



Na Mídia

20/08/2025 | [Folha de S.Paulo](#)

Entenda a Lei Magnitsky e por que ela deixa os bancos num dilema

Medida do ministro Flávio Dino busca proteger sistema jurídico brasileiro, mas expõe setor bancário a possíveis retaliações americanas

Ana Paula Branco, Maeli Prado e Júlia Moura

São Paulo

A decisão do ministro Flávio Dino, do STF (Supremo Tribunal Federal), que define que ordens judiciais e executivas de governos estrangeiros não têm aplicação automática no Brasil ampliou a tensão gerada pela Lei Magnitsky.

Ao afirmar que cabe apenas às instituições nacionais validar ou rejeitar medidas externas, Dino buscou blindar o sistema jurídico brasileiro diante da ofensiva da política de Donald Trump, presidente dos Estados Unidos, contra o ministro Alexandre de Moraes. Mas a posição do Supremo, embora clara no plano legal interno, coloca os bancos num dilema: cumprir a determinação doméstica ou preservar o acesso ao sistema financeiro global.

O risco não se restringe às autoridades sancionadas. Um bloqueio no acesso ao Swift, rede global que conecta mais de 11 mil instituições em 200 países, poderia atingir a economia brasileira como um todo, com impactos sobre crédito, câmbio, juros e fluxo de capitais.

Perguntas e respostas sobre a Lei Magnitsky e seus impactos econômicos

- O que exatamente é a Lei Magnitsky e quais tipos de sanções ela prevê?
- Como a lei se aplica a bancos estrangeiros e a instituições financeiras brasileiras com presença nos EUA?
- Existe algum precedente de bancos brasileiros sendo punidos por descumprirem sanções americanas?
- É possível que a lei afete operações realizadas dentro do Brasil, mesmo sem conexão direta com os EUA?
- Quais bancos brasileiros correm maior risco de retaliação — apenas os que têm filiais nos EUA ou todos que operam em dólar?
- Qual o tamanho das possíveis multas ou sanções para instituições financeiras que descumprirem a Magnitsky?
- Um banco brasileiro pode perder a licença para operar nos EUA?
- Como a decisão do ministro do STF Flávio Dino coloca os bancos em conflito jurídico?

- É possível que os bancos optem por encerrar contas de ministros para evitar risco nos EUA?
- Se os bancos mantiverem as contas de Moraes, como ficam as suas operações internacionais?
- As cooperativas de crédito realmente são uma solução viável para ministros sancionados?
- Que riscos um banco público como o Banco do Brasil corre, já que é responsável pelo pagamento dos salários dos ministros do STF?
- Há como separar operações domésticas das internacionais de forma que protejam os bancos?
- O episódio pode gerar uma crise de confiança no sistema bancário brasileiro?
- Existe risco de corrida bancária caso investidores estrangeiros ampliem a retirada de recursos?
- Até que ponto os bancos podem absorver perdas de valor de mercado como as registradas nesta semana?
- Quais defesas ou mecanismos de proteção os bancos brasileiros poderiam adotar contra sanções americanas?
- Qual a chance real de Donald Trump ampliar as sanções para outros ministros ou autoridades brasileiras?
- O governo brasileiro pode retaliar bancos ou empresas americanas no Brasil? Com que efeitos?
- O STF pode obrigar bancos a reabrirem contas de ministros? Como isso seria recebido pelos EUA?
- Em caso de conflito direto, os bancos devem obedecer à legislação brasileira ou à americana?
- Como investidores estrangeiros estão interpretando a escalada da crise?
- Qual seria o pior cenário para os bancos brasileiros se a crise se agravar?
- Existe algum caminho jurídico internacional que possa conciliar a legislação americana com a brasileira?
- Que impacto essa crise pode ter sobre crédito, câmbio, juros e fluxo de capital no Brasil?



Ministro Flávio Dino no Plenário do Supremo Tribunal Federal

A LEI MAGNITSKY E SEU ALCANCE

O que exatamente é a Lei Magnitsky e quais tipos de sanções ela prevê?

Aprovada inicialmente em 2012 na gestão Barack Obama e depois expandida em 2016, a Lei Magnitsky permite que o governo dos EUA imponha sanções financeiras e restrições de visto contra estrangeiros acusados de corrupção ou violações de direitos humanos.

A lei prevê dois tipos principais de sanções: pessoais de imigração, que correspondem a medidas como proibição de concessão de vistos e revogação de autorizações de entrada nos EUA, e financeiras. Neste caso as principais sanções são o congelamento de bens nos EUA e a proibição de que cidadãos e empresas americanas façam negócios com os sancionados.

"Como já temos visto no caso brasileiro, são, por exemplo, o bloqueio de bens e contas bancárias sob jurisdição norte-americana e até mesmo a proibição de entrada no país", afirma Douglas Elmauer, docente de Economia e Mercados da Universidade Mackenzie Alphaville.

Como a lei se aplica a bancos estrangeiros e a instituições financeiras brasileiras com presença nos EUA?

A lei é americana, mas seu alcance é global porque qualquer operação em dólar passa pelo sistema financeiro dos EUA. Ou seja, bancos estrangeiros, inclusive os brasileiros com filiais ou dependência de compensações em dólar, são obrigados a cumprir as sanções para não ficarem sujeitos a retaliações.

Gustavo Ferraz de Campos Monaco, professor titular de Direito Internacional Privado da USP (Universidade de São Paulo), explica que tradicionalmente leis só se aplicam nos territórios em que foram expedidas. Mas que, na prática, a Magnitsky acaba tendo alcance global pelo fato de os Estados Unidos serem o centro financeiro do mundo.

"Toda operação bancária conversível em dólar passa pelo Swift [sistema que conecta 11,5 mil instituições financeiras em mais de 200 países e é responsável por transações em diversas moedas, permitindo a troca de informações e instruções de pagamento entre instituições financeiras do mundo todo]. No caso de realizar uma operação impedida pela lei Magnitsky, mesmo que seja uma transação eminentemente interna de um país, o banco teria essa transação bloqueada."

De acordo com Monaco, a lei é aplicada em graduações, e foi relativamente leve no caso do ministro Moraes. "Mas isso pode ser revisto. O governo americano poderia ampliar o alcance das medidas restritivas."

Ele diz que há casos de líderes de países antidemocráticos alvos da lei que não conseguem fazer compras cotidianas, como usar o cartão de crédito. "Nesses casos, em que a lei foi aplicada de forma mais severa, os bancos receberam restrições até para transações simples e internas", afirma Monaco.

Raphael Soré, sócio de compliance, investigações e governança corporativa do Machado Meyer, afirma que todos os países possuem leis que acabam se aplicando a outros países caso possuam empresas estrangeiras operando em seus territórios.

"E há muito tempo os Estados Unidos notaram que sancionar países e empresas é um grande instrumento de pressão diplomática, como nos casos de Cuba e do Irã, por exemplo."

Ele lembra que quase todas as instituições financeiras possuem elementos de conexão com os EUA. "Mesmo sendo instituições brasileiras, elas possuem subsidiárias, filiais, elementos de conexão que fazem com que tenham obrigações colaterais relacionadas aos Estados Unidos."

Para Fabio Braga, sócio da área Bancária e Financeira do Demarest, a lei possui força legal para atingir instituições financeiras estrangeiras, incluindo bancos brasileiros que operam ou mantêm relações com o sistema financeiro dos Estados Unidos.

"A aplicação pode ocorrer, por exemplo, quando uma instituição financeira é identificada como prestadora de assistência material ou serviços financeiros a indivíduos ou entidades já sancionados", afirmou.

É possível que a lei afete operações realizadas dentro do Brasil, mesmo sem conexão direta com os EUA?

Se a operação for exclusivamente doméstica e em reais, em princípio não seria afetada. Mas, como muitas transações passam por redes internacionais de compensação, a conexão indireta com os EUA pode atingir até negócios internos.

O receio é de restrições no uso de sistemas como Visa, Mastercard, câmbio em dólares ou operações interbancárias.

Segundo Elmauer, do Mackenzie, a Lei Magnitsky pode afetar operações no Brasil devido à interconexão do sistema financeiro global com o sistema americano. Qualquer transação em dólar ou que utilize intermediários nos EUA pode ser rastreada e bloqueada. "Não estamos isolados do mundo no sistema financeiro, muito pelo contrário", diz.

Para Fürst, o texto é claro: só podem ser bloqueados bens e interesses em bens que estejam nos EUA, entrem nos EUA, ou estejam sob posse ou controle de uma "U.S. person". "Portanto, operações exclusivamente domésticas no Brasil, sem passagem por dólar ou por bancos correspondentes americanos, não se sujeitam formalmente à lei", diz o professor do IDP.

Ele afirma que para que decisões estrangeiras possuam efeitos dentro do Brasil, em relações jurídicas brasileiras, é preciso que a decisão seja homologada pelo STJ antes, que analisará a compatibilidade do conteúdo decidido com o ordenamento jurídico brasileiro. "Na prática, portanto, está-se diante de um risco indireto decorrente da interligação bancária internacional", afirma Fürst.

SOBRE O IMPACTO NOS BANCOS BRASILEIROS

Quais bancos brasileiros correm maior risco de retaliação — apenas os que têm filiais nos EUA ou todos que operam em dólar?

O risco é mais elevado para bancos com presença direta nos Estados Unidos (filiais, correspondentes, operações em dólar lastreadas em bancos americanos), mas qualquer banco que realize operações em dólar ou via sistemas de pagamentos internacionais pode ser afetado, já que o fluxo da moeda passa obrigatoriamente por instituições americanas.

Procurada, a Febraban não se manifestou.

Qual o tamanho das possíveis multas ou sanções para instituições financeiras que descumprirem a Magnitsky?

Os valores podem ser muito significativos, ainda que não haja casos específicos envolvendo bancos brasileiros até o momento.

Podem ocorrer multas multimilionárias, restrição de acesso ao sistema financeiro americano e impactos reputacionais.

Segundo Fürst, a lei remete às penalidades da IEEPA (International Emergency Economic Powers Act), que estabelece que a multa pode chegar até ao dobro do valor da transação que é a base da violação em relação à qual a penalidade é imposta.

Para Monaco, professor de direito da USP, no limite os bancos podem ser impedidos de fazer operações em dólar. "Poderiam perder a licença para operar nos Estados Unidos ao serem excluídos do sistema Swift."

Um banco brasileiro pode perder a licença para operar nos EUA?

Sim. Como o acesso ao sistema em dólar depende de bancos correspondentes nos EUA, a sanção mais grave seria perder essa ponte, o que inviabilizaria operações internacionais.

Como a decisão do ministro do STF Flávio Dino coloca os bancos em conflito jurídico?

O ministro decidiu que leis e decisões estrangeiras só valem no Brasil se forem expressamente homologadas por instituições brasileiras.

Isso cria um dilema: os bancos devem obedecer à ordem do STF de ignorar sanções estrangeiras não reconhecidas, ou seguir pressões do sistema financeiro internacional? O entendimento unilateral pode gerar impasse legal e operacional.

Internamente, o STF defende que as sanções não valem automaticamente. Mas, para os bancos, ignorar a ordem dos EUA significaria arriscar-se a ser desconectado do sistema internacional.

Fürts afirma que a decisão do Ministro Flávio Dino não criou nada novo. A previsão de que sentenças estrangeiras precisam ser homologadas antes de produzir efeitos no Brasil é algo que já estava previsto pelo Código de Processo Civil de 1973, foi determinada expressamente pela Constituição de 1988, e constou novamente no Código de Processo Civil de 2015.

"O conflito em questão se dá porque, ao cumprir a decisão norte-americana, os bancos estarão descumprindo a própria Constituição Federal brasileira e a legislação processual, além do próprio Código de Defesa do Consumidor, e, ao não cumprir a decisão norte-americana, sofrerão as punições previstas pela Lei Magnitsky em suas atividades no território norte-americano", diz o professor do IDP.

É possível que os bancos optem por encerrar contas de ministros para evitar risco nos EUA?

Sim. A estratégia de alguns bancos já foi cortar relações com clientes sancionados para não correr riscos no exterior.

"Todavia, isso não significa que não tenha consequências no Brasil. É preciso considerar que tal medida é um ato lesivo a consumidor, implicando em danos morais e materiais, além de problemas regulatórios, uma vez que o caso em questão não é uma hipótese autorizada pelo Banco Central para encerramento unilateral de contas pelo banco", afirma Fürst, do IDP.

Relatório do BTG Pactual a seus clientes, é lícito que bancos optem por encerrar contas de clientes de forma unilateral.

"Nesse contexto, o encerramento preventivo, antes de notificações formais, reduz, de forma significativa e simultânea, o risco de questionamento no Brasil e de sanções nos EUA", diz o documento.

Se os bancos mantiverem as contas de Moraes, como ficam as suas operações internacionais?

As operações ficam vulneráveis a sanções, afirmam especialistas. O simples fato de processar transações ligadas a um sancionado pode gerar bloqueio em sistemas internacionais como o Swift.

Caso permaneçam, bancos enfrentam riscos como:

Bloqueio de transações internacionais

Sanções secundárias dos EUA

Danos reputacionais e operacionais

SOBRE ALTERNATIVAS DISCUTIDAS

As cooperativas de crédito realmente são uma solução viável para ministros sancionados?

Em tese, sim —cooperativas são reguladas exclusivamente no Brasil. Mas ainda assim podem enfrentar dificuldades operacionais para realizar pagamentos ou transações internacionais, se correspondentes internacionais temerem exposição à Magnitsky.

Que riscos um banco público como o Banco do Brasil corre, já que é responsável pelo pagamento dos salários dos ministros do STF?

O Banco do Brasil enfrenta maior risco político e regulatório. Se cumprir as ordens do STF, arrisca represálias dos EUA; se cortar vínculos, pode enfrentar questionamentos jurídicos no país.

Por ser estatal, qualquer conflito entre ordem interna (STF) e normas externas (EUA) pode gerar crise institucional, perda de confiabilidade e até queda de ações —como já ocorreu: após sanções a Moraes, ações do BB caíram 4%, e de outros grandes bancos mais de 3%.

Fürst, porém, afirma que todos os atos do Banco do Brasil devem observar estritamente a ordem jurídica interna, em especial a Constituição Federal. "Não é concebível a ideia de que observe uma decisão estrangeira sem a adequada homologação. Além disso, não há como cancelar uma conta-salário para o efetivo depósito do salário de um ministro sem também quebrar o contrato que possui com o STF", afirma.

Em nota, o Banco do Brasil disse "atuar em conformidade à legislação brasileira, às normas dos mais de 20 países onde está presente e aos padrões internacionais que regem o sistema financeiro". A instituição também afirmou estar preparada para lidar com temas complexos e sensíveis que envolvem regulamentações globais.

Há como separar operações domésticas das internacionais de forma que protejam os bancos?

Na prática, essa separação é limitada porque o sistema Swift conecta praticamente todos os bancos do mundo. Assim, mesmo operações locais podem sofrer reflexos se exigirem compensação internacional.

Na avaliação de Braga, do Demarest, uma eventual separação operacional não garantiria imunidade.

"Sempre que houver vínculos com o sistema financeiro dos EUA, seja por meio de movimentação ou custódia de ativos, transações ou relações com entidades sancionadas, a instituição financeira estrangeira com vínculos operacionais com a jurisdição dos EUA pode ser alcançada pelas sanções", afirma. "Ainda que a separação operacional pudesse gerar alguma forma de mitigação de riscos, não garantiria imunidade, especialmente em casos de envolvimento indireto com partes sancionadas."

SOBRE EFEITOS PARA O SISTEMA FINANCEIRO

Existe algum precedente de bancos brasileiros sendo punidos por descumprirem sanções americanas?

Segundo Elmauer, do Mackenzie, até o momento, não há precedentes de bancos brasileiros que tenham sido punidos por descumprimento direto da Lei Magnitsky.

"Mas a recente volatilidade do mercado e a queda no valor das ações de grandes bancos brasileiros, como vimos no pregão de terça-feira (19), indicam uma fundada preocupação com essa possibilidade", diz.

Henderson Fürst, professor de direito constitucional do IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa), afirma que casos célebres de punição multibilionária (como o BNP Paribas e o HSBC) ocorreram sob outros regimes de sanções dos EUA, não sob a Lei Magnitsky.

Até que ponto os bancos podem absorver perdas de valor de mercado como as registradas nesta semana?

Na avaliação de Rafael Schiozer, professor titular de finanças da FGV-EAESP, as quedas no valor de mercado refletem a possibilidade de perda operacional no futuro. Embora capitalizados, bancos não estão imunes a impactos mais duradouros.

"O que está acontecendo é que investidores perceberam uma probabilidade baixa de um evento bem extremo, que reduziria muito as margens dos bancos, que seria, por exemplo, os bancos serem impedidos de operar nos Estados Unidos. As consequências disso seriam muito graves", afirma Schiozer.

Quais defesas ou mecanismos de proteção os bancos brasileiros poderiam adotar contra sanções americanas?

O sistema Swift é global e controlado de perto pelos EUA, o que reduz a margem de manobra.

"Os bancos teriam que abrir processos ou ações na Justiça americana, questionando a constitucionalidade e a legalidade das restrições impostas", afirma Marcelo Figueiredo, sócio do MFAA e professor de direito constitucional da PUC-SP.

Para Fürst, entre as possibilidades estão a adoção de medidas de compliance e autorregulação, diferenciando operações estritamente domésticas (em reais) daquelas que tenham conexão com o sistema americano; e a atuação judicial, buscando medidas protetivas no judiciário norte-americano uma vez que a atuação bancária é pautada pela legislação local.

"Além disso, no âmbito do Poder Legislativo, pleitear medidas legislativas semelhantes ao 'blocking statute' europeu, que protege empresas de retaliações por cumprimento de sanções extraterritoriais", afirma o professor.

SOBRE A DIMENSÃO POLÍTICA E GEOPOLÍTICA

Qual a chance real de Donald Trump ampliar as sanções para outros ministros ou autoridades brasileiras?

Alta. Trump já sinalizou essa possibilidade como parte de sua política externa.

O governo brasileiro pode retaliar bancos ou empresas americanas no Brasil? Com que efeitos?

Retaliações são possíveis, mas arriscadas, pois podem agravar a crise e afetar investimentos ou comércio. Até agora, o governo Lula tem priorizado o diálogo e respostas regulatórias calibradas, sem gravar punições diretas a empresas americanas.

Uma retaliação, diz, seria o custo do aumento da insegurança jurídica que espantaria ainda mais os investidores estrangeiros. "As consequências seriam catastróficas para nosso já frágil ambiente de negócios", afirma o professor Douglas Elmauer.

"Os Estados Unidos são um dos principais parceiros comerciais do Brasil, e uma escalada nessa guerra econômica teria um alto custo social. A maior parte do fluxo de capitais que nosso país recebe vem dos EUA, ou seja, o investimento seria fortemente prejudicado, o que abalaria a saúde das empresas no geral e penalizaria toda a sociedade que não pode arcar com o ônus desse conflito", diz Elmauer.

O STF pode obrigar bancos a reabrirem contas de ministros? Como isso seria recebido pelos EUA?

O STF pode determinar no âmbito interno, mas os EUA provavelmente veriam como afronta, mantendo a proibição de acesso internacional, dizem especialistas.

Para o professor Elmauer, uma decisão do STF nesse sentido criaria um conflito direto e uma situação de impasse para os bancos. "Se um banco acatar uma decisão do STF e reabrir contas bloqueadas, corre o risco de sofrer sanções severas nos EUA, podendo até ser excluído do sistema financeiro americano", diz o docente.

Em caso de conflito direto, os bancos devem obedecer à legislação brasileira ou à americana?

Esse dilema é o núcleo da crise: se obedecerem ao STF, os bancos correm risco de exclusão do sistema Swift; se seguirem os EUA, podem ser processados no Brasil.

"Eles [os bancos] têm de fazer uma análise de risco, pesando as penalidades de ambos os lados. Como o sistema financeiro internacional é amplamente dominado pelo dólar e pelas regulamentações dos EUA, a maioria das instituições tende a priorizar a conformidade com as leis americanas para evitar perdas maiores, como a proibição de operar no mercado dos EUA, o que seria financeiramente devastador", afirma Elmauer.

Como investidores estrangeiros estão interpretando a escalada da crise?

Com preocupação, segundo especialistas. A reação imediata foi negativa: ações bancárias caíram e houve preocupação com o ambiente de negócios.

SOBRE OS CENÁRIOS FUTUROS

Qual seria o pior cenário para os bancos brasileiros se a crise se agravar?

Para Schiozer, da FGV-EAESP, o pior cenário seria se os EUA impedissem os bancos brasileiros de operarem fora do Brasil. Mas ele não acredita que essa seja a possibilidade mais provável.

"Se houvesse uma interpretação mais estrita da lei, haveria uma quase impossibilidade dos bancos brasileiros terem operação internacional, o que traria muitos problemas para os clientes pessoa jurídica desses bancos, exportadores e importadores", afirma.

"Mas acredito que o cenário mais provável é que isso fique no campo da ameaça", diz Schiozer.

Existe algum caminho jurídico internacional que possa conciliar a legislação americana com a brasileira?

A Magnitsky é unilateral e administrativa. A única saída possível seria negociação diplomática ou criação de acordos bilaterais para garantir segurança jurídica, mas isso demoraria e depende de vontade política.

Para Fürst, do IDP, haveria um caminho por meio da Cooperação Jurídica Internacional, em que o Brasil e os EUA podem usar tratados e acordos internacionais para harmonizar questões, além de mediação jurídica por órgãos multilaterais. Neste caso, organizações como o Banco Mundial, FMI ou até mesmo o próprio GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional) poderiam atuar como mediadores para criar compatibilizações regulamentares e prevenir conflitos maiores entre as legislações dos dois países.

"É possível, ainda, a solicitação de licenças e autorizações da OFAC para transações específicas —ex.: "wind-down", humanitárias, pagamentos tecnicamente inevitáveis— que podem ocorrer, mesmo sob a aplicação da lei Magnitsky, mediante pedido formal e justificativa. É a via mais rápida e realista para desatar nós operacionais", diz o professor.

Que impacto essa crise pode ter sobre crédito, câmbio, juros e fluxo de capital no Brasil?

- Crédito pode encolher por maior aversão a risco
- Câmbio pode se depreciar se houver fuga de dólares
- Juros podem subir para compensar risco
- Fluxo de capital pode minguar, afetando investimentos externos

Na avaliação de Schiozer, da FGV-EAESP, se as sanções se intensificarem, o real poderia se desvalorizar em relação ao dólar, pressionando a inflação e, consequentemente, os juros. Mas ele acredita que esse não é o cenário mais provável.

"Se o fluxo de capitais começar a ficar muito restrito, o Brasil tem reservas suficientes para aguentar um bom período tomando pancada. Óbvio que o dólar subiria, óbvio que esses níveis de incerteza fariam o dólar subir, mas esse é um cenário que, na minha avaliação, é catastrófico e improvável", afirma Schiozer.