponível em: <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-PortuguesePort.pdf> Acesso em 06 jan. 2024.

GILMAN, Nils; GODHAMMER, Jesse; WEBER, Steve. Deviant globalization. In: MIKLAUCIC, Michael; BREWER, Jacqueline (Eds). Convergence: illicit networks and national security in the age of globalization. Washington, DC: NDU Press, 2013.

HAYES, B. Counter-terrorism, ‘policy laundering’ and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society. Transnational Institute/ Statewatch, 2012. Disponível em: https://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/Legalising-Surveillance-Regulating-Civil-Society_Ben-Hayes.pdf. Acesso em: 6 jan. 2024.

KILCULLEN, David. *Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

LAQUEUR, Walter. *Terrorism: A Brief History*. Countering the terrorist mentality. Foreign Policy Agenda (eJournal USA), Washington DC (Estados Unidos da América), U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hSDL.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 10 set. 2023.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. As dinâmicas financeiras do terrorismo transnacional. FAGUNDES, Carlos Frederico Felício; LASMAR, Jorge Mascarenhas; CHUY, José Fernando Moraes (Eds.). *Perspectiva do terrorismo transnacional contemporâneo*. Belo Horizonte, Arraes Editores, p. 136-166, 2019.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015.

_____. Entrevista: Combate ao financiamento do terrorismo envolve olhar humano e tecnologia. 2023. Disponível em: <https://ipld.com.br/series/combate-ao-financiamento-do-terrorismo-envolve-olhar-humano-e-tecnologia> Acesso em: 03 ago. 2024.

LEVITT, Matthew. Hezbollah's criminal networks: useful idiots, henchmen and organized criminal facilitators. In: MATFESS, Hillary; MIKLAUCIC, Michael (Eds.). *Beyond convergence: a world without order*. Washington, DC: Center For Complex Operations/National Defense University, 2016.

LIMA, Vinicius de Melo. A internacionalização do Direito Penal e a persecução ao financiamento do terrorismo. *Revista do Ministério Público do RS*, Porto Alegre, n. 74, p. 119-154, jul. 2013 – dez. 2013. P. 136.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis e GONÇALVES, Guilherme Leite. Por uma lei antiterrorismo de Estado. Ou não sobrará ninguém. *Revista Le Monde Diplomatic Brasil*, ano 9, nº 101, 2015, p.22.

MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. *Tipificação do terrorismo internacional: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MAKARENKO, Tamara. *Criminal and Terrorist networks: gauging interaction and the resultant impact on counter-terrorism*. In: BRIMMER, E. (Ed.). *Five dimensions of homeland security*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations/John Hopkins University, 2008.

_____. The crime terror continuum: tracing the interplay between transnational organized crime and terrorismo. *Global Crime*, v. 6, nº 1, p. 129-145, fev. 2004.

MENDONÇA, Alberico. As Recomendações da FATF/GAFI: Soft ou Hard Law? *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, p. 102-127, 2013.

MERARI, Ariel. Terrorism as a strategy of insurgency. *Terrorism and Political Violence*, vol. 5, nº 4, p. 213-251, December 2007. Disponível em:<<https://www.tandfonline.com/doi.org/10.1080/0954655930842727>>. Acesso em 10 set. 2023.

MUNHOZ, Danielle Duarte. *Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NUNES, Paulo Henrique Faria. *Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional*. *Revista de la Facultad de Derecho, Montevidéu (Uruguai)*, n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>. Acesso em 01 mai. 2024. P. 61.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo*, 1999. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>. Acesso em 10 set. 2023.

ONU. United Nations Security Council Resolution 1373, 2001b. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1373>. Acesso em: 10 set. 2023.

ONU. United Nations Security Council Resolution 2178, 2014. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/2178>. Acesso em: 10 set. 2023.

ONU. United Nations Security Council Resolution 2253, 2015. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/2253>. Acesso em: 10 set. 2023.

ONU. Global Governance and global rules for development in the post 2015 era. Committee for Development of Policy, Economic and Social Affairs, 2014.

OZOUF, Mona. Dicionário crítico da Revolução Francesa. Tradução de Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

PAIS, R., MOREIRA, F., & VARAJÃO, J. (2020). Engenharia social (ou o carneiro que afinal era um lobo). 2020. Disponível em: <https://repositorio.upt.pt/jspui/bitstream/11328/1347/1/144%20LivroEGP%20-%20EngenhariaSocial.pdf>. Acesso em 07 mai. 2024.

PEREIRA, Roslie Helena de Souza. *O Islã clássico: itinerários de uma cultura*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

PONTE, Antonio Carlos da; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Terrorismo: análise da Lei nº 13.260/16. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, São Paulo, vol. 11, p. 132.148, 2017. Disponível em: http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/345/172. Acesso em: 10 set. 2023.

RAPOPORT, David C. The four waves of modern terrorism. In: CRONIN, Audrey Kurth; LUDES, James M. (Eds.). *Attacking terrorism. Elements of a grand strategy*. Washington, DC (Estado Unidos da América): Georgetown University Press, 2004.

R CORE TEAM. R: A language and environment for statistical computing. Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing, 2023. Disponível em: <https://www.R-project.org/>.

REALUYO, Celina. Collaborating to combat illicit networks through interagency and international efforts. In: MIKLAUCIC, Michael; BREWER, Jacqueline (Eds). Convergence: illicit networks and national security in the age of globalization. Washington, DC: NDU Press, 2013.

REALUYO, Celina. The terror/crime nexus. Hezbollah's global facilitators. Prism, v. 5, nº 1, 2014.

SAINT-PIERRE. Ato é “Terrorismo Criminal”, diz analista. Folha de São Paulo, Caderno Opinião, 08 jun. 2006, p. 1.

SEIXAS, Eunice Castro. "Terrorismos": uma exploração conceitual. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 9-26, ago. 2008.

SELL, Susan. Ahead of her time? Reflections on Susan Strange's contributions to contemporary political economy. Washington, DC: George Washington University, 2014.

SCHMID, Alex P. (ed.). The Routledge handbook of terrorism research. New York: Routledge, 2011.

_____. *In: SHANTY, Frank Misha; PABAN Patit. Organized Crime: from trafficking to terrorism*, Santa Bárbara, EUA: ABC – CLIO, 2007.

SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert. Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories and literature. Oxford: North Holland, 1988.

SHELLEY, Louise. Methods and motives: exploring links between transnational organized crime and terrorism. Washington, DC: National Institute for Justice/US Department of Justice, 2005.

SHELLEY, Louise. The challenges of globalization. US Department of State — Bureau of International Informations Programs, 2006.

SHENDEL, Willen Van; ABRAHAM, Itty. Illicity flows and criminal things: states, border and other side of globalization. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2005.

STANISLAWSKI, B. H. Editor's Note. In: _____ (ed.). Para-States, Quasi-States, and Black Spots: perhaps not states, but not “ungoverned territories”, either. International Studies Review: 2008. p. 366-396.

STHOL, Cynthia; STHOL, Michael. Networks of terror: theoretical assumptions and pragmatic consequences. Comunication Theory, v. 17, nº 2, p. 93-124, 2007.

SULLIVAN, John P. Criminal Insurgency in the Americas, Small Wars Journal, 2010. Disponível em: <https://smallwarsjournal.com/jrnal/art/criminal-insurgency-in-the-americas>. Acesso em: 01 mai. 2024.

TEIDER, Lucas Hinckel. Terrorismo e seu financiamento – a política pública criminal brasileira de prevenção. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

THAPAR, A. Whitepaper on social engineering - An attack vector most intricate to tackle! University of Toronto. Course Hero, 2007. Disponível em: <https://www.coursehero.com/file/27129635/Social-Engineering-AThaparpd.pdf/>. Acesso em: 07 mai. 2024.

TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. The Oxford Handbook of Terrorism. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

VADELL, Javier A.; LASMAR, Jorge Mascarenhas. A longa Guerra Global Contra o Terror e seus efeitos na sociedade internacional: conceitos, contradições e estudos de caso. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 53, p. 03-07, mar. 2015.

VEIGA, Eduardo de Lima. Terrorismo e direito penal do inimigo: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VILLAMARÍN, Luis Alberto. Conexión Al Qaeda: del islamismo radical al terrorismo nuclear, ediciones Nowtilus, S.L, 2005, Madri.

_____. Narcoterrorismo: la guerra del nuevo siglo, ediciones Nowtilus, S.L., 2005, Madri.

VILLARÁN, Fernando. Los paraísos perdidos. In: VALCÁRCEL, Darío, Revista Economía Exterior, Estudios de Política Exterior S.A, Dinero oculto, nº49, Madri, 2009.

VISACRO, Alessandro. Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2020.

WALTER, E.V. Terror and resistance: a study of political violence with case studies of some primitive African communities. New York: Oxford University Press, 1969.

WILKINSON, Paul. Terrorismo político. Tradução de Jorge Arnaldo Fortes. Rio de Janeiro: Artenova, 1976.

WITTIG, T. Understanding terrorist finance. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

_____, Terrorism versus democracy: the liberal state response. London: Routledge, 2011.

WOŁOSZYN, André Luís. Financing of international terrorism: The complexity face of globalization of the economic markets. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, nº 11, p. 149-164. Bogotá, D.C. (Colombia), 2016.

_____. Terrorismo Criminal.

Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/sof/terrorismo-criminal> 2007. Acesso em 07 mai. 2024.

World Drug Report 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023>. Acesso em 07 mai. 2024.

ZAMBIASI, Vinícius Wildner. Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. Introducción a la política criminal. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975.

ZIZEK, Slavoj. A visão em paralaxe. São Paulo: Boitempo, 2009.