



Sanções Unilaterais e Desafios à Soberania Financeira: A Lei Magnitsky, os Impactos sobre as Instituições Financeiras Brasileiras e os Impasses da ADPF 1178¹

Unilateral Sanctions and Challenges to Financial Sovereignty: The Magnitsky Act, the Impact on Brazilian Financial Institutions, and the Impasses of ADPF 1178

Alessandro Fernandes

Doutorando em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGD/UNISINOS), onde integra o grupo de pesquisa “Liberdades e Garantias Fundamentais”; mestre em Gestão e Negócios, com ênfase em Governança Corporativa, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios da mesma instituição (PPGN/UNISINOS). licenciado em História pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: alfernandes@edu.unisinos.br.

¹ Recebido para Publicação 03/06/2025. Aprovado para Publicação em 08/10/2025.

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18009294>





Resumo

O artigo examina os desdobramentos da inclusão do ministro Alexandre de Moraes pelo Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros (OFAC) dos Estados Unidos, em 30 de julho de 2025, no âmbito da Global Magnitsky Act. Trata-se de mecanismo jurídico de alcance extraterritorial, utilizado pelos Estados Unidos para impor sanções financeiras e restrições a supostos violadores de direitos humanos em outros países. Analisa-se a origem e a abrangência da legislação, destacando seus potenciais reflexos sobre as instituições financeiras brasileiras, especialmente no tocante à interrupção de serviços bancários, digitais e de meios de pagamento operados sob jurisdição estadunidense. A pesquisa demonstra que, ainda que a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1178, sob relatoria do ministro Flávio Dino, tenha delimitado a inaplicabilidade automática de sanções estrangeiras no Brasil, o pronunciamento não solucionou a insegurança jurídica decorrente do episódio, mas antes ampliou os obstáculos ao funcionamento regular das instituições financeiras diante de pressões externas. Nesse contexto, discute-se a possibilidade de medidas de retaliação diplomática e econômica, bem como alternativas de governança financeira regional, a fim de mitigar os riscos da crescente instrumentalização das sanções unilaterais. Conclui-se que a ausência de resposta coordenada fragiliza a proteção do sistema financeiro nacional e acentua o dilema entre soberania constitucional e interdependência econômica global.

43

Palavras-chave: Sanções unilaterais, Sistema financeiro brasileiro, Soberania

Abstract

The article examines the implications of the inclusion of Minister Alexandre de Moraes by the US Office of Foreign Assets Control (OFAC) on July 30, 2025, under the Global Magnitsky Act. This is a legal mechanism with extraterritorial reach, used by the United States to impose financial sanctions and restrictions on alleged human rights violators in other countries. The origin and scope of the legislation are analyzed, highlighting its potential impact on Brazilian financial institutions, especially regarding the interruption of banking, digital, and payment services operated under US jurisdiction. The research shows that, although the decision of the Federal Supreme Court in Direct Action of Unconstitutionality No. 1178, under the reporting of Minister Flávio Dino, has defined the automatic inapplicability of foreign sanctions in Brazil, the ruling did not resolve the legal uncertainty arising from the episode, but rather increased the obstacles to the regular functioning of financial institutions in the face of external pressures. In this context, the possibility of diplomatic and economic retaliatory measures is discussed, as well as alternatives for regional financial governance, to mitigate the risks of the growing instrumentalization of unilateral sanctions. It is concluded that the absence of a coordinated response weakens the protection of the national financial system and accentuates the dilemma between constitutional sovereignty and global economic interdependence.

Keywords: Unilateral sanctions, Brazilian financial system, Sovereignty.





Introdução

No dia 30 de julho de 2025, o Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros (*Office of Foreign Assets Control* – OFAC), órgão vinculado ao Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, anunciou a aplicação de sanções contra o ministro Alexandre de Moraes no âmbito da *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*. Com essa decisão, seu nome passou a integrar a lista de indivíduos sancionados ao lado de figuras de notoriedade internacional, como Yahya Jammeh, ex-ditador da Gâmbia; Alexander Lukashenko, presidente da Bielorrússia; Ramzan Kadyrov, líder da Chechênia; Maung Maung Soe, comandante birmanês envolvido na repressão à minoria rohingya; Julio Antonio Juárez Ramírez, ex-parlamentar guatemalteco acusado de envolvimento no assassinato de jornalistas e Roberto José Rivas Reyes, presidente do Tribunal Superior Eleitoral da Nicarágua (GRYZINSKI, 2025). Tal enquadramento provocou repercussões institucionais imediatas e ensejou manifestação do Supremo Tribunal Federal, cujo teor da decisão é colacionado a seguir:

De Moraes foi nomeado para o STF em 2017. Desde então, de Moraes tornou-se uma das figuras mais poderosas do Brasil, exercendo imensa autoridade por meio de sua supervisão de amplas investigações do STF. De Moraes investigou, processou e reprimiu aqueles que se envolveram em discursos protegidos pela Constituição dos EUA, submetendo repetidamente as vítimas a longas prisões preventivas sem apresentar acusações. Por meio de suas ações como ministro do STF, de Moraes minou os direitos de brasileiros e americanos à liberdade de expressão. Em um caso notável, de Moraes deteve arbitrariamente um jornalista por mais de um ano em retaliação por exercer liberdade de expressão. [...] De Moraes está sendo sancionado de acordo com a EO 13818 por ser uma pessoa estrangeira responsável ou cúmplice, ou que tenha se envolvido direta ou indiretamente em graves abusos de direitos humanos² (UNITED STATES, 2025).

44

Tal ato insere-se em uma tendência recente de utilização de sanções unilaterais como instrumento de política externa norte-americana, mediante o qual indivíduos e entidades estrangeiras passam a ser alvo de restrições financeiras e comerciais sob a justificativa de envolvimento em violações de direitos humanos ou práticas de corrupção transnacional. Embora a medida tenha como destinatário imediato um agente público brasileiro, seus efeitos alcançam de modo mais amplo o sistema financeiro nacional, em razão da interdependência existente com redes de pagamento, compensação bancária e serviços digitais submetidos, direta ou indiretamente, à jurisdição estadunidense. Nesse cenário, ainda que fundamentada em acusações formais do governo dos Estados Unidos, a sanção pode ser interpretada como instrumento de pressão política externa, que repercute sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal e sobre a dinâmica institucional brasileira no tratamento de episódios sensíveis, a exemplo dos relacionados aos acontecimentos de 8 de janeiro de 2023 (STRECK, 2025).

² Tradução livre realizada pelo autor a partir da versão original em inglês, utilizando a ferramenta Google Translator.





A legislação conhecida como Lei Magnitsky, originada em 2012 e ampliada em 2016 para aplicação global, autoriza a imposição de bloqueio de ativos, restrição de transações e proibição de entrada em território norte-americano. Sua peculiaridade reside no caráter extraterritorial, porquanto alcança indivíduos que não possuem necessariamente bens ou interesses diretos nos Estados Unidos, mas que mantêm, em tese, relações financeiras mediadas por instituições ou empresas submetidas a essa legislação. O efeito indireto é a potencial suspensão de serviços essenciais, como aqueles fornecidos por operadoras de cartões de crédito, empresas de tecnologia ou instituições financeiras que mantêm vínculos com bancos correspondentes nos Estados Unidos, impondo às contrapartes estrangeiras o ônus de conformar-se a um regime normativo que não integra o ordenamento jurídico interno.

Nesse cenário, a questão adquire relevância singular para as instituições financeiras brasileiras, públicas e privadas. De um lado, a dependência do sistema de pagamentos internacional e do dólar como moeda de compensação cria condições de vulnerabilidade, tornando inevitável a observância, ainda que de forma indireta, de determinações do OFAC. De outro lado, a ausência de previsão normativa nacional que autorize ou reconheça automaticamente tais medidas suscita grave insegurança jurídica, uma vez que as instituições ficam expostas a um dilema regulatório: cumprir a ordem estrangeira, sob pena de restrições internacionais, ou resguardar o ordenamento interno, correndo o risco de responsabilização no âmbito doméstico.

Foi nesse contexto que o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1178, sob relatoria do ministro Flávio Dino. Na ocasião, o Tribunal delimitou a inaplicabilidade automática de sanções estrangeiras no território nacional, reafirmando que medidas dessa natureza exigem ato normativo interno para a produção de efeitos jurídicos no Brasil. Não obstante, o pronunciamento não representou solução definitiva para o problema. Ao contrário, ampliou as dificuldades operacionais enfrentadas pelas instituições financeiras, que se veem obrigadas a conciliar pressões externas e limitações constitucionais internas, sem que exista um mecanismo claro de harmonização entre tais ordens jurídicas. A decisão, portanto, longe de pacificar a controvérsia, expôs o sistema financeiro brasileiro a um ambiente de maior incerteza e de potenciais conflitos regulatórios.

Diante disso, este artigo propõe-se a analisar os impactos das sanções do OFAC, no âmbito da Lei Magnitsky, sobre as instituições financeiras brasileiras. Inicialmente, examina-se a origem e a abrangência do instrumento jurídico norte-americano, destacando seus fundamentos e controvérsias no plano do direito internacional. Em seguida, investigam-se as repercussões concretas para o sistema financeiro brasileiro, com ênfase nos riscos de interrupção de serviços e nos efeitos sobre políticas de compliance. Na sequência, abordam-se as alternativas de reação do Estado brasileiro, incluindo eventuais medidas de retaliação diplomática e a construção de mecanismos regionais de governança financeira. Por fim, discute-se o alcance da decisão proferida na ADPF 1178 e seus desdobramentos, sustentando-se que a ausência de uma resposta coordenada compromete a proteção da soberania financeira nacional e intensifica a dependência em relação ao sistema norte-americano.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, bem como em documentos oficiais produzidos por organismos nacionais e internacionais. Considerando a atualidade e a repercussão do caso, foram igualmente examinados periódicos e revistas especializadas como fontes de informação e reflexão crítica. A relevância do tema justifica-se não apenas pelo impacto direto sobre a ordem constitucional brasileira, mas também pelo





potencial de redefinir as relações entre soberania, interdependência econômica e governança global em um cenário de crescente utilização de sanções unilaterais como instrumento de poder geopolítico.

A Lei Magnitsky e sua Abrangência Internacional

A Lei Global Magnitsky constitui legislação estadunidense que autoriza o governo dos Estados Unidos a impor sanções econômicas a indivíduos estrangeiros acusados de corrupção ou de graves violações de direitos humanos. Embora seja um diploma de caráter doméstico, seus efeitos projetam-se além das fronteiras nacionais em razão da centralidade do dólar e da hegemonia do sistema financeiro norte-americano nas operações bancárias internacionais. Essa dimensão extraterritorial converteu a lei em um instrumento de pressão política e econômica com repercussões diretas sobre a soberania financeira de outros Estados.

A própria redação legal explicita o alcance conferido ao Poder Executivo norte-americano, ao prever que:

SEÇÃO 3. AUTORIZAÇÃO DE IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES .

EM GERAL . — O Presidente pode impor as sanções descritas na subsecção (b) 46 relativamente a qualquer pessoa estrangeira que o Presidente determine, com base em provas credíveis:

(1) é responsável por execuções extrajudiciais, tortura ou outras violações graves dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, cometidas contra indivíduos em qualquer país estrangeiro que procurem:

(A) expor atividades ilegais realizadas por funcionários do governo; ou

(B) obter, exercer, defender ou promover direitos humanos e liberdades reconhecidos internacionalmente, como as liberdades de religião, expressão, associação e reunião, e os direitos a um julgamento justo e a eleições democráticas;

(2) atuou como agente de ou em nome de uma pessoa estrangeira em um assunto relacionado a uma atividade descrita no parágrafo (1);

(3) é um funcionário do governo, ou um associado sênior de tal funcionário, que é responsável por, ou cúmplice em, ordenar, controlar ou de outra forma dirigir, atos de corrupção significativa, incluindo a expropriação de ativos privados ou públicos para ganho pessoal, corrupção relacionada a contratos governamentais ou a extração de recursos naturais, suborno ou a facilitação ou transferência de lucros de corrupção para jurisdições estrangeiras; ou

(4) tenha auxiliado materialmente, patrocinado ou fornecido apoio financeiro, material ou tecnológico para, ou bens ou serviços em apoio a, uma atividade descrita no parágrafo (3)³ (UNITED STATES, 2016).

³ Tradução livre realizada pelo autor a partir da versão original em inglês, utilizando a ferramenta Google Translator.





A origem da legislação remonta a 2012, quando foi aprovada a primeira versão da Lei Magnitsky, em resposta à morte de Sergei Magnitsky, advogado russo que denunciara um esquema de corrupção envolvendo autoridades estatais de seu país e faleceu em custódia após prolongado encarceramento. O projeto contou com forte lobby de William Browder, investidor britânico e associado de Magnitsky, que atuou junto ao Congresso norte-americano e obteve aprovação bipartidária — com apoio de democratas, então no poder, e republicanos, à época na oposição. Em 2016, o Congresso aprovou a versão ampliada, denominada *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, estendendo a possibilidade de aplicação de sanções a qualquer indivíduo estrangeiro, em qualquer país, acusado de corrupção ou de violação de direitos humanos, independentemente de processo judicial formal ou de deliberação multilateral (STRECK, 2025).

A aplicação prática da lei ocorre por meio da inclusão dos sancionados na *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List* (SDN list), mantida pelo *Office of Foreign Assets Control* (OFAC). Uma vez incluído, o indivíduo tem bloqueados todos os seus ativos sob jurisdição dos Estados Unidos e fica proibido de realizar qualquer transação com cidadãos norte-americanos ou empresas sediadas naquele país. As restrições abrangem desde operações bancárias e transferências internacionais em dólar até o uso de cartões de crédito submetidos à regulação estadunidense. Mesmo aqueles que não possuem patrimônio nos Estados Unidos podem sofrer efeitos indiretos devido ao risco de aplicação de sanções secundárias, que atingem instituições financeiras estrangeiras que mantenham relações com pessoas listadas, podendo resultar até na perda de acesso ao sistema financeiro norte-americano (UNITED STATES, 2016).

47

Esse contexto impõe aos bancos brasileiros, em especial os que operam em dólar ou realizam transações internacionais, a necessidade de reforçar práticas de *compliance*, com adoção de diligências rigorosas e bloqueios preventivos. Na prática, embora não exista obrigação jurídica doméstica de cumprimento da legislação estadunidense, a dependência do sistema financeiro norte-americano induz instituições nacionais a observar as determinações do OFAC, mesmo à margem de previsão normativa interna. Essa realidade expõe a tensão entre soberania nacional e interdependência econômica, revelando como normas estrangeiras podem incidir, de forma indireta, sobre operações financeiras internas, limitando a autonomia regulatória de países periféricos.

O episódio da inclusão do ministro Alexandre de Moraes na lista de sanções ilustra a problemática da aplicação extraterritorial da Lei Magnitsky. Embora formalmente justificada pelo governo dos Estados Unidos como resposta a supostas violações de direitos humanos, a medida tem sido interpretada como instrumento de interferência política externa. O próprio William Browder, principal responsável por articular a aprovação da lei no Congresso norte-americano, manifestou-se publicamente contra a decisão, qualificando-a como um “acerto de contas político” e afirmando que a aplicação ao caso brasileiro constitui deturpação do espírito original da lei (MARTÍNEZ-VARGAS, 2025). Nesse mesmo sentido, a Transparência Internacional – Brasil destacou a preocupação com a utilização seletiva da *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* para fins políticos e econômicos, prática que se intensificou durante a administração Trump, entendendo que sua aplicação ao caso do ministro Alexandre de Moraes tende a ampliar a instabilidade política no país (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, 2025).

O resultado é um cenário em que bancos e agentes financeiros brasileiros, por razões de prudência e para evitar riscos sistêmicos, acabam observando sanções unilaterais que não encontram respaldo em lei interna. Tal dinâmica demonstra como uma legislação de caráter nacional, concebida para lidar com violações específicas de direitos humanos e corrupção, converteu-se em mecanismo global de condicionamento político e econômico, com efeitos concretos sobre a segurança jurídica, a condução de





políticas públicas e a soberania financeira de Estados submetidos à ordem monetária internacional centrada no dólar.

Impactos das Sanções no Sistema Financeiro Brasileiro

A aplicação da Lei Global Magnitsky, ainda que dirigida formalmente contra indivíduos específicos, repercute de maneira ampla sobre o funcionamento do sistema financeiro brasileiro. A razão principal reside na centralidade do dólar norte-americano como moeda de compensação internacional e na dependência estrutural de instituições financeiras nacionais em relação a serviços e infraestruturas regulados pelo sistema bancário dos Estados Unidos. Assim, ainda que inexista obrigação legal interna que imponha o cumprimento automático das sanções, o risco de penalidades secundárias e a necessidade de preservar o acesso ao mercado financeiro global levam bancos e intermediários brasileiros a conformarem sua atuação às determinações do OFAC.

No caso específico da sanção imposta ao ministro Alexandre de Moraes, anunciada em julho de 2025, os efeitos imediatos não se restringem à figura do designado, mas repercutem sobre o conjunto do sistema financeiro nacional. A inclusão de seu nome na lista de *Specially Designated Nationals and Blocked Persons* implica, em tese, a proibição de que instituições financeiras que operam em dólar mantenham qualquer relação com ele ou com pessoas jurídicas eventualmente a ele vinculadas. Tal restrição atinge não apenas bancos privados de grande porte, como Itaú, Bradesco e Santander, mas também instituições públicas, a exemplo do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, que dependem de operações internacionais e de correspondentes bancários nos Estados Unidos para assegurar liquidez e viabilizar a compensação em moeda estrangeira, conforme previsto no item 4 da Seção 3 da legislação em referência (UNITED STATES, 2016).

A vulnerabilidade acentua-se na medida em que operadoras de cartões de crédito como Visa e Mastercard, ambas sediadas nos Estados Unidos, estão sujeitas diretamente às determinações do OFAC. Assim, qualquer pessoa ou entidade sancionada passa a ter dificuldades concretas de acessar meios de pagamento básicos, com a consequente restrição de movimentações econômicas e perda de funcionalidade no sistema financeiro formal. Serviços digitais igualmente são afetados, uma vez que grandes empresas de tecnologia com sede ou filiais nos Estados Unidos, responsáveis por plataformas de pagamento eletrônico, carteiras digitais e serviços de nuvem, tendem a adotar postura preventiva de bloqueio, sob pena de responsabilidade perante a legislação estadunidense.

Mesmo o cartão Elo, concebido como alternativa de caráter nacional, não se mostra imune a tais limitações. O próprio regulamento do produto estabelece, em seu artigo 203, § 3º, restrições à utilização por usuários sancionados pelo governo dos Estados Unidos, conforme transcrição a seguir:

Artigo 203. Os Participantes deverão adotar estrutura dedicada ao monitoramento de prevenção a ilícitos cambiais, lavagem de dinheiro e combate ao financiamento ao terrorismo, observadas as diretrizes de gestão estabelecidas na Política de Prevenção a Lavagem de Dinheiro e Antiterrorismo. [...]

§ 3º - É vedado aos Participantes estabelecer ou manter relação com qualquer cliente que seja ou venha a ser objeto de sanções econômicas ou financeiras ou embargos





comerciais impostos, administrados ou executados de tempos em tempos pelo governo dos Estados Unidos da América (incluindo sanções ou embargos administrados pelo OFAC ou pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América), ou pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, União Europeia ou Tesouro do Reino Unido (ELO SERVIÇOS S.A).

Para os bancos brasileiros, o efeito indireto mais sensível é a ameaça de sanções secundárias. Caso uma instituição nacional opte por manter relações com um indivíduo incluído na lista da OFAC, ainda que em operações restritas ao território brasileiro, poderá ser punida com a perda de acesso ao sistema financeiro norte-americano (UNITED STATES, 2016). Tal exclusão equivaleria, na prática, a inviabilizar sua atuação no mercado global, já que a grande maioria das transações internacionais depende de compensação em dólar e do sistema SWIFT, que também mantém integração estreita com reguladores norte-americanos. Esse risco, por si só, é suficiente para que instituições financeiras brasileiras adotem medidas preventivas de alinhamento tácito às determinações estrangeiras, mesmo em ausência de obrigação normativa interna.

Esse quadro gera uma série de custos operacionais e regulatórios para o sistema financeiro nacional. As instituições são compelidas a implementar mecanismos de *compliance* mais rígidos, com monitoramento constante das listas de sanções e revisão periódica de contas e operações. Há necessidade de robustecer departamentos de prevenção à lavagem de dinheiro e de reforçar controles de *Know Your Customer* (KYC), ampliando a complexidade e o custo de gestão de risco. Além disso, bancos frequentemente optam por encerrar preventivamente relações comerciais com indivíduos ou empresas que apresentem qualquer grau de exposição às sanções, adotando uma postura de cautela que extrapola o que seria juridicamente exigível pela ordem normativa brasileira (SAAD-DINIZ, 2019).

O resultado é a formação de um ambiente de insegurança jurídica, em que instituições financeiras nacionais se veem obrigadas a equilibrar, de um lado, a necessidade de preservar a integridade de suas operações no mercado global e, de outro, a observância da Constituição e das leis brasileiras, que não reconhecem a eficácia automática de medidas unilaterais estrangeiras. Essa tensão, ao mesmo tempo em que revela a vulnerabilidade estrutural do sistema financeiro brasileiro diante da hegemonia norte-americana, demonstra também a ausência de instrumentos internos eficazes de proteção contra efeitos de extraterritorialidade normativa. A soberania financeira do país encontra-se, assim, relativizada por mecanismos que, embora não tenham origem no ordenamento nacional, produzem efeitos práticos inescapáveis sobre bancos e agentes econômicos brasileiros (BOTTINI, 2023).

Medidas de Retaliação e Repercussões Diplomáticas

A aplicação extraterritorial da Lei Global Magnitsky coloca o Brasil diante de um dilema diplomático e jurídico. Se, por um lado, o país não dispõe de mecanismos que o obriguem a reconhecer automaticamente sanções unilaterais impostas por potências estrangeiras, por outro, a dependência estrutural do sistema financeiro nacional em relação ao dólar e às instituições norte-americanas cria um ambiente de sujeição prática a tais medidas. Essa assimetria de poder suscita a necessidade de refletir sobre possíveis estratégias de retaliação e de fortalecimento da soberania financeira brasileira no plano internacional.





Historicamente, outros países já responderam às sanções estadunidenses por meio de contramedidas. A Federação Russa, após a edição da primeira Lei Magnitsky em 2012, reagiu proibindo a entrada de autoridades norte-americanas em seu território e restringindo a atuação de organizações civis com financiamento externo (KNIGHT, 2018). A China, por sua vez, adotou legislação própria de resposta a sanções unilaterais, prevendo a possibilidade de impor penalidades equivalentes a empresas e indivíduos norte-americanos, além de desenvolver sistemas financeiros alternativos, como o CIPS, voltado à compensação de transações internacionais em yuan. Esses precedentes demonstram que medidas de retaliação, ainda que de eficácia variável, constituem instrumentos simbólicos de afirmação de soberania (PRASAD, 2017).

No caso brasileiro, a adoção de medidas similares enfrentaria limites de ordem econômica e política. A interdependência com o sistema financeiro global e a centralidade do dólar como moeda de comércio exterior restringem a viabilidade de contramedidas unilaterais de grande impacto (APPLEYARD; FIELD JR.; COBB, 2010). No entanto, o Brasil poderia recorrer a alternativas de caráter regional e multilateral, valendo-se de sua inserção em blocos como o Mercosul e os BRICS. No âmbito do Mercosul, seria possível propor diretrizes conjuntas de proteção contra sanções unilaterais, inspiradas no modelo europeu de *blocking statutes*, que proíbem empresas do bloco de cumprir determinadas medidas estrangeiras e garantem indenização a agentes econômicos eventualmente prejudicados. Já no contexto dos BRICS, a discussão poderia avançar no fortalecimento de mecanismos financeiros próprios, como o Novo Banco de Desenvolvimento e a eventual utilização de moedas locais em transações intrabloco, reduzindo a dependência do sistema norte-americano (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2025).

Outra dimensão relevante das repercussões diplomáticas diz respeito à política externa brasileira. A imposição de sanções a uma autoridade do Poder Judiciário nacional projeta-se não apenas como um ato de censura individualizada, mas como ingerência direta nas instituições de um Estado soberano. Nesse sentido, caberia ao Itamaraty adotar postura mais assertiva em fóruns multilaterais, denunciando a prática das sanções unilaterais como incompatível com a Carta das Nações Unidas e com o princípio da igualdade soberana dos Estados. A articulação com outros países da América Latina e com parceiros estratégicos fora da órbita estadunidense poderia conferir maior peso político a essa posição (APPLEYARD; FIELD JR.; COBB, 2010).

Não obstante, eventuais medidas de retaliação devem ser ponderadas à luz do custo econômico que podem gerar. O afastamento de empresas e bancos brasileiros do mercado norte-americano teria repercussões negativas sobre o comércio exterior e sobre o fluxo de capitais, podendo agravar a percepção de risco país e elevar o custo de financiamento internacional. O desafio, portanto, reside em encontrar um equilíbrio entre a defesa da soberania financeira e a preservação da inserção do Brasil na economia global.

Esse impasse evidencia que a resposta brasileira não pode restringir-se a gestos políticos ou a medidas unilaterais de retaliação. Mais do que isso, exige uma estratégia de médio e longo prazo voltada à diversificação de parcerias financeiras, ao fortalecimento de sistemas de compensação regional e ao desenvolvimento de instrumentos de governança próprios, capazes de reduzir a exposição do sistema financeiro nacional a sanções externas. Somente a partir dessa perspectiva será possível mitigar os efeitos de práticas unilaterais e assegurar que a autonomia jurídica do país não seja continuamente relativizada pela hegemonia normativa de potências estrangeiras.





A decisão do STF na ADPF 1178 e seus Reflexos

A imposição de sanções unilaterais pela legislação estrangeira, notadamente a Lei Global Magnitsky, gerou no Brasil uma resposta institucional que culminou na apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1178⁴, sob a relatoria do ministro Flávio Dino. O Supremo Tribunal Federal foi chamado a decidir se medidas impostas por Estados estrangeiros poderiam produzir efeitos automáticos no território nacional, em especial no que se refere à exclusão de indivíduos e entidades de operações financeiras e comerciais. O Tribunal, ao examinar a matéria, reafirmou que o ordenamento jurídico brasileiro não admite a aplicação direta de sanções externas sem intermediação normativa interna, destacando a centralidade do princípio da soberania e a exigência de devido processo legal como garantias constitucionais inafastáveis:

II) decisões judiciais estrangeiras só podem ser executadas no Brasil mediante a devida homologação, ou observância dos mecanismos de cooperação judiciária internacional, conforme arts. 105, I, “i”, da Constituição Federal, e 26 e 27 do CPC;

III) leis estrangeiras, atos administrativos, ordens executivas e diplomas similares não produzem efeitos em relação a: a) pessoas naturais por atos em território brasileiro; b) relações jurídicas aqui celebradas; c) bens aqui situados, depositados, guardados, e, d) empresas que aqui atuem. Entendimento diverso depende de previsão expressa em normas integrantes do Direito Interno do Brasil e/ou de decisão da autoridade judiciária brasileira competente;

IV) qualquer violação aos itens II e III constitui ofensa à soberania nacional, à ordem pública e aos bons costumes, portanto presume-se a ineficácia de tais leis, atos e sentenças emanadas de país estrangeiro. [...]

28. Tais fundamentos e comandos, revestidos de efeito *erga omnes* e vinculante, incidem sobre a controvérsia retratada nestes autos e em todas as demais em que jurisdição estrangeira - ou outro órgão de Estado estrangeiro - pretenda impor, no território nacional, atos unilaterais por sobre a autoridade dos órgãos de soberania do Brasil.

Esse esclarecimento visa afastar graves e atuais ameaças à segurança jurídica em território pátrio. [...]

Tendo em vista os riscos e possibilidades de operações, transações e imposições indevidas envolvendo o Sistema Financeiro Nacional, determino a ciência do Banco Central; da Federação Brasileira de Bancos (Febraban); da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg). Transações, operações, cancelamentos de contratos, bloqueios de ativos,

⁴ Cumpre esclarecer que a ADPF nº 1178 não tem por objeto a Lei Magnitsky. Trata-se, na realidade, de ação proposta pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) perante o Supremo Tribunal Federal, na qual se questiona a legalidade de municípios brasileiros ajuizarem ações judiciais no exterior em busca de reparações por danos ambientais decorrentes de desastres como os de Mariana e Brumadinho.



transferências para o exterior (ou oriundas do exterior) por determinação de Estado estrangeiro, em desacordo aos postulados dessa decisão, dependem de expressa autorização desta Corte, no âmbito da presente ADPF (BRASIL, 2025b, pp. 18-20).

Todavia, embora a decisão tenha reafirmado princípios constitucionais relevantes, não ofereceu uma solução prática para as instituições financeiras. Ao delimitar a inaplicabilidade automática das medidas estrangeiras sem estabelecer mecanismos de proteção regulatória, o Supremo deixou os bancos diante de um dilema ainda mais complexo: cumprir tacitamente as exigências do OFAC, em razão da necessidade de preservar acesso ao sistema financeiro global, ou respeitar a interpretação constitucional interna que nega eficácia a tais sanções, correndo o risco de questionamentos administrativos e judiciais no plano doméstico. Esse vácuo normativo intensificou a insegurança jurídica e transferiu para o setor privado o ônus de escolher entre alternativas conflitantes.

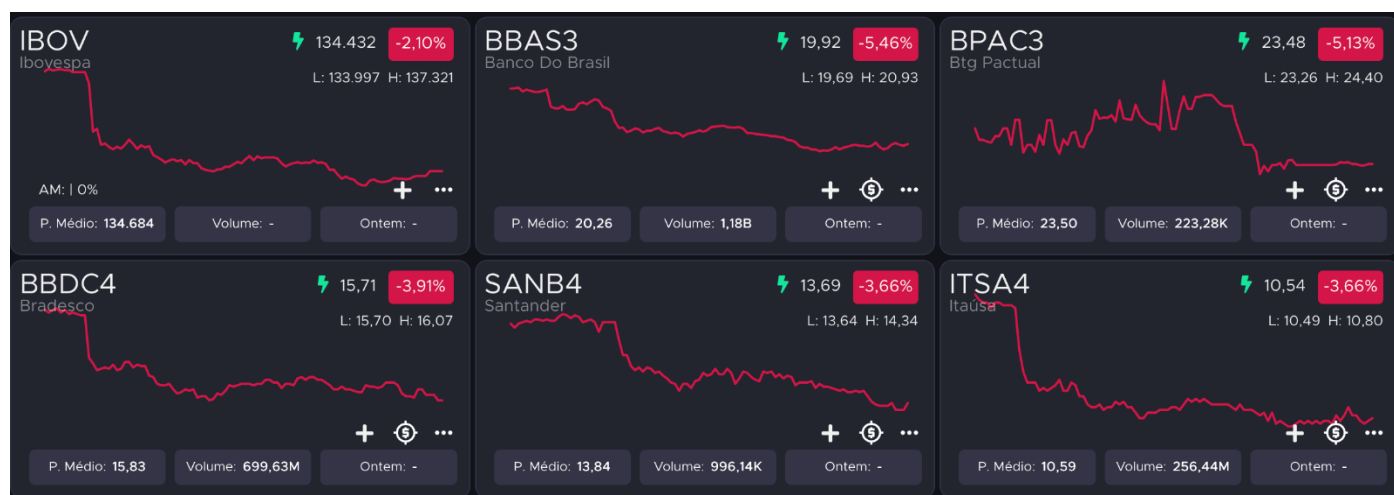
Um dos efeitos imediatos dessa incerteza foi a repercussão negativa no mercado de capitais. As ações de bancos nacionais, listadas na B3 e em bolsas internacionais, sofreram oscilações relevantes após a divulgação do julgamento, reflexo da percepção de risco jurídico-regulatório por parte de investidores. A ausência de uma solução clara aumentou o temor de que instituições brasileiras fossem forçadas a adotar medidas de *compliance* excessivamente restritivas ou, alternativamente, fossem penalizadas internacionalmente por não observarem as determinações do OFAC. Esse ambiente de incerteza elevou o prêmio de risco e reduziu a atratividade de ativos bancários brasileiros no curto prazo, evidenciando como decisões judiciais internas, mesmo fundadas em princípios constitucionais legítimos, podem ter repercussões econômicas diretas sobre o valor de mercado das instituições financeiras.

Esse movimento se refletiu de forma imediata nos indicadores do mercado acionário. O IBOVESPA⁵ apresentou retração significativa, acompanhada por queda expressiva nas ações das principais instituições financeiras brasileiras: Bradesco, Itaúsa, Santander, BTG Pactual e principalmente o Banco do Brasil, instituição responsável pelo pagamento dos vencimentos dos funcionários do STF. A correlação entre o julgamento e a resposta negativa do mercado evidencia a sensibilidade do setor bancário a fatores jurídico-regulatórios e geopolíticos, demonstrando como a percepção de risco institucional se traduz rapidamente em desvalorização de ativos.

⁵ O Índice Bovespa (IBOVESPA) é o principal indicador do desempenho médio das cotações das ações negociadas na B3 (Brasil, Bolsa, Balcão). Trata-se de um índice de retorno total, que busca refletir o comportamento dos ativos de maior liquidez e representatividade do mercado acionário brasileiro, servindo como parâmetro para investidores e analistas na avaliação do desempenho da bolsa de valores nacional.



Figura 1: Variação do IBOVESPA e das ações dos principais bancos brasileiros em 19 de agosto de 2025



Fonte: site Trademap (<https://trademap.com.br>), acesso em 19 ago. 2025.

A decisão expôs de maneira clara a fragilidade da relação entre soberania normativa e economia internacional em um cenário no qual as sanções unilaterais atravessam fronteiras nacionais. Embora o STF tenha reiterado a inaplicabilidade automática de punições impostas por autoridades estrangeiras, não foram delineados mecanismos capazes de oferecer proteção efetiva a bancos e empresas brasileiras diante das possíveis retaliações externas. O resultado é um paradoxo: o país afirma sua autonomia jurídica, mas deixa desprotegidas as instituições que, ao seguirem essa diretriz, ficam sujeitas a sanções secundárias ou à exclusão de mercados internacionais (FREIRE, 2025).

Esse descompasso evidencia que a reafirmação da soberania, em termos estritamente jurídicos, não se traduz em garantias materiais diante da lógica do sistema financeiro global, cuja dinâmica é marcada pela hegemonia do dólar e pela centralidade regulatória dos Estados Unidos. Assim, em vez de reduzir a insegurança, a ADPF 1178 ampliou as incertezas, ao mesmo tempo em que consolidou a posição constitucional do Brasil e acentuou a vulnerabilidade dos agentes econômicos. O impacto sobre a precificação das ações bancárias e sobre a confiança dos investidores demonstra que a questão ultrapassa o plano jurídico-formal, alcançando diretamente a estabilidade financeira e a previsibilidade regulatória. O caso, portanto, revela o dilema estrutural de conciliar a defesa da soberania nacional com a necessidade de assegurar competitividade e resiliência econômica em um ambiente de interdependência global.

Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu evidenciar que a aplicação extraterritorial da Lei Global Magnitsky representa um desafio estrutural para o sistema financeiro brasileiro. Embora se trate de legislação de natureza doméstica dos Estados Unidos, sua força normativa projeta-se internacionalmente em razão da centralidade do dólar no comércio global, da dependência de bancos correspondentes norte-americanos e da hegemonia de mecanismos de compensação sob jurisdição



estadunidense. O resultado é a constituição de um regime de sanções que, ainda que unilateral, adquire alcance transnacional, impondo dilemas regulatórios a Estados soberanos e a instituições financeiras que atuam no plano internacional.

No caso brasileiro, a sanção anunciada em julho de 2025 contra o ministro Alexandre de Moraes demonstrou o alcance dessas medidas. Mais do que atingir a esfera individual de um agente público, a inclusão de seu nome na lista de *Specially Designated Nationals and Blocked Persons* (SDN list) repercutiu indiretamente sobre bancos nacionais, forçando-os a reforçar práticas de compliance e a reavaliar vínculos comerciais de maneira preventiva, a fim de evitar exposição a sanções secundárias. A consequência imediata foi a intensificação da insegurança jurídica e a elevação dos custos operacionais do sistema bancário, em um cenário em que a ausência de normativa interna clara obriga as instituições a optar entre a conformidade tácita com as determinações do OFAC ou a estrita observância do direito doméstico.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 1178, relatada pelo ministro Flávio Dino, buscou afirmar a soberania nacional ao declarar a inaplicabilidade automática de sanções estrangeiras no território brasileiro. Apesar de reafirmar a autonomia normativa, o julgamento não apresentou mecanismos eficazes para proteger bancos e empresas nacionais de retaliações externas. O resultado foi o agravamento da percepção de risco pelos investidores, refletido na desvalorização das ações bancárias listadas na B3 e em bolsas internacionais, diante da expectativa de custos adicionais e da possibilidade de restrições nos mercados globais.

54

Nessa conjuntura, a apresentação do Projeto de Lei nº 3.831/2025, de autoria da Deputada Fernanda Melchionna (PSOL/RS), insere-se como tentativa legislativa de disciplinar a matéria, ao dispor sobre a vedação às instituições financeiras e entidades supervisionadas pelo Banco Central de aplicarem, no território nacional, sanções decorrentes de normas ou atos estrangeiros sem previsão em lei brasileira ou em ato normativo de autoridade competente nacional, estabelecendo inclusive penalidades (BRASIL, 2025a)⁶. Contudo, a despeito de seu mérito político, a proposta revela-se de utilidade prática limitada, pois a vulnerabilidade das instituições financeiras brasileiras decorre menos da imposição normativa doméstica e mais da dependência estrutural do sistema financeiro internacional em relação ao dólar e às infraestruturas sob jurisdição estadunidense.

Conclui-se, assim, que tanto a decisão judicial na ADPF 1178 quanto o PL nº 3.831/2025 reafirmam, em nível formal, a soberania normativa brasileira, mas não oferecem instrumentos suficientes para mitigar os custos econômicos e os riscos regulatórios impostos pela interdependência global. O desafio permanece em articular respostas coordenadas que integrem medidas normativas, diplomáticas e de governança financeira, de modo a transformar princípios constitucionais - como a soberania e o devido processo legal - em garantias concretas de estabilidade econômica e segurança jurídica para as instituições nacionais.

Referências

APPLEYARD, Dennis R.; FIELD JR., Alfred J.; COBB, Steven L. Economia internacional [recurso eletrônico]. Tradução técnica de André Fernandes Lima et al. 6. ed. Porto Alegre: AMGH, 2010.

⁶ Em 27 de agosto de 2025, o Projeto de Lei nº 3.831/2025 encontrava-se aguardando despacho do Presidente da Câmara dos Deputados.





BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.831, de 8 de agosto de 2025a. Dispõe sobre a vedação às instituições financeiras e demais entidades supervisionadas pelo Banco Central do Brasil de aplicarem, no território nacional, sanções de natureza administrativa ou financeira decorrentes de normas ou atos estrangeiros sem previsão em lei brasileira ou ato normativo de autoridade competente nacional, e estabelece penalidades. Autoria: Dep. Fernanda Melchionna (PSOL/RS). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2969152&filename=PL%203831/2025. Acesso em: 24 ago. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1178/DF. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 19 ago. 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15379151121&ext=.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BOTTINI, Pierpaollo Cruz. Os Excessos do Compliance e o Fenômeno e-risking. Valor Econômico, 24, 25 e 26 jun. 2023, p. E2.

ELO SERVIÇOS S.A. Regulamento Elo. Versão em aprovação pelo Banco Central do Brasil. São Paulo: Elo Serviços S.A., 1 dez. 2021. Disponível em: <https://termos-e-regulamentos.elo.com.br/bacen.pdf>. Acesso em 23 ago. 2025.

FREIRE, Vinicius Torres. País acorda tarde para risco financeiro causado pela conspiração dos Bolsonaro. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 ago. 2025, p. A18.

GRYZINSKI, Vilma. Péssima companhia: de ditadores a abusadores, os punidos pela Magnitsky. Veja, 31 jul. 2025, 08h00. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/mundialista/pessima-companhia-de-ditadores-a-abusadores-punidos-pela-magnitsky/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Preliminary report: portfolio of BRICS cooperation mechanisms. Brasília: Ipea, jun. 2025.

KNIGHT, Amy. The Magnitsky Affair. The New York Review of Books, v. 22, p. 25-27, 2018.

MARTÍNEZ-VARGAS, Ivan. Criador da Lei Magnitsky vê 'abuso' em sanção a Moraes por Trump e diz que ministro deveria recorrer à Justiça dos EUA. O Globo, Brasília, 1º ago. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/08/01/criador-da-lei-magnitsky-ve-abuso-em-sancao-a-moraes-por-trump-e-diz-que-ministro-deveria-recorrer-a-justica-dos-eua.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2025.

PRASAD, Eswar. Gaining currency: The rise of the renminbi. Oxford University Press, 2017.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Compliance en la perspectiva de la criminología económica. Derecho Penal y Criminología, v. 9, n. 3, p. 252-267, abr. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. A blindagem da Lei Magnitsky nos tribunais dos EUA. Consultor Jurídico, 21 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-21/a-lei-magnitsky-nos-tribunais-dos-eua-e-sua-blindagem/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. Nota pública: alarmante e inaceitável o uso indevido da Lei Magnitsky. São Paulo, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/nota-publica-alarmante-e-inaceitavel-o-uso-indevido-da-lei-magnitsky/>. Acesso em: 24 ago. 2025.





UNITED STATES. Congress. S.284 – Global Magnitsky Human Rights Accountability Act. 114th Congress (2015-2016). Washington, D.C., 2016. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text>. Acesso em: 24 ago. 2025.

UNITED STATES. Department of the Treasury. Treasury sanctions Alexandre de Moraes. Washington, D.C., July 30, 2025. Disponível em: <https://home-treasury-gov.translate.goog/news/press-releases/sb0211? x tr sl=en& x tr tl=pt& x tr hl=pt& x tr pto=tc>. Acesso em: 20 ago. 2025.

