

Lei 12.846/2013, mecanismos de combate à lavagem de dinheiro e a fraudes financeiras: pontos de convergência

Plano da apresentação

- Competências do BC
- Evolução da regulação e da supervisão do BC
- Atuação do BC no Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro instituído pela Lei 9.613/98
- Pontos de convergência entre as ações do BC e o Sistema Anticorrupção instituído pela Lei 12.846/13
- Interação e sinergia entre os dois sistemas legais
- Foco da apresentação → dimensão estrutural das competências do BC em relação à matéria

Competências do BC

A matriz constitucional das competências do BCB apontam para os dois mandatos que se expressam em sua missão

Art. 164
da CF

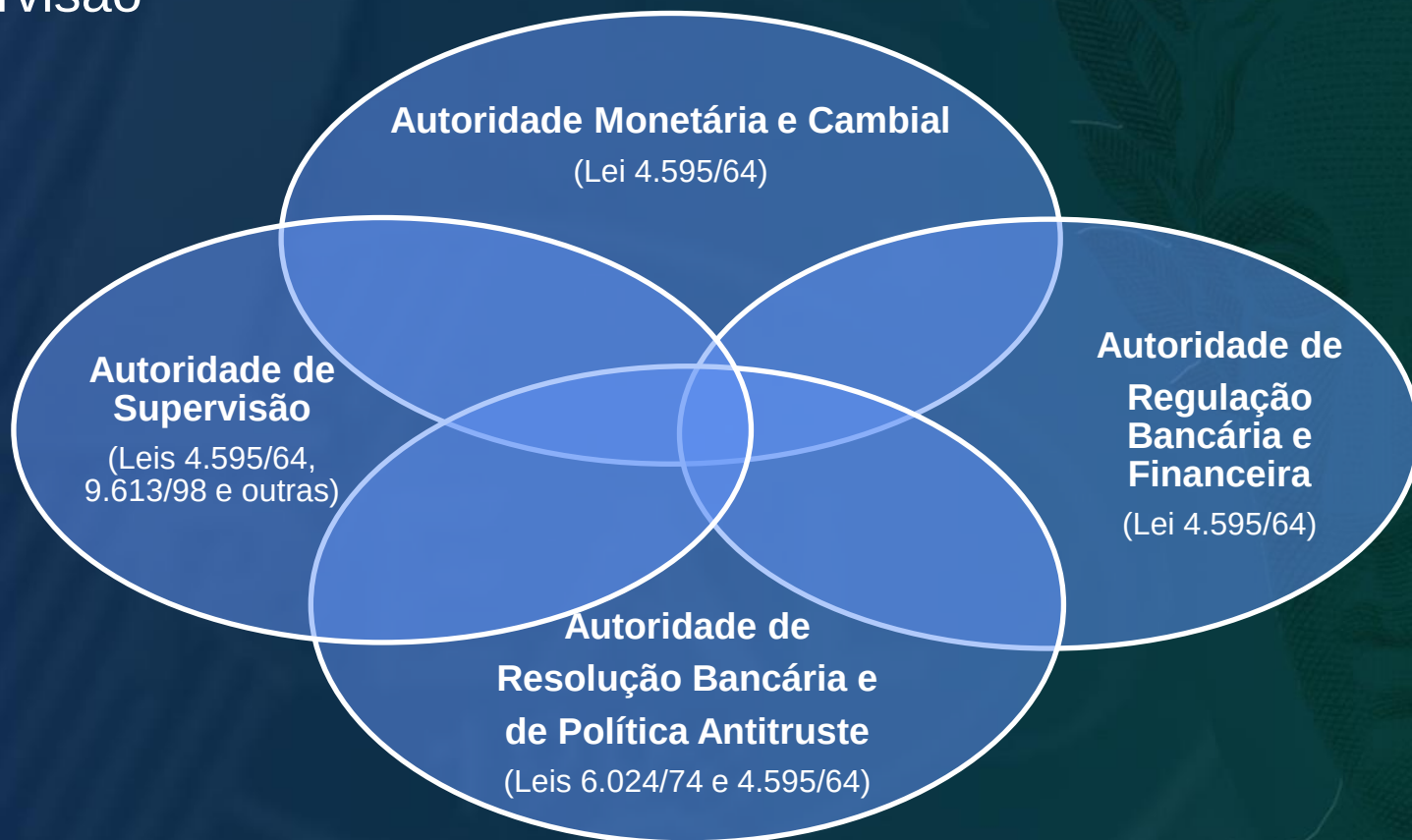
- *“Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda...”*

Art. 192
da CF

- *“... e um sistema financeiro sólido e eficiente”*

Competências do BC

No plano legal, o amplo escopo das competências do BC impõe a coordenação entre as políticas monetária, cambial, regulatória e de supervisão



Competências do BC

- O BC não integra a rede de instituições especificamente voltadas a combater ilícitos contra a administração pública
- O BC não tem mandato legal para investigar ou punir crimes contra a administração pública
- Nada obstante, solidez e eficiência do SFN pressupõem que suas instituições não sirvam como canais para ilícitos
- Portanto, ao prover disciplina de mercado, o BC colabora de modo estrutural para tornar o SFN cada vez mais impermeável à prática de ilícitos
- A evolução da regulação e da supervisão do SFN tem constituído a maior contribuição do BC nesse contexto

(R)Evolução da regulação financeira no Brasil

Avaliação internacional (*Financial Sector Assessment Program – FSAP*) da adequação dos arcabouços regulatórios nacionais aos princípios de supervisão financeira de Basileia

1999

Regulação bancária brasileira foi considerada **não aderente aos princípios** de supervisão financeira então consagradas internacionalmente, situando-se **entre as mais deficientes**

2012

Regulação bancária brasileira foi considerada **aderente a 28 dos 30 princípios**, sagrando-se como **a mais bem classificada** entre todos os países avaliados

(R)Evolução da regulação financeira no Brasil

- Avaliação do FMI (2012) – Adequação aos princípios de Basileia

1º	Brasil	28
2º	Holanda	25
3º	Estados Unidos	23
4º	África do Sul	20
5º	Espanha	19
6º	China	18
7º	Alemanha	17
7º	Reino Unido	17

(R)Evolução na perspectiva de regulação do Sistema Financeiro Nacional

ANTES

Intervenção p/ solução de problemas específicos

Medidas conjunturais

Regulação reativa

HOJE

Estabilidade financeira: **foco** em **riscos** (monitorar, controlar e mitigar)

Medidas estruturais

Regulação proativa

Magnitude do universo supervisionado

Universo Supervisionado

Bancos 172

Instituições Não Bancárias 1.764

Cooperativas de Crédito 1.157

Outras Instituições de Crédito 153

Intermediação (distribuidoras e corretoras) 266

Consórcio 188

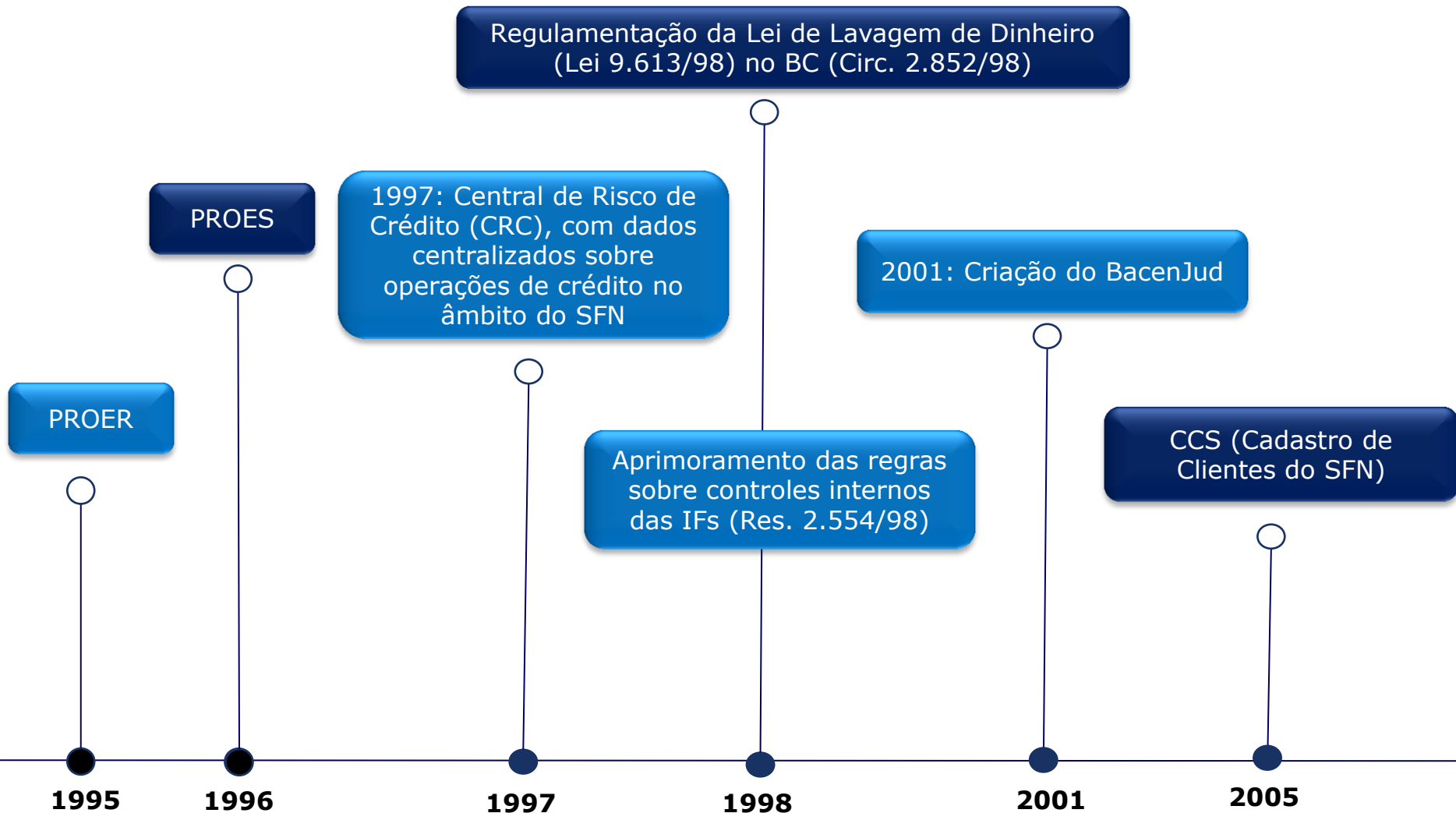
Correspondentes bancários ~344 mil

Cadastro de Clientes do SFN

Número de relacionamentos ativos (Outubro/2014) 293.422.448

Ativo Total do Sistema Financeiro				R\$ 6.858 bilhões
MERCADOS SUPERVISIONADOS	Mercado de Câmbio (até 10/11/2014)			
	Volume diário médio contratado	USD 8,9 bi	100,0%	R\$ 22,3 bilhões
	Mercado primário	USD 5,9 bi	66,1%	R\$ 14,8 bilhões
	Exportação	USD 910,6 mi	10,3%	
	Importação	USD 870,9 mi	9,8%	
	Transf. Financeiras do Exterior	USD 2,04 bi	23,0%	
	Transf. Financeiras p/ Exterior	USD 2,05 bi	23,0%	
	Mercado interbancário (compras)	USD 3,0 bi	33,9%	R\$ 7,5 bilhões
	Quantidade diária média de contratações		100%	29.033
	Mercado primário		93%	27.141
	Exportação		6%	1.689
	Importação		18%	5.279
	Transf. Financeiras do Exterior		26%	7.438
	Transf. Financeiras p/ Exterior		44%	12.735
	Mercado interbancário (compras)		7%	1.892
	Mercado de Crédito			
	Carteira Ativa (Setembro/2014)			R\$ 2.901 bilhões
	Pessoas Físicas			R\$ 1.356 bilhões
	Pessoas Jurídicas			R\$ 1.545 bilhões
	Contratação (média mensal 2014)			
	Quantidade de Operações			48 milhões
	Valor			R\$ 164 bilhões
	Quantidade de Clientes Identificados (Setembro/2014)			73 milhões
	Pessoas Físicas			69 milhões
	Pessoas Jurídicas			4 milhões
	Quantidade de Operações Identificadas (Setembro/2014)			444 milhões
	Pessoas Físicas			391 milhões
	Pessoas Jurídicas			53 milhões
	Mercado de depósitos e títulos bancários - estoque (Outubro/2014)			
	CDB			R\$ 555 bilhões
	Depósitos à vista			R\$ 155 bilhões
	Poupança			R\$ 648 bilhões

Marcos evolutivos da regulação financeira para a rede estatal de prevenção e combate a ilícitos



Marcos evolutivos da regulação financeira para a rede estatal de prevenção e combate a ilícitos

2006/2009: **Basileia II** – Foco em **gerenciamento de riscos**, inclusive **operacional** (Res 3.380/06), além dos riscos de mercado e de crédito, relacionado a fraudes (internas e externas) e falhas em sistemas de TI

Criação do Departamento de Supervisão de Conduta do BC (Decon) e da Diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania (Direc)

2006: Revisão das regras de acesso a cargos no SFN: orientação jurídica mais abrangente quanto ao conceito de reputação ilibada

2009: aprimoramento da regulamentação de PLD em linha com as recomendações do GAFI/FATF (Circ. 3.461/09)

2008: Substituição da CRC pelo SCR: evolução do monitoramento sobre operações de crédito

2006

2008

2009

2012

Sistema de PLD

- Sistema de PLD/CFT (Lei nº 9.613/98): articulação entre órgãos do Estado, entre eles o BC, sendo o COAF o órgão central, e corresponsabilidade dos sujeitos obrigados (IFs e outros)
- Sistema alinhado às práticas e recomendações internacionais, em especial as oriundas do GAFI
- BC: regulamentar os comandos legais e fiscalizar o cumprimento das normas editadas no âmbito do SFN
- Instituições obrigadas (corresponsabilidade):
 - identificação dos clientes (conheça seu cliente) e manutenção de cadastros atualizados;
 - manutenção de registros de operações;
 - políticas e procedimentos de controle interno;
 - detecção e comunicação ao COAF de operações atípicas, suspeitas ou superiores a limites regulamentares

Sistema de PLD

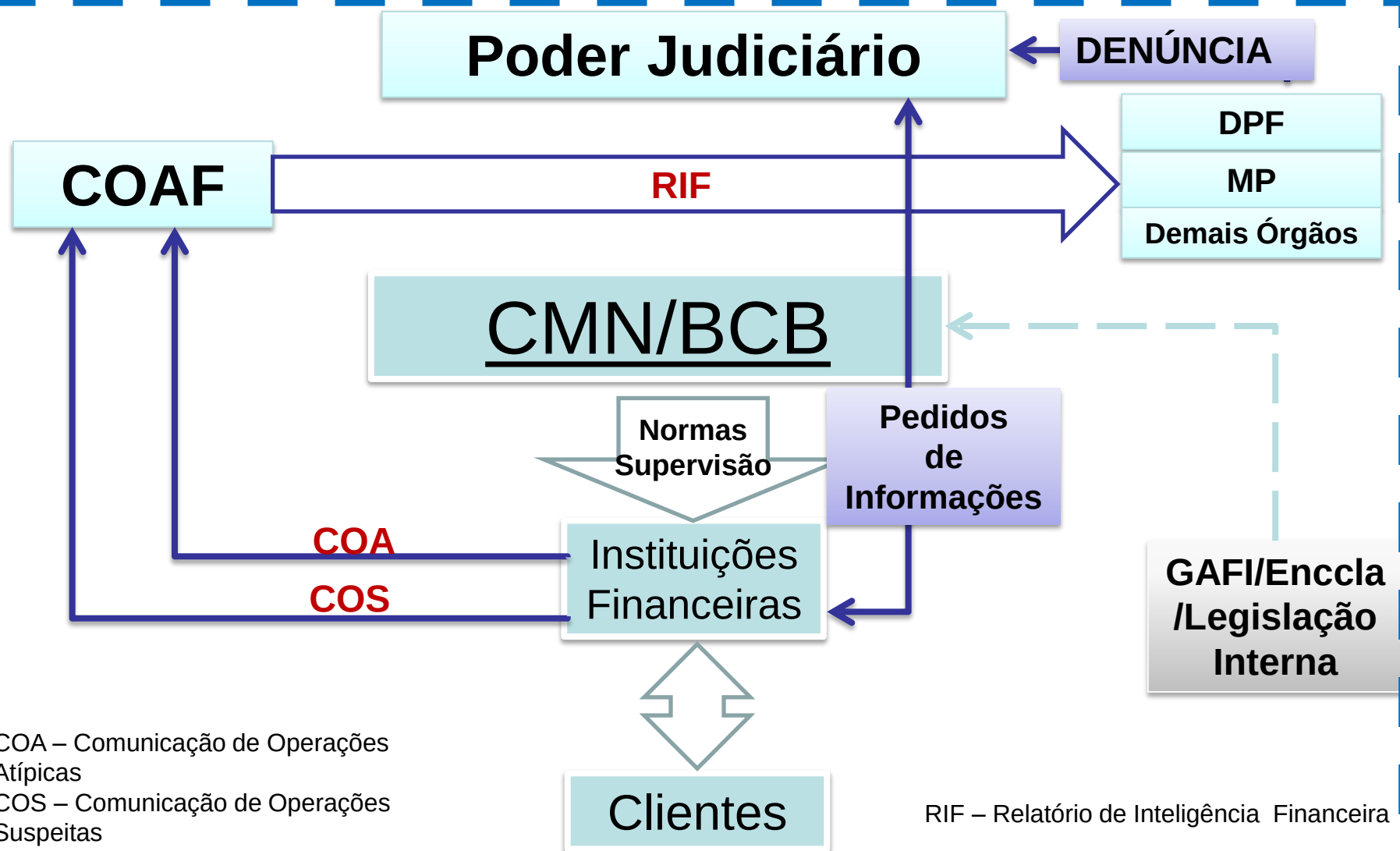
- COAF: órgão central do sistema, elabora relatórios de inteligência financeira (RIFs) com base nas comunicações recebidas dos sujeitos obrigados para encaminhamento às autoridades de investigação (MP, Polícia, CGU, RFB, BC...)
- Autoridades de persecução criminal: instauram inquérito e oferecem denúncia (podem pedir bloqueio de valores e rastreamento, a fim de identificar todos os envolvidos e os reais beneficiários)
- Sistema de PLD → ação coordenada de todos os partícipes, cada um atuando segundo suas respectivas competências legais e responsabilidades

Lei 9.613/1998

- Compete ao BC

- Regular a Lei de PLD para as instituições obrigadas que supervisiona
- Zelar pela aderência dos supervisionados à legislação de PLD
- Aplicar sanções administrativas em caso de infração às normas por supervisionados
- Comunicar ao COAF indícios de lavagem de dinheiro identificados no exercício das suas atribuições
- Comunicar ao MP indícios da prática de crimes de ação pública identificados no exercício das suas atribuições
- Manter o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro (CCS)

Papel do BCB no Sistema de PLD/CFT



Comunicações ao COAF por setor obrigado

COMUNICAÇÕES RECEBIDAS DOS SETORES OBRIGADOS									
SETORES OBRIGADOS - ART. 9 DA LEI 9.613/98			1998-2010	2011	2012	2013	2014	Total	% Util
COAF	0,08%	Bens de Luxo ou de Alto Valor	0	0	0	3.589	3.761	7.350	0,65
		Cartões de Crédito	1.257	558	14.166	26.368	25.762	68.111	0,76
		Factoring	70.381	15.026	17.114	32.376	15.048	149.945	6,08
		Jóias, Pedras e Metais Preciosos	74	28	176	321	333	932	3,33
		Objetos de Arte e Antiguidades	13	3	19	9	22	66	1,52
		Remessa Alternativa de Recursos	5.590	1.069	24.170	61	326	31.216	3,23
		Assessoria, Consultoria, Auditoria, etc	0	0	1	8	10	19	10,53
COFECI	0,34%	Imóveis	15.789	3.768	5.473	4.446	2.826	32.302	2,63
PREVIC	0,65%	Previdência Complementar	33.403	6.076	7.433	7.152	7.020	61.084	0,36
BACEN	53,23%	Instituições Financeira (COE)	1.824.578	729.395	811.869	859.994	782.904	5.008.740	7,12
		Instituições Financeiras (COS)	134.678	37.237	41.819	53.244	47.941	314.919	15,87
SEAE	7,25%	Loterias e Sorteios	150.322	162.128	195.499	170.789	3.747	682.485	0,55
CVM	0,10%	Mercado de Valores Mobiliários	4.264	1.176	1.139	1.616	1.653	9.848	9,92
SUSEP	32,31%	Seguro, Previdência, Capitalização e Resseguro	2.075.699	332.606	467.512	125.451	38.487	3.039.755	1,30
DPF	0,02%	Transporte e Guarda de Valores	5	17	1.014	723	421	2.180	1,56
CFC	0,00%	Assessoria, Consultoria, etc	0	0	0	0	81	81	1,23
COFECON	0,00%	Assessoria, Consultoria, etc	0	0	0	0	0	0	0,00
LEI	0,00%	Outros setores previstos na Lei nº 9.613/1998	0	0	23	86	19	128	0,78
TOTAL	100,00%		4.316.053	1.289.087	1.587.427	1.286.233	930.361	9.409.161	4,92

Lei 9.613/1998

A redação original da Lei já contemplava os crimes contra a administração pública entre os delitos antecedentes; na redação atual, qualquer infração penal é delito antecedente

Lei 9.613/1998

- Aspecto relevante:

Art. 2º [...]

*§ 1º A denúncia será instruída com **indícios suficientes da existência da infração penal antecedente**, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor, **ou extinta a punibilidade da infração penal antecedente** [redação da Lei nº 12.683/12]*

- O juízo sobre a existência de indícios da infração penal antecedente é do MP e não das instituições obrigadas
- As instituições obrigadas identificam, conforme regulamentação, operações atípicas, suspeitas ou superiores a limites regulamentares, para comunicação ao COAF, unidade de inteligência financeira do País

Lei 9.613/1998

- Regulamentação da Lei: Circular 3.461/09 e Cartas-Circulares 3.430/10 e 3.542/12, com detalhamento da disciplina de atuação das instituições obrigadas, especialmente em relação a:
 - política “conheça o seu cliente”
 - manutenção de registros de transações
 - políticas e procedimentos de controle interno referentes a PLD
 - detecção de operações atípicas, suspeitas ou superiores a limites regulamentares, para comunicação ao COAF, sem dar ciência a terceiros

Lei 9.613/1998

- Cartas-Circular 3.542/12 do BC e dever de comunicação de situações relacionadas a contratos com o setor público:
 - movimentações atípicas de recursos por **agentes públicos**, conforme definidos no art. 2º da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)
 - movimentações atípicas por pessoa natural ou jurídica relacionados a patrocínio, propaganda, marketing, consultorias, assessorias e capacitação
 - movimentações atípicas por organizações sem fins lucrativos
 - movimentações atípicas relacionadas a **licitações**

Fraudes Financeiras

- Lei 4.595/64 – empréstimos vedados (art. 34), reincidência, infração às disposições sobre capital, fundos de reserva, serviços e operações etc., **embaraço à fiscalização**, infrações graves na condução dos interesses da I.F. (§§ do art. 44)
- Penalidades (art. 44 – advertência, multa, suspensão do exercício de cargos, inabilitação temporária, cassação da autorização de funcionamento)

Fraudes Financeiras

- Lei 7.492/86 (arts. 2º a 22) – em especial: divulgação de informação falsa, gestão fraudulenta, gestão temerária, apropriação indébita qualificada, **indução a erro (sócio, investidor ou autoridade)**, emissão irregular de títulos, **inserção de elemento falso em demonstrativo contábil, contabilidade paralela**, desvio de bens atingidos por indisponibilidade, operação de I.F. sem autorização, empréstimo vedado.
- Comunicações ao MP – no exercício de suas atribuições - crime de ação pública - art. 9º, caput, da Lei Complementar nº 105, de 2001.
- Comunicações a outras autoridades – de irregularidades ou ilícitos administrativos de que tenham conhecimento - art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 105, de 2001.

Convergência da legislação

- Tanto a Lei de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro quanto a Lei da Empresa Limpa tratam da fiscalização compartilhada, isto é, da corresponsabilidade entre Estado e Sociedade Civil;
- Lei 9.613/98: fiscalização das operações dos clientes/setor interno de controle, auditoria e prevenção de ilícitos/comunicação de operações suspeitas ao Coaf;
- Lei 12.846/13: fiscalização da conduta dos prepostos e empregados/setor de controle e auditoria/incentivo à denúncia de irregularidades.

Convergência da legislação

- **Lei 12.846/13**

- embaraço à investigação e à fiscalização - art. 5º, inciso V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

- **Lei 4.595/64**

- embaraço à fiscalização - art. 44, § 2º, alínea “c” e § 8º

- **Lei 7.492/86**

- induzir ou manter em erro repartição pública, sonegando informação ou prestando-a falsamente (art. 6º)
- fraudar a fiscalização inserindo em documento comprobatório de investimento declaração falsa ou diversa da que dele deveria constar (art. 9º)
- inserção de elemento falso ou omissão de elemento exigido pela legislação em demonstrativos contábeis (art. 10)
- manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida na lei (art. 12)

Convergência da legislação

Coordenação entre os órgãos e entidades

- **Lei 9.613/98 – Arts. 11 e 15**

Art. 11 (...)

3º O Coaf disponibilizará as comunicações recebidas com base no inciso II do **caput** aos respectivos órgãos responsáveis pela regulação ou fiscalização das pessoas a que se refere o art. 9º. [\(Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012\)](#)

Art. 15. O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, **ou de qualquer outro ilícito**.

- **Lei Complementar 105/01**

Art. 1º

§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

IV – a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais **ou administrativos**, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa;

Art. 9º

§ 2º Independentemente do disposto no *caput* deste artigo, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários comunicarão aos órgãos públicos competentes **as irregularidades e os ilícitos administrativos de que tenham conhecimento, ou indícios de sua prática**, anexando os documentos pertinentes.

Convergência da legislação

Pessoas apenáveis

- **Lei 7.492/86**

Art. 25. São penalmente responsáveis, nos termos desta lei, o controlador e os administradores de instituição financeira, assim considerados os diretores, gerentes ([Vetado](#)).

§ 1º Equiparam-se aos administradores de instituição financeira ([Vetado](#)) o interventor, o liquidante ou o síndico.

- **Lei 12.846/13**

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções: (...) v. também, o art. 19.

Convergência da legislação

- **Lei 9.613/98**

Art. 12. Às pessoas referidas no art. 9º, **bem como aos administradores das pessoas jurídicas**, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções: (...)

Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:
II - a interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, de membro de conselho de administração ou de gerência das pessoas jurídicas referidas no art. 9º, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade aplicada.

- **Lei 4.595/64**

- Art. 44. As infrações aos dispositivos desta lei sujeitam as instituições financeiras, **seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes**, às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:
- IV - Inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras.

Alguns elementos preventivos do arcabouço regulatório

- Regras de concessão de crédito: seletividade, responsabilidade sócio-ambiental e avaliação de riscos (operacionais, legais, reputacionais, administrativos etc.)
- Existência de dirigentes responsáveis perante os órgãos de supervisão e regulação
- Políticas “conheça seu funcionário”, além do “conheça seu cliente”
- Intercâmbio de informações e articulação COAF-CGU

Conclusão

- A evolução da regulação bancária e financeira, nas últimas décadas, enfatizou o aspecto prudencial, preventivo, com foco em monitoramento, controle e mitigação de riscos, em linha com o melhor padrão internacional
- Paralelamente, a fiscalização do BC pautou-se por visão sistêmica, ampliação do monitoramento e atuação mais intrusiva, abrangendo a supervisão de conduta, bem como por maior rigor com requisitos de *compliance* e governança responsável
- Essa linha de ação abrangente tem contribuído para estruturar o SFN de forma cada vez menos permeável à prática de ilícitos por meio de suas operações

Conclusão

- O sistema de PLD (mais de 15 anos) consolidou importante fluxo de informações do SFN, pondo ao alcance do sistema de integridade da Lei Anticorrupção subsídios críticos para a efetividade da norma
- Nesse contexto, o horizonte de consolidação da Lei Anticorrupção é amplo, encontrando grande potencial de desenvolvimento em seus pontos de convergência e sinergia com o arcabouço regulatório do SFN, especialmente o relativo a PLD
- A autoridade de supervisão e regulação do SFN, cumprindo seu papel de prover disciplina de mercado, tem contribuído e seguirá contribuindo de modo estrutural para a efetividade da legislação anticorrupção

Obrigado pela atenção

Informações adicionais:

E-mail – isaac.sidney@bcb.gov.br

Telefone – 61-3414-1084