

# **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

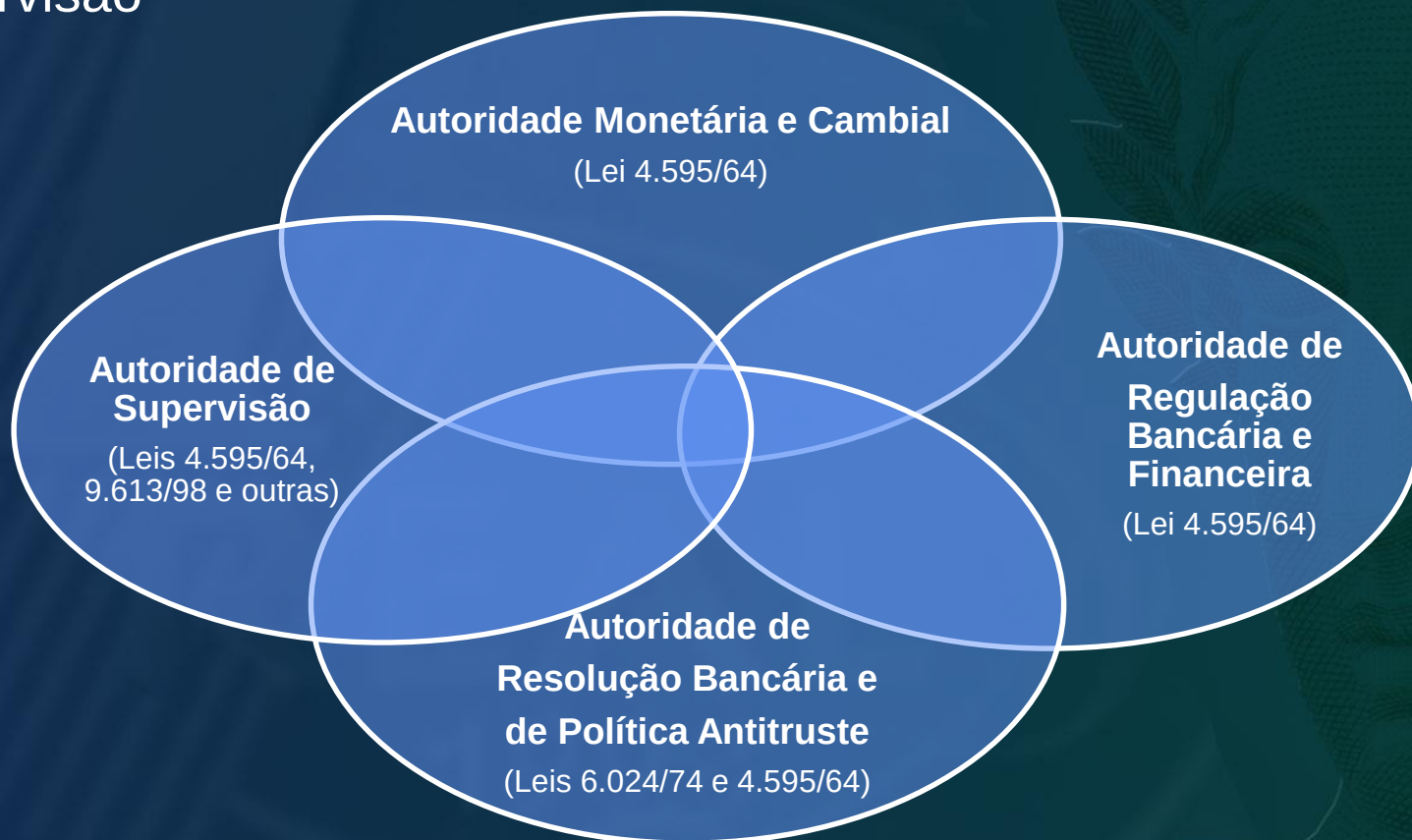
- *“Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda...”*

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

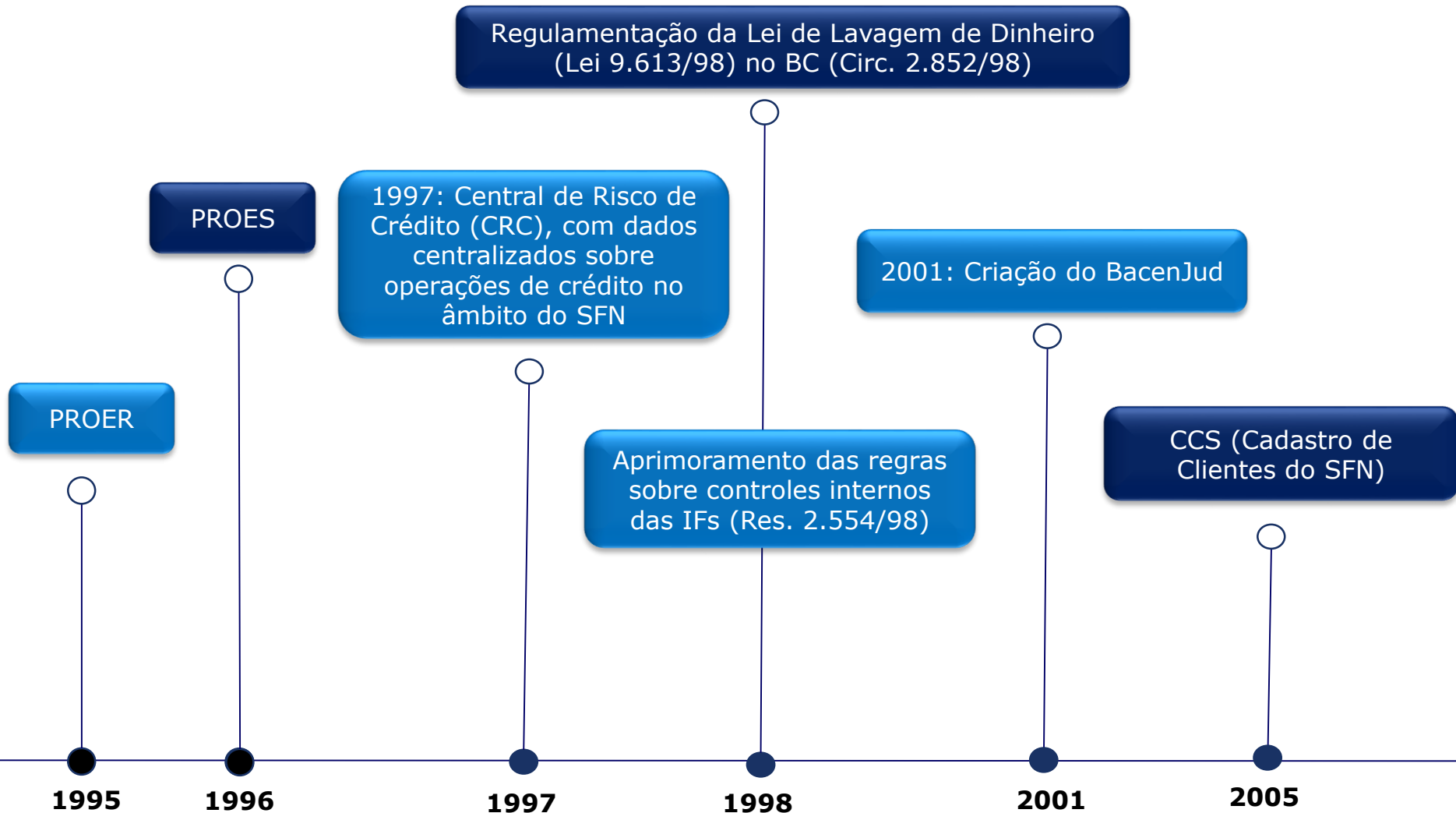
**Correspondentes bancários** ~344 mil

## 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          | <b>Mercado de Câmbio (até 10/11/2014)</b>                                |                          |                     |                                |
|                                   | <b>Volume diário médio contratado</b>                                    | <b>USD 8,9 bi</b>        | <b>100,0%</b>       | <b>R\$ 22,3 bilhões</b>        |
|                                   | <i><b>Mercado primário</b></i>                                           | <i><b>USD 5,9 bi</b></i> | <i><b>66,1%</b></i> | <i><b>R\$ 14,8 bilhões</b></i> |
|                                   | 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%               |                                |
|                                   | <i><b>Mercado interbancário (compras)</b></i>                            | <i><b>USD 3,0 bi</b></i> | <i><b>33,9%</b></i> | <i><b>R\$ 7,5 bilhões</b></i>  |
|                                   | <b>Quantidade diária média de contratações</b>                           |                          | <b>100%</b>         | <b>29.033</b>                  |
|                                   | <i><b>Mercado primário</b></i>                                           |                          | <i><b>93%</b></i>   | <i><b>27.141</b></i>           |
|                                   | Exportação                                                               |                          | 6%                  | 1.689                          |
|                                   | Importação                                                               |                          | 18%                 | 5.279                          |
|                                   | Transf. Financeiras do Exterior                                          |                          | 26%                 | 7.438                          |
|                                   | Transf. Financeiras p/ Exterior                                          |                          | 44%                 | 12.735                         |
|                                   | <i><b>Mercado interbancário (compras)</b></i>                            |                          | <i><b>7%</b></i>    | <i><b>1.892</b></i>            |
|                                   | <b>Mercado de Crédito</b>                                                |                          |                     |                                |
|                                   | <b>Carteira Ativa (Setembro/2014)</b>                                    |                          |                     | <b>R\$ 2.901 bilhões</b>       |
|                                   | Pessoas Físicas                                                          |                          |                     | R\$ 1.356 bilhões              |
|                                   | Pessoas Jurídicas                                                        |                          |                     | R\$ 1.545 bilhões              |
|                                   | <b>Contratação (média mensal 2014)</b>                                   |                          |                     |                                |
|                                   | Quantidade de Operações                                                  |                          |                     | 48 milhões                     |
|                                   | Valor                                                                    |                          |                     | <b>R\$ 164 bilhões</b>         |
|                                   | <b>Quantidade de Clientes Identificados (Setembro/2014)</b>              |                          |                     | <b>73 milhões</b>              |
|                                   | Pessoas Físicas                                                          |                          |                     | 69 milhões                     |
|                                   | Pessoas Jurídicas                                                        |                          |                     | 4 milhões                      |
|                                   | <b>Quantidade de Operações Identificadas (Setembro/2014)</b>             |                          |                     | <b>444 milhões</b>             |
|                                   | Pessoas Físicas                                                          |                          |                     | 391 milhões                    |
|                                   | Pessoas Jurídicas                                                        |                          |                     | 53 milhões                     |
|                                   | <b>Mercado de depósitos e títulos bancários - estoque (Outubro/2014)</b> |                          |                     |                                |
|                                   | 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

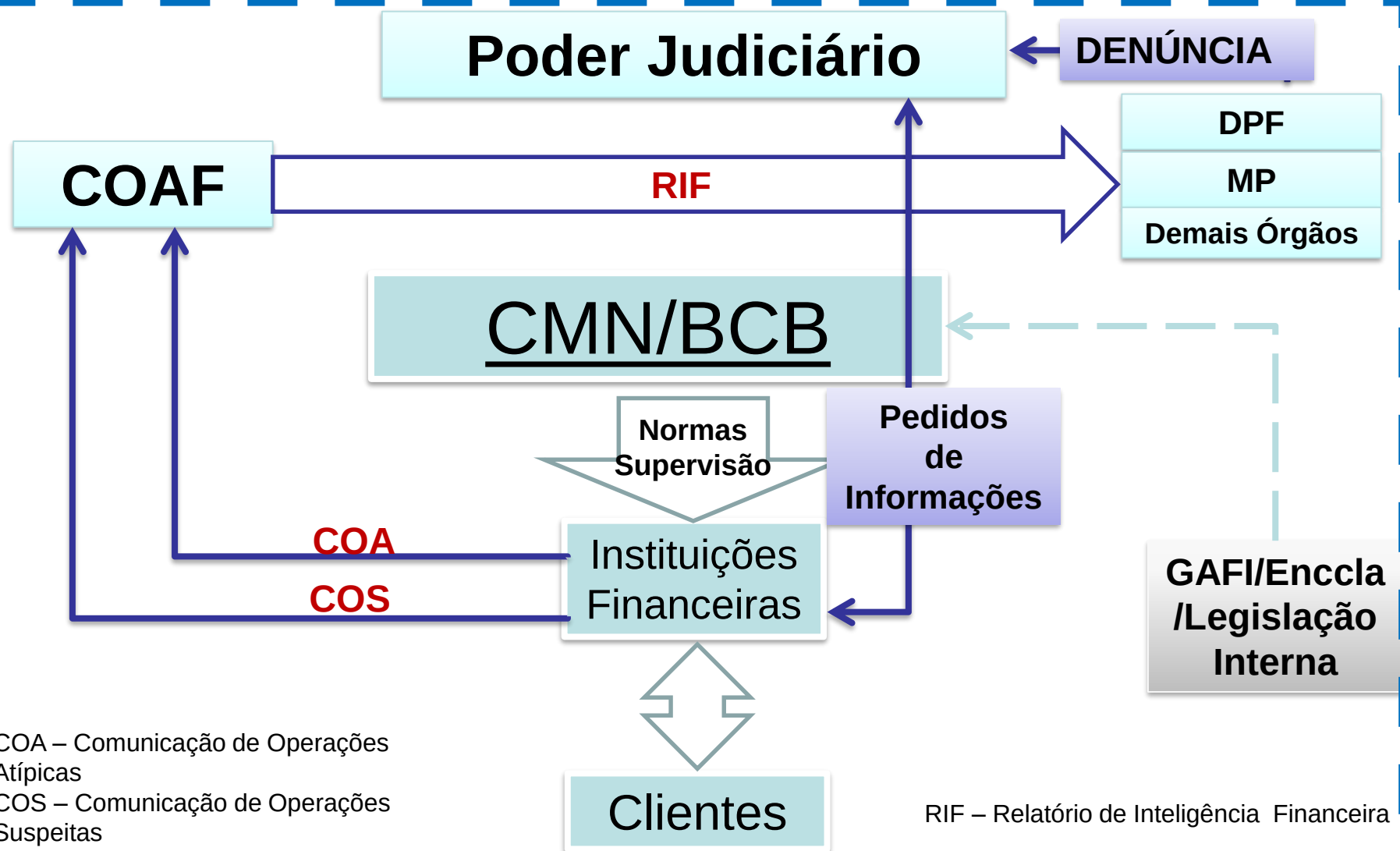
- COAF: órgão central do sistema, elabora relatórios de inteligência financeira (RIFs) com base nas comunicações recebidas dos sujeitos obrigados para encaminhamento às autoridades de investigação (MP, Polícia, CGU, RFB, BC...)
- Autoridades de persecução criminal: instauram inquérito e oferecem denúncia (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        |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>100,00%</b> |                                                | <b>4.316.053</b> | <b>1.289.087</b> | <b>1.587.427</b> | <b>1.286.233</b> | <b>930.361</b> | <b>9.409.161</b> | <b>4,92</b> |

# 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](mailto:isaac.sidney@bcb.gov.br)

Telefone – 61-3414-1084