A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**AVALIAÇÃO DAS AUDITORIAS INTERNAS E EXTERNAS SOBRE OS
PROCEDIMENTOS DE PREVENÇÃO DA “LAVAGEM” DE DINHEIRO DOS
BANCOS COMERCIAIS AUTORIZADOS A OPERAR EM CÂMBIO**

Wolney José dos Anjos

Orientador: Prof. Dr. Gilberto de Andrade Martins

SÃO PAULO

2005

Prof. Dr. Adolpho José Melfi
Reitor da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

T657.45
A597a

T657.45 A597a

T87297

20600027666

Powered by RfidProStar - www.logprocess.com.br

WOLNEY JOSÉ DOS ANJOS

DEDALUS - Acervo - FEA

20600027666

**AVALIAÇÃO DAS AUDITORIAS INTERNAS E EXTERNAS SOBRE OS
PROCEDIMENTOS DE PREVENÇÃO DA “LAVAGEM” DE DINHEIRO DOS
BANCOS COMERCIAIS AUTORIZADOS A OPERAR EM CÂMBIO**

USP - FEA - SBD

DATA DA DEFESA 04 / 05 / 05

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto de Andrade Martins

SÃO PAULO

2005

87297

27297

Dissertação defendida e aprovada, em 04.05.2005, no
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis,
pela seguinte comissão julgadora:

Prof. Dr. Gilberto de Andrade Martins

Prof. Dr. Eliseu Martins

Prof. Dr. Pedro de Camargo

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Publicações e Divulgação do SBD/FEA/USP

Anjos, Wolney José dos

Avaliação das auditorias internas e externas sobre os procedimentos
de prevenção da "lavagem" de dinheiro dos bancos comerciais autorizados
a operar em câmbio / Wolney José dos Anjos. -- São Paulo, 2005.

181 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2005

Bibliografia.

1. Auditoria 2. Enriquecimento ilícito 3. Bancos I. Universidade
- de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
II. Título.

CDD – 657.45

**Dedico esta dissertação a meus pais, filhos
(Nikolas e Yuri), irmãos, amigos do Bacen,
da Comon-04 e da Pós-Graduação.**

Agradeço ao professor e orientador Prof. Gilberto de Andrade Martins pelo apoio, pela paciência, pela compreensão quanto a prazos e pela ampliação de meus horizontes; à Profa. Silvia Casanova pelas palavras de incentivo e pela confiança em mim depositada; ao Gerente-Técnico em São Paulo do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros, José Arnaldo Dotta, pelo apoio e pela compreensão quanto às necessárias ausências do local de trabalho; aos demais Mestres da casa, pelos conhecimentos transmitidos, pela disposição ao diálogo e pelas palavras de incentivo; e à FEA-USP pelo apoio institucional.

RESUMO

De acordo com a Lei 9.613/98 que criminaliza no Brasil a “lavagem” de dinheiro, os bancos são parte integrante do processo de prevenção da “lavagem” de dinheiro. Em decorrência da referida lei, o Banco Central do Brasil emitiu normas que demandam das instituições financeiras esforços no sentido de implementar políticas e procedimentos capazes de detectar a realização de operações de “lavagem” de dinheiro sendo conduzidas na instituição, e de tentar impedir que pessoas interessadas nesta prática sequer tornem-se clientes. A Resolução do Conselho Monetário Nacional 2.554/98 determina às instituições financeiras a adoção e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, dentre as quais o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis. Estabelece também que a atividade de auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos e que a avaliação desses controles deve ser conduzida pela auditoria interna ou por auditores externos. Nesta dissertação, por meio de entrevistas realizadas de acordo com roteiro validado por 14 especialistas, avaliou-se o trabalho dessas auditorias mediante a análise da extensão e da profundidade de seus trabalhos de verificação das políticas e dos procedimentos de prevenção à “lavagem” de dinheiro implementados pelos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio. Foram entrevistados os responsáveis por três firmas de auditoria externa (responsáveis pela auditoria de 26 dos 50 maiores bancos em ativos no país) e dez unidades de auditoria interna desses bancos (sete desses bancos estão entre os 15 maiores bancos, em ativos, no país). Os resultados das firmas de auditoria mostram que elas se encontram em diferentes estágios de verificação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro implementados pelos bancos. Duas das três firmas não realizaram nenhuma verificação da espécie e, além disso, não possuem roteiro específico para esse trabalho. A firma restante já realizou esse tipo de verificação, e o fez munida de roteiro que permite a emissão de uma opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro. Os resultados das unidades de auditoria internas dos bancos mostram que todas aquelas que realizaram avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro – seis das dez unidades de auditoria interna – estão habilitadas a emitir uma opinião confiável sobre a adequação desses procedimentos. Verificou-se que os resultados encontrados independem do porte da instituição ou do volume de recursos movimentados em operações de câmbio. As auditorias internas restantes, apesar de não terem realizado nenhuma avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, apresentaram cronograma que prevê a realização dessa avaliação em 2005.

ABSTRACT

According to the law that criminalizes money laundering in Brazil - Law 9.613 - banks are part of the money laundering prevention process. As a consequence of Law 9.613, Brazilian Central Bank issued regulations compelling financial institutions to have policies and procedures in place to detect money laundering transactions in order to restrain people interested in such crime from becoming clients or making transactions. The Resolution n.º 2.554/98 issued by the National Monetary Council establishes that financial institutions shall adopt and implement internal controls related to their businesses, including the compliance with laws and regulations that regulate their businesses. It also establishes that internal audit is part of the internal control systems and that the assessment of such controls must be conducted by the internal audit or by audit firms (external audits). This dissertation evaluates the performance of internal audits and audit firms concerning all the activities related to money laundering prevention in commercial banks authorized to carry out foreign exchange transactions. The evaluation was done through interviews which are in accordance with directions validated by 14 experts in money laundering prevention. Three audit firms (these firms audits 26 of the 50 biggest banks in the country) and ten internal auditing units of commercial banks authorized to carry out foreign exchange transactions (seven of these banks are ranked among the 15 biggest banks in the country) were interviewed. According to the findings, external audits have different behaviors when reviewing the antimoney laundering procedures that banks have in place. Two of the three external audits have not performed such kind of evaluation yet. Besides that, they do not have any guideline related to such review. The remaining external audit has already performed that review and it has a guideline that allows it to express trustworthy opinion on antimoney laundering procedures. According to the findings, no matter the size of the bank or the volume of money involved in foreign exchange transactions, all (six out of ten) internal audits which have already performed evaluation of antimoney laundering procedures are apt to express an opinion on the adequacy of antimoney laundering procedures that banks have in place. In spite of not having performed any review of the antimoney laundering procedures, the remaining internal audits show a schedule for reviewing antimoney laundering procedures in 2005.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Contextualização	3
1.2	Definição do problema	4
1.3	Objetivo	6
1.4	Justificativas	6
2	SOBRE A LAVAGEM DE DINHEIRO	9
2.1	Aspectos gerais	9
2.2	Métodos de “lavagem” de dinheiro	12
2.3	Casos no exterior	15
2.3.1	Como os peso brokers usam empresas de produção para lavar o dinheiro do cartel de drogas	16
2.3.2	“Lavagem” de dinheiro da máfia russa por intermédio do Bank of New York	17
2.3.3	Banco Leumi na Suíça associado à “lavagem” de dinheiro	17
2.3.4	Operação Casablanca	18
2.3.5	Riggs Bank é multado em US\$16 milhões por falhas em comunicações de operações	19
2.4	Casos no Brasil	19
2.4.1	CPI vai atrás do dinheiro desviado – Como funciona o esquema dos precatórios	20
2.4.2	BC apura fraude na Bombril	21
2.4.3	Caso CC-5	21
2.4.4	PF deflagra operação em oito estados brasileiros	22
3	O ESFORÇO MUNDIAL NO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO	23
3.1	Histórico	23
3.2	FATF- Financial Action Task Force	27
3.3	BIS (Bank for International Settlements) e BCBS (Basel Committee on Banking Supervision)	33
3.4	Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial	41
3.5	Bancos Privados Internacionais	45
4	O BRASIL NO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO	47
4.1	Histórico evolutivo	47
4.2	A lei de lavagem de dinheiro – Lei 9613/98	58
4.3	A legislação relativa ao setor financeiro	59
5	AUDITORIA DE CONTROLES INTERNOS DE BANCOS	60
5.1	Considerações gerais	65
5.2	Controles Internos	67
5.3	Auditoria Interna	73
5.4	Auditoria externa	75
6	METODOLOGIA	77
6.1	Pesquisa bibliográfica	78
6.2	Entrevista	79
6.3	Construção do instrumento de coleta de dados – roteiro de entrevista	79
6.3.1	Validação do roteiro de entrevista	81
6.3.2	Roteiro de entrevista	84
6.3.2.1	Trabalho dos especialistas	89

SUMÁRIO

6.4	Sistema de ponderação	90
6.5	Resultado da validação do questionário	91
6.6	Amostragem	102
6.7	Crítérios para avaliação dos resultados das entrevistas	104
7	ANÁLISE DOS RESULTADOS	105
7.1	Resultados das auditorias internas	105
7.2	Resultado das auditorias externas	110
8	CONCLUSÃO	113
	REFERÊNCIAS	119
	APÊNDICE 1	127
	APÊNDICE 2	130
	APÊNDICE 3	133
	APÊNDICE 4	138
	ANEXO A	141
	ANEXO B	144
	ANEXO C	148
	ANEXO D	151
	ANEXO E	164
	ANEXO F	166
	ANEXO G	171

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A crescente integração do sistema financeiro internacional decorrente dos avanços da Tecnologia de Comunicação e da eliminação de restrições à movimentação de fluxos de capitais, propiciando uma maior capacidade de transferência imediata de recursos entre contas, onde quer que estejam situadas, aliadas a uma gama de produtos financeiros e à proteção do sigilo bancário, tornaram o sistema financeiro, principalmente as instituições bancárias, alvo dos interessados em dar uma aparente legalidade a recursos obtidos de maneira ilícita, ou seja, “lavar” dinheiro.

Cientes dessa situação e como parte do esforço de combater a “lavagem” de dinheiro, o *Financial Action Task Force*¹ (FATF), o *Bank for International Settlements*² (BIS) e as Organizações das Nações Unidas emitiram uma série de recomendações que foram inseridas no arcabouço legal dos diversos países, entre os quais o Brasil.

No Brasil, após a edição da Lei 9.613, de 3 de março de 1998, que criminalizou a “lavagem” de dinheiro, o Banco Central determinou, em dezembro de 1998, às instituições financeiras – entidades sujeitas à referida lei – uma série de obrigações³ quanto à prevenção desse crime, dentre as quais a necessidade do desenvolvimento e da implementação de controles internos capazes de detectar operações que apresentem indícios de sua prática.

No tocante aos controles internos, a Resolução CMN⁴ 2.554/98, de 24 de setembro de 1998, já estabelecia a obrigatoriedade de as instituições financeiras adotarem controles que propiciassem a mitigação dos diversos riscos a que estão sujeitas em decorrência de suas operações.

¹ FATF: Força Tarefa de Ação Financeira.

² BIS: Banco de Compensações Internacionais.

³ Ver o Anexo A e o Anexo B.

⁴ Ver o Anexo C.

Dentre os riscos a que estão sujeitos os bancos, estão os associados à “lavagem” de dinheiro: o risco de reputação e o risco legal.

De acordo com a Resolução 2.554, o acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com esses controles cabe à auditoria interna e, na eventualidade de a instituição financeira não contar com unidade própria de auditoria interna, aos auditores independentes (auditores externos).

O Banco Central do Brasil, por intermédio do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (Decif), criado em novembro de 1999, tem verificado de maneira sistemática a implementação desses controles pelas instituições financeiras.

Considerando-se a quantidade significativa de instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional sujeitas à fiscalização do Banco Central, os regulamentos antilavagem de dinheiro e os relativos a controles internos, as unidades de auditoria interna dos bancos e os auditores externos reúnem atribuições que podem contribuir para coibir o uso indevido das instituições financeiras por “lavadores” de dinheiro, complementando o trabalho desenvolvido pelo Banco Central do Brasil.

1.2 Definição do problema

O combate à “lavagem” de dinheiro, na forma de leis, remonta à década de 1970, quando nos EUA, motivado pela explosão do narcotráfico, foi promulgado o Bank Secrecy Act⁵ (BSA) que, partindo do pressuposto de que transações consideradas incomuns envolvendo moeda em espécie e embarques incomuns de moeda para dentro e para fora do país poderiam estar associadas à prática de atividades criminosas, estabeleceu uma série de procedimentos voltados para o registro de transações financeiras de forma a possibilitar o rastreamento de operações de “lavagem” de dinheiro. (POWIS, 1993)

Entretanto, somente na década de 1980, após um período de desobediência maciça aos seus preceitos e ao questionamento – indeferido – quanto à sua constitucionalidade, o Bank Secrecy Act foi modificado para corrigir as falhas nele identificadas. Como resultado dessas alterações, foram aprovados novos regulamentos e novas leis, entre as quais a *Money*

⁵ Lei de Sigilo Bancário.

*Laundering Control Act*⁶, de 1986, a primeira lei no mundo que criminalizou a “lavagem de dinheiro”. (POWIS, 1993)

O caráter mundial do combate à “lavagem” de dinheiro concretiza-se, em 1988, por ocasião da “Conferência das Nações Unidas para a adoção de uma política contra o tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas”, Convenção de Viena, na qual os países signatários, entre eles o Brasil, comprometeram-se a emitir leis que tipificassem a “lavagem” de dinheiro como crime.

Em 1998, dez anos após a Convenção de Viena, os esforços de combate à “lavagem” de dinheiro no Brasil foram colocados em prática com a promulgação da Lei 9.613/98, criminalizando a “lavagem” de dinheiro e determinando às instituições financeiras e às outras entidades a ela sujeitas uma série de obrigações relativas à identificação e ao monitoramento das transações de seus clientes e à comunicação de operações que apresentem indícios da prática do referido crime.

No caso das instituições financeiras, em conformidade com o preconizado na Lei 9.613 e baseado nas recomendações dos diversos organismos internacionais, o Banco Central emitiu a Circular 2.852/98 estabelecendo os limites de valores que deveriam ser registrados e determinando o desenvolvimento e a implementação de procedimentos internos de controle para detectar operações que caracterizem indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei 9.613/98; e a Carta-Circular 2.826/98, fornecendo exemplos de situações e/ou transações que podem configurar indícios de “lavagem” de dinheiro.

A necessidade de implementação de controles internos pelas instituições financeiras, tendo como objetivo a mitigação dos riscos associados às suas operações, foi regulamentada previamente às normas de prevenção da “lavagem” de dinheiro, por meio da Resolução 2.554/98.

Essa norma estabelece que os controles internos devem prever o acompanhamento sistemático do cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis às instituições financeiras e a auditoria

⁶ Lei de Controle da Lavagem de Dinheiro

desses controles, a qual poderia, quando não executada por unidade específica da instituição, ser desempenhada por auditores independentes (auditores externos).

Considerando, pois, a importância da auditoria interna e da auditoria externa na avaliação do sistema de controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro das instituições financeiras, caracteriza-se como questão de pesquisa deste trabalho analisar se tais auditorias têm de fato desempenhado essa função.

Nesse sentido, formula-se a hipótese de que: “Se a auditoria interna e a externa não contemplam em seus trabalhos todos os aspectos considerados relevantes para a inibição do crime de “lavagem” de dinheiro, **então** as instituições financeiras por elas auditadas não terão seus riscos de reputação e legal devidamente mitigados”.

1.3 Objetivo

O objetivo do trabalho é avaliar – por meio de entrevistas realizadas de acordo com roteiro validado por especialistas da área financeira na prevenção da “lavagem” de dinheiro e do tratamento dos resultados obtidos nessas entrevistas – a capacidade das unidades de auditoria interna das instituições financeiras e a capacidade dos auditores independentes no desempenho de suas tarefas de avaliação dos controles internos antilavagem de dinheiro implementados pelos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio.

1.4 Justificativas

O combate à “lavagem” de dinheiro no sistema financeiro assemelha-se a um jogo de xadrez entre adversários com habilidades desiguais, no qual as peças brancas (que sempre têm a iniciativa do jogo), representadas pelos “lavadores”, são capazes de mover todas as suas peças (parceiros de crime) de maneira organizada na consecução do seu objetivo (legitimar recursos obtidos de maneira ilícita); e as peças pretas, representadas pelos organismos internacionais, órgãos supervisores, associações de profissionais, firmas de auditoria externa, instituições financeiras, atuam de maneira reativa e menos organizada, sendo que, às vezes, parecem não agir de forma coordenada ou com o mesmo potencial de ataque.

Portanto, a única garantia de vitória para as peças pretas reside em ter como adversários jogadores não-experimentados ou em desenvolver todo seu potencial de jogo (conhecer todos os movimentos possíveis das peças pretas, antecipar tais movimentos, reunir condições de contra-atacar e atuar de forma coordenada).

No combate à “lavagem” de dinheiro, bem como no jogo de xadrez, a vitória só é possível com a participação de todos os envolvidos; todas as peças são importantes.

Dessa forma, as firmas de auditoria externa e as auditorias internas das instituições financeiras – algumas das peças pretas – devem contribuir com todo seu potencial para permitir que as peças mais fortes (órgãos supervisores, unidades de inteligência financeira e autoridades policiais) consigam derrotar as peças brancas.

Considerando-se o fato de a auditoria interna e a auditoria externa terem a capacidade de verificar, por meio da avaliação dos controles internos de prevenção e combate à “lavagem” de dinheiro, o potencial (adequação dos controles internos) de contribuição das instituições financeiras nesse combate, esse trabalho busca verificar se auditoria interna e a auditoria externa estão devidamente capacitadas a promoverem tal avaliação.

2 SOBRE A LAVAGEM DE DINHEIRO

2.1 Aspectos gerais

A “lavagem” de dinheiro é uma prática antiga. Segundo Mendroni (2001), no século XVII, a necessidade de manutenção de navios-piratas exigia o uso de dinheiro em espécie, o qual era obtido mediante a troca, com mercadores americanos de reputação, dos produtos obtidos em roubos e em saques por várias quantias menores ou por moedas mais caras. Quando o pirata resolvia se aposentar, com destino geralmente na Inglaterra, a fortuna que trazia consigo era tida como oriunda da realização de negócios legítimos nas colônias.

A expressão “lavagem” de dinheiro parece ter surgido nos EUA, na década de 1920, em razão da utilização de negócios relacionados com a área de lavagem de carros ou de roupas como fachadas para a justificativa de movimentação de valores em espécie. (LILLEY, 2001)

Como as lavanderias eram atividades geradoras de dinheiro em espécie, os lucros obtidos de maneira ilícita podiam ser facilmente misturados com as receitas oriundas da atividade de lavanderia. Al Capone foi um dos que se utilizaram desse artifício para “lavar” dinheiro. (RUSSEL, 2004).

A “lavagem” de dinheiro é definida pelo FATF como “o processamento de recursos ilícitos para encobrir a verdadeira origem deles⁷”. (FATF, n.d) É o processo que visa dar uma aparência de legitimidade aos recursos oriundos de atividades criminosas e fazer com que tais recursos circulem pela economia sem despertar suspeitas. Pode ser resumida no processo de transformar dinheiro “sujo” (oriundo de crimes) em dinheiro “limpo”.

Conforme o FATF (n.d), “quando uma atividade criminosa gera lucros substanciais, o indivíduo ou o grupo envolvido deve encontrar um modo para controlar seus fundos sem atrair a atenção para a atividade subjacente ou às pessoas envolvidas. Os criminosos fazem

⁷ “The processing of criminal proceeds in order to disguise their true origin.”

isso por meio do encobrimento da origem, da mudança de forma, ou da transferência dos fundos para um local onde a probabilidade de despertar a atenção é menor⁸.

É por meio da “lavagem” de dinheiro que as organizações criminosas⁹ conseguem manter o fluxo de suas atividades e tornam-se mais fortes e influentes.

Conforme RUSSEL (2004, p.259), especialistas em “lavagem” de dinheiro estimam que cerca de US\$ 1 trilhão seja “lavado” globalmente (uma porção significativa por intermédio dos EUA) a cada ano.

Trecho do Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, de 1999, avalia que as atividades criminosas rendam 1,5 trilhões de dólares por ano – um significativo poderio econômico que rivaliza com as corporações multinacionais. (LILLEY, 2001, p.37)

O FMI estima que cerca de 2% a 5% do PIB mundial seja movimentado por meio da “lavagem” de dinheiro, sendo a maior parte (cerca de US\$400 bilhões) oriunda do tráfico ilícito de drogas. (IMF, 1998)

O combate à “lavagem” de dinheiro parte do princípio de que uma das melhores formas de se combater o crime organizado é por meio do confisco dos recursos obtidos nas atividades criminosas.

⁸ *“When a criminal activity generates substantial profits, the individual or group involved must find a way to control the funds without attracting attention to their underlying activity or the persons involved. Criminals do this by disguise the sources, changing the form, or moving the funds to a place where they are less likely to attract attention.”*

⁹ Não há na legislação penal brasileira a definição de “organização criminosa”. A Lei 9.034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, não conceitua crime organizado, nem estabelece uma definição clara. Segundo SILVA (1998, p.48), não há uma definição que seja consenso entre os doutrinadores, apesar de não ser recente a atividade criminosa de forma organizada.

O Brasil é, no entanto, signatário da “Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transacional” (*United Nations Convention against Transnacional Organized Crime*), que define organização criminosa como um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente por um período de tempo a atuando de maneira concertada com o propósito de cometer um ou mais crimes ou ofensas sérias estabelecidas na Convenção, para obter direta ou indiretamente um benefício material ou financeiro.

Além disso, a criminalização da “lavagem” de dinheiro desencoraja a atitude de “cegueira voluntária” (*wishful blindness*)¹⁰ e pune as pessoas que, sem terem participação nos crimes que deram origem aos recursos, realizam operações destinadas a legitimar a origem ilícita desses recursos.

Conforme Quirk (1996, p. 7-8), o total de ativos controlados pelas organizações criminosas pode ser tão grande que mesmo a transferência de uma pequena fração desses ativos de um país para outro pode ter importantes consequências econômicas. Essas transferências poderiam criar dificuldades macroeconômicas para os países que recebem ou que perdem o dinheiro e, pelo menos em teoria, poderiam ter um impacto potencialmente significativo sobre a economia mundial. No nível doméstico, ingressos ou remessas em valores elevados poderiam influenciar de maneira significativa variáveis como as taxas de câmbio e de juros, ou mesmo o preço de determinados ativos nos quais o dinheiro “sujo” é investido, tais como terrenos e imóveis.

Um exemplo do grau de inserção do dinheiro “sujo” na economia de um país pode ser extraído de Lilley (2001, p. 39), citando a avaliação, reproduzida em relatório da Universidade Chulalongkon de Bangcoc, de que 15% do PIB tailandês (US\$28,5 bi) seria constituído por dinheiro “lavado”.

O combate à “lavagem” de dinheiro é de fundamental importância para a economia de um país, bem como para a saúde de suas instituições. Conforme McDowell (2001), os efeitos econômicos da “lavagem” de dinheiro fazem se sentir:

- no setor privado: as empresas que operam legalmente possuem menor vantagem competitiva do que as empresas que mesclam recursos lícitos e ilícitos, situação esta que pode implicar o domínio de determinados negócios do setor privado por organizações criminosas. Em alguns países, indústrias inteiras, como empresas de construção e hotéis, foram financiadas não devido à demanda real, mas devido aos interesses de curto prazo dos “lavadores” de dinheiro. Quando se tornam

¹⁰ Cegueira voluntária. Implica na adoção de uma postura displicente, caracterizada pelo não-questionamento ou não-verificação de situações aparentemente suspeitas, no intuito de permanecer na ignorância. O termo advém de uma decisão da Corte Federal dos EUA, de 1989, apresentada em *Estados Unidos v. Jewell*, 532 F. 2d 967 (9.ª corte), revisão negada, 426 U.S (1976): “Se uma pessoa tem suspeitas, mas deliberadamente evita informar-se melhor porque deseja permanecer na ignorância, é lhe atribuído o conhecimento.” (POWIS, 2003)

desinteressantes, os “lavadores” desfazem-se de seus negócios, causando o colapso desses setores e imensos danos às economias, que mal poderão absorver essas perdas.

- nos mercados financeiros: as instituições financeiras que acolhem, inadvertidamente, recursos ilícitos possuem desafios adicionais no gerenciamento adequado de seus ativos, passivos e de suas operações. Grandes somas de dinheiro podem chegar, por exemplo, a uma instituição financeira, mas desaparecer subitamente em seguida, sem aviso prévio, podendo gerar problema de liquidez para os bancos.
- na política econômica de um país: as altas somas envolvidas na “lavagem” de dinheiro podem, por vezes, ultrapassar orçamentos governamentais, o que pode resultar em perda do controle da política econômica pelos governos. A “lavagem” de dinheiro e os crimes financeiros podem resultar em mudanças inexplicáveis na demanda por dinheiro e no aumento da volatilidade do fluxo de capital internacional, das taxas de juros e das taxas de câmbio.
- na sociedade como um todo: o poder econômico acumulado pelos criminosos por meio da “lavagem” de dinheiro apresenta efeito corruptor sobre todos os elementos da sociedade. Em casos extremos, pode gerar a tomada virtual do governo legítimo.

A propósito desse efeito corruptor, Klink (2004, p.19) relata que 566 das 14.000 comunicações feitas pelo sistema financeiro (através do Banco Central) foram encaminhadas ao Ministério Público para abertura de processo, sendo que, entre os investigados, estão cerca de uma centena de juízes, desembargadores, fiscais de renda e policiais.

2.2 Métodos de “lavagem” de dinheiro

De acordo com o FATF (n.d), a “lavagem” de dinheiro processa-se em três etapas: *placement* (colocação); *layering* (estratificação); e *integration* (integração).

A **colocação**, estágio inicial da “lavagem” de dinheiro, consiste na introdução dos recursos ilícitos no sistema financeiro por meio: da troca de dinheiro em espécie, na forma de notas de pequeno valor, por dinheiro em espécie, na forma de notas de maior valor, que são então

depositadas diretamente em conta(s) corrente(s); do uso do dinheiro em espécie para compra de cheques para posterior depósito em conta(s) corrente(s); etc.

A **estratificação**, segundo estágio, consiste em uma série de transações com os recursos depositados com o objetivo de tornar mais difícil um eventual rastreamento. Os recursos podem, por exemplo, ser utilizados para realização de investimentos, compra de planos de previdência, pagamento de importações, transferências para contas de “laranjas” (pessoas que emprestam seu nome para abertura de conta corrente que será utilizada para a movimentação de recursos de outrem), realização de investimentos em empresas situadas em paraísos fiscais.

Na **integração**, terceira e última fase, os recursos transitados nas duas fases anteriores voltam para o “lavador”, ou para o beneficiário da “lavagem”, para ingresso de forma legítima na economia por meio de: obtenção de empréstimos; compra de ativos; recebimento de investimentos estrangeiros; recebimento de exportações; etc.

O processo de “lavagem” de dinheiro não passa necessariamente por esses três estágios, podendo inclusive não passar pelo primeiro, caso o “lavador” decida-se pelo não ingresso dos recursos ilícitos no sistema financeiro, ou por somente ingressá-los após tê-los “lavado”. Por exemplo, o “lavador” detentor de uma alta soma de dinheiro em espécie pode usar os recursos ilícitos na compra de bilhete de loteria premiado. Dessa forma, quando do recebimento do valor do prêmio, o dinheiro já ingressa no sistema financeiro “lavado”. Além disso, nem todo recurso ilícito é necessariamente “lavado”.

Entre os estágios do processo de “lavagem” de dinheiro, o de colocação é o de mais fácil detecção. Nesse estágio, estão concentrados os maiores esforços de prevenção da “lavagem” de dinheiro, embora sem relegar os demais estágios.

De acordo com Joseph (2001), sendo os bancos a primeira linha de defesa contra o ingresso de recursos ilícitos, tem sido dedicada maior ênfase no combate à “lavagem” de dinheiro à etapa de colocação.

Embora inexistam estatísticas que permitam mensurar quanto do dinheiro ilícito é “lavado” dentro ou fora do sistema financeiro, os bancos, em razão da variedade de produtos que oferecem a seus clientes, da facilidade de transferir recursos entre contas, da existência de

agências nas diversas localidades dos países, do sigilo bancário, etc., são utilizados em larga escala para a prática de “lavagem” ou para o trânsito de recursos previamente “lavados”.

Segundo o Conselho de Controle de Atividade Financeira (Coaf)¹¹, o setor financeiro é o mais afetado e o mais utilizado nos processos de “lavagem” de dinheiro. (COAF, 1999)

No entanto, a afirmação do COAF não faz menção a qualquer pesquisa que corrobore essa afirmação.

O documento *Report on Money Laundering Typologies 2003-2004*, transcreve o resultado de encontro entre os países-membros e os países não-membros do FATF e outros organismos internacionais com o objetivo de fornecer um retrato das práticas atuais de “lavagem” de dinheiro e de financiamento ao terrorismo. (FATF, 2004)

As discussões centralizaram-se nos seguintes tópicos: transferências eletrônicas; organizações sem fins lucrativos; setor de seguros; *politically exposed persons* - PEPs¹² (pessoas politicamente expostas); e *gatekeepers*¹³.

Os exemplos transcritos no *Report on Money Laundering Typologies 2003-2004* são situações que fazem uso ou não do sistema financeiro.

No Quadro 1 a seguir são incluídos exemplos selecionados por mencionarem o uso do sistema financeiro e por tratarem de transferências eletrônicas, PEPs e *gatekeepers*.

¹¹ Unidade de inteligência financeira brasileira, criada pela Lei 9.613/98.

¹² **Pessoas politicamente expostas (PEPs)** são indivíduos a quem estão ou foram cometidas funções públicas proeminentes num país estrangeiro, como por exemplo, Chefe de Estado ou de Governo, altos quadros políticos, altos cargos governamentais, judiciais ou militares, altos quadros de empresas públicas e funcionários importantes de partidos políticos. (FATF, 2004b)

¹³ **Gatekeepers** são profissionais, advogados, contadores e outros que através de seus serviços auxiliam, geralmente de maneira não intencional, os criminosos a lavarem dinheiro. (FATF, 2004b)

Quadro 1: Exemplos de lavagem de dinheiro utilizando o sistema financeiro

TRANSFERÊNCIAS ELETRÔNICAS¹⁴
<p>Uma organização terrorista usa transferência eletrônica para movimentar dinheiro para incrementar suas atividades em outro país.</p> <p>Uma organização terrorista em um país X transferiu, por meio de transferências eletrônicas, dinheiro para um país Y para pagar aluguéis de esconderijos, comprar veículos e componentes eletrônicos para a confecção de artefatos explosivos. Os fundos, principalmente dinheiro em espécie, foram depositados em contas correntes abertas em nome de pessoas sem aparente associação com a estrutura da organização terrorista, mas ligadas por laços familiares a membros da organização. Os recursos recebidos no exterior eram mantidos em depósito na conta corrente do destinatário ou investido em fundos mútuos onde permaneciam escondidos e disponíveis para as necessidades futuras da organização.</p>
ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS
<p>Uma organização sem fins lucrativos é utilizada para fazer transferências ilegais.</p> <p>Uma organização sem fins lucrativos, administrada por uma comunidade imigrante, foi descoberta transferindo grandes somas de dinheiro para um pequeno número de contas em um país. Um dos beneficiários das remessas era uma empresa cujo nome consta na lista de terroristas divulgada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.</p>
PESSOAS POLITICAMENTE EXPOSTAS
<p>“Lavagem” de recursos oriundos de fraude.</p> <p>As contas correntes de um ministro do petróleo, Sr. Y, sob a qual numerosos casos de desvios de recursos foram realizados, foram creditadas com a quantia de US\$6 milhões em um período curto de tempo. Numa das contas, abertas em nome de outrem, mas controladas pelo Sr. Y, foi creditada, mediante cheque, a quantia de US\$ 575 mil correspondendo à venda de propriedade. No entanto, constatou-se que o valor pago não guardava correspondência com o valor de mercado do imóvel.</p>

Embora baseado em casos reais, o relatório sobre tipologias de “lavagem” de dinheiro absteve-se de citar os nomes dos envolvidos. No entanto, o que não faltam são casos de “lavagem” de dinheiro que tiveram ou ainda estão tendo ampla repercussão na mídia nacional e internacional.

2.3 Casos no exterior

A “lavagem” de dinheiro é um crime transnacional – sua execução pode-se dar em diferentes etapas e em diferentes países –, o que contribui para dificultar o rastreamento dos recursos que deixam a economia de um país ou que nela aportam. Esse caráter transnacional explica por que muitos países interessados em coibir a prática da “lavagem” de dinheiro têm buscado

¹⁴ Transferências eletrônicas são quaisquer transações financeiras realizadas por uma pessoa por intermédio de uma instituição financeira por meio eletrônico destinada a tornar uma quantia disponível para uma outra pessoa em outra instituição financeira. Em alguns casos, o remetente e o destinatário são a mesma pessoa. As transferências eletrônicas incluem transações que podem ocorrer dentro de um país ou entre países. (FATF, 2004b)

– em atendimento às recomendações dos diversos organismos internacionais, entre eles o Financial Action Task Force (FATF) – a realização de acordos que facilitem a extradição de criminosos e a troca de informações para auxiliar nas investigações a respeito.

Os diversos casos ocorridos no exterior e reproduzidos a seguir evidenciam não só caráter transnacional da “lavagem” de dinheiro, mas também o uso do sistema financeiro em alguma etapa do processo e a importância do combate a esta prática criminosa.

2.3.1 Como os *peso brokers* usam empresas de produção para lavar o dinheiro do cartel de drogas. (BURNET; FRANCE, 1997, p. 42-43)

Reportagem da revista *Business Week*, de 8/12/1997, relata que através dos chamados *peso brokers*¹⁵ (corretores de pesos), os cartéis de droga estão usando as companhias estadunidenses – muitas destas não têm idéia do que está acontecendo – para lavar dinheiro.

O método típico utilizado assim se constitui

- o cartel de droga acumula dólares em espécie, oriundos da vendas de drogas nas ruas, em casas situadas em grandes cidades dos EUA;
- o representante do cartel, na Colômbia, vende o dólar que se encontra nos EUA para um corretor de pesos, concedendo um desconto de 15% a 25%. Imediatamente, o corretor entrega pesos colombianos ao cartel;
- o corretor de pesos, utilizando dezenas de mensageiros nos EUA, providencia o depósito dos dólares em contas bancárias – vários depósitos em quantias cada vez maiores. Buscando não despertarem suspeitas sobre as contas, os mensageiros (denominados de *Smurfs*¹⁶) utilizam-nas para o pagamento de despesas comuns, tais como contas de eletricidade;

¹⁵ ¹⁵ “Peso brokers” (corretores de pesos) é a figura equivalente a de *doleiro* no Brasil.

O *doleiro* é a pessoa que compra e vende dólares de maneira ilegal. (FERREIRA, 1999).

¹⁶ *Smurfs*: grupos de pessoas que “lavavam” dinheiro de droga por meio de uma série de transações estruturadas. Os componentes do grupo viajavam a várias cidades, nas quais cada membro ia a alguns bancos e adquiria cheques visados e ordens de pagamento em quantias inferiores a US 10.000,00. Em razão de sua frenética atividade e por estarem em tantos lugares, os indivíduos que adquiriam cheques visados e ordens de pagamento passaram a ser chamados de *Smurfs* pelos investigadores estadunidenses, na Operação Papel-Moeda de 1981, nome dos personagens azuis dos desenhos animados. (POWIS, 1993).

- o corretor de pesos localiza um empresário colombiano que precisa de dólares para importar produtos dos EUA (computadores, tratores, roupas, etc.);
- o corretor de pesos, em contrapartida aos pesos do empresário colombiano, emite um cheque, para saque dos recursos das contas de depósito dos *smurfs*, para o fabricante ou o distribuidor estadunidense. Os dólares são então trocados por pesos com desconto;
- os fabricantes e distribuidores, diferentemente dos bancos e outras instituições financeiras, não possuem sistemas para detecção de dinheiro sujo. Dessa forma, os pedidos, recebidos de bom grado como novas vendas, são embarcados para a Colômbia, fechando-se o ciclo.

2.3.2 “Lavagem” de dinheiro da máfia russa por intermédio do Bank of New York. (RUSSIAN Organized Crime, 1999, p.17-19)

Matéria da revista *The Economist*, de 28/8/1999, revelou que, em agosto de 1999, o Bank of New York, um dos mais antigos bancos dos EUA, foi utilizado pela máfia russa para “lavar” cerca de US\$10 bilhões, sendo que, desse montante, cerca de US\$200 milhões foram oriundos de desvio de dinheiro de empréstimo obtido pelo governo russo com o FMI.

Os empréstimos concedidos pelo FMI eram depositados diretamente nas contas do Banco Central da Rússia. A PriceWaterhouse&Coopers, empresa de auditoria externa, confirmou que, em 1996, o Banco Central da Rússia tinha transferido cerca de US\$1 bilhão para a conta de Fimaco, uma firma por ele controlada nas Channel Islands (um paraíso fiscal), sem comunicar ao FMI.

2.3.3 Banco Leumi na Suíça associado à “lavagem” de dinheiro. (BANK Leumi in Switzerland linked to money laundering, 13/11/2001)

A edição de 13/11/2001 do jornal *The Jerusalem Post* informou que a Comissão de Bancos Federais da Suíça ordenou a demissão do gerente da filial suíça do Banco Leumi por violação das leis de “lavagem” de dinheiro, ao aceitar fundos associados a Vladimiro Montesinos, ex-chefe de espionagem do Peru.

As autoridades suíças, após o congelamento, em novembro de 2000, de US\$100 milhões de ativos de Montesinos, ordenaram uma investigação para verificar se houve violação das leis suíças de “lavagem” de dinheiro.

As leis suíças obrigam todas as instituições financeiras a exercer a verificar a identidade dos seus clientes, para evitar o ingresso de recursos ilícitos.

Ao final das investigações, foram detectadas falhas significativas no processo de aceitação de clientes considerados “pessoas politicamente expostas”.

2.3.4 Operação Casablanca (PADGET, 1998, p. 4-8)

O caderno Time do jornal Folha de São Paulo, de 28 de maio de 1998, descreve o envolvimento dos bancos com o narcotráfico, ao descrever a Operação Casablanca, que culminou na prisão, nos Estados Unidos, de gerentes de bancos mexicanos envolvidos em “lavagem” de dinheiro.

A Operação Casablanca deu-se do seguinte modo:

- em 1995, os agentes da Alfândega dos Estados Unidos, disfarçados de “lavadores” de dinheiro, são contratados pelo Cartel de Cali;
- no início de 1996, os agentes localizam doze funcionários de grandes bancos mexicanos que aceitam uma comissão de 1% para ajudar na “lavagem” de dinheiro ilícito. Os funcionários abrem contas falsas;
- os agentes disfarçados recolhem o produto do tráfico de drogas nas ruas de cidade como Nova York, Chicago, Houston, Miami e até Milão. As transações iam de US\$150 mil a US\$2 milhões. No verão de 1996, os agentes começam a depositar o dinheiro nas contas abertas para a Operação Casablanca;
- o dinheiro é transferido para agências no México e nas Ilhas Cayman e convertido em ordens bancárias pagas a empresas fictícias. As ordens podem ser facilmente descontadas em qualquer parte do mundo. Dessa forma, as fontes de onde saiu o

dinheiro desaparecem completamente. Durante os três anos da operação, mais de US\$50 milhões foram lavados;

- os agentes levam as ordens bancárias para os membros do Cartel de Cali;
- no final de abril de 1998, os funcionários dos bancos, são presos pela Alfândega dos Estados Unidos, depois de participarem de reuniões em San Diego, Los Angeles e Las Vegas, nas quais se discutiram futuras operações criminosas.

Ao término da Operação Casablanca, mais de 160 pessoas de seis países haviam sido mandadas para a cadeia e confiscados cerca de US\$150 milhões em bens do poderoso cartel colombiano de Cali e do cartel mexicano de Juarez. Além disso, foram abertos processos criminais contra três dos maiores bancos mexicanos (Bancomer, Serfin e Confia), acusados de envolvimento em “lavagem” de dinheiro.

2.3.5 Riggs Bank é multado em US\$16 milhões por falhas em comunicações de operações (ZAJAC, 2005).

O Riggs Bank concordou em pagar multa de US\$16 milhões após admitir culpa por violar o *Bank Secrecy Act* ao ocultar transferências de milhões de dólares em contas controladas por Augusto Pinochet e por autoridades do alto escalão do governo da Guiné Equatorial.

De acordo com as investigações, o Riggs Bank – um dos mais antigos e prestigiosos bancos em Washington, Estados Unidos –, abriu contas com nomes falsos, ignorou as exigências de registros de transferências de altas somas e ajudou no estabelecimento de empresas de fachada nas Bahamas.

2.4 Casos no Brasil

A “lavagem” de dinheiro tem ocupado cada vez mais as páginas dos principais jornais e revistas do país. Os sucessivos escândalos que surgem na mídia, envolvendo figuras públicas, estão muitas das vezes associados a “lavagem” de dinheiro.

A Tabela 1 e o Gráfico 1, a seguir, mostram o resultado de consulta feita através do *site* UOL sobre a quantidade de aparições do termo “lavagem de dinheiro” no jornal Folha de São Paulo, número este que não pode ser diretamente associado ao número de reportagens, visto que uma mesma reportagem pode reproduzir o termo mais de uma vez.

Tabela 1 e Gráfico 1: Uso do termo “Lavagem de dinheiro” na Folha de São Paulo (1994-2004)

O que se quer mostrar, no entanto, é o incremento havido após 1998, ano de promulgação da Lei 9.613/98. Dentre as notícias que tiveram amplo destaque no período, destacamos as relativas aos casos a seguir reproduzidos.

2.4.1 CPI vai atrás do dinheiro desviado – Como funciona o esquema dos precatórios. (CRUZ; RODRIGUES, 1997, p. 12)

O jornal Folha de São Paulo, de 9/3/1997, traz reportagem de folha inteira sobre a CPI dos Precatórios, criada em 26 de novembro de 1996, no Senado, para investigar supostas irregularidades na emissão de títulos públicos por estados e municípios com a finalidade de pagar precatórios.¹⁷

Os senadores acreditavam que já estava totalmente comprovada a existência de uma quadrilha que montava operações fictícias de compra e venda de títulos públicos para obter lucros elevados. O dinheiro desviado era depositado em contas de empresas “laranjas”, normalmente

¹⁷ Precatórios: dívidas com pagamento determinado por sentenças judiciais.

de fachada, onde permanecia por curto período de tempo. Dessas contas, o dinheiro era entregue para doleiros, que remetiam os recursos para o exterior.

2.4.2 BC apura fraude na Bombril (OLTRAMARI, 2002)

A revista VEJA, de 24/7/2002, informou que o Banco Central enviou ao Ministério Público o resultado de uma investigação sigilosa. Em mais de 12.000 páginas, o BC informou que, entre abril de 1996 e fevereiro de 2001, a Bombril enviou 1,3 bilhões de dólares ao exterior em operações irregulares e pediu que a empresa fosse investigada por fraude cambial, evasão de divisas e “lavagem” de dinheiro.

A Bombril remetia recursos ao exterior informando que estava operando com recursos próprios. O diretor superintendente da Bombril, Joamir Alves, explicou que a empresa, na verdade, remetia dinheiro aos EUA com o propósito de comprar títulos do tesouro americano, os chamados *treasury bills*, além de *euronotes* e *eurobonds*. Uma vez adquiridos lá fora, os títulos eram revendidos pela Bombril a empresas brasileiras.

A Bombril não convenceu os técnicos do BC de que as operações com títulos existiram. O BC descobriu que o dinheiro depositado na conta da Bombril, e posteriormente remetido ao exterior, era sempre depositado por cinco empresas obscuras, mas o grosso do dinheiro vinha de apenas duas: Logística e Hard Sell, controladas por companhias com sede no Uruguai e que não tinham atividade que justificasse a movimentação financeira.

2.4.3 CASO CC-5 (VALENTE, 2003, p. A11)

O jornal Folha de São Paulo, de 16/2/2003, traz reportagem e quadro descrevendo esquema de “lavagem” de dinheiro através da agência do banco BANESTADO em Nova York e citando o envolvimento de corretora investigada no escândalo dos precatórios, utilizando transferências por meio de contas CC-5¹⁸.

¹⁸ Vide Apêndice I

Conforme a reportagem, o dinheiro seguiu o seguinte caminho:

- narcotraficantes, contrabandistas, políticos corruptos e empresas com caixa-dois depositam dinheiro obtido de modo ilícito em contas de “laranjas” – diretamente ou por intermédio de doleiros e distribuidoras de títulos mobiliários;
- os “laranjas” transportam o dinheiro até Foz do Iguaçu, de onde ele é transferido para contas CC-5, geralmente abertas em nome de bancos ou casas de câmbio paraguaias;
- do Paraguai, o dinheiro é transferido para contas de doleiros abertas na agência do Banestado em Nova York;
- nos Estados Unidos, o dinheiro é distribuído para contas dos verdadeiros beneficiários dos recursos, abertas em paraísos fiscais na Europa e no caribe.

2.4.4 PF deflagra operação em oito estados brasileiros. (TOGNOLLI, 2004)

A revista eletrônica **Consultor Jurídico**, de 17 de agosto de 2004, traz reportagem sobre a ação que a PF deflagrou, às 5 horas da manhã daquele dia, a Operação Farol da Colina – nome derivado da instituição financeira estadunidense Beacon¹⁹ Hill Service Corporation, indiciada nos EUA por atuar como intermediária na abertura de contas em paraísos fiscais e em esquemas de “lavagem” de dinheiro.

A operação teve o propósito de buscar computadores e documentos dos investigados por “lavagem” de dinheiro. Sessenta e três doleiros foram presos acusados de evasão de divisas, sonegação, formação de quadrilha e “lavagem” de dinheiro.

A Beacon Hill foi a responsável pela abertura da conta camuflada “Tucano”, no Banco J.P. Morgan, que recebia transferências ilegais de dinheiro. Segundo a CPI Mista do Banestado, as remessas em nome da Beacon Hill eram enviadas para contas de políticos brasileiros, como Ricardo Sérgio de Oliveira – ex-caixa de campanha do PSDB -, e João Bosco Costa – ex-diretor da Previ. O promotor distrital de Manhattan (EUA), Robert Morgenthau, cita também como investigado o ex-governador Paulo Maluf.

¹⁹ **Beacon**: farol; baliza; luz que serve de guia.

3 O ESFORÇO MUNDIAL NO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

3.1 Histórico

Pelo fato de a “lavagem” de dinheiro não se restringir às fronteiras de um único país, o combate eficiente a essa atividade requer a comunhão de esforços da comunidade internacional.

O *Bank Secrecy Act*, documento dos EUA que entrou em vigor em 1978, foi a primeira lei a estabelecer uma série de exigências de notificações e de registros destinados a permitir o rastreamento das atividades de “lavagem” de dinheiro. Entretanto, tal lei não criminalizou a “lavagem” de dinheiro.

Além disso, a promulgação de tal lei destinou-se a atender ao que era principalmente um problema doméstico. (JOSEPH, 2001, p.12)

A “lavagem” de dinheiro mostrou-se um problema mais global, envolvendo transações financeiras internacionais – contrabando de moeda entre fronteiras e a “lavagem”, em um determinado país, dos rendimentos de crimes cometidos em outro. (HIJJAR, 2004)

Vários organismos internacionais e forças-tarefas estão envolvidos nos esforços de prevenção e de combate à “lavagem” de dinheiro, podendo ser classificados como:

- a. aqueles com a preocupação voltada para assuntos financeiros e de supervisão – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), IOSCO²⁰ e IAIS²¹;
- b. aqueles com a preocupação tanto para assuntos financeiros e de supervisão, quanto para assuntos legais e de aplicação da lei – FATF, forças-tarefas regionais, Nações

²⁰ IOSCO : *The International Organisation of Securities Comission*. Organização internacional que reúne os diversos organismos reguladores e fiscalizadores do mercado de títulos e valores mobiliários (organismos equivalentes à Comissão de Valores Mobiliários, do Brasil, um dos membros da IOSCO)

²¹ IAIS : *International Association of Insurance Supervisors*. Associação que congrega os órgãos supervisores da área de seguros.

Unidas, Conselho da Europa, União Européia, OEA, e a Secretaria da Comunidade Britânica (*Commonwealth Secretariat*); e

- c. aqueles com a preocupação voltada para aspectos legais e de execução das leis (*Egmont Group*, Interpol).

O combate à “lavagem” de dinheiro em escala internacional é relativamente novo. Um dos primeiros documentos internacionais a esse respeito é a Recomendação 10, de 27.6.1980, adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa, recomendando aos países-membros a imposição de deveres aos respectivos estabelecimentos bancários. (PITOMBO, 2003, p.43).

De acordo com essa recomendação, os governos dos países-membros deveriam providenciar a adoção de medidas por parte do sistema bancário, tais como: verificar a identidade dos clientes quando da abertura de conta, do aluguel de cofre, e/ou da realização de transações em espécie; alugar cofres somente para pessoas ou firmas com as quais o banco já operou anteriormente ou para aquelas cujas referências possam ser consideradas confiáveis; e treinar funcionários na verificação de papéis de identificação e de comportamento criminoso.

A Organização dos Estados Americanos, por sua vez, em abril de 1986, aprovou o “Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro, contra o uso, produção e tráfico ilícito de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas”, incentivando a adoção de leis que punissem a “lavagem” de dinheiro oriundo do narcotráfico. (PITOMBO, 2003, p.44)

Em outubro de 1986, os Estados Unidos editaram o *Money Laundering Act Control*, a primeira lei de combate à “lavagem” de dinheiro. (POWIS, 1993).

Em 1988, as Nações Unidas deram um passo significativo no combate à “lavagem” de dinheiro em caráter internacional. Em 19 de dezembro de 1988, durante a realização da “Conferência das Nações Unidas para a adoção de uma política contra o tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas”, em Viena, Áustria, foi firmada a Convenção de Viena.

Os países signatários dessa convenção – entre eles o Brasil – comprometeram-se a emitir leis que tipificassem a “lavagem” de dinheiro como crime.

Uma outra consequência marcante desse início de luta contra a “lavagem” de dinheiro em escala mundial foi a criação do Financial Action Task Force (FATF), em 1989, em decisão do G-7²² em Paris.

O FATF é o responsável pela emissão do principal documento orientador da implementação de legislação e de procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro: as “Quarenta Recomendações”²³ (*The Forty Recommendations*); sendo a primeira dessas recomendações a de criminalizar a “lavagem” de dinheiro de acordo com o disposto na Convenção de Viena.

Também em dezembro de 1988, o *Basel Committee on Banking Supervision* emitiu o documento *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering*, uma declaração de princípios aos quais espera-se que as instituições financeiras adiram. Essa declaração teve o propósito de reforçar as melhores práticas existentes entre bancos e, especificamente, encorajar a vigilância contra o uso criminoso do sistema de pagamentos, a implementação pelos bancos de medidas de prevenção, e a cooperação com os órgãos responsáveis pela aplicação das leis. (BIS, 1988)

Em novembro de 1990, o Conselho da Europa, reunido em Estrasburgo, aprovou a “Convenção sobre lavagem, identificação, apreensão e confisco de produtos de crime”, a qual caracterizou “produto” (*proceeds*) e “crime antecedente” (*predicate offence*), enfrentou a questão do crime antecedente praticado no exterior (o crime de “lavagem” independe do fato de o crime antecedente ter sido praticado em outro país), como também afirmou ser o crime de “lavagem” de dinheiro inaplicável às pessoas que cometeram o crime antecedente. (PITOMBO, 2003, p. 47)

Diversos outros documentos foram posteriormente produzidos pelos organismos internacionais, buscando aprimorar os procedimentos de prevenção à “lavagem” de dinheiro.

Desde a edição do primeiro documento de caráter internacional tratando de “lavagem” de dinheiro (Recomendação 10/1980, do Conselho da Europa) e dos esforços iniciais do governo estadunidense de combate doméstico à “lavagem” de dinheiro (*Bank Secrecy Act*), a

²² Grupo formado pelos sete países mais industrializados do mundo: EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá.

²³ ANEXO D

importância do envolvimento do sistema financeiro na prevenção da “lavagem” de dinheiro é destacada.

Tanto na Recomendação 10 do Conselho da Europa, quanto no *Bank Secrecy Act*, de 1978, o foco dos esforços de prevenção da “lavagem” de dinheiro é na adoção, por parte do sistema financeiro, de procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Idêntico destaque é encontrado nas Quarenta Recomendações do FATF: 18 dentre as 40 recomendações dizem respeito ao papel do sistema financeiro no combate à “lavagem” de dinheiro.

Os bancos são atraentes aos “lavadores” de dinheiro por apresentarem três vantagens em relação a outras organizações: conveniência; acessibilidade; e segurança. Por intermédio dos bancos, os criminosos ganham acesso ao sistema internacional de pagamentos e têm a conveniência de transferir seu dinheiro eletronicamente em vez de transportá-lo fisicamente. (JOHNSON e LIM, 2002, p.8)

É por essa razão que o US Federal Reserve Board²⁴ descreve os bancos e seus empregados como a mais forte linha de defesa contra a “lavagem” de dinheiro. (FEDERAL RESERVE BOARD, 1998)

No que diz respeito especificamente às instituições financeiras, o *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) tem-se destacado na produção de documentos que direta ou indiretamente tratam da implementação de medidas voltadas para a prevenção da “lavagem” de dinheiro. Documentos esses, por vezes, produzidos em conjunto com outros organismos internacionais, tais como o IFAC²⁵.

As Quarenta Recomendações do FATF e os documentos do BCBS são os documentos que norteiam a ação reguladora dos órgãos supervisores bancários.

Nos itens a seguir, são descritos os principais organismos envolvidos no esforço mundial de combate à “lavagem” de dinheiro por intermédio do sistema financeiro.

²⁴ O Banco Central dos Estados Unidos.

²⁵ *International Federation of Accountants* (Federação Internacional de Contadores).

3.2 FATF (Financial Action Task Force)

Em resposta à crescente preocupação internacional com a “lavagem” de dinheiro, o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF) foi criado em 1989 pelo G-7, no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Reconhecendo a ameaça da “lavagem” de dinheiro ao sistema bancário e às instituições financeiras, os chefes de estado do G-7 e o presidente da Comissão Européia constituíram formalmente uma força-tarefa composta por membros dos países do G-7, da Comissão Européia e de outros oito países.

Ao FATF foi atribuída a responsabilidade de desenvolver e promover políticas voltadas para o combate à “lavagem” de dinheiro, por meio do exame das técnicas e dos comportamentos associados a essa atividade criminosa.

Em 1990, menos de um ano após sua criação, o FATF emitiu as Quarenta Recomendações, reconhecidas mundialmente como padrão de combate à “lavagem” de dinheiro. Essas recomendações foram revisadas em 1996 e em junho de 2003, para refletir as mudanças nos métodos, nas técnicas e nos comportamentos de “lavagem” de dinheiro.

Os países-membros do FATF firmaram compromisso político de combater a atividade de “lavagem” de dinheiro, e passaram a ter seus desempenhos monitorados e avaliados publicamente pela entidade, em relatórios periódicos.

Composto inicialmente por representantes de 15 países e pelo Conselho da Comunidade Européia, o FATF conta atualmente com 33 membros²⁶, entre os quais 31 são países e 2 organizações intergovernamentais.

A Tabela 2 mostra a evolução no quadro de países que são membros do FATF.

²⁶ O Brasil tornou-se membro do FATF, no ano de 2000, após ser submetido a uma avaliação – denominada Mútua Avaliação – por países-membros do FATF.

Tabela 2 – Evolução do quadro de países-membros do FATF.

1990	1991	1992	2000	2003
Alemanha	Dinamarca	Islândia	Argentina	África do Sul
Austrália	Finlândia	Cingapura	Brasil	Rússia
Áustria	Grécia		México	
Bélgica	Hong Kong			
Canadá	Irlanda			
CCE*	Nova Zelândia			
Espanha	Noruega			
Estados Unidos	Portugal			
França	Turquia			
Holanda	CCG**			
Inglaterra				
Itália				
Japão				
Luxemburgo				
Suécia				
Suíça				
Quantidade de países-membros				
16	26	28	31	33

Os critérios para admissão de um país ao FATF são:

- estar totalmente comprometido, no nível político, em implementar as Quarenta Recomendações e submeter-se regularmente a mútuas avaliações;
- ser um membro ativo de organismo regional criado à semelhança do FATF, caso exista tal organismo em sua região, ou estar preparado para trabalhar com o FATF ou mesmo assumir a tarefa de estabelecer organismo regional da espécie onde o mesmo inexistia;
- ser um país importante estrategicamente;
- ter criminalizado a “lavagem” de recursos provenientes do tráfico de drogas e de outros crimes; e
- possuir legislação que obrigue as instituições financeiras a identificar seus clientes e a comunicar transações suspeitas ou não-usuais.

Criado em caráter não-permanente, o FATF teve seu mandato prorrogado por mais de uma vez, sendo que o mandato atual tem término previsto para dezembro de 2012.

Em outubro de 2001, às atribuições do FAT foi acrescida a de combate ao financiamento do terrorismo²⁷. Em decorrência dos esforços de estabelecimento de padrões voltados para essa ação, o FATF, em outubro de 2001, emitiu as Oito Recomendações Especiais²⁸ (*Eight Special Recommendations*). (FATF, 2004c).

De acordo com o atual mandato, as atribuições do FATF são:

- continuar a estabelecer padrões internacionais de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Essa é a razão de ser do FATF e a parte mais importante da sua missão de longo prazo;
- garantir ação global no combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, incluindo a construção de uma maior cooperação com o FMI e o Banco Mundial;

²⁷ O terrorismo é expressão etimologicamente derivada da política de terror instalada durante a Revolução Francesa, de 1789, pela Convenção Termidoriana contra os chamados “amigos de Robespierre”. (MEDEIROS, 2002, p.64). Foi a época, durante a Revolução Francesa, em que eram frequentes as execuções na guilhotina por razões políticas.

Conforme o “Dicionário Aurélio”, terrorismo é: a) o modo de coagir, ameaçar ou influenciar outras pessoas, ou de impor-lhes a vontade pelo uso sistemático do terror; e b) a forma de ação política que combate o poder mediante o emprego da violência.

No Brasil, apesar de o artigo 1.º, II, da Lei 9.613/98 caracterizar o terrorismo como crime antecedente de “lavagem” de dinheiro, a figura típica do terrorismo não é definida. (BARROS, 1998, p.14).

Pitombo (2003, p.113) comenta, por sua vez, que a Constituição Federal (art.5º, XLIII), a Lei de Segurança Nacional (art. 20 da Lei 7.170/1983) e a Lei dos Crimes Hediondos (art. 2.º da Lei 8.072/1990) fazem alusões ao terrorismo, sem definirem a conduta típica. Afirma ainda que a alteração do artigo 1.º, II, da Lei 9.613/98 por meio da inclusão, pela Lei 10.701/2003, da expressão “e seu financiamento” em nada alterou a indefinição legal do terrorismo.

Medeiros (2002, p.64) afirma haver acentuada dificuldade para se definir, com precisão, o terrorismo, no plano internacional. Citando a conhecida expressão “o terrorista de hoje pode ser o herói de amanhã”.

No plano jurídico internacional, a primeira Convenção para a Prevenção do Terrorismo foi concluída em Genebra, em 1937, e definiu os atos de terrorismo como os fatos criminosos dirigidos contra um Estado, cuja finalidade ou natureza fosse provocar o terror em determinadas personalidades, grupos de pessoas ou no público. Celebrada às vésperas do início da II Guerra Mundial, essa Convenção não foi avante, tendo sido ratificada apenas pela Índia. No Direito Internacional contemporâneo, há 12 convenções internacionais para a repressão e o combate ao terrorismo, a maioria delas sob a égide da Organização das Nações Unidas. Tais acordos buscam tipificar os atos terroristas de acordo com conduta delituosa perpetrada. Prevêem uma série de crimes específicos, compondo, progressivamente, uma espécie de catálogo de atos terroristas. Essa linha, de privilegiar acordos setoriais, em função da falta de consenso internacional sobre a definição do terrorismo, está proporcionando uma maior uniformidade ao tratamento jurídico do tema, habilitando a comunidade internacional a tomar providências para reprimir o terrorismo e submeter os seus responsáveis à Justiça. (MEDEIROS, 2002, P. 64-65).

²⁸ ANEXO E.

- garantir que os países-membros implementem integralmente e de maneira efetiva as atuais Quarenta Recomendações e as Oito Recomendações Especiais;
- aumentar²⁹, apropriadamente, o número de países-membros;
- estreitar o relacionamento com os diversos órgãos regionais (*FSRB*³⁰ - *FATF's Style Regional Bodies*) criados à semelhança do FATF e também com países não-membros;
- e
- intensificar seus estudos de técnicas e de comportamentos em “lavagem” de dinheiro e em financiamento ao terrorismo (exercícios de tipologia).

As recomendações do FATF³¹ são reconhecidas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial como padrões internacionais de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. (IMF; WORLD BANK, 2001)

Essas duas organizações trabalharam em conjunto com o FATF para desenvolver uma metodologia comum de avaliação do cumprimento das recomendações do FATF. A metodologia, divulgada em fevereiro de 2004, será utilizada pelo FATF nos seus trabalhos de Mútua Avaliação, e pelo FMI e pelo Banco Mundial por ocasião de seus trabalhos de avaliação do setor financeiro (FSAP – *Financial Service Assessment Program*). Espera-se também que os diversos órgãos regionais criados à semelhança do FATF adotem a nova metodologia em seus trabalhos de avaliação. (IMF; WORLD BANK, 2001)

Por meio do processo de Avaliação Mútua (*Mutual Evaluation*), o FATF monitora o progresso de seus membros na construção de sistemas efetivos de combate à “lavagem” de dinheiro.

Nesse tipo de avaliação, representantes de alguns dos países-membros do FATF, excetuando-se os do país avaliado, buscam verificar a adequação do país avaliado às recomendações do FATF, por meio de questionários previamente preenchidos pelo país avaliado, de exame da

²⁹Os esforços atuais do FATF estão voltados para a inclusão da China e da Índia.

³⁰ FSRB (*FATF's Style Regional Bodies*): denominação dada aos órgãos regionais criados à semelhança do FATF, isto é, criados com o propósito de promover nos países-membros a implementação de legislação e de políticas de prevenção da lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo que se orientem pelas recomendações do FATF. Os países-membros, à semelhança do FATF, são submetidos à avaliação de seus pares (Mútua Avaliação).

³¹ As Quarenta Recomendações (Anexo D) e as Oito Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo (Anexo E)

legislação vigente e de entrevistas com os diversos agentes envolvidos no combate à “lavagem” de dinheiro (representantes dos órgãos de Justiça, de Polícia, das instituições financeiras, do Banco Central, da Unidade de Inteligência Financeira, e das diversas entidades obrigadas pela lei de “lavagem” de dinheiro a reportar transações suspeitas, etc.).

As Quarenta Recomendações do FATF foram inicialmente concebidas com o propósito de combater o uso indevido do sistema financeiro por “lavadores” de dinheiro oriundo do tráfico de drogas (FATF, 2004b).

As Quarenta Recomendações cobrem os seguintes aspectos³²: sistemas legais; medidas a serem tomadas pelas instituições financeiras e negócios e profissões não-financeiras; medidas institucionais e outras necessárias em sistemas para o combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo; e cooperação internacional.

As recomendações aplicáveis ao sistema financeiro – 18 dentre as 40 – compreendem matérias relativas a:

- sigilo bancário;
- identificação de clientes;
- identificação de contas;
- adoção de procedimentos especiais para clientes PEPs (pessoas politicamente expostas);
- adoção de cautelas quando da realização de operações com instituições que intermedeiam as operações com seus clientes;
- conservação de documentos;
- monitoramento das transações de clientes;
- comunicação de operações suspeitas;
- desenvolvimento de programas contra a “lavagem” de dinheiro e o financiamento ao terrorismo;
- cautelas a serem adotadas quando da realização de operações com países que não cumprem ou cumprem de maneira insatisfatória as Quarenta Recomendações; e

³² *A: Legal Systems; B: Measures to be taken by financial institutions and nonfinancial businesses and professions to prevent money laundering and terrorist financing; C: Institutional and other measures necessary in systems for combating money laundering and terrorist financing; D: International co-operation.*

- o papel das autoridades no estabelecimento de orientações às instituições financeiras na aplicação de medidas de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

A Recomendação 15 do FATF³³ estabelece que as instituições financeiras deveriam desenvolver programas contra a “lavagem” de dinheiro e o financiamento ao terrorismo que compreendessem, no mínimo:

- a) políticas, procedimentos e controles internos, incluindo dispositivos apropriados para verificar o seu cumprimento, e procedimentos adequados na contratação dos seus empregados, a fim de garantir que esta se efetue de acordo com critérios exigentes;
- b) programa contínuo de formação de empregados;
- c) dispositivo de controle interno para verificar a eficácia do sistema (auditoria).

Outras dez dentre as Quarenta Recomendações³⁴ dizem respeito especificamente a ações a serem adotadas pelas instituições financeiras. Essas dez outras recomendações, se adequadamente implementadas, deveriam formar o conjunto de políticas, procedimentos e controles internos de que trata o inciso “a” da Recomendação 15; conjunto este que, conforme o inciso “c” da mesma Recomendação 15, deveria ser periodicamente auditado.

A propósito dos esforços do FATF no sentido de reduzir o uso do sistema financeiro dos países-membros pelos lavadores de dinheiro, pesquisa realizada por Johnson e Lim (2002) mostra que o FATF tem obtido sucesso não somente em relação aos países-membros, mas também em relação a países não-membros.

³³ “Financial institutions should develop programs against money laundering and terrorist financing. These programs should include: a) development of internal policies and controls, including appropriate compliance management arrangements, and adequate screening procedures to ensure high standards when hiring employees; b) an ongoing employee training programme; c) an audit function to test the system.”

³⁴ Recomendações 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 18, 21 e 22 (Vide ANEXO D)

3.3 BIS (Bank for International Settlements) e BCBS (Basel Committee on Banking Supervision)³⁵

O *Bank for International Settlements*, BIS, a mais antiga das instituições financeiras internacionais, criada em 1930 pela Conferência de Haia que tratava do pagamento das reparações da Primeira Guerra Mundial pela Alemanha, é uma empresa de capital aberto, cujos 33 acionistas incluem quase todos os bancos centrais europeus mais os bancos centrais da Austrália, Canadá, Japão e África do Sul. (FORTUNA, 2002)

Seus principais objetivos são: promover a cooperação entre bancos centrais; promover condições para a realização de operações financeiras internacionais; e agir como administrador ou agente com relação a ajustes financeiros internacionais a ele atribuídos por acordos.

O BIS secretaria comitês e organizações que tem por foco a estabilidade do sistema financeiro internacional e o sistema financeiro internacional em si. O *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) é um desses comitês.

O BCBS, estabelecido pelos presidentes dos bancos centrais do G-10 ao final de 1974, atua como um fórum para cooperação regular sobre assuntos relativos a supervisão bancária, tendo, nos anos recentes, atuado como um órgão estabelecedor de padrões cobrindo todos os aspectos de supervisão bancária. O BCBS possui 25 grupos de trabalho técnico e forças-tarefas que se encontram quatro vezes ao ano. (BIS, 2004)

O BCBS mantém vínculos com supervisores bancários de países que não participam diretamente do Comitê, com o propósito de reforçar os padrões de supervisão prudencial nos principais mercados. Esses esforços assumem diversas formas, tais como:

- desenvolvimento e disseminação em caráter mundial de artigos tratando de diversos assuntos relativos a supervisão financeira;

³⁵ Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária.

- busca de cooperação em matéria de supervisão por meio do apoio a comitês de supervisão regionais e do patrocínio de conferência internacional realizada a cada dois anos;
- cooperação na realização de treinamento em aspectos de supervisão, independentemente do local de realização.

Representados pelos seus bancos centrais ou pela autoridade responsável pela supervisão bancária em que tal função não é de responsabilidade do banco central, os países-membros do BCBS são: Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Alemanha, Holanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Reino Unido, Suécia e Suíça. (BIS, 2004)

O Comitê não possui nenhuma autoridade de supervisão supranacional e suas conclusões não possuem, nem nunca pretenderam possuir, força legal. O Comitê formula padrões de supervisão amplos e recomenda a adoção de melhores práticas na expectativa de implementação pelas autoridades supervisoras. Desse modo, o Comitê encoraja a convergência em direção a métodos e padrões comuns, sem tentar completa harmonização das técnicas de supervisão dos países-membros. (BIS, 2004)

Um dos principais objetivos do BCBS é promover a adequada supervisão do sistema financeiro. Com esse objetivo, o BCBS tem produzido uma longa série de documentos desde 1975.

*O Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering*³⁶ foi o primeiro documento produzido pelo BCBS a respeito de “lavagem” de dinheiro. Esse documento consiste em princípios de reforço das práticas bancárias no intuito de desencorajar o uso do sistema financeiro pelos “lavadores” de dinheiro.

Por meio desse documento, o BCBS manifesta-se de maneira inequívoca sobre o papel do supervisor bancário de encorajar, entre bancos e outras instituições financeiras, princípios éticos nas condutas profissionais. (BIS, 1988)

³⁶ Prevenção do uso criminoso do sistema bancário para o propósito de “lavagem” de dinheiro.

Os princípios contidos no documento *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering* tratam de: procedimentos de identificação de clientes; cumprimento de leis e regulamentos; cooperação com as autoridades responsáveis pela aplicação de leis; e aderência aos princípios estabelecidos no documento.

O documento estabelece que todos os bancos deveriam adotar, formalmente, políticas consistentes com os princípios nele estabelecidos e garantir que os funcionários sejam informados dessas políticas e treinados nos assuntos nelas tratados. Os bancos deveriam implementar procedimentos específicos para identificar clientes e manter registros internos de suas transações. Além disso, deveriam ser adotadas medidas para que o trabalho de auditoria interna fosse estendido para testar o cumprimento dos princípios estabelecidos no documento. (BIS, 1988).

Reforçando a importância da participação das instituições financeiras no combate à “lavagem” de dinheiro, o BCBBS produziu, em 1997, o documento *Core Principles for Effective Banking Supervision*³⁷, composto de 25 princípios básicos.

Dentre esses, destaca-se o Princípio 15, que dispõe sobre a necessidade da prevenção da utilização dos bancos por elementos criminosos, reproduzido abaixo:

Princípio 15 - Os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos, incluindo regras rígidas do tipo "conheça-seu-cliente", que promovam elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro e previnam a utilização dos bancos, intencionalmente ou não, por elementos criminosos.³⁸ (BIS, 1997, p.6)

Esse princípio guarda consonância com as recomendações do FATF relativas ao papel dos supervisores bancários e das instituições financeiras.

Em 1999, no documento *Core Principles Methodology*, o BCBS detalhou a execução dos referidos princípios. Em relação ao Princípio 15, foram estabelecidos 16 itens, sendo onze critérios essenciais e cinco critérios adicionais, sendo que vários deles dizem respeito direta

³⁷ Princípios básicos da Basiléia para uma supervisão eficaz.

³⁸ “Banking supervisors must determine that banks have adequate policies, practices and procedures in place, including strict “know-you-customer” rules, that promote high ethical and professional standards in the financial sector and prevent the bank being used, intentionally or unintentionally, by criminal elements.”

ou indiretamente ao papel do supervisor bancário na prevenção da “lavagem” de dinheiro. (HIJJAR, 2004).

Hijjar (2004) destaca entre os critérios essenciais:

Princípio 15 – Critério essencial 2: o supervisor deve determinar que os bancos documentem e apliquem políticas de identificação de clientes e daqueles que agem em nome desses clientes, como parte dos programas bancários “antilavagem” de dinheiro (...)³⁹

Princípio 15 – Critério essencial 4: o supervisor deve determinar que os bancos apontem um funcionário sênior com responsabilidade explícita de assegurar que as políticas e procedimentos do banco estão, no mínimo, de acordo com as exigências legais e regulamentos locais “antilavagem” de dinheiro.⁴⁰

Princípio 15 – Critério essencial 9: o supervisor periodicamente deve verificar se os controles antilavagem de dinheiro dos bancos e seus sistemas de prevenção, identificação e comunicação de fraudes são suficientes. O supervisor deve ter poderes adequados (instauração de processos administrativos e/ou criminais) para agir contra um banco que não esteja de acordo com suas obrigações “antilavagem” de dinheiro.⁴¹

Entre os diversos documentos produzidos pelo BCBS, os que de alguma forma contribuem, ainda que indiretamente, para o aprimoramento do sistema financeiro no combate à “lavagem” de dinheiro são os que tratam de:

- gerenciamento de riscos;
- procedimentos “conheça-seu-cliente”;
- controles internos;
- papel da auditoria interna;
- papel da auditoria externa; e
- relacionamento do supervisor bancário com os auditores internos e com os auditores independentes.

No tocante à política “conheça-seu-cliente” (CSC), considerando o crescente reconhecimento da importância da adoção pelos bancos de controles e procedimentos que possibilitem

³⁹ Principle 15 –Essential criteria 2: “The supervisor determines that banks have documented and enforced policies for identification of customers and those acting on their behalf as part of their anti-money laundering program (...)”.

⁴⁰ Principle 15 – Essential criteria 4: “The supervisor determines that banks appoint a senior officer with the explicit responsibility for ensuring that the bank’s policies and procedures are, at a minimum, in accordance with local statutory and regulatory anti-money laundering requirements.”

⁴¹ Principle 15 – Essential criteria 9: The supervisor periodically checks that banks’ money laundering controls and their systems for preventing, identifying and reporting fraud are sufficient. The supervisor has adequate enforcement powers (regular and/or criminal prosecution) to take action against a bank that does not comply with its anti-money laundering obligations”.

conhecer seus clientes, de forma a mitigar os diversos riscos aos quais os bancos estão sujeitos, o BCBS publicou, em outubro de 2001, o documento *Customer due diligence for banks*⁴².

Esse documento é o resultado da identificação, por meio de pesquisa realizada em 1999, de deficiências nas políticas CSC dos bancos em um grande número de países. Os resultados mostraram deficiências significativas nas políticas existentes e também a inexistência de políticas da espécie. Deficiências que foram identificadas mesmo em países onde o mercado financeiro é bem desenvolvido.

Reconhecendo que procedimentos CSC estão principalmente associados à luta contra a “lavagem” de dinheiro, atribuição do FATF, o BCBS declarou não ter a intenção de duplicar os esforços desse organismo FATF. O interesse do BCBS no tema compreende uma perspectiva prudencial mais ampla, não apenas de combate à “lavagem” de dinheiro. Políticas e procedimentos CSC adequados são críticos em proteger a segurança e a saúde dos bancos e a integridade do sistema bancário. (BIS, 200a)

O BCBS apóia fortemente a adoção e a implementação das recomendações do FATF, particularmente aquelas relativas a bancos, e pretende que os padrões contidos em seu artigo sejam consistentes com as recomendações do FATF. (BIS, 2001a)

O interesse do BCBS em padrões adequados de CSC origina-se da preocupação com a integridade do mercado, aumentada pelos prejuízos diretos e indiretos incorridos pelos bancos devido à falta de diligência na aplicação de procedimentos apropriados. O BCBS afirma que tais prejuízos poderiam ter sido evitados e que o dano causado à reputação dos bancos diminuído, caso os bancos tivessem mantido programas CSC eficazes. (BIS, 200a)

No tocante a controles internos, preocupado com a possibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis que possam comprometer a saúde das instituições financeiras, o BCBS sugeriu em 1996 uma estrutura internacional de controles internos, em razão de as limitações impostas de alavancagem de recursos não terem sido suficientes para impedir a ocorrência de pesadas perdas em instituições financeiras. (MOLTOCARO, 2000)

⁴² Diligência devida em relação a clientes para bancos

O documento do BCBS relativo a controles internos, *Framework for internal control systems in banking organisations*, de setembro de 1998, estabelece uma estrutura de controles apoiada em 25 princípios para uma supervisão eficaz. Os bancos centrais foram orientados a garantirem, na medida do possível, a solidez do sistema financeiro, assegurando que as instituições financeiras:

- estabeleçam e cumpram políticas, práticas e procedimentos adequados;
- possuam sistemas de informações gerenciais que permitam identificar eventual concentração de risco em suas carteiras; e
- implementem políticas e procedimentos adequados para identificar, monitorar e controlar riscos.

As instituições financeiras estão expostas a diversos riscos na condução de seus negócios. O risco de reputação e o risco legal – riscos de difícil mensuração e associados à “lavagem” de dinheiro – são dois desses tipos de risco.

A ocorrência de um evento de “lavagem” de dinheiro na instituição que tenha ampla repercussão na mídia pode afetar a imagem (risco de reputação) da instituição perante o órgão supervisor, os acionistas, o público em geral e, caso a instituição opere com outras instituições no exterior, perante as instituições financeiras e os órgãos supervisores de outros países.

O risco de reputação é definido pelo BCBS como:

(...) potencial de perda que a publicidade adversa referente às práticas bancárias, seja ela verdadeira ou não, causará na confiança da integridade da instituição.⁴³ (BIS, 2001)

A reputação da instituição bancária diante de seus pares, seus clientes e da sociedade é um de seus maiores patrimônios. A divulgação do uso de um banco como veículo de operações de “lavagem” de dinheiro pode trazer sérios prejuízos a sua reputação. (HIJJAR, 2004)

⁴³ “Reputational Risk is defined as the potential that adverse publicity regarding a bank’s business practices and associations, whether accurate or not, will cause a loss of confidence to the integrity of the institution.” (BIS, 2001)

O risco legal é definido pelo BCBS como:

(...) a possibilidade de processos judiciais, julgamentos com resultados desfavoráveis ou contratos inaplicáveis perturbarem ou afetarem desfavoravelmente as operações ou as condições de operação do banco.⁴⁴ (BIS, 2001a)

Em decorrência das obrigações a que estão sujeitos, decorrentes de leis e de regulamentos específicos do setor, os bancos podem ser punidos caso sejam constatadas falhas nos procedimentos de “lavagem” de dinheiro. Punições estas cuja severidade vai depender do arcabouço legal de cada país.

Alguns países, por exemplo, aplicam penalidades pecuniárias às instituições financeiras não apenas pela ocorrência de casos de “lavagem” de dinheiro, mas também por deficiências identificadas nos controles internos de prevenção e combate a tais operações.

Por exemplo, em dezembro de 2003, na Inglaterra, o FSA (*Financial Services Authority*), órgão responsável pela supervisão das instituições financeiras, multou o banco Abbey National em £2.320.000 (dois milhões, trezentos e vinte mil libras esterlinas), pelo não-cumprimento das normas de “lavagem” de dinheiro, principalmente as relativas à política “conheça-seu-cliente”. (FSA, 2003)

No tocante à auditoria interna e à auditoria externa, o BCBS produziu os documentos:

- *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors*, de agosto de 2001;
- *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*, preparado em associação com o *International Auditing Practices Committee (IAPC)* Comitê de Práticas de Auditoria Internacional da *International Federation of Accountants (IFAC)*; e
- *Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors: A Survey*, de agosto de 2002.

⁴⁴ “Legal Risk is the possibility that lawsuits, adverse judgements or contracts that turn out to be unforceable can disrupt or adversely affect the operations or condition of a bank.”

Esses documentos destacam o papel da auditoria interna e da auditoria externa. O BCBS afirma ser o controle interno forte, incluindo uma função de auditoria interna e uma auditoria externa independente, parte de uma governança corporativa sadia. (BIS, 2002a)

Os documentos traçam princípios que devem orientar a função da auditoria interna e externa na verificação dos controles internos implementados pelos bancos.

A propósito do trabalho da auditoria interna, os resultados da pesquisa realizada pelo BCBS, durante 2001 e 2002, com o propósito de descobrir como a função de auditoria interna tem sido estruturada nos bancos, indicam que os princípios do BCBS voltados para o trabalho de auditoria interna dos bancos têm obtido aceitação geral no setor bancário. (BIS, 2002b)

A amostra consistiu de supervisores bancários e de bancos em 13 países, sendo de 71 o total de bancos pesquisados. Os países pesquisados foram: Alemanha, Áustria, Bélgica, Cingapura, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Suécia e Suíça.

Quanto à auditoria externa, o BCBS e o IPAC, no documento *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*, levando em conta que o relacionamento entre auditores e supervisores bancários varia significativamente de país para país, admitem que as orientações fornecidas podem não ser integralmente aplicadas em todos os países. No entanto, o BCBS e o IAPC esperam que o documento produzido possa fornecer subsídios sobre o papel do supervisor bancário e dos auditores em muitos países onde o relacionamento exista ou esteja em via de se desenvolver. (BIS, 2001b)

Embora o documento concentre sua atenção, relativamente ao papel do auditor externo, na tarefa de verificação das demonstrações financeiras, ele também menciona como parte do trabalho de auditoria a emissão de comentários sobre deficiências materiais nos controles internos das instituições financeiras. Menciona ainda que há países nos quais as firmas de auditoria fornecem relatórios sobre assuntos específicos aos supervisores bancários, tais como: adequação dos sistemas de controles internos; análise dos riscos inerentes à atividade bancária; e aderência às normas emitidas pelos supervisores bancários.

Nesses três aspectos, o tema “lavagem” de dinheiro é necessariamente abordado, pois:

- a adequação dos controles internos implica, obrigatoriamente, verificar, entre outros, os procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro;
- a análise de riscos bancários envolve verificar as medidas adotadas pelos bancos e respectivo grau de exposição a alguns tipos de risco, tais como risco legal (ex.: não-cumprimento de normas) e risco de reputação (o banco ter seu nome associado a algum esquema de “lavagem” de dinheiro). Portanto, a análise de tais riscos requer a avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro; e
- a aderência às normas implica também verificar se a instituição implementou rotinas e procedimentos necessários ao cumprimento das normas emitidas pelo supervisor bancário. Ou seja, no caso das normas relativas à “lavagem” de dinheiro, a análise de aderência demandará a avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

3.4 Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial

Em 2000, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial prepararam um relatório sobre os papéis desses organismos internacionais no combate aos crimes financeiros e de “lavagem” de dinheiro e na proteção do sistema financeiro internacional. (IMF; World Bank, 2001).

O relatório produzido propõe que o Fundo e o Banco Mundial reforcem seus papéis na luta global contra a “lavagem” de dinheiro e crimes financeiros especificamente por meio de:

- tornar público, por meio de pronunciamentos oficiais e de outras formas de alcance externo, tanto a necessidade de se adotar sistemas legais, financeiros e econômicos voltados para a proteção contra a “lavagem” de dinheiro, quanto o papel do Fundo e do Banco Mundial em colaborar nesse sentido;
- reconhecer as Quarenta Recomendações do FATF como padrão de medidas “antilavagem” de dinheiro úteis para o trabalho operacional do Banco Mundial e do Fundo;

- intensificar – quando da execução dos trabalhos de supervisão do sistema financeiro – o foco sobre elementos de combate à “lavagem” de dinheiro na avaliação dos padrões de supervisão, entre esses os princípios do BCBS (*Basel Committee Principles*), e produzir uma avaliação detalhada com a permissão do país supervisionado, que pudesse ser publicada ou compartilhada com o FATF e/ou com as forças-tarefas regionais “antilavagem” de dinheiro;
- trabalhar mais próximo com os principais grupos internacionais “antilavagem” de dinheiro; e
- aumentar a provisão para assistência técnica do Banco Mundial e do Fundo no combate à “lavagem” de dinheiro.

As principais contribuições do Fundo e do Banco Mundial na luta contra a “lavagem” de dinheiro estão em seus trabalhos de promoção de sistemas legais, financeiros e econômicos mais fortes. (IMF; World Bank, 2001)

Reconhecendo que a adoção de medidas eficazes de combate à “lavagem” de dinheiro – parte dos princípios de supervisão básicos aplicáveis a todo o setor financeiro – é importante para a integridade do sistema financeiro e também para luta contra o crime financeiro, o Fundo considera, no entanto, que as medidas “antilavagem” de dinheiro relacionadas com a aplicação de leis, não deveriam ser objeto de avaliação do Fundo, uma vez que o FATF já contempla tais aspectos em suas avaliações. (IMF; World Bank, 2001)

O Banco Mundial, por sua vez, tem colaborado com os esforços mundiais de combate ao uso indevido do sistema financeiro e à “lavagem” de dinheiro por meio de:

- ajudar os países a identificar e a lidar com deficiências institucionais e estruturais que possam contribuir para a ausência de integridade do mercado e para o uso indevido do sistema financeiro;
- participar dos esforços internacionais voltados para o combate à “lavagem” de dinheiro; e
- garantir que as transações financeiras conduzidas pelo Banco Mundial não prejudiquem, inadvertidamente, as ações internacionais que coíbem práticas ilegais.

Ajudar os países a implementarem sólidas estruturas legais, financeiras e econômicas é a principal contribuição do Banco Mundial, como uma instituição voltada para o desenvolvimento global, aos esforços de combate ao uso indevido do sistema financeiro.

O Banco Mundial tem expandido seu programa nas áreas de combate à corrupção, de governança e de administração financeira pública. Desde o lançamento do Programa Anti-Corrupção, em 1997, o Banco Mundial tem apoiado mais de 600 atividades, emprestando ou não recursos, em aproximadamente 90 países, destinadas a estimular reformas institucionais necessárias para a reduzir a corrupção e fortalecer governança. (IMF; World Bank, 2001)

O Banco Mundial tem concentrado seus esforços em pequenas economias em desenvolvimento, as quais são mais susceptíveis ao uso indevido de seus sistemas financeiros, incluindo a “lavagem” de dinheiro, e necessitam de apoio para a implementação de bases institucionais e políticas e de recursos necessários para a redução dos riscos advindos desse uso indevido. (IMF; World Bank, 2001).

O trabalho de avaliação do sistema financeiro pelo FMI e pelo Banco Mundial, denominada de FSAP (*Financial Sector Assessment Program*), introduzido em 1999, tem por objetivo identificar as vulnerabilidades financeiras e as necessidades de desenvolvimento dos países avaliados. Em um sentido mais amplo, o FSAP reduz as oportunidades de crimes financeiros ao melhorar a supervisão financeira e as precondições (legal, governança, administrativa, etc.) para uma supervisão e regulação efetivas. (IMF; World Bank, 2001)

O FSAP avalia, por meio do exame dos princípios básicos de supervisão, a susceptibilidade do sistema financeiro a crimes financeiros e a “lavagem” de dinheiro, por exemplo, em razão de leis de sigilo bancário restritivas. Todos os trabalhos de FSAP incluem a avaliação dos Princípios da Basiléia (BCP - *Basel Committee Principles*), em particular do Princípio 15, diretamente relacionado com “lavagem” de dinheiro.

Na área de “lavagem” de dinheiro, as recomendações resultantes dos trabalhos de FSAP incluem: introdução de legislação que proíba contas bancárias anônimas (não-identificadas); modificações na legislação de sigilo bancário; melhorias de procedimentos “Conheça-Seu-Cliente” no contexto do Princípio da Basiléia 15; e implementação de novas leis de combate à “lavagem” de dinheiro. (IMF; World Bank, 2001)

3.5 Bancos Privados Internacionais

Embora os bancos tenham implementado ações voltadas para a prevenção da “lavagem” de dinheiro em resposta às determinações dos órgãos supervisores e da legislação dos países em que estão sediados e/ou nos quais possuem filiais, a indústria bancária, pelo estabelecimento dos *Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles*⁴⁵, passou a adotar procedimentos voluntários de combate à “lavagem” de dinheiro.

Em 2000, um grupo de bancos privados internacionais⁴⁶, com a participação da Transparência Internacional⁴⁷, engajou-se em um esforço voluntário para controlar a “lavagem” de dinheiro, levando em conta as diferentes legislações de prevenção à “lavagem” de dinheiro a que tais bancos estariam sujeitos devido a suas presenças em diversos países e também os danos à suas reputações decorrentes da divulgação pela mídia de casos de “lavagem” de dinheiro. Os *Wolfsberg Principles* estabelecem um padrão global comum de operações de bancos privados. (HAYNES, 2004)

O nome *Wolfsberg* deve-se ao local, um castelo na Suíça, de realização do encontro que culminou na divulgação dos princípios. Os bancos participantes do encontro respondem por, no mínimo, um terço dos ativos privados bancários mundiais.

Os *Wolfsberg Principles* cobrem os aspectos a seguir.

Aceitação de clientes – aspectos gerais: condução de negócios somente com aqueles clientes cuja origem dos recursos possa ser razoavelmente considerada como legítima; necessidade de identificação dos clientes e do beneficiário final dos recursos, caso o cliente esteja representando outrem; adoção de práticas em relação a clientes *walk-in*⁴⁸ e a clientes cujo relacionamento ou contas foram iniciados através de canais eletrônicos; obtenção de informação, com posterior registro, quanto às razões do cliente para abertura de conta, à movimentação esperada de recursos; à origem dos recursos e aos meios de transferência que

⁴⁵ Princípios Wolfsberg de Combate à Lavagem de Dinheiro.

⁴⁶ ABN AMRO Bank N.V; Santander Centro Hispano S.A; Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd.; Barclays; Citygroup; Credit Suisse Group; Deutsche Bank AG; Goldman Sachs; HSBC; JP Morgan-Chase; Société Generale; e UBS AG.

⁴⁷ Transparência Internacional é uma organização não-governamental internacional cuja missão é criar mudanças em direção a um mundo livre de corrupção.

⁴⁸ Clientes que, de moto próprio e não como resultado do esforço da instituição financeira de prospecção de novos clientes, dirigem-se à instituição financeira para a abertura de conta ou início de relacionamento.

serão utilizados para a movimentação dos recursos; permissão de contas numeradas (não identificando o nome do cliente) somente quando estabelecida a identidade do cliente ou do beneficiário final.

Aceitação de clientes – situações que requerem atenção adicional: cuidados adicionais quando da condução de operações com clientes residentes e/ou tendo recursos em países considerados como não-cooperantes⁴⁹ no combate à “lavagem” de dinheiro ou que representem alto risco para a ocorrência de crimes e corrupção; relacionamento com PEPs (pessoas politicamente expostas) somente deveria ser iniciado mediante aprovação da administração superior.

Atualização do cadastro dos clientes: adoção de procedimentos periódicos de revisão cadastral; necessidade de verificação, por setor de controle independente, da consistência dos dados cadastrais, incluindo sua atualização.

Práticas quando da identificação de atividades suspeitas ou atípicas: adoção de uma política expressa sobre a identificação e o acompanhamento de atividades atípicas ou suspeitas, definindo o que é considerado suspeito ou atípico e dando exemplos; análise da transação suspeita ou atípica deve ser conduzida pela alta administração, pelo banqueiro e/ou pela área de controle; comunicação da transação às autoridades deve ser feita pela área de controle, notificando à alta administração.

Monitoramento: implementação de um programa de monitoramento de transações de clientes, cabendo ao banco a decisão sobre a necessidade do uso de sistemas automatizados; adoção de controles específicos para clientes sujeitos a atenção adicional.

Responsabilidades de controle: adoção de uma política expressa estabelecendo procedimentos de controle padronizados a serem adotados nos diversos níveis de controle; a realização de auditoria independente (podendo ser realizado pela auditoria interna) para testar os controles contemplados na mencionada política.

⁴⁹ *NCCT Countries (Non Cooperative Countries and Territories)*: O FATF por meio de metodologia própria avalia os procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro adotados por todos os países, inclusive os não-membros. Em função dos resultados, o FATF divulga lista de países que não possuem legislação e/ou procedimentos que combatam adequadamente a “lavagem” de dinheiro. A lista de janeiro/2004 conta com seis países: Indonésia, Filipinas, Ilhas Cook, Myanmar, Nauru e Nigéria.

Relatórios: a necessidade de divulgação, em caráter regular, de relatórios relativos à “lavagem” de dinheiro (exemplo: número de casos comunicados às autoridades; ferramentas de monitoramento; mudanças nas leis e nos regulamentos, a quantidade e o escopo de treinamentos ministrados aos funcionários).

Educação, treinamento e informação: estabelecimento de um programa de treinamento sobre a identificação e a prevenção da “lavagem” de dinheiro para os empregados que têm contato com clientes e para o pessoal da área responsável pela verificação do cumprimento de normas e regulamentos; divulgação aos funcionários sobre as principais mudanças nas leis e nos regulamentos relativos à “lavagem” de dinheiro.

Manutenção de registros: os documentos relativos à “lavagem” de dinheiro devem ser guardados por um prazo mínimo de cinco anos.

Estrutura de combate da “lavagem” de dinheiro: atribuição de responsabilidade pela prevenção à “lavagem” de dinheiro a uma área independente, devidamente suprida com pessoal (em número e qualificação).

4 O BRASIL NO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

4.1 Histórico evolutivo

, Os esforços do Brasil – apesar de signatário da Convenção de Viena (1998) – no combate à “lavagem” de dinheiro somente foram colocados em prática em 1998, quando da promulgação da Lei 9.613/98, de 3 de março de 1998, que criminalizou a “lavagem” de dinheiro.

Apesar dessa demora, as ações do Brasil voltadas para a adequação de suas leis e para a implementação de políticas e procedimentos eficazes de prevenção da “lavagem” de dinheiro são reconhecidas internacionalmente, ainda que algumas deficiências permaneçam.

Esse progresso e essas deficiências estão evidenciados na análise de Romantini (2003) sobre o desenvolvimento do aparato institucional brasileiro de prevenção da “lavagem” de dinheiro. A análise buscou verificar se o aparato institucional brasileiro de prevenção e combate da “lavagem” de dinheiro está se desenvolvendo de forma convergente ao modelo difundido internacionalmente.

A conclusão de Romantini (2003) é a de que o modelo brasileiro revela um aparente paradoxo: por um lado, há um reconhecimento externo dos avanços institucionais do país, acima da média de outros países; por outro lado, os resultados concretos do sistema brasileiro são praticamente nulos, a ponto de ter desencadeado a criação de uma comissão de estudo e revisão do sistema nacional.

Romantini (2003, p.123) destaca como pontos indicativos da boa imagem que o Brasil desfruta internacionalmente:

- a aceitação do Brasil como membro permanente do FATF;
- o excelente resultado da primeira avaliação mútua⁵⁰ conduzida pelo FATF, segundo a qual o Brasil cumpre⁵¹ 38 das Quarenta Recomendações do FATF integralmente e 2 parcialmente,

⁵⁰ Na Avaliação Mútua, o FATF verificou o estágio de implementação de cada uma das Quarenta Recomendações. Quando da primeira avaliação do Brasil, não haviam sido emitidas as Oito Recomendações Especiais sobre Financiamento ao Terrorismo.

⁵¹ Ao avaliar o grau de implementação de cada recomendação, o FATF atribui os seguintes conceitos:

sendo que, das 28 recomendações que requerem atuação efetiva, o Brasil cumpre 26 integralmente e duas parcialmente;

- a constatação pelo FATF, em seus relatórios anuais de 2001 e 2002, do cumprimento das “Quarenta Recomendações” pelo Brasil;
- a aceitação da FIU brasileira⁵² no Grupo de Egmont⁵³;
- a classificação do Coaf, feita por ocasião do convênio firmado entre o BID⁵⁴ e a CICAD/OEA⁵⁵, como uma das duas únicas FIUs operativas da América do Sul; e
- participação ativa do país na criação e no funcionamento do GAFISUD⁵⁶.

Romantini (2003), avaliando dados do Departamento de Estado dos EUA, reitera essa percepção positiva ao mostrar que o resultado obtido pelo Brasil coloca-o entre as nove nações que obtiveram a nota máxima, ou seja, o Brasil atende a todos os itens considerados na avaliação. O total de nações avaliadas foi de 181.

Além do Brasil, obtiveram nota máxima na avaliação: Austrália; Colômbia, Espanha, França, Itália, México, Nova Zelândia e Noruega.

Os itens avaliados foram (Romantini, 2003, p. 164-166):

- a. Criminalização da “lavagem” de dinheiro oriundo do narcotráfico;
- b. Criminalização da “lavagem” de dinheiro oriundo de outros crimes;
- c. Registro de grandes transações em espécie;
- d. Manutenção de registros;
- e. Comunicação de transações suspeitas – facultativa;
- f. Comunicação de transações suspeitas – obrigatória;
- g. Unidade de Inteligência Financeira⁵⁷;
- h. Identificação e confisco de ativos;
- i. Acordos de compartilhamento de ativos;

C (Compliant) – cumprida integralmente; *LC (Largely Compliant)* – cumprida em grande parte; *PC (Partially Compliant)* – cumprida parcialmente; e *NC (Non-Compliant)* – não cumprida em grande parte ou não cumprida.

⁵² Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras): unidade de inteligência financeira criada pela Lei 9.613/98, tendo por responsabilidade: receber e processar as comunicações de operações suspeitas feitas pelas pessoas obrigadas, as denúncias da sociedade e as informações enviadas por outros órgãos públicos, bem como solicitar informações complementares em decorrências de suas atividades.

⁵³ *The Egmont Group* é um grupo internacional informal criado para promover, em âmbito mundial, entre as Unidades de Inteligência Financeira (FIU), a troca de informações, o recebimento e o tratamento de comunicações suspeitas relacionadas com a lavagem de dinheiro. Para ser aceita no Grupo, a FIU interessada é submetida a uma avaliação.

⁵⁴ BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

⁵⁵ CICAD/OEA: Comissão Interamericana Contra o Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos

⁵⁶ GAFISUD grupo financeiro “antilavagem” criado à semelhança do FATF, na América do Sul, em 8 de dezembro de 2000, tendo como membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.

⁵⁷ Verifica se o país possui uma FIU de acordo com o conceito do Grupo Egmont.

- j. Cooperação com órgãos nacionais de investigação;
- k. Cooperação com órgãos internacionais de investigação;
- l. Transporte internacional de moeda⁵⁸;
- m. Acordos de assistência mútua;
- n. Instituições financeiras não bancárias;
- o. Mitigação do sigilo bancário;
- p. Proibição de serviços *Offshore*; e
- q. Convenção de Viena.

Na conclusão do trabalho, buscando explicar o paradoxo de resultados concretos ínfimos em face da reconhecida qualidade das políticas e dos procedimentos brasileiros de prevenção e combate da “lavagem” de dinheiro, Romantini (2003, p.139) reconhece que o processo de comunicação de transações suspeitas está funcionando razoavelmente e identifica como “ponto que está emperrando a produção de resultados efetivos” a etapa de tratamento dado pelas autoridades competentes às comunicações realizadas.

De acordo com Romantini (2003, p.140), recai sobre o Coaf a responsabilidade por essa deficiência. Romantini classificava como preocupante tal situação, uma vez que estava programada para 2003 (e efetivamente ocorreu) uma nova rodada de avaliação mútua pelo FATF. O autor temia a deterioração da imagem positiva do país e a possibilidade de pressão internacional.

A situação do Brasil, no entanto, não difere da maioria dos países da América Latina. Por exemplo, no artigo *Evolution of methods of money laundering in Latin América*, Alba (2002, p.137) afirma que apesar dos esforços crescentes e do montante de recursos envolvidos no combate ao crime de “lavagem” de dinheiro, o número de casos de “lavagem” de dinheiro sob investigação ou em julgamento é muito reduzido.

As preocupações de Romantini e o paradoxo por ele detectado encontram reforço nos dados divulgados pelo Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (Decif) do Banco Central (Bacen).

⁵⁸ Verifica se há lei controlando o fluxo de dinheiro em espécie que atravessa as fronteiras.

Esses dados mostram que o Coaf recebeu do Banco Central do Brasil cerca de 14 mil denúncias de operações suspeitas, das quais 566 dessas foram encaminhadas ao Ministério Público para abertura de processo. (KLINKE, 2004, p.19). No entanto, até o início de 2004, apenas uma pessoa foi condenada com trânsito em julgado (STRECK, 2004).

A Tabela 3 mostra, a seguir, as comunicações que o COAF recebeu e que, analisadas, foram encaminhadas a diversos outros órgãos para continuidade das investigações.

Tabela 3: Casos de lavagem de dinheiro direcionados

ANO	1998-1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Autoridades policiais	2	37	106	168	134	447
Ministério Público	1	30	94	109	261	495
Órgãos do Governo	3	30	88	60	86	267
Poder Judiciário	1	1	18	34	62	116
TOTAL	7	98	306	371	543	1325
Número de pessoas envolvidas ou relacionadas nos casos de lavagem de dinheiro	608	735	1770	1802	1993	6.908

Fonte: Relatório de Atividades 2003 (COAF).

Em seu artigo na revista Carta Capital, Weber (2005, p. 22) informa que, conforme pesquisa realizada pela professora da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Máira Rocha Machado, apenas 721 suspeitos foram indiciados pela Polícia Federal nos últimos seis anos (até 2004).

O paradoxo descrito por Romantini (2003) é uma das preocupações das diversas áreas do governo interessadas na melhoria da eficácia do combate da “lavagem” de dinheiro. Preocupação essa claramente evidenciada na criação, por meio da Portaria CJF 98, de 4 de setembro de 2002, de “Comissão instituída para tratar de questões referentes aos crimes de “lavagem” de dinheiro”.

A criação da Comissão foi motivada pelos resultados da pesquisa “Uma análise crítica da Lei dos Crimes de “lavagem” de dinheiro”, desenvolvida pelo Centro de Estudos Jurídicos do Conselho da Justiça Federal, que teve por objetivo: conhecer como os delegados federais, os procuradores da República e os juízes federais percebem o controle jurídico-formal existente na “lavagem” de dinheiro; investigar a aplicabilidade da Lei n. 9613/98 junto a essas instâncias de poder; analisar os institutos jurídicos presentes nessa lei; e identificar eventuais

alterações necessárias à sua aplicação e ao efetivo julgamento dos crimes por ela tipificados. (BRASIL, 2003)

Os resultados da pesquisa apontaram que o percentual de crimes de “lavagem” de dinheiro que chegam ao judiciário federal é insignificante. (BRASIL, 2003)

A Comissão formada foi constituída por membros da Polícia Federal, da Procuradoria da República, juízes federais, especialistas do Banco Central, do Coaf e da Febraban (Federação Brasileira de Bancos), e auditores da Receita Federal.

Tendo identificado deficiências institucionais e dificuldades enfrentadas pelos policiais e pelos procuradores no enfrentamento da “lavagem” de dinheiro, a Comissão apresentou sugestões ao aprimoramento do controle desse delito.

As providências sugeridas pela Comissão com impacto no setor financeiro ou na legislação de “lavagem” de dinheiro são relacionadas a seguir.

Cadastro nacional de correntistas: criar um cadastro nacional de correntistas, de forma que agilize o processo de pedidos de quebra de sigilo.

Envio de documentação pelos bancos: padronizar os procedimentos por parte da rede bancária quanto à forma de atender às requisições do Poder Judiciário, bem como ampliar o prazo de arquivamento de documentos e de registros de operações (o prazo atual é de cinco anos).

Regulamentação e fiscalização das atividades de *factorings* e *trusting & company services providers*⁵⁹ – estabelecimento de maior rigor: propor ao Banco Central a expedição de instruções sobre o funcionamento de *trusts and company service providers*.

Requisições oriundas do Poder Judiciário dirigidas ao Banco Central: solicitar, nos pedidos de rastreamento ao Banco Central, primeiramente o extrato da conta para seleção dos lançamentos relevantes, de forma que agilize o processo.

⁵⁹ *Company and trust service providers*, no direito anglo-americano, constituem uma obrigação de equidade, definida por documento escrito, que vincula determinada pessoa a administrar ativos cujo controle lhe foi atribuído para o proveito de um ou mais beneficiários. (BRASIL, 2004)

Consultores financeiros e jurídicos: propor que advogados, tabeliães, contadores e auditores, quando funcionarem como intermediários financeiros ou como consultores financeiros e jurídicos que idealizam operações, passem a ser pessoas obrigadas a comunicarem operações suspeitas. A Comissão propôs, no entanto, que se verifique a conveniência de consultar os órgãos reguladores dessas atividades profissionais a respeito.

Legislação 1: analisar a possibilidade de se incluir entre as pessoas sujeitas à Lei 9.613/98 as entidades responsáveis pelo registro de atos societários, as empresas transportadoras de valores, as organizações sem fins lucrativos e ONGs, empresas de auditoria externa.

Legislação 2: incluir os crimes contra a ordem tributária, os crimes contra o mercado de capitais e o financiamento ao terrorismo no rol dos crimes antecedentes; criar fiança vultosa para os crimes de “lavagem”, condicionando o pagamento da fiança à demonstração da origem lícita dos recursos a serem utilizados.

A Comissão propôs também ações para maior intercâmbio entre os diversos órgãos envolvidos no combate à “lavagem” de dinheiro e para o aprimoramento do processo de julgamento e investigação, tais como a instalação, em cada capital de Estado, de uma vara especializada no combate à “lavagem” de dinheiro e aos crimes contra o sistema financeiro.

Das sugestões implementadas até o momento, destacam-se:

- a. a inclusão, na Lei 9.613/98, da manutenção pelo Banco Central de registro centralizado, formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores (Lei 10.701, de 9/7/2003);
- b. a criação de varas especializadas;
- c. a inclusão, por meio da Lei 10.701/03, do financiamento ao terrorismo no rol de crimes antecedentes da Lei 9.613/98.

Outras sugestões, embora não implementadas, estão em fase de aprovação ou desenvolvimento. O cadastro de correntistas, por exemplo, encontra-se na fase de desenvolvimento.

A proposta de inclusão dos crimes contra a ordem tributária no rol de crimes antecedentes está contida em projeto de lei de iniciativa da Senadora Ideli Salvatti (PLS 00188/2003, de 15/5/2003).

Além disso, conforme divulgado nos jornais, é intenção do governo, como forma de combater a “lavagem” de dinheiro, incluir os advogados na lista de pessoas sujeitas à lei de “lavagem” de dinheiro. Tal iniciativa, no entanto, tem dividido os advogados: alguns considerando uma iniciativa inconstitucional e imbuída de viés ditatorial (MARTINS, 2004); outros, não enxergando incompatibilidade com a Constituição (STRECK, 2004).

Para Streck (2004), o projeto deve ser examinado na perspectiva da construção de um Estado social (art. 3º da CF), o que só pode ser feito se mudarmos nossa visão acerca do Estado e do direito.

Streck (2004), argumentando favoravelmente ao projeto, afirma:

O combate à “lavagem” de dinheiro – e aos demais crimes que impedem a construção de uma sociedade mais justa – não deve ser encarado como um poder (maléfico) em favor de um “Estado mau”, nem tampouco como um sacrifício para o (“débil”) cidadão. Pelo contrário, constitui o contributo indispensável para uma vida em comunidade organizada em Estado social, que – na feliz expressão de Casalta Nabais – deve ter na subsidiaridade da sua própria ação (econômico-social) e no primado da auto-responsabilidade dos cidadãos pelo seu sustento o seu verdadeiro suporte. Daí o necessário sopesamento entre os fins e meios na colisão dos princípios que incidem na espécie. O direito individual ao sigilo, de cariz liberal-individualista, não pode ser alçado a um (pretensão) direito fundamental que possibilite a terceiros escaparem do fisco, mediante a utilização, na sombra e na franja da lei, de mecanismos travestidos de legalidade para “lavar” dinheiros havidos ilicitamente. É evidente que o nobre ofício de advogado não pode se prestar a isso.

Essa opinião, no entanto, não é compartilhada por representantes dos advogados, conforme se pode depreender de divulgação, pela assessoria de imprensa da Ordem de Advogados do Brasil (OAB)⁶⁰, em 9/9/2004, da afirmação do presidente da OAB-SP, Luiz Flávio Borges D’Urso, de que a seccional paulista da Ordem se posicionará frontalmente contra quaisquer propostas de criação de uma lei, sobre crimes de “lavagem” de dinheiro, que obrigue os advogados a informar às autoridades qualquer operação nas áreas financeira, empresarial ou imobiliária realizada por seus clientes.

⁶⁰ http://www.oabsp.org.br/incoab3/NoticiasDetalheImpresso.asp?id_noticias=2600

Conforme D'Urso, em hipótese alguma, o Poder Público deve transferir aos advogados ou a qualquer outro cidadão uma competência de fiscalização que é sua. Para D'Urso, o sigilo profissional é inerente ao trabalho do advogado e uma prerrogativa do exercício da Advocacia, previsto na Constituição Federal de 1988, sendo sua violação uma infração penal. (OABSP, 2004).

No caso dos contadores, não tem havido repercussão pública de concordância ou de discordância a respeito da inserção desses profissionais entre as pessoas sujeitas às obrigações de comunicação de operações com indícios de “lavagem” de dinheiro na Lei 9.613/98.

Outra iniciativa que merece destaque dos órgãos envolvidos no combate à “lavagem” de dinheiro⁶¹ ocorreu por ocasião de reunião, de 5 a 7 de dezembro de 2003, em Pirenópolis (GO), realizado com o objetivo de desenvolver uma estratégia conjunta de combate à “lavagem” de dinheiro. O encontro recebeu a denominação ENCLA (Estratégia Nacional de Combate à “lavagem” de Dinheiro).

Apesar de reconhecer que a capacidade do setor público brasileiro de combater o crime financeiro foi ampliada desde o advento de Lei 9.613/98, o encontro buscou promover uma maior cooperação e integração entre as principais autoridades responsáveis pela prevenção e combate à “lavagem” de dinheiro.

A falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado foi a principal deficiência apontada no sistema brasileiro de combate à “lavagem” de dinheiro, decorrendo dessa deficiência a inexistência de programa de treinamento e capacitação de agentes públicos, dificuldade de acesso a bancos de dados, carência de padronização tecnológica, insuficiência de indicadores de eficiência, etc. (BRASIL, 2004)

As soluções apontadas, ao término do encontro, foram agrupadas em 5 objetivos estratégicos e 34 metas, com prazo e responsáveis definidos.

⁶¹ Agência Brasileira de Inteligência; Advocacia-Geral da União; Banco Central; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; COAF; Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; DRCI; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Instituto Nacional de Seguridade Social; Ministério Público Federal; Ministério da Justiça; Ministério da Previdência Social; Ministério das Relações Exteriores; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Direito Econômico; Secretaria de Previdência Complementar; Secretaria Nacional Anti-Drogas; Secretaria Nacional de Justiça; Secretaria da Receita Federal; e Tribunal de Contas da União.

Os objetivos estratégicos com reflexo na atuação dos bancos, dos auditores, do Banco Central e na alteração de normas são:

- a. coordenar a atuação estratégica e operacional dos órgãos e dos agentes públicos do Estado brasileiro no combate à lavagem de dinheiro – composto por seis metas, entre as quais a instalação (já ocorrida) do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), composto pelos órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público participantes da ENCLA, encarregado de coordenar e articular permanentemente a atuação do Estado na prevenção e combate da “lavagem” de dinheiro;
- b. potencializar a utilização da base de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado – composto por seis metas, entre estas a de estudo voltado para a flexibilização do sigilo bancário e fiscal dos agentes públicos e das pessoas jurídicas que contratam com o Estado, e para a dispensa de autorização judicial para acesso a dados bancários fiscais e comerciais aos órgãos encarregados da investigação e da acusação do crime de “lavagem” de dinheiro. Além disso, tem-se como meta o levantamento de todos os sistemas de informática que possam ser úteis ao combate à “lavagem” de dinheiro e à criação de bancos de dados de investigações, denúncias e condenações sobre “lavagem” de dinheiro; e
- c. prevenir a lavagem de dinheiro – composto de três metas: elaboração de estudo pelo Banco Central sobre o controle da liquidez imediata dos serviços bancários, em função do perfil financeiro do cliente; apresentação pelo Banco Central de relatório sobre “lavagem” de dinheiro no Brasil por meio de “operações financeiras estruturadas”; e elaboração de estudo sobre as medidas necessárias para combater a “lavagem” de dinheiro por empresas *offshore*, especialmente sobre a ampliação dos meios de identificação dos controladores das empresas sediadas no exterior que participem do quadro societário empresas nacionais, bem como a comprovação da origem dos respectivos investimentos.

Todas as iniciativas descritas anteriormente deixam claro o envolvimento cada vez maior dos diversos órgãos governamentais na prevenção e no combate à “lavagem” de dinheiro. Envolver esse que, conforme as propostas resultantes desses encontros e amparadas na

Recomendação 16 do FATF, caminha também na direção de incluir setores ou profissionais que reúnem, em virtude das atividades que desempenham, condições de colaborar de maneira significativa no combate ao crime organizado e à “lavagem” de dinheiro, tais como advogados e contadores.

Os avanços na legislação brasileira, a disposição das autoridades de enfrentar a “lavagem” de dinheiro e a ampliação de operações de combate ao tráfico de drogas e à corrupção foram recentemente reconhecidos na versão 2003 do Relatório Internacional de Controle de Narcóticos, publicado pelo Departamento de Estado dos EUA. (CANZIAN, 2003)

Esse relatório relaciona o Brasil entre os países com maior volume de “lavagem” de dinheiro no mundo e afirma ser limitada a capacidade brasileira para apurar crimes complexos, como os relacionados com a área financeira. Afirma, também, que a maioria dos recursos “lavados” é oriunda do tráfico de drogas, da corrupção e do contrabando. (CANZIAN, 2003)

Outro ponto que, embora não tenha sido contemplado em nenhuma das iniciativas descritas anteriormente, sofreu evolução, mas ainda é objeto de críticas de organismos internacionais, entre eles o FATF, é o sigilo bancário.

Embora o significado de sigilo bancário seja de fácil compreensão, não existe nenhuma definição explícita internacionalmente. Para os bancos, o sigilo é uma obrigação profissional e um direito: obrigação de não expor a informação financeira do cliente obtida quando da realização de negócios; e direito de resistir a pedidos de uma terceira parte para proteger os interesses de seus clientes. Para o cliente, o sigilo bancário é um privilégio, uma vez que sua informação financeira é legalmente protegida, não podendo ser invadida por outros interessados. (PING, 2004, p. 376)

Segundo Moscarino *apud* Ping (2004, p. 367), a primeira regulamentação de sigilo bancário deu-se na Suíça, como resultado de um caso histórico. Na década de 1930, o governo nazista da Alemanha proibiu a transferência de recursos de judeus alemães para fora daquele país, como objetivo de confiscar tais ativos. Por causa da proximidade geográfica e da política não-oficial de confidencialidade sobre depósitos e transações bancárias, os bancos suíços foram escolhidos pelos judeus alemães para acolher seus recursos. Em 1933, o governo nazista alemão emitiu um decreto com o seguinte teor: “Qualquer cidadão alemão que,

deliberadamente ou de outra forma, motivado por egoísmo ou por outro motivo vil, tenha acumulado sua riqueza no exterior ou deixado capital fora do país, será punido com morte⁶².”

Um ano após a lei, três judeus alemães foram executados. Essas execuções e as pressões impostas aos empregados dos bancos suíços pelos agentes da Gestapo persuadiram o governo suíço a tornar lei a sua prática de manter a confidencialidade das contas de clientes.

As leis de sigilo bancário variam, em severidade principalmente, de país para país. Em alguns países, o sigilo bancário está inclusive protegido por lei criminal, ou seja, a violação do sigilo bancário sujeita os seus autores a sanções criminais.

Na Suíça, por exemplo, tanto a quebra de sigilo intencional quanto a resultante de negligência são puníveis criminalmente. Como resultado de sua política de sigilo bancário, a Suíça é bastante atraente ao capital estrangeiro.

Prova dessa atração é o fato de a Suíça, conforme Moscarino *apud* Ping (2004, p.377), ser a terceira maior potência financeira, apesar de sua população representar menos de 0,03% da população mundial.

Um dos incentivos para o uso do sistema financeiro para a “lavagem” de dinheiro é o sigilo bancário. Segundo Ping (2004, p. 377), é inegável que o sigilo bancário é uma arma poderosa para os lavadores de dinheiro.

Ciente disso, o FATF recomenda⁶³ que as leis de sigilo bancário não inibam a implementação das Quarenta Recomendações.

Quando da primeira mútua avaliação realizado pelo FATF no Brasil, anterior à admissão do Brasil como membro do FATF, as leis brasileiras de sigilo bancário foram consideradas obstáculos à eficácia do sistema de prevenção da “lavagem” de dinheiro. À época, a legislação sobre sigilo bancário afetava inclusive a comunicação de operações suspeitas ao Coaf (os dados eram filtrados). (ROMANTINI, 2003)

⁶² “Any German national who, deliberately or otherwise, activated by a abse selfishness or any other vile motive, has amassed his wealth abroad or left capital outside the countr, shall be punished by death.”

⁶³ Recomendação n.º 4: “Countries should ensure that financial institution secrecy laws do not inhibit implementation of the FATF Recommendations.”

Reconhecendo o problema, o governo brasileiro promoveu, por meio da Lei Complementar 105, de 10/1/2001, modificações na legislação sobre o sigilo de informações bancárias, permitindo ao COAF receber por completo as informações contidas nas comunicações de operações suspeitas feitas pelos bancos ao Banco Central.

Além disso, a Lei 9.613/98, alterada pela Lei 10.701/03, concedeu ao Coaf o poder de requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas.

4.2 A lei de lavagem de dinheiro – Lei 9613/98⁶⁴

A lei brasileira criminaliza a “lavagem” de dinheiro oriundo não apenas do tráfico de drogas, mas também de crimes tais como:

- tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;
- terrorismo e seu financiamento;
- de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;
- de extorsão mediante seqüestro;
- contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;
- contra o sistema financeiro nacional;
- praticado por organização criminosa; e
- praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

A lei brasileira está, portanto, adiante daquelas de muitos países que criminalizam apenas a “lavagem” de recursos do tráfico de drogas. No entanto, não é considerada de terceira geração.

As leis de terceira geração são aquelas que prevêm que qualquer conduta criminosa geradora de recursos deve ser considerada como crime antecedente para fins de “lavagem” de dinheiro. (ROMANTINI, 2003, p.86)

⁶⁴ Vide Anexo F.

A lei promove a cooperação internacional, permite a extradição para os países em que exista acordo específico ou, no caso de atitude recíproca, por parte de países com os quais inexista acordo, e apresenta uma série de avanços que foram objeto de severas críticas, algumas inclusive de dúvidas de caráter constitucional, tais como:

- a) a possibilidade de redução ou mesmo de não-cumprimento da pena de prisão, quando o “lavador” colaborar espontaneamente com as autoridades, tida como inócua se não houver um esquema de proteção à integridade física deste e de sua família; (BARROS, 1998)
- b) a inversão do ônus da prova, quando do confisco de bens suspeitos de derivados da atividade de “lavagem” de dinheiro. A lei determina que cabe ao acusado provar que os bens são de origem lícita.

No tocante às instituições financeiras, entidades sujeitas à lei, são atribuídas as seguintes obrigações:

- identificação de clientes;
- manutenção de cadastro de clientes atualizado;
- manutenção de registro de toda transação, em moeda nacional ou estrangeira, que ultrapassar o limite fixado pela autoridade competente;
- atendimento às requisições do COAF;
- atenção especial às operações que constituam indícios dos crimes previstos na lei;
- comunicação de transações consideradas suspeitas; e
- abstenção de dar ciência do fato aos seus clientes.

A lei estabelece que as comunicações feitas de boa-fé não acarretam responsabilidade civil ou administrativa.

Após a promulgação da Lei 9.613, os órgãos responsáveis pela fiscalização das entidades a ela sujeitas, em conformidade com essa lei e baseado nas recomendações dos diversos organismos internacionais (FATF e BCBS, no caso do Banco Central do Brasil), passaram a emitir normas estabelecendo os limites de valores que deveriam ser registrados e dando exemplos de situações e/ou transações que podem configurar a prática do crime de “lavagem” de dinheiro.

O Banco Central do Brasil foi o primeiro órgão a emitir tais instruções, conforme pode ser verificado na relação de regulamentos emitidos pelos órgãos supervisores no *site* www.fazenda.gov.br/coaf. Uma das explicações para o fato é a experiência já acumulada na detecção de operações da espécie. Além disso, já existiam normas do Bacen emitidas com o objetivo de registrar operações de pagamento ou recebimento de valores em espécie, em moeda nacional ou estrangeira, de valores superiores a um determinado limite.

4.3 A legislação relativa ao setor financeiro

No caso das instituições financeiras, no final de 1998, o Banco Central do Brasil, órgão regulador e supervisor, emitiu a Circular 2852, estabelecendo os procedimentos a serem adotados na prevenção e no combate à “lavagem” de dinheiro, e a Carta-Circular 2.826, divulgando relação, não exaustiva, de operações e situações que podem configurar indícios dessa prática.

A Circular 2.852/98 dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate das atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei 9.613, de 3/3/1998.

Os principais aspectos da norma são:

- a. obriga as instituições financeiras e as demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (administradoras de consórcios, agências de turismo, administradoras de cartões de crédito e os meios de hospedagem ou turismo) a:
 - o manter cadastros atualizados de seus clientes, observando, quando for o caso, a Resolução 2.025/93, que trata da abertura de contas de depósito;
 - o manter controles e registros internos que permitam verificar a compatibilidade entre as correspondentes movimentação de recursos, atividade econômica e capacidade financeira; e
 - o manter registro de operações envolvendo moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, metais ou qualquer outro ativo passível de ser convertido em dinheiro.
- b. determina a comunicação ao Banco Central das transações ou das propostas de realização destas que possam indicar a existência do crime de “lavagem” de dinheiro.

- c. determina que as instituições e as entidades mencionadas devem desenvolver e implementar procedimentos internos de controle para detectar operações que caracterizem indício de ocorrência de “lavagem” de dinheiro, promovendo treinamento adequado para seus funcionários;
- d. determina que as instituições e as entidades devem indicar, ao Banco Central do Brasil, gerente ou diretor responsável pela incumbência de implementar e acompanhar o cumprimento das medidas previstas na mencionada circular e promover as comunicações ao Banco Central.

A Carta-Circular 2.826/98 divulga relação de operações e situações que podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na lei de “lavagem” de dinheiro e estabelece procedimentos para sua comunicação ao Banco Central do Brasil.

Essa carta-circular relaciona um grupo de situações e dá exemplos de ocorrências dentro desses grupos. As situações e alguns exemplos são:

- situações relacionadas com operações em espécie ou cheques de viagem – exemplos: movimentação de valores superiores a R\$10.000,00 ou de quantidades inferiores que configurem artifício para a burla do referido limite; movimentação de recursos em praças localizadas nas fronteiras; depósitos de grandes quantias mediante a utilização de meios eletrônicos ou outros que evitem o contato direto com pessoal do banco; aquisição de instrumentos monetários – isoladamente ou em conjunto – independentemente dos valores envolvidos, sem evidências de propósito claro;
- situações relacionadas com a manutenção de contas correntes – exemplos: movimentação incompatível com a atividade, o patrimônio ou a ocupação profissional e a capacidade financeira presumida do cliente; numerosas contas com vistas ao acolhimento de depósitos em nome de um mesmo cliente, cujos valores, somados, resultem em quantia significativa; solicitações freqüentes de elevação de limites para a realização de operações; transações envolvendo clientes não-residentes; abertura e/ou movimentação de conta por procurador;
- situações relacionadas com atividades internacionais – exemplos: operação ou proposta de realização de operação em que a pessoa estrangeira seja residente ou tenha sede em paraíso fiscal; pagamentos antecipados de exportação ou importação por empresa sem tradição ou cuja avaliação financeira seja incompatível com o montante

negociado; negociação com ouro por pessoas não-tradicionais no ramo; transferências unilaterais freqüentes ou de valores elevados, especialmente a título de doação;

- situações relacionadas com empregados das instituições e seus representantes – exemplo: alteração inusitada nos padrões de vida e de comportamento do empregado ou representante.

Essas duas normas do Banco Central são as que norteiam os esforços das instituições financeiras na prevenção à “lavagem” de dinheiro.

No entanto, em razão de o artigo 5º da Circular 2.852/98 determinar que as instituições financeiras desenvolvam e implementem procedimentos internos de controle para detectar operações que caracterizem indício de ocorrência de “lavagem” de dinheiro, promovendo o adequado treinamento de seus funcionários, as instituições financeiras devem-se remeter necessariamente a outro normativo divulgado pelo Banco Central: a Resolução 2.554/98, de 24/09/1998.

Essa resolução foi emitida com o propósito de buscar compatibilizar as normas e as práticas de controles internos do Sistema Financeiro Nacional com as recomendações de órgãos e entidades internacionalmente reconhecidos, principalmente aquelas divulgadas pelo Comitê de Basileia de Supervisão Bancária, organismo vinculado ao BIS. (MOLTOCARO, 2000)

Em razão de as instituições financeiras fazerem uso de alavancagem significativa de recursos de terceiros para suas operações, geralmente captações com o público, os órgãos reguladores têm aprofundado os aspectos de supervisão bancária, buscando proteger os interesses dos clientes, dos acionistas e dos funcionários da instituição, bem como zelar pela solidez do sistema financeiro.

A Resolução 2.554 estabelece que os controles internos devem prever, entre outros itens, o acompanhamento sistemático do cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis. Estabelece também que a auditoria interna deve fazer parte dos controles internos, e que não sendo executada por unidade específica da instituição, pode ser desempenhada por auditores independentes.

Ou seja, apesar de não ter sido emitida no âmbito da regulamentação de prevenção da “lavagem” de dinheiro, a observância de seus preceitos possibilita a eficácia da prevenção e do combate da “lavagem” de dinheiro por parte das instituições financeiras.

A estrutura de controles internos dos bancos, exigida pela Resolução 2.554, deve reunir as seguintes características:

- as disposições relativas aos controles internos devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição, assegurando que sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis de negócios da instituição;
- os controles internos devem ser periodicamente revisados e atualizados, incorporando a eles medidas relacionadas com riscos novos ou a riscos anteriormente não abordados;
- a atividade de auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos;
- a auditoria em questão, quando não executada por unidade específica da própria instituição, poderá ser exercida por auditor independente, devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, desde que não seja o responsável pela auditoria das demonstrações financeiras.
- a auditoria interna, quando exercida por unidade da própria instituição, deverá estar diretamente subordinada ao Conselho de Administração ou, na falta deste, à diretoria da instituição;
- o acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios no mínimo semestrais. Tais relatórios devem ser submetidos ao Conselho de Administração bem como à auditoria externa da instituição.

A auditoria interna e a auditoria externa podem, então, desempenhar um papel significativo na prevenção e no combate da “lavagem” de dinheiro, por meio da avaliação dos procedimentos de prevenção adotados pelas instituições financeiras. Eventuais deficiências, se identificadas e corrigidas, possibilitam à instituição a mitigação do risco de reputação e do risco legal.

Essa importância da participação das auditorias na prevenção da “lavagem” de dinheiro é evidenciada inclusive em artigos do Comitê de Basiléia. Nesses artigos, o Comitê afirma que os controles internos das instituições financeiras devem ser complementados por uma auditoria interna que avalie de maneira independente esses controles, e que os auditores externos devem reunir condições de informar sobre a efetividade deste processo.

5 AUDITORIA DE CONTROLES INTERNOS DE BANCOS

5.1 Considerações gerais

Conforme o Relatório do Comitê sobre Conceitos de Auditoria Básicos, da Associação Americana de Contabilidade, auditoria é um processo sistemático de obtenção e avaliação objetivas de evidências sobre afirmações a respeito de ações e eventos econômicos, para aquilatação do grau de correspondência entre as afirmações e os critérios estabelecidos, e de comunicação dos resultados a usuários interessados. (BOYNTON, 2002, p.31)

São três os tipos de auditoria: auditoria de demonstrações contábeis; auditoria de *compliance*; e auditoria operacional. Esses tipos de auditoria podem ser realizados por auditores internos e/ou auditores externos. (BOYNTON, 2002, p.31-32)

Auditores externos são também chamados de auditores independentes. São empresas de auditoria contratadas, por exigência legal ou não, pela companhia cujas demonstrações estão sendo auditadas. (BOYNTON, 2002, p.33)

Auditores internos são empregados das organizações que auditam, em caráter permanente, e estão envolvidos, principalmente, com auditorias de *compliance*⁶⁵ auditorias operacionais. (BOYNTON, 2002, p.33)

A auditoria de demonstrações contábeis envolve obtenção e avaliação de evidências a respeito das demonstrações contábeis de uma entidade, para emissão de parecer se sua apresentação está adequada, de acordo com os PCGA (Princípios Contábeis Geralmente Aceitos).

A necessidade de que demonstrações contábeis sejam submetidas a auditoria independente pode ser atribuída ao risco de informação: risco de que as demonstrações contábeis possam estar incorretas, incompletas ou viesadas. (BOYNTON, 2002, p.69)

⁶⁵ Compliance: cumprimento normativo, aderência às normas, leis e regulamentos.

O risco de informação tem quatro componentes (BOYNTON, 2002, p.68-69):

- conflito de interesse: receio de que as demonstrações e os dados que as acompanham, os quais foram preparados pela administração, possam ter sido intencionalmente viesados em favor da administração. Os diversos usuários das demonstrações contábeis buscam segurança quanto a ausência de vieses em favor da administração e quanto a neutralidade destas informações (para que a informação não seja apresentada de forma que favoreça um grupo em detrimento de outro);
- consequência: as demonstrações contábeis publicadas representam importante fonte de informação para a tomada de decisões de investimento, concessão de empréstimo, etc. Dadas as consequências econômicas, sociais e de outras naturezas que as decisões dos usuários acarretam, o auditor independente é chamado para dar segurança quanto à preparação das demonstrações e das notas explicativas em conformidade com os PCGA.
- complexidade: a crescente complexidade da contabilidade e do processo de preparação de demonstrações financeiras aumenta o risco de distorções e de erros não-intencionais; e
- distância: distância, tempo e custo tornam impraticável, mesmo para os usuários mais esclarecidos, o acesso direto aos registros contábeis em que as demonstrações se baseiam, para verificação das afirmações nelas contidas.

Ao reduzir o risco de informação, a auditoria de demonstrações contábeis faz com que a credibilidade das demonstrações aumente.

A auditoria operacional, também denominada auditoria de desempenho ou gerencial, envolve a obtenção e a avaliação de evidências a respeito da eficiência e eficácia das atividades operacionais de uma entidade em comparação com objetivos estabelecidos. Os critérios ou objetivos pelos quais eficiência e eficácia são medidas podem ser especificados pela administração ou pela legislação aplicável. Os pareceres referentes a auditorias dessa natureza geralmente contemplam, além da avaliação de eficiência e eficácia, recomendações para aperfeiçoamento. (BOYNTON, 2002)

A auditoria de **compliance** envolve a obtenção e a avaliação de evidências para determinar se determinadas atividades financeiras ou operacionais de uma entidade obedecem a condições,

regras ou regulamentos a ela aplicáveis. A auditoria de *compliance* mais comumente realizada é a que se relaciona com critérios estabelecidos por leis ou regulamentos. (BOYNTON, 2002)

No que diz respeito à “lavagem” de dinheiro, a auditoria de *compliance* é o tipo de auditoria aplicável, uma vez que seu objetivo é verificar se a legislação existente e os regulamentos dela emanados pelos órgãos supervisores estão sendo seguidos.

Verificação essa que passa pela avaliação dos controles internos implementados com o propósito de evitar ocorrências indesejáveis advindos do não cumprimento ou do cumprimento inadequado da regulamentação aplicável.

5.2 Controles Internos

Controles internos são processos operados pelo conselho de administração, pela administração e por outras pessoas, desenhados para oferecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: contabilidade de informações financeiras; obediência (*compliance*) às leis e aos regulamentos aplicáveis; e eficiência e eficácia das operações. (BOYNTON, 2002, p.320)

Conforme Cunningham (2004, p.269/275), os controles internos foram originalmente e fundamentalmente mecanismos criados com o propósito de ajudar a organização a atingir seus objetivos, em termos de desenvolvimento de produtos, satisfação do cliente, rentabilidade, etc., enfatizando, portanto, mais fortemente as aspirações positivas de controles.

Posteriormente, os controles internos passaram a incorporar processos desenhados para prevenir a ocorrência de defeitos indesejáveis, enfatizando uma aspiração negativa e preventiva.

Cunningham (2004) distingue os controles em:

- aqueles desenhados para atingir objetivos de aspiração positiva. Ou seja, voltados para levar a empresa a atingir objetivos promotores de sucesso empresarial. São os chamados controles administrativos ou operacionais; e

- aqueles desenhados para atingir objetivos preventivos negativos. Ou seja, voltados para evitar ocorrências indesejáveis. São os chamados controles de políticas ou de cumprimento normativo.

Os programas de *compliance* são uma espécie de controles internos, tipicamente um conjunto especial de medidas voltadas para o atendimento de obrigações de caráter não-financeiro impostas externamente (CUNNINGHAM, 2004, p.275).

O conteúdo de controles internos é invariavelmente preenchido com um conjunto de melhores práticas, definidas como padrões de comportamento esperado, o qual por sua vez fornece o arcabouço para os padrões legais de obrigações.

Segundo Cunningham (2004), o sucesso dos controles internos manifesta-se em silêncio: ausência de escândalo financeiro ou ameaça terrorista.

No caso de controles internos de *compliance*, é freqüentemente impossível provar seu sucesso ou mesmo notá-lo. Cunningham (2004) cita o exemplo da argumentação de alguns especialistas quando tentaram diminuir a falha da CIA em detectar os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, afirmando que aquele órgão teria evitado muitos outros ataques.

Afinal de contas, pergunta-se: quando uma empresa divulga demonstrações de acordo com os princípios geralmente aceitos e nenhuma fraude ocorreu, isso se deveu aos controles internos ou ao fato de contar com empregados naturalmente conscientes? Apesar da dificuldade de avaliar a eficácia dos controles internos, quando falhas acontecem elas não deveriam ser desconsideradas porque os sucessos não podem ser reconhecidos. As falhas devem ser entendidas como lições sobre deficiências de controles. Lições que podem ser aplicadas para melhorar os controles e reconfigurar as expectativas sobre o que os controles podem realisticamente oferecer. (CUNNINGHAM, 2004, p.320).

Na área bancária, a estrutura de controles internos adotados pelos bancos com o propósito de prevenir a utilização dessas instituições por pessoas interessadas em “lavar” dinheiro segue os ditames do órgão supervisor. Ditames estes que se baseiam em documentos/orientações emitidos pelo *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) e pelo FATF.

Os bancos desempenham um papel de destaque na economia de um país. Eles acolhem a poupança do público, fornecem meio de pagamento para bens e serviços e financiam o desenvolvimento do comércio e das atividades empresariais. A estabilidade do sistema bancário, nacional e internacional, é reconhecidamente um assunto de interesse público geral; interesse este refletido no fato de os bancos em todos os países, diferentemente das empresas dos setores não-financeiros, estarem sujeitos à supervisão prudencial dos bancos centrais ou, dependendo do país, de outra entidade com tal responsabilidade. (BIS, 2002a)

Conforme o BCBS, à medida que os negócios realizados pelos bancos crescem em quantidade e em complexidade, tanto no que diz respeito a operações domésticas quanto internacionais, as tarefas dos supervisores bancários e dos auditores externos estão tornando-se cada vez mais necessárias. (BIS, 2002a)

O mesmo se aplica aos auditores internos. Conforme CLARK (1987, p.36), o crescimento dos bancos em tamanho e em complexidade tem obrigado a realização de ajustes nos trabalhos dos auditores internos. Auditores que prezam sua independência, objetividade e acurácia começaram a priorizar riscos, participar do desenvolvimento de produtos e trabalhar mais próximo dos auditores externos.

Os auditores internos, em vez de auditarem transações de forma individualizada, passaram a auditar os sistemas que monitoram os riscos dessas transações. (CLARK, 1987, p.36).

O BCBS tem divulgado uma série de recomendações sobre supervisão bancária buscando aprimorá-la e, como consequência, contribuir para a estabilidade do sistema financeiro.

Dentre estas publicações, a que se destaca no tocante a controles internos é a *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*, de setembro de 1998, resultado do estudo de problemas à época recentes realizado com o propósito de identificar as mais importantes fontes de deficiências em controles internos. (BIS, 1998)

Os problemas então identificados reforçaram a importância de administradores dos bancos, auditores internos, auditores externos e supervisores bancários dedicarem maior atenção ao aumento da capacidade dos sistemas de controles internos e à contínua avaliação de sua eficiência.

Os tipos de falhas encontradas foram agrupados em cinco categorias (BIS, 1998):

- a. carência de competência administrativa adequada, descuido, responsabilidade e falha em desenvolver uma cultura forte de controle dentro do banco;
- b. mau conhecimento ou má mensuração do risco de certas atividades bancárias, financeiras ou não;
- c. omissão ou falha de controle em atividades ou estruturas importantes, como a segregação de funções, autorizações, verificações, reconciliações e revisões de performance operacional;
- d. inadequação nas comunicações ou informações entre os níveis de administração dentro do banco, principalmente na notificação de problemas de baixo para cima; e
- e. programas de auditoria e de monitoramento de atividades inadequados ou ineficientes.

Conforme o BCBS, os controles internos compreendem cinco elementos inter-relacionados (BIS, 1998):

- responsabilidade administrativa e cultura de controle;
- reconhecimento e mensuração de riscos;
- atividades de controle e segregação de funções;
- informação e comunicação; e
- atividades de monitoramento e correção das deficiências.

No tocante ao reconhecimento e à mensuração dos riscos, o risco de reputação e o risco legal – associados à “lavagem” de dinheiro – são de difícil mensuração e, no caso do risco de reputação, de reconhecimento não necessariamente unânime quanto aos seus efeitos econômicos.

Conforme Haynes (2004, p.207), alguns questionam a ausência de evidência real de bancos sofrendo perda financeira mensurável resultante de dano à reputação causado por um escândalo de “lavagem” de dinheiro.

No Brasil, os resultados da pesquisa⁶⁶ recente de Hijjar mostram que 12% dos bancos não consideram a possibilidade de sua imagem sofrer danos por terem seus nomes eventualmente envolvidos em escândalos de “lavagem” de dinheiro. (Hijjar, 2004)

Talvez a percepção de alguns bancos no exterior e de bancos no Brasil seja modificada em função de recente notícia publicado na FolhaOnline (ALBUQUERQUE, 2004), reproduzida abaixo, mostrando o cancelamento da autorização do Citibank de operar com clientes de alta renda no Japão, os chamados clientes *private*:

A FSA (a autoridade financeira do Japão) determinou hoje a suspensão de parte das operações bancárias do Citibank no país para investigar possíveis casos de lavagem de dinheiro envolvendo a instituição financeira. A autoridade japonesa ordenou a suspensão do funcionamento das agências de “private banking” (banco voltado para clientes de alta renda) nas cidades de Marunochi, Nagoya, Osaka e Fukuoka a partir de 29 de setembro. Em 30 de setembro de 2005, as licenças dessas agências serão cassadas. Até lá, o banco terá o tempo necessário para encerrar suas operações. Caso tenha interesse, o Citibank poderá depois tentar obter novas licenças. O Citibank do Japão, parte do Citigroup (maior grupo financeiro do mundo), pediu desculpas e disse que aceita e acata a suspensão. Entre as irregularidades cometidas pelo banco americano está a falha em checar a origem dos recursos de um cliente cujas operações em bancos em outros países foram classificadas como suspeitas. “[O banco] permitiu transações suspeitas de ligação com lavagem de dinheiro ao aceitar a abertura de uma conta sem os procedimentos adequados”, disse a FSA.

A não-possibilidade de operação com clientes de alta renda em um dos países mais industrializados do mundo certamente vai representar uma diminuição de resultados para o Citibank, pelo menos naquele país. Além do mais, isso será mais um golpe na imagem do Citibank, agravada pelo fato de estar relacionada com clientes *private*, clientes que passaram a sofrer maior escrutínio por decisão voluntária inédita dos maiores bancos do mundo, entre os quais o próprio Citibank, um dos participantes e signatários do *The Wolfsberg Principles*.

Talvez fosse o caso de os bancos que ainda não reconhecem a existência de perdas devido a danos em sua reputação, por escândalos de “lavagem” de dinheiro associado aos seus nomes, passarem a agir mais prudentemente em relação a tal risco, adotando a máxima de Baltazar Gracian, sábio jesuíta, de “Melhor evitar errar uma vez do que acertar cem vezes”, lembrando que “Ninguém olha para o sol resplandecente, mas todos o fazem quando está eclipsado. Muitos acertos não granjeiam tanto a atenção geral quanto o único fracasso.” (GRÁCIAN, 2000)

⁶⁶ O estudo consistiu em pesquisar, por meio de um questionário, entre os altos funcionários de instituições bancárias, seus modos de percepção acerca de temas como o risco para a instituição e o comportamento do setor quanto ao uso de procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Quanto ao risco legal, também de difícil mensuração, as perdas resultantes são mais facilmente traduzidas em números. Números estes associados às multas aplicadas pelos órgãos supervisores ou por outras autoridades governamentais.

Quanto às atividades de monitoramento e correção de deficiências, de interesse direto de nossa investigação, as recomendações, na forma de princípios, do BCBS são:

- Princípio 10: a eficiência geral dos controles internos do banco deve ser monitorada continuamente. O monitoramento dos riscos deve ser parte das atividades diárias dos bancos, além das avaliações periódicas da auditoria interna;
- Princípio 11: deve haver uma efetiva e abrangente auditoria interna do sistema de controles internos realizada por pessoal independente, competente e convenientemente treinado. A função de auditoria interna, como parte do monitoramento do sistema de controles internos, deve reportar-se diretamente ao conselho de administrativo ou ao seu comitê de auditoria e às diretorias; e
- Princípio 12: deficiências em controles internos, quando identificadas pela auditoria, pessoal de linha ou por alguma outra área de controle, devem ser informadas tempestivamente e prontamente dirigidas ao nível adequado de gestão. Deficiências importantes de controles internos devem ser informadas à diretoria e ao conselho administrativo.

Cabe lembrar que o documento *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations* cobre de uma maneira genérica os diversos controles internos, sejam eles ligados diretamente a aspectos financeiros (controles voltados para risco de crédito e de mercado, por exemplo) ou ligados a aspectos não-financeiros (controles voltados para a verificação do cumprimento de leis e regulamentos). Não é, portanto, um documento voltado especificamente para a prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Talvez essa seja a razão para a ausência de qualquer menção à Lei 9.613/98 no *caput* da Resolução 2.554/98, publicada pelo Banco Central do Brasil, que dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos pelas instituições financeiras e demais

instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. A Resolução 2.554/98 foi emitida fundamentada no artigo supracitado do BCBS.

A Resolução 2.554/98, alterada pela Resolução 3.056, de 19/12/2002, estabelece em seu artigo 2, parágrafo 2º, que a auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos.

Quanto ao trabalho da auditoria externa, o parágrafo 3º, do mesmo artigo, estabelece que:

“A atividade de que trata o Parágrafo 2º., quando não executada por unidade específica da própria instituição ou de instituição integrante do mesmo conglomerado financeiro, poderá ser exercida por: I – auditor independente devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), desde que não aquele responsável pela auditoria das demonstrações financeiras; [...]”

Portanto, cabe preliminarmente à auditoria interna e subsidiariamente, na ausência de auditoria interna, aos auditores externos a responsabilidade pela avaliação dos controles internos implementados pelos bancos. Controles entre os quais incluem-se os voltados para a mitigação dos riscos associados à “lavagem” de dinheiro: risco de reputação e risco legal.

5.3 Auditoria Interna

Conforme a definição do *Institute of Internal Auditors*, de junho de 1999, reproduzido pelo BCBS em seu artigo *Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors*, de julho de 2000, a auditoria interna é definida como:

“[...] uma atividade independente de consultoria e de emissão de opinião quanto a conformidade, voltada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização atingir seus objetivos ao adotar um método disciplinado e sistemático para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de administração de risco, controles e governança”⁶⁷.

⁶⁷ “Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organisation’s operations. It helps an organisation accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes.”

Dentre os dezoito princípios relacionados nesse artigo, destacam-se no tocante ao trabalho de avaliação de controles internos:

Princípio 3: segundo o qual, a função de auditoria interna de monitoramento contínuo do sistema de controles internos propicia uma avaliação sobre a adequação e a conformidade das políticas e dos procedimentos estabelecidos pela instituição, e que o escopo da auditoria interna deveria incluir, entre outros aspectos, a aderência às exigências legais e regulamentares, aos códigos de conduta, à implementação de políticas e procedimentos;

Princípio 5: que trata da independência do departamento de auditoria interna das atividades auditadas, citando a necessidade de uma avaliação independente de seu trabalho, que pode ser conduzida por um Comitê de Auditoria ou por uma firma de auditoria externa.

Segundo o BCBS, a auditoria interna de um banco organizada de acordo com os princípios mencionados no artigo supracitado facilita o trabalho dos supervisores bancários. Controles internos fortes, incluindo uma função de auditoria interna, e uma auditoria externa independente são componentes de uma governança corporativa sadia. Uma auditoria interna eficiente é uma valiosa fonte de informação, para a administração do banco e para o supervisor bancário, sobre a qualidade do sistema de controles internos. (BIS, 2000)

A Resolução 2.554, no tocante à auditoria interna, limita-se a demandar a sua inserção como parte integrante do sistema de controles internos, sem especificar nenhuma orientação quanto à forma de organização da auditoria interna.

No entanto, as instituições bancárias, cientes da necessidade de controles internos efetivos, conhecedores das normas do BCBS, e também cientes de que seus controles serão submetidos ao crivo do órgão supervisor – o qual por sua vez adota metodologia que contempla as recomendações do BCBS –, são estimuladas a contemplar tais recomendações.

Portanto, cabe à auditoria interna dos bancos verificar se os controles internos voltados para a prevenção da “lavagem” de dinheiro. Para tanto, elas devem estar munidas de pessoal que reúna condições (conhecimento do assunto, independência, recursos materiais, independência

em relação às áreas auditadas, etc.) para emitir uma opinião sobre a adequação desses controles.

5.4 Auditoria externa

A Resolução 2.554/98 atribui à auditoria externa um papel complementar no que diz respeito aos controles internos, principalmente se forem considerados aqueles voltados para a prevenção da “lavagem” de dinheiro. Nesse caso específico, o envolvimento da auditoria externa dar-se-ia somente mediante a requisição de serviço específico por parte do banco, pois, conforme a referida resolução, na ausência de auditoria interna na avaliação dos controles internos, o trabalho pode ser executado por auditor independente que não aquele responsável pela auditoria das demonstrações financeiras.

Portanto, não seria escopo do trabalho da auditoria externa responsável pelo exame das demonstrações financeiras contemplar os controles internos voltados para a prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Cabe lembrar que parte dos controles internos é necessariamente avaliada pelos auditores independentes: controles que se relacionam diretamente com a confiabilidade das informações financeiras. (BOYNTON, 2002, p.321) Sem essa avaliação, os auditores assumiriam um risco muito grande em emitir uma opinião sobre as demonstrações financeiras.

As normas do Banco Central que tratam de auditoria independente (Circular 2.676/96; e Resolução 3.198/2004) não atribuem às auditorias externas nenhuma obrigatoriedade específica quanto à avaliação de controles de prevenção à “lavagem” de dinheiro.

Cabe ressaltar que existem países que adotam leis demandando das firmas de auditoria independente este serviço. No Uruguai, por exemplo, a *Comunicación 2001/36*, de 29/3/2001, os auditores externos devem manifestar-se sobre a idoneidade e funcionamento do sistema adotado para prevenção da “lavagem” de dinheiro. (BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, 2001)

As normas do Banco Central do Brasil determinam, mais especificamente a Resolução 3.198⁶⁸, que os auditores independentes devem auditar as demonstrações contábeis das instituições financeiras, sendo parte da prestação desses serviços a elaboração de relatório de descumprimento de dispositivos legais e regulamentares, que tenham ou possam vir a ter reflexos relevantes nas demonstrações contábeis ou nas operações da entidade auditada.

O trabalho da auditoria externa na avaliação de controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro é, portanto, um trabalho específico, fora do escopo da avaliação das demonstrações financeiras. Ou seja, é um trabalho somente realizado em bancos que não possuem unidades de auditoria interna ou em bancos que, ainda que possuidores de unidade de auditoria interna, delegam – amparados na Resolução 2554/98 – a avaliação à firma de auditoria independente.

Portanto, há a necessidade de também a auditoria externa estar devidamente aparelhada para emitir uma opinião sobre a adequação dos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro quando solicitada a fazê-lo.

O objetivo da presente investigação é verificar se as firmas de auditoria, caso chamadas a se pronunciar sobre essa adequação ou as que já se manifestaram a respeito, contemplam em seus trabalhos verificações que permitam-nas concluir de maneira segura sobre os controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, juntamente com a idêntica avaliação em relação às unidades de auditoria interna.

⁶⁸ ANEXO G

6 METODOLOGIA

Neste capítulo, são explicitados o método e as técnicas de pesquisa utilizados para a consecução dos objetivos do trabalho, como forma de permitir uma melhor apreciação dos instrumentos de coleta de dados propostos e dos resultados de sua aplicação mostrados no capítulo 7.

De acordo com Lakatos e Marconi (2002), a pesquisa – sobre a qual afirmam serem inúmeros os conceitos – tem importância fundamental no campo das ciências sociais, principalmente na obtenção de soluções para problemas coletivos.

A pesquisa pode ser considerada um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e que se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Além disso, significaria muito mais do que apenas procurar a verdade: seria encontrar respostas para questões propostas, utilizando-se métodos científicos.(LAKATOS e MARCONI, 2002)

Segundo Martins (2002), conforme o enfoque epistemológico, há diferentes gêneros de pesquisa, não havendo um único referencial. Entre os diversos tipos de estudos utilizados nas pesquisas sociais, o levantamento feito por Martins (2002) inclui a abordagem utilizada nesta dissertação: abordagem empírico-analítica.

Conforme Martins (2002, p.34), abordagens empírico-analíticas têm em comum a utilização de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados marcadamente quantitativas, privilegiando estudos práticos, sendo a validação da prova científica buscada por meio de testes dos instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais.

Em função da natureza da questão de pesquisa e do tipo de investigação a ser empreendida, é que são feitas as escolhas entre as diversas técnicas de pesquisa.

Conforme Lakatos e Marconi (2002), técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; a parte prática é a habilidade de usar esses preceitos ou essas normas. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos.

As técnicas de pesquisa utilizadas nessa investigação consistiram de: pesquisa bibliográfica e entrevista.

6.1 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica, conforme Lakatos e Marconi (2001), constitui-se do levantamento da bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, podendo, portanto, ser considerada como o primeiro passo de toda pesquisa científica.

Na presente dissertação, a pesquisa bibliográfica consistiu em levantar sobre o tema “lavagem” de dinheiro:

- a) a legislação brasileira existente, na forma de leis ou na forma de normas publicadas pelas entidades governamentais;
- b) as publicações nacionais e estrangeiras, na forma de livros, artigos e de publicações institucionais oriundas de entidades privadas. Dentre as entidades privadas, destacamos: firmas de auditoria, bancos nacionais e estrangeiros, Febraban, IFAC (*International Auditing Practices Committee*);
- c) as publicações de organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional; Banco Mundial; BIS; FATF; ONU; e Egmont Group); e
- d) as revistas e os jornais, nacionais e estrangeiros, contendo reportagens atuais e também antigas reproduzindo os casos de maior repercussão na mídia.

Foram também coligidas publicações (livros, artigos, revistas e jornais) a respeito do trabalho, em caráter geral e no que diz respeito à prevenção da “lavagem” de dinheiro, das firmas de auditoria externa e interna.

Dentre os diversos documentos coletados, destacam-se aqueles oriundos das principais entidades nacionais e estrangeiras que possuem reconhecida posição de destaque no combate à “lavagem” de dinheiro no sistema financeiro: Banco Central do Brasil, Conselho de

Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Comitê de Basiléia de Supervisão Bancária (BCBS); e FATF (Financial Action Task Force).

6.2 Entrevista

Conforme Martins (2002), a entrevista, não é uma mera conversa, é um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado. A entrevista é dita estruturada quando possui questões previamente formuladas, não permitindo ao entrevistador alterar ou incluir questões.

Conforme Lodi, *apud* Lakatos e Marconi (2002, p.94), o motivo da padronização (uso do roteiro de entrevista) é obter dos entrevistados respostas às mesmas perguntas, permitindo a comparação das respostas com o mesmo conjunto de perguntas, sendo as diferentes respostas reflexos dos diferentes respondentes e não de diferenças nas perguntas.

Segundo Martins (2002), a condução de entrevistas deve-se pautar por:

- a) planejar previamente, delineando o objetivo a ser alcançado;
- b) quando possível, obter algum conhecimento prévio do entrevistado;
- c) atentar para itens que o entrevistado deseja esclarecer, sem manifestar as suas opiniões;
- d) favorecer o desenvolvimento da entrevista, obtendo e mantendo a confiança do entrevistado, ouvindo mais que falando e evitando divagações;
- e) registrar os dados e as informações durante a entrevista ou imediatamente após seu término; e
- f) treinar entrevistadores, caso a entrevista não seja conduzida pelo investigador.

6.3 Construção do instrumento de coleta de dados – roteiro de entrevista.

Por ser um tema ainda pouco investigado no Brasil, não encontramos instrumento de coleta de dados validado que permitisse mensurar a qualidade dos exames realizados pelas firmas de auditoria externa no tocante aos procedimentos de prevenção e combate da “lavagem” de dinheiro (PPCLD) de bancos.

Diante da necessidade de desenvolver um instrumental que suprisse essa deficiência, optou-se pelo desenvolvimento de um roteiro de entrevista que reunisse os principais aspectos desses procedimentos.

A definição de tais aspectos levou em conta: as recomendações do FATF; as diversas publicações do *Basel Committee on Banking Supervision* a respeito da supervisão bancária, do papel das auditorias internas e externas, dos controles internos das instituições financeiras, e da prevenção da “lavagem” de dinheiro; as normas do Banco Central do Brasil relativas a controles internos e a prevenção da “lavagem” de dinheiro; e os diferentes escopos dos trabalhos de auditoria interna e externa descritos nos livros de Auditoria e nas publicações dos órgãos de classe.

Cada questão do roteiro de entrevista está, dessa forma, embasada em um ou mais aspectos desses documentos.

As questões do roteiro de entrevista levaram em conta:

- os itens que deveriam fazer parte de PPCLD⁶⁹ dos bancos (exemplo: política “conheça-seu-cliente”; política “conheça-o-seu-funcionário”; ferramentas de detecção e análise de operações suspeitas; estrutura da unidade dedicada ao exame das operações; etc.);
- os itens de PPCLD dos bancos que poderiam/deveriam ser objeto de exame pelas auditorias interna e externa;
- o estabelecimento do grau de importância para cada um dos itens de PPCLD avaliados pelas auditorias.

Cabe ressaltar que ciente do fato de a profundidade de um exame dos PPCLD dos bancos pelas firmas de auditoria externa ser reconhecidamente inferior à da auditoria interna dedicada a tal exame – em razão, por exemplo, do não-acesso a dados protegidos por sigilo bancário –, o roteiro de entrevista levou em conta os limites impostos às firmas de auditoria externa.

⁶⁹ PPCLD: procedimentos de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

No entanto, ainda que suportadas em documentos que são adotados pelos diversos países interessados no combate à “lavagem” de dinheiro e que norteiam os trabalhos de avaliação desenvolvidos pelos organismos internacionais FATF (principalmente), FMI e Banco Mundial, a respeito da implementação de medidas de prevenção da “lavagem” dinheiro adotadas pelos respectivos países-membros, as questões seleccionadas para a avaliação são o resultado de uma interpretação, entre as diversas possíveis, desse arcabouço normativo.

Dessa forma, assumir que o roteiro de entrevista concebido é instrumento capaz de, ao serem coligidos os resultados, fornecer o retrato da qualidade dos trabalhos das auditorias interna e externa na prevenção da “lavagem” de dinheiro, é algo passível de questionamentos, dada a diversidade de questões que podem ser elaboradas com base nos documentos considerados em sua formulação.

Conforme Lakatos e Marconi (2002), para que o estudo ofereça boas perspectivas científicas, certas exigências devem ser levadas em consideração: fidelidade da aparelhagem, precisão e consistência dos testes; objetividade e validade das entrevistas e dos questionários ou formulários; e critério de seleção de amostra.

Assim, para que o roteiro de entrevista pudesse ser considerado como instrumento válido de mensuração, foi necessário proceder-se a sua validação.

6.3.1 Validação do roteiro de entrevista

Validade, conforme Carmines e Zeller (1979), representa o quanto um instrumento de medida mede o que se propõe a medir, dividindo-se em validade de conteúdo e validade de constructo, sendo:

- validade de conteúdo: o consenso de opiniões da comunidade de especialistas quanto ao fato de os itens utilizados para medir o constructo referirem-se ao domínio do constructo e não a um outro constructo. Dessa forma, a questão da validade de conteúdo é: “A comunidade de especialistas concorda que o instrumento particular é apropriado para medir uma entidade física em particular ou o constructo abstrato?”. A avaliação da validade de conteúdo depende inteiramente das opiniões da comunidade de especialistas.

- validade de constructo: está intrinsecamente ligada à teoria. Diz respeito a ligação entre a teoria e o constructo que se pretende medir. Ou seja, no caso do roteiro de entrevista, diz respeito a reconhecer se as questões colocadas para medir o que se pretende medir dão suporte ao constructo que se busca avaliar.

Na presente investigação, a validade do conteúdo consiste em avaliar se o roteiro de entrevista reúne questões que dizem respeito ao trabalho desempenhado pelas auditorias na prevenção da “lavagem” de dinheiro. A validade do constructo consiste em avaliar se as respostas às questões do roteiro de entrevista fornecem subsídios para emissão de opinião sobre a qualidade dos trabalhos de auditorias interna e externa.

Processo de validação que, em função da inexistência de trabalhos anteriores da espécie, requereu o concurso de especialistas para atuarem como juízes.

Os especialistas, relacionados em ordem alfabética, que participaram na validação do questionário foram:

- a) Ângela Maria Fernandes Shiono: consultora especializada na área de prevenção à “lavagem” de dinheiro; ex-coordenadora de monitoramento do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (Decif⁷⁰) em São Paulo.
- b) Edison Manzano: Diretor de Compliance do Banco ABN Amro Real S.A, líder do Comitê de Compliance da Febraban, e responsável pela área de Compliance do Banco ABN Amro na América Latina;
- c) Gerson Luís Romantini: mestre em Economia pela UNICAMP, título este obtido em 2003 mediante a dissertação “O desenvolvimento institucional do combate à lavagem de dinheiro no Brasil desde a Lei 9.613/98”, funcionário do Banco Central do Brasil, lotado no Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (Decif), departamento responsável pela avaliação de PPCLD dos bancos;
- d) Jairo Granado: coordenador de monitoramento, lotado na Gerência Técnica do Decif em São Paulo, responsável por uma das três equipes de monitoramento que realizam a avaliação das instituições financeiras;

⁷⁰ Decif: Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros. Trata-se de Departamento do Banco Central do Brasil, ligado à Diretoria de Fiscalização, que tem como atribuição o exame de operações de câmbio, de transferências internacionais em reais, e de avaliação dos sistemas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro implementados pelas instituições financeiras.

- e) Marcelo Siqueira Macedo: analista do Banco Central, lotado no Decif, na coordenadoria responsável pela avaliação dos PPCLD dos bancos;
- f) Especialistas da Área Compliance Legal do Unibanco, chefiada por Márcia Klinke dos Santos, representante da Febraban na Comissão⁷¹ instituída pela Portaria CJF 98, de 4 de setembro de 2002;
- g) Maurício Venâncio Leite: analista do Banco Central, lotado no Decif, na coordenadoria responsável pela avaliação dos PPCLD dos bancos;
- h) Miriam Akemi Tamada Cassetari: analista do Banco Central, lotado no Decif, com participação em diversas inspeções voltadas para a verificação dos PPCLD dos bancos;
- i) Moacir Teixeira Júnior: diretor responsável pela auditoria interna do BankBoston (diretor de Corporate Audit); foi o responsável, de 1999 a 2004, pela área responsável pela gestão do processo de prevenção da “lavagem” de dinheiro;
- j) Paulo César Fernandes da Silva: analista do Banco Central, lotado no Decif, com participação em diversas inspeções voltadas para a verificação dos PPCLD dos bancos;
- k) Paulo Fuentes Martins: gerente da área responsável pela prevenção da “lavagem” de dinheiro do ABN Amro;
- l) José Petronilho Sobrinho: gerente de Compliance, lotado no Departamento de Gestão de Riscos e Compliance do Banco Bradesco;
- m) Rosana Cavalcanti Chan: chefe da Divisão de Controle de Atividades Financeiras do Decif, em Brasília, responsável pela definição do escopo dos trabalhos de avaliação das instituições financeiras no tocante à “lavagem” de dinheiro; e
- n) Walkyria Aparecida Augusto: superintendente-executiva de Compliance do BankBoston; detentora de certificação de Especialista em Lavagem de Dinheiro pela ACAMS⁷².

⁷¹ Comissão constituída por membros da Procuradoria da República, juízes federais, especialistas do Banco Central, do COAF e da Febraban (Federação Brasileira de Associações de Bancos), além de auditores fiscais da Receita Federal, com o propósito de analisar os problemas que estão dificultando a investigação e a apuração do crime de lavagem de dinheiro, bem como de propor soluções para reversão do quadro então vigente.

⁷² ACAMS : Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists.

6.3.2 Roteiro de entrevista

No Apêndice 2, é mostrado o roteiro de entrevista submetido à apreciação dos especialistas. Dividido em nove blocos, o roteiro contém uma série de verificações que levam em conta os elementos resultantes de pesquisa bibliográfica.

Os nove blocos são:

- Política institucional: busca-se verificar o envolvimento da Alta Administração na prevenção da “lavagem” de dinheiro;
- Estrutura organizacional: busca-se verificar a existência e a adequação da estrutura organizacional voltada para a prevenção da “lavagem” de dinheiro;
- Ferramentas de controle: busca-se verificar a existência e a qualidade de controles desenvolvidos com o propósito de identificação de transações que apresentem indícios de “lavagem” de dinheiro;
- Procedimentos de prevenção: busca-se verificar a extensão e a qualidade dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, incluindo as operações não submetidas ao crivo das ferramentas de controle;
- Política “conheça-seu-cliente”: refere-se a procedimento de prevenção tratado em tópico específico em função da reconhecida importância que possui para a concepção de um eficaz sistema de prevenção da “lavagem” de dinheiro.
- Política “conheça-seu-funcionário”: busca-se verificar a existência e a qualidade dos procedimentos que permitem à instituição evitar ou identificar o envolvimento de seus funcionários em “lavagem” de dinheiro;
- Treinamento: busca-se verificar a existência e a qualidade de treinamento voltado para a prevenção da “lavagem” de dinheiro;
- Auditoria interna: aplicável apenas aos exames da auditoria externa. Busca-se verificar a existência e a qualidade dos exames da auditoria interna nos sistemas de prevenção da “lavagem” de dinheiro; e
- Testes: busca-se verificar os testes e a qualidade daqueles relativos à verificação dos diversos aspectos tratados nos itens anteriores.

As verificações inseridas basearam-se nos documentos a seguir.

Política institucional (PI): verificações baseadas no documento *Framework for internal control systems in banking organisations*, que estabelece uma série de princípios, entre os quais os relacionados abaixo.

Princípio 1: a diretoria tem responsabilidade pela aprovação e periódica revisão da estratégia geral de negócios e as políticas significativas do banco; pelo entendimento dos principais riscos incorridos pelo banco, estabelecendo os níveis desses riscos e assegurando que a administração sênior adote as medidas necessárias para identificar, mensurar, monitorar e controlar esses riscos; pela aprovação da estrutura organizacional; e pela garantia de que a administração sênior está monitorando a efetividade do sistema de controles internos. A diretoria é a principal responsável por assegurar que um sistema adequado e eficaz de controles internos seja implementado e mantido. (BIS, 1998a)

Princípio 3: a diretoria e a alta administração são responsáveis pela promoção de altos padrões éticos e de integridade, e pelo estabelecimento de uma cultura dentro da organização que enfatize e demonstre para todos os níveis de pessoal a importância de controles internos. Todo o pessoal da instituição bancária precisa entender o seu papel no processo de controles internos e estar totalmente engajado no processo. (BIS, 1998a)

Princípio 9: um sistema de controle interno efetivo requer canais efetivos de comunicação para assegurar que todos os funcionários compreendam totalmente as políticas e procedimentos que afetam seus deveres e responsabilidades e a elas adiram, e que outras informações relevantes alcancem o pessoal apropriado.

Estrutura organizacional (EO): verificações baseadas no Princípio 3 do documento *The Compliance function in banks* (BIS, 2003) e nos Princípios 5 e 6 do documento *Framework for internal control systems in banking organisations* (BIS, 1998a), transcritos a seguir.

Princípio 3: A administração do banco é responsável pelo estabelecimento de uma função de *compliance* permanente e efetiva dentro do banco como parte da política de *compliance* da instituição. (BIS, 2003)

Princípio 5: as atividades de controle devem ser parte integrante das atividades diárias de um banco. Um sistema efetivo de controle interno requer que uma estrutura de controle apropriada seja criada, com atividades de controle definidas para cada nível de negócio. Essas atividades incluem: verificações nos níveis mais altos; controles de atividades apropriados para os diferentes departamentos ou divisões; controles físicos; verificação de *compliance* com os limites de exposição e acompanhamento dos itens *non-compliance*; sistema de aprovação e autorização; e um sistema de verificação e reconciliação. (BIS, 1998a)

Princípio 6: um sistema de controle interno efetivo requer que haja uma segregação apropriada de tarefas e que o pessoal designado para essas tarefas não possuam responsabilidades conflitantes. Áreas de potencial conflito de interesses devem ser identificadas, minimizadas e sujeitas a monitoramento independente. (BIS, 1998a)

Ferramentas de controle: verificações baseadas no documento *Framework for internal control systems in banking organisations* e nas Quarenta Recomendações do FATF.

Princípio 8: Um sistema de controle interno efetivo requer a existência de sistemas de informação que cubram todas as atividades significativas do banco. Esses sistemas, incluindo aqueles que armazenam ou utilizam um formulário eletrônico, devem ser seguros, monitorados independentemente e apoiado por estruturas de contingência adequadas. (BIS, 1998a)

Recomendação 11: as instituições financeiras deveriam examinar com particular atenção todas as operações complexas, de montantes anormalmente elevados e todos os tipos não-habituais de operações que não apresentem uma causa econômica ou lícita aparente. As circunstâncias e o objeto de tais operações deveriam ser examinados, na medida do possível, e os resultados desse exame deveriam ser reduzidos a escrito, ficando ao dispor das autoridades competentes e dos auditores. (FATF, 2004b)

Procedimentos de prevenção: verificações baseadas na Circular 2.852/98, na Carta-Circular 2.826/98, ambas do Banco Central do Brasil, nas Quarenta Recomendações, do FATF, e no documento *Framework for internal control systems in banking organisations*, do BIS.

Art. 1º As instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil estão obrigadas a:

[...]

II - manter controles e registros internos consolidados que permitam verificar, além da adequada identificação do cliente, a compatibilidade entre as correspondentes movimentação de recursos, atividade econômica e capacidade financeira. (ANEXO A)

Recomendação 15: As instituições financeiras deveriam elaborar programas de combate ao “branqueamento” de capitais e ao financiamento do terrorismo que compreendessem, no mínimo:

- a) políticas, procedimentos e controles internos, inclusive dispositivos apropriados para verificar o seu cumprimento, e procedimentos adequados na contratação dos seus empregados, a fim de garantir que esta se efetue de acordo com critérios exigidos;
- b) programa contínuo de formação dos empregados;
- c) dispositivo de controle interno para verificar a eficácia do sistema. (FATF, 2004b)

Princípio 10: a efetividade geral dos controles internos dos bancos deve ser monitorada continuamente. O monitoramento dos principais riscos deve ser parte integrante das atividades diárias do banco, bem como as avaliações periódicas pelas linhas de negócios e pela auditoria interna. (BIS, 1998a)

Política “conheça-seu-cliente” (PCSC): verificações baseadas nas Quarenta Recomendações do FATF.

Recomendação 5: As instituições financeiras deveriam adotar medidas de vigilância em relação aos clientes, exigindo, nomeadamente, a respectiva identificação e a verificação da identidade, sempre que:

- estabeleçam relações de negócio;
- efetuem transações ocasionais: (i) acima do limiar designado aplicável; ou (ii) que constituam transferências eletrônicas, nas circunstâncias previstas na Nota Interpretativa da Recomendação Especial VII;
- exista uma suspeita de “branqueamento” de capitais ou de financiamento do terrorismo; ou

- haja dúvidas quanto à veracidade ou à adequação dos dados de identificação do cliente previamente obtidos.

As medidas de vigilância a adotar relativas à clientela são as seguintes:

- a) identificar o cliente e verificar a sua identidade por meio de documentos, dados e informações de origem credível e independente;
- b) identificar o beneficiário efetivo e tomar medidas adequadas para verificar a sua identidade, de tal forma que a instituição financeira obtenha um conhecimento satisfatório sobre a identidade do beneficiário efetivo. No que respeita às pessoas coletivas e entidades sem personalidade jurídica, as instituições financeiras deveriam tomar medidas adequadas para compreender a estrutura de propriedade e de controle do cliente;
- c) obter informação sobre o objeto e a natureza da relação de negócio;
- d) manter uma vigilância contínua sobre a relação de negócio e examinar atentamente as operações realizadas no decurso dessa relação, verificando se são consistentes com o conhecimento que a instituição tem do cliente, dos seus negócios e do seu perfil de risco, incluindo, se necessário, a origem dos fundos.

As instituições financeiras deveriam aplicar todas as medidas anteriormente identificadas de “a” a “d”, mas podem determinar o alcance dessas medidas, em função do nível de risco associado ao tipo de clientela, à relação de negócio ou à operação. As medidas a adotar deverão respeitar as normas emitidas pelas autoridades competentes. Para categorias de risco mais elevadas, as instituições financeiras deveriam aplicar medidas de vigilância reforçadas. Em circunstâncias determinadas, quando os riscos são menores, os países podem autorizar as instituições financeiras a aplicar medidas reduzidas ou simplificadas.

As instituições financeiras deveriam verificar a identidade do cliente e do beneficiário efetivo, antes ou durante o estabelecimento de uma relação de negócio ou quando realizam operações com clientes ocasionais. Os países podem permitir às instituições financeiras que completem a verificação da identidade, no mais breve espaço de tempo possível, após o estabelecimento da relação de negócio, quando os riscos de “branqueamento” de capitais forem geridos de modo eficaz e for essencial não interromper o desenrolar normal da relação negocial.

Quando a instituição financeira não puder dar cumprimento ao disposto nas alíneas “a” a “c” anteriormente mencionadas, não deveria abrir a conta, iniciar a relação de negócio ou efetuar a operação, ou deveria pôr termo à relação de negócio e deveria, além disso, considerar fazer uma declaração de operação suspeita do cliente.

Essas obrigações deveriam aplicar-se a todos os novos clientes, apesar de as instituições financeiras deverem também aplicar esta Recomendação aos clientes já existentes, segundo a relevância da operação e do risco, aplicando também as regras de vigilância às relações negociais existentes, sempre que o considerem oportuno.

Recomendação 6 : As instituições financeiras deveriam, em relação a pessoas politicamente expostas, além de aplicar as medidas de vigilância normais:

- a) dispor de sistemas de gestão de riscos adequados a determinar se o cliente é uma pessoa politicamente exposta;
- b) obter autorização da Direção para estabelecer relações de negócios com tais clientes;
- c) tomar medidas razoáveis para determinar a origem do património e dos fundos;
- d) assegurar a vigilância, de forma reforçada e contínua, da relação de negócio.

Política “conheça-seu-funcionário”: verificações baseadas na Carta-Circular 2.826/98.

A realização das operações ou a verificação das situações abaixo descritas, considerando as partes envolvidas, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados ou a falta de fundamento económico ou legal, podem configurar indicio de ocorrência dos crimes previstos na

Lei 9.613, de 3.3.98, tendo em vista o disposto nos arts. 2º, parágrafo único, e 4º, *caput*, da Circular 2.852, de 3.12.98:

[...]

IV - situações relacionadas com empregados das instituições e seus representantes:

- a) alteração inusitada nos padrões de vida e de comportamento do empregado ou do representante;
- b) modificação inusitada do resultado operacional do empregado ou do representante;
- c) qualquer negócio realizado por empregado ou representante – quando desconhecida a identidade do último beneficiário –, contrariamente ao procedimento normal para o tipo de operação de que se trata. (ANEXO B)

Treinamento: verificações baseadas nas Quarenta Recomendações do FATF.

Recomendação 15: As instituições financeiras deveriam elaborar programas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo que compreendessem, no mínimo:

- a) políticas, procedimentos e controles internos, inclusive dispositivos apropriados para verificar o seu cumprimento, e procedimentos adequados na contratação dos seus empregados, a fim de garantir que esta se efetue de acordo com critérios exigentes;
- b) programa contínuo de formação dos empregados;
- c) dispositivo de controle interno para verificar a eficácia do sistema.

Auditoria Interna: verificações baseadas na Resolução 2.554/98, do Banco Central do Brasil.

Art. 2º. Os controles internos, cujas disposições devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição de forma a assegurar que sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização, devem prever:

[...]

VI - o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma que se possa avaliar se os objetivos da instituição estão sendo alcançados, se os limites estabelecidos e as leis e os regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como assegurar que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos;

VII - a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informações, em especial para os mantidos em meio eletrônico.

[...]

Parágrafo 2º. A atividade de auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos.

Parágrafo 3º. A atividade de que trata o parágrafo 2º, quando não executada por unidade específica da própria instituição ou de instituição integrante do mesmo conglomerado financeiro, poderá ser exercida:

I - por auditor independente devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, desde que não aquele responsável pela auditoria das demonstrações financeiras.

6.3.2.1 Trabalho dos especialistas

Para validar o roteiro de entrevista e promover as alterações entendidas como necessárias, os especialistas foram solicitados a se manifestar⁷³ a respeito de cada questão, bem como de cada bloco, da forma a seguir.

Para as colunas Auditoria Interna e Auditoria Externa, ambas sob a coluna Opinião⁷⁴, marcar os seguintes atributos:

C: concordo integralmente.

Quando a verificação proposta for entendida como necessária para o trabalho da auditoria de avaliação dos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro. Assume-se, então, que a ausência dessa verificação prejudicaria, a emissão de opinião sobre a adequação desses controles.

D: discordo totalmente.

Quando a verificação proposta for entendida como não-necessária para o trabalho da auditoria de avaliação dos controles internos de PLD. Assume-se, então, que a ausência dessa verificação não prejudicaria a emissão de opinião sobre a adequação dos referidos controles internos. Aplica-se também para o caso de ser entendido que a verificação proposta foge ao escopo do trabalho da auditoria.

CR: concordo com ressalvas.

Quando a verificação proposta for entendida como necessária para o trabalho da auditoria de avaliação dos controles internos de PLD. Assume-se, no entanto, que tal verificação pode ser suprida por outra constante do questionário, sem maiores prejuízos para a emissão de uma opinião, ou que tal verificação deve ser parcialmente alterada.

Visando a colher subsídios para uma eventual alteração do roteiro de entrevista, solicitou-se a inserção de justificativas para as questões objeto de discordância.

⁷³ Apêndice 3

⁷⁴ A avaliação deve levar em conta se o trabalho de auditoria deve contemplar tais verificações. A avaliação não deverá levar em conta se a instituição financeira auditada deve adotar todos os procedimentos objeto da verificação.

Os especialistas foram também solicitados a se manifestar quanto ao grau de importância que cada uma das questões apresenta na prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Tal manifestação deu-se na forma de atribuição de pesos, de acordo com os seguintes critérios:

- **Peso 1:** atribuído ao item que, embora considerado como de inclusão necessária no trabalho da auditoria de avaliação dos PLD, cobre um aspecto cuja não-observância pela instituição financeira auditada representa uma deficiência de baixa importância;
- **Peso 2:** atribuído ao item que, embora considerado como de inclusão necessária no trabalho da auditoria de avaliação dos PLD, cobre um aspecto cuja não-observância pela instituição financeira auditada representa uma deficiência de média importância;
- e
- **Peso 3:** atribuído ao item que, embora considerado como de inclusão necessária no trabalho da auditoria de avaliação dos PLD, cobre um aspecto cuja não-observância pela instituição financeira auditada representa uma deficiência de alta importância.

6.4 Sistema de ponderação

No tocante ao peso de cada questão, o resultado final é o obtido pelo valor da média aritmética dos diversos pesos atribuídos pelos especialistas, observando-se as faixas de média abaixo:

A soma de todos os pesos é o valor limite de avaliação. Esse valor é dividido em cinco partes, sendo atribuídos aos quintis os conceitos da Tabela 4 a seguir.

Tabela 4: Quadro de conceitos

Quartil	Faixa de valores	Conceito
<i>Primeiro</i>	[0, 2)	<i>Péssimo</i>
<i>Segundo</i>	[2, 5)	<i>Ruim</i>
<i>Terceiro</i>	[5, 6)	<i>Regular</i>
<i>Quarto</i>	[6, 8)	<i>Bom</i>
<i>Quinto</i>	[8, 10)	<i>Ótimo</i>

A faixa de valores representa o resultado percentual da aplicação do roteiro de entrevista validado. Por exemplo, no primeiro quartil, estão incluídos resultados que variam de 0% a 20% de utilização, nos trabalhos da auditoria entrevistada, das verificações propostas.

Com base na validação das questões do roteiro de entrevista e da atribuição de pesos, reuniram-se as condições necessárias para a obtenção de resultados que, uma vez analisados, possibilitam avaliar o grau de adequação dos trabalhos das firmas de auditoria.

6.5 Resultado da validação do questionário

O Apêndice 4 mostra o roteiro de entrevista alterado em razão das observações dos especialistas e dos pesos definidos para cada verificação.

O resultado da validação implicou a redução significativa do número de verificações – de 86 para 46 –, principalmente em razão do critério adotado para a exclusão dessas verificações.

Esse critério consistiu na exclusão das verificações que foram objeto de discordância por parte de qualquer um dos validadores, independentemente da opinião dos demais validadores sobre essas mesmas verificações.

Ou seja, se 13 dos 14 validadores manifestassem concordância com a verificação proposta e o validador restante manifestasse discordância, a verificação seria excluída do questionário.

Embora esse critério possa parecer excessivo, ele possibilita dar ao questionário uma maior representatividade no resultado de sua aplicação. Além disso, a versão final não foi comprometida por essas exclusões, já que as questões restantes abrangem todos os aspectos que foram levados em conta na formulação do questionário.

Cabe ressaltar, no entanto, que algumas das verificações as quais foram objeto de discordância não necessariamente foram excluídas. O motivo da não-exclusão foi a realização de alterações, em atendimento às observações feitas pelo validador discordante, na redação da verificação.

Por exemplo, a verificação “... a ferramenta possui relatórios ou opções de consulta que permitem, a partir do nome ou do CPF ou do CNPJ do cliente, verificar se o cliente já teve alguma movimentação submetida anteriormente à análise” foi objeto de discordância por um dos validadores, mas mantida após promovida alteração em sua redação que corrigiu a deficiência apontada pelo validador.

A manifestação de discordância foi:

“Por que não por conta ou por nome? *Softwares* estrangeiros não trabalham exclusivamente com o conceito de “*tax id number*” (CPF e CNPJ), mas principalmente por nome, conta e conceito de entidade externa, além do conceito de “grupo de contas”. A exigência legal é que todo cliente deve ter CPF ou CNPJ, mas não que as consultas se dêem dessa maneira. Esse tipo de exigência pode acarretar prejuízos enormes para os bancos com a aquisição de softwares que não atendem essa premissa.”

Ou seja, não houve discordância quanto à necessidade de a ferramenta contar com uma opção de consulta de eventuais exames anteriores para um determinado cliente, mas sim de essa opção ser limitada ao CPF ou CNPJ.

Dessa forma, alterou-se a redação para a inclusão de outras possibilidades de efetivação de consulta (nome e conta) e manteve-se a verificação no questionário.

O resultado da validação, a manifestação de discordância dos validadores e a decisão adotada em razão da discordância são mostrados a seguir.

Item 2 : “...esses documentos não são simples reproduções das normas emitidas pelos diversos órgãos reguladores”: item excluído, em razão das discordâncias de dois dos quatorze validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- avaliação intangível se apenas documental. Deve-se, na verdade, verificar se a cultura de prevenção à lavagem de dinheiro foi instalada; e
- avaliação já coberta nas demais perguntas.

Item 7: “...estão incluídas restrições - oriundas da preocupação com a prevenção da "lavagem" de dinheiro - quanto à realização de operações com determinados tipos de clientes.” : item alterado e incluído no bloco "Ferramentas de controle, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- a inclusão de restrições dentro da política institucional é algo que pode expor a instituição. Essas restrições não deveriam estar expressas, mas praticadas. Sugere incluir o item em um teste específico; e
- a inclusão de restrições em política institucional pode dar conotação de discriminação. Sugere que seja considerado parâmetro da ferramenta de controle.

Item 8: “...são estabelecidos procedimentos especiais para PEPs (*Politically Exposed Persons*).”: item alterado e incluído no bloco "Ferramentas de controle, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram as mesmas do item 7.

Item 9: “...existe Comitê para decisão sobre a comunicação ou não de indícios ao Banco Central.” : item alterado, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi a não-indispensabilidade de um comitê, embora reconhecida a importância de uma decisão colegiada. O importante é, alegou o validador, a existência de uma área de prevenção da “lavagem” de dinheiro experiente e atuante. Esse item foi alterado para “...existe Comitê ou mesmo um fórum de discussão não formalizado para decisão sobre a comunicação ou não de indícios ao BC”.

Item 10: “...existe política de encerramento de contas denunciadas por suspeita de “lavagem” de dinheiro.” : item excluído, em razão das discordâncias de três dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- não existir exigência legal para o encerramento de contas de clientes que tiveram suas operações comunicadas por suspeita de “lavagem” de dinheiro;
- ser prejudicial às investigações posteriores por parte dos órgãos reguladores e pelo Coaf;
- ser difícil justificar o encerramento de relacionamento com um cliente comunicado sem deixá-lo perceber essa situação (comunicação de transações suspeitas);
- ser temerário e desaconselhável, por questões de segurança pessoal dos envolvidos no processo de encerramento e por questões de sigilo, todo e qualquer procedimento de encerramento de conta de suspeito de “lavagem” de dinheiro, exceto se a conta apresentar infringência à Resolução 2.035/93; e
- tratar-se de situação que deve ser analisada caso a caso; além disso, as questões atinentes à política institucional devem ser de caráter mais macro.

Item 13: “... existem restrições ao uso de cofres de aluguel”: item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. A justificativa para a discordância foi: item excessivamente específico.

Item 14: “... existem restrições a aceitação de clientes espontâneos (no caso de bancos que trabalham com clientela diferenciada)”: item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- tratar-se de item excessivamente específico; e
- não dever haver restrição, mas maior cuidado nas verificações e nas identificações. Deve haver acompanhamento da conta desses clientes por determinado período.

Item 16: “... a área responsável pela prevenção da “lavagem” de dinheiro está subordinada diretamente à Presidência ou ao Conselho de Administração” item excluído, em razão das discordâncias de três dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- não considerar indispensável uma linha de reporte direta à presidência ou ao Conselho de Administração. A presidência e o conselho devem assegurar que a área responsável

pelo programa de prevenção e combate da “lavagem” de dinheiro tenha senioridade (sic) e liberdade para atuar; e

- não haver exigência legal nesse sentido

Item 17: “... a área responsável pela prevenção da “lavagem” de dinheiro não possui atribuições outras que as de *compliance*” : item excluído, em razão das discordâncias de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi o entendimento de a referida unidade não poder ter outras atividades conflitantes, mas não necessariamente restringir suas atividades à prevenção da “lavagem” de dinheiro. Essa restrição seria um exagero.

Item 21: “...o Diretor responsável por assuntos relativos à Circular 2852 toma conhecimento, antes do Comitê, dos casos que serão levados àquele órgão deliberativo.”: item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- ser uma premissa não viável, dependendo do porte da instituição. Apenas os acasos mais importantes deveriam ser direcionados a esse diretor; e
- entender como não-necessário esse conhecimento prévio por parte desse diretor. O importante é o diretor zelar pela implementação de estrutura eficiente de controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Item 22: “... o Diretor responsável por assuntos relativos à Circular 2852 não é também diretor de área de negócios.”: item excluído, em razão das discordâncias de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: inexistir norma que restrinja essa situação.

Item 23: “... existe ferramenta informatizada de detecção e seleção de operações suspeitas”: item alterado, em razão das discordâncias de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi a possibilidade de uma instituição financeira poder optar por realizar todos os procedimentos de detecção, análise e comunicação de casos suspeitos/atípicos de forma não-informatizada. Segundo o validador, o importante a ser avaliado é se o grau de informatização/automatização dos procedimentos é adequado à quantidade e à complexidade das operações atípicas/suspeitas às quais a instituição financeira está exposta. A alteração desse item consistiu na exclusão da palavra “informatizada”.

Item 24: “... (inexistindo ferramenta informatizada), o registro das operações capturadas está armazenado, de maneira centralizada, em arquivo eletrônico”.: esse item não foi objeto de discordância, mas foi solicitada e providenciada a alteração da sua redação, novamente em função do termo eletrônico.

Item 25: “... a análise pelo gerente de relacionamento ou funcionário instado a se manifestar sobre a operação é feita mediante formulário eletrônico.”: item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a possibilidade de uma instituição financeira poder optar por realizar todos os procedimentos de detecção, análise e comunicação de casos suspeitos/atípicos de forma não-informatizada. A alteração consistiu na exclusão do termo “formulário eletrônico”.

Item 26: “... a ferramenta possui relatórios ou opções de consulta que permitem , a partir do nome ou do CPF ou do CNPJ do cliente, verificar se o cliente já teve alguma movimentação submetida anteriormente à análise.”: item alterado, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a existência de *softwares* estrangeiros que não trabalham exclusivamente como o conceito de *tax id number* (CPF e CNPJ), mas, principalmente, por nome, conta e conceito de entidade externa, além do conceito de “grupo de contas”. Além disso, afirmou o validador, não há exigência legal obrigando que as consultas dêem-se dessa forma. Esse item foi alterado para incluir as modalidades de consulta propostas pelo validador : pesquisa por nome e por número de conta.

Item 27: “... existe campo no formulário, eletrônico ou não, que permita ao gerente, e às outras instâncias cuja manifestação seja solicitada, manifestar-se detalhadamente sobre o cliente e/ou a operação por este efetuada.”: item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- não haver amparo legal para essa exigência. Conforme o validador, o Brasil é um dos poucos países que se utilizam desse procedimento; e
- ser possível a uma instituição a realização não-automatizada de todos os procedimentos de detecção, análise e comunicação de casos suspeitos.

Item 29: “... a ferramenta captura operações em espécie acima de R\$10.000,00.”: item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. Não foi apresentada qualquer justificativa para a discordância.

Item 31: "... a ferramenta captura movimentações outras que não as em conta corrente.": item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. A justificativa para as discordâncias foi o entendimento de uma maior objetividade dos itens propostos.

Item 32: "... existem controles específicos para clientes cujas atividades são mais propícias à prática de "lavagem" de dinheiro." item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a não-necessidade de especificidade desse tipo de monitoramento, pois os indícios de movimentação suspeita podem ser detectados normalmente por um bom sistema de detecção. Esse monitoramento específico, segundo o validador, seria um algo a mais.

Item 36: "... a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para contas correntes movimentadas por procuradores." item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: não considerar significativa a verificação proposta, pois, a partir dos indícios e do parecer do gerente, pode-se chegar a essa identificação. O procurador seria apenas um agravante numa detecção de caso suspeito e não uma razão isolada para uma suspeita, afirmou o validador.

Item 39: "... a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para clientes detentores de mais de uma conta corrente.": item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. A justificativa para as discordância foi a irrelevância da verificação proposta.

Item 41: "... a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para detecção de eventual estruturação de depósitos em espécie que busque evitar o registro solicitado pela Carta-Circular Bacen n.º 3.098/03." item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: trata-se de exigência normativa que, na prática, não agrega nada se analisada isoladamente e em tempo real.

Item 42: "... as contas de não-residentes (CC5) são utilizadas também por clientes não correntistas." item excluído, em razão das discordâncias de três dos validadores. Dois desses três validadores não apresentaram justificativas para a discordância. O validador restante

alega que essas contas já possuem regras rígidas de movimentação que são registradas no Sisbacen.

Item 46: "... as vendas de dólar-turismo são realizadas com clientes não correntistas." item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: ser um paradigma o conceito de correntista e o de não-correntista. O importante seria, segundo o validador, existir uma correta identificação do cliente e controles adequados para acompanhamento de movimentações.

Item 48: "... clientes denunciados por indícios de "lavagem" de dinheiro mas que não tiveram suas contas encerradas são objeto de controle apartado." item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- não haver motivo para esse controle apartado, uma vez que o órgão regulador já foi comunicado. As providências seguintes são de responsabilidade do regulador e dos demais órgãos governamentais responsáveis pela prevenção da "lavagem" de dinheiro. O controle apartado seria uma redundância; e
- reportar casos suspeitos é responsabilidade do banco; investigar e tomar providências é responsabilidade do Coaf.

Item 53: "... não são aceitos depósitos em espécie ou provisão para saque ou saque, em valores superiores a R\$ 100.000,00, caso o depositante ou o provisionador ou o sacador recuse-se a informar a origem ou destinação dos recursos; informações estas demandadas pela Carta-Circular Bacen n.º 3.098/03." item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. A justificativa para as discordâncias foi a inexistência de amparo legal.

Item 55: "... os procedimentos de abertura de conta corrente são capazes de detectar se o cliente proponente já possui conta na instituição." item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- não adiantar saber se o cliente já tem conta. O importante é saber se os procedimentos para a abertura e a aceitação do cliente estão sendo devidamente cumpridos; e
- ser irrelevante.

Item 58: "... é exigido, quando da abertura de conta ou do início de relacionamento com o cliente, informação - devidamente comprovada - de renda (PF) ou faturamento (PJ)." item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a legislação não deixa claro o termo "capacidade econômico-financeira do cliente". O validador alega, também, que tomar por base apenas o patrimônio do cliente, o qual pode ter sido gerado ilegalmente num passado distante, pode fazer com que a movimentação desse cliente seja considerada compatível, pois o dinheiro foi lavado antes de sua entrada na instituição.

Item 60: "... se a instituição conta com equipamentos e com pessoas treinadas para verificação da autenticidade da documentação utilizada na abertura de contas.": item excluído, em razão das discordâncias de quatro dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- ser utopia esperar que a instituição possua técnicos em todas as suas agências, apesar de existir treinamento para tal finalidade;
- ser impraticável; e
- duvidar da existência de equipamentos capazes de verificar a autenticidade de documentos.

Item 61: "... se existe rotina de visitas a clientes PJ, previamente à abertura de conta." item excluído, em razão das discordâncias de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi sucinta: ser impraticável.

Item 62: "... se as visitas realizadas a clientes estão registradas em relatórios.": item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- ser prática utilizada no passado e abandonada em razão do enorme desgaste gerado com os clientes; e
- ser um controle bem-vindo, mas não obrigatório. O gerente deve demonstrar conhecer o cliente e sua atividade.

Item 65: "... a autorização da movimentação de conta ou de realização de negócios só se dá após a aprovação por unidade outra que não a que recepcionou o cliente." item excluído, em razão das discordâncias de três dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- o gerente é treinado para analisar o início de relacionamento e possui alçadas para determinadas atividades e negócios. Casos diferentes são autorizados por alçada superior;
- a unidade responsável pela abertura da conta, contando com as cautelas já mencionadas nos itens anteriores, não precisa de autorização para movimentação da conta; e
- a impraticabilidade desse procedimento.

Item 66: "... existe rotina de rodízio de gerentes, principalmente daqueles lotados em agências situadas em fronteiras ou em locais que sabidamente são propícios à prática de "lavagem" de dinheiro." : item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a dificuldade de se promover esse rodízio.

Item 67: "... o processo de seleção para admissão requer que o nome do candidato seja objeto de pesquisa no SERASA e de consulta a antecedentes criminais.": item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância não foi apresentada.

Item 68: "... se existe controle pela área de prevenção da "lavagem" de dinheiro de eventual concentração de operações, capturadas pela ferramenta de controle, em determinada agência ou determinado gerente de relacionamento." item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a inexistência de regulamentação a respeito. O validador afirma ser preciso haver uma diferenciação entre o que é ideal e o que é tangível, eficaz e eficiente, caso contrário será apenas mais um controle.

Item 70: "... existe controle apartado de movimentação das contas de funcionários.": item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância não foi apresentada.

Item 72: "... o código de ética trata também dos aspectos de prevenção da "lavagem" de dinheiro." item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. A justificativa para as discordâncias foi: o código de ética deve ser único e não tratado por assunto.

Item 74: "... o treinamento, quando da admissão do funcionário, é realizado em sala de aula ou se limita a treinamento via intranet ou recebimento de cartilha.": item excluído, em razão das discordâncias de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- ser inviável; e
- entender que deve ser avaliada a efetividade do treinamento em seu objetivo e não em sua forma. Dependendo da maneira como é desenvolvido, um treinamento à distância pode ser mais efetivo que um treinamento presencial.

Item 75: "... existem controles que identifiquem de imediato os funcionários ainda não treinados ou que não foram reciclados." : item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a inviabilidade desse controle em uma instituição de grande porte.

Item 76: "... existe treinamento específico para os funcionários responsáveis pela abertura de contas.": item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a necessidade de treinamentos genéricos, pois os rodízios de funções são constantes.

Item 77: "... existe treinamento específico para os caixas.": item excluído, em razão da discordância de dois dos validadores. As justificativas para as discordâncias foram:

- os treinamentos devem ser genéricos, pois os rodízios de funções são constantes; e
- os treinamentos específicos são para gerentes, para os demais funcionários treinamento é padrão.

Item 79: "... existe treinamento específico sobre o uso da ferramenta de controle ou que forneça ao responsável pela análise da movimentação sob suspeita os aspectos que devam ser considerados nessa análise.": item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância não foi apresentada.

Item 80: "... é realizada auditoria interna específica nos controles/procedimentos de prevenção da "lavagem" de dinheiro." item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: não caber à auditoria externa essa verificação.

Item 81: “... os auditores estão familiarizados com a ferramenta de detecção de operações suspeitas.” item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: não caber à auditoria externa essa verificação.

Item 83: “... a ferramenta de detecção de operações suspeitas, no caso de informatizada, realmente varre todos os sistemas previstos.”: item alterado, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a inexistência da definição de “sistemas previstos” e a inexistência de padrão nesse sentido.

A alteração consistiu na exclusão do termo “todos os sistemas previstos”. A verificação proposta passou a considerar a varredura dos sistemas que a ferramenta de captura se propõe cobrir.

Item 84: “... os funcionários estão devidamente treinados. (Realização de entrevistas com funcionários diversos que lidam diretamente com clientes).”: item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: o treinamento deve ser genérico, pois os rodízios de funções são constantes.

Item 85: “... os cadastros contam com informações além daquelas exigidas pelos órgãos reguladores (ex.: renda e faturamento).” item excluído, em razão da discordância de um dos validadores. A justificativa para a discordância foi: a necessidade de deixar claro o termo “capacidade econômico-financeira do cliente”. O validador afirma que tomar por base apenas o patrimônio do cliente, o qual pode ter sido gerado ilegalmente num passado distante, pode resultar em considerar compatível a movimentação desse cliente, pois o dinheiro foi lavado antes de sua entrada na instituição.

6.6 Amostragem

A Tabela 5 a seguir contém a relação de dez bancos comerciais autorizados a operar em câmbio em atividade no país, em dezembro de 2004, que respondem por cerca de 56% do montante de operações no mercado de câmbio de taxas livres, e a relação das firmas de auditoria responsáveis pela avaliação das demonstrações financeiras de oito desses bancos.

Tabela 5 - Amostra

BANCOS	FIRMAS DE AUDITORIA
ABN AMRO	ERNST&YOUNG
BANKBOSTON	KPMG
BICBANCO	PRICEWATERHOUSE
BNP	
BRADESCO	
CALYON	
CITIBANK	
ITAÚ	
SANTANDER	
UNIBANCO	

São unidades amostrais desta pesquisa os bancos comerciais (bancos com carteira de depósitos a vista) que possuem carteira de câmbio. Essa delimitação deve-se ao fato de serem tais instituições aquelas que reúnem uma série de características, inexistente ou mais limitada nos demais tipos de bancos, que as tornam atraentes a pessoas interessadas em “lavar” dinheiro, em razão de fornecerem uma gama mais variada de produtos, possuírem uma maior abrangência geográfica (agências em diversos locais do país), e por serem, em razão da autorização para operarem em câmbio, ágeis na realização de transferência de recursos para o exterior.

Características de atração que são reconhecidas pelas instituições bancárias. Conforme Hijjar (2004), 90% dos bancos pesquisados – a amostra de Hijjar foi composta por 60 bancos (31% dos bancos ativos à época –concordam que o risco de um banco ser utilizado por lavadores de dinheiro aumenta no caso de bancos que trabalham com depósitos a vista e/ou realizam operações de câmbio.

6.7 Critérios para avaliação dos resultados das entrevistas

O processo de análise dos resultados consistiu em:

- atribuir o valor 0 (zero) para as verificações propostas que tiveram NÃO como resposta, e o valor 1 (um) para as verificações propostas que tiveram SIM como resposta;
- multiplicar, para cada questão, o valor obtido em função da resposta SIM ou NÃO pelo peso correspondente (1 ou 2 ou 3);
- somar todos os valores obtidos de acordo com os passos anteriores;
- dividir, pelo peso total, o resultado dessa soma; e
- comparar o valor obtido (resultado percentual) com a escala de avaliação.

7 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Quando da realização das entrevistas, os respondentes foram informadas de que os resultados obtidos seriam divulgados sem a citação do nome da respectiva entidade.

Por essa razão, às entidades avaliadas foram atribuídos códigos – IF, para as unidades de auditoria interna; e AE, para as firmas de auditoria externa – seguidos de número que levaram em conta a ordem de realização da entrevista.

Dessa forma, por exemplo, a primeira auditoria interna pesquisada recebeu o código IF-1 e a primeira auditoria externa, o código AE-1.

Os resultados foram divididos em: resultados das auditorias internas; e resultados das auditorias externas, sendo que a identificação dos itens não observados pelas auditorias, internas ou externas, é aquela que consta no campo Item do Apêndice 4.

7.1 Resultados das auditorias internas

IF-1 : não realizou trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Essa situação não significa que as verificações constantes no roteiro de entrevista não têm sido observadas por IF-1. Nas avaliações de determinadas unidades, IF-1 realiza algumas dessas verificações. Por exemplo, quando da auditoria em agências, constam, nos trabalhos da auditoria interna, a avaliação de procedimentos de política “conheça-seu-cliente” e de análises das operações capturadas pela ferramenta de detecção de operações suspeitas que foram avaliadas pelos gerentes.

Conforme cronograma apresentado durante a entrevista, está programada, para o primeiro semestre de 2005, a auditoria, de maneira abrangente e específica, dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

IF-2: realizou, em 2004, trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, IF-2 obteve 103 dos 133 pontos possíveis, correspondendo a 77,44% das verificações propostas, o que equivale ao conceito BOM, indicando que IF-2 reúne condições de emitir uma opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro e, portanto, de contribuir para a mitigação dos riscos de reputação e legal associados.

Os itens não-observados do Apêndice 4 foram: 15, 17, 21, 24, 25, 26, 34, 35, 37, 44 e 46.

Entre esses itens, existem verificações realizadas quando da auditoria em produtos ou em unidades específicas. Por exemplo, os itens referentes à política “conheça-seu-cliente” são objeto de verificação nas agências, bem como os itens relativos a determinadas operações de câmbio (doações, pagamento antecipado). São exemplos de itens observados nessas verificações não específicas: 24, 25, 26, 34, 35, 37 e 44.

IF-3 : realizou, em 2004, trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, IF-3 obteve 120 dos 133 pontos possíveis, correspondendo a 90,23% de verificações propostas, o que equivale ao conceito ÓTIMO, indicando que IF-3 reúne condições de emitir uma opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro e, portanto, de contribuir para a mitigação dos riscos de reputação e legal associados.

Os itens não-observados do Apêndice 4 foram: 17, 18, 25, 26 e 29.

Entre esses itens, existem verificações que são efetuadas quando da auditoria em produtos ou unidades específicas. Por exemplo, os itens 25 e 26, referentes a determinadas operações de câmbio (doações, pagamento antecipado), são observados pela instituição, quando da auditoria do setor responsável pela condução das operações de câmbio.

IF-4: não realizou trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Embora não tenha sido realizado esse trabalho específico, IF-4 relaciona – quando da verificação de produtos específicos (por exemplo, operações de câmbio) ou de unidades outras que não a gestora do processo de prevenção da “lavagem” de dinheiro (por exemplo, agências) –, entre suas verificações, algumas das questões constantes no roteiro de entrevista.

Conforme apresentado na entrevista, está em estudo, com previsão de conclusão no segundo semestre de 2005, a verificação específica dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

A área de auditoria tem bastante experiência em prevenção da “lavagem” de dinheiro, em razão de ter sido, até o ano de 2004, a entidade gestora desse processo de prevenção.

IF-5: a instituição financeira, quando consultada para a realização de entrevista, informou não possuir unidade de auditoria interna. Essa função é desempenhada pela firma de auditoria externa AE-3.

AE-3 avaliou no segundo semestre de 2004, especificamente, os procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro. A divulgação do resultado está prevista para março de 2005.

IF-6: realizou em 2004, primeiro semestre, trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, IF-6 obteve 116 dos 133 pontos possíveis, correspondendo a 87,22% de verificações propostas, o que equivale ao conceito ÓTIMO, indicando que a IF-6 reúne condições de emitir uma opinião confiável sobre a adequação dos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro e, portanto, de contribuir para a mitigação dos riscos de reputação e legal associados.

Os itens não-observados do Apêndice 4 foram: 17, 18, 25, 26, 35 e 46.

Entre esses itens, existem verificações que são efetuadas quando da auditoria em produtos ou unidades específicas. Por exemplo, os itens 17, 25 e 26, referentes a determinadas operações de câmbio (doações, pagamento antecipado, etc.), são observados quando da auditoria da área responsável pela condução das operações de câmbio.

IF-7: realizou, em 2004, trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Além disso, a auditoria externa AE-3 apresentou, em 2003, um relatório tratando especificamente dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, dentro do seu trabalho de avaliação das demonstrações financeiras.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, IF-7 obteve 125 em 133 pontos possíveis, correspondendo a 93,98% das verificações propostas, o que corresponde ao conceito ÓTIMO, indicando que IF-7 interna reúne condições de emitir uma opinião confiável sobre a adequação dos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro e, portanto, de contribuir para a mitigação dos riscos de reputação e legal associados.

Os itens não-observados do Apêndice 4 foram: 18, 19 e 20.

IF-8: realizou, em 2004, trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

IF-8 possui, também, plano de auditoria que consiste na aferição trimestral, por meio de testes, de alguns procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, tais como a verificação de dossiês de casos analisados e considerados não-suspeitos.

Uma vez que, de acordo com a política da instituição, é considerada inadmissível a existência de quaisquer restrições aplicadas especificamente a um determinado tipo de clientela, o item 36 (“... existe lista – ainda que não formalizada – de clientes proibidos de abrir conta na instituição ou de com ela operar.”) foi, por solicitação de IF-8 excluída do questionário.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, IF-8 obteve 119 em 130 pontos possíveis, correspondendo a 91,54% das verificações propostas, o que equivale ao conceito

ÓTIMO, indicando que IF-8 reúne condições de emitir uma opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção à “lavagem” de dinheiro e, portanto, de contribuir para a mitigação dos riscos de reputação e legal associados.

Os itens não-observados do Apêndice 4 foram: 18, 23, 25 e 26. No entanto, os itens 25 e 26 são observados em auditoria específica da área responsável pela condução das operações de câmbio.

IF-9: não realizou trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Diante da afirmação do entrevistado de que a instituição possui forte cultura de prevenção da “lavagem” de dinheiro e controles específicos, nas diversas unidades de negócio, voltados para essa prevenção e que são periodicamente auditados pela auditoria interna, o roteiro de entrevista foi então aplicado.

Essa aplicação teve o intuito de verificar se a reunião dos resultados dessas diversas auditorias, em um relatório único, seria capaz de fornecer uma opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

O resultado foi 119 em 133 pontos possíveis, equivalente ao conceito ÓTIMO, indicando que IF-9 reúne condições de emitir – caso decida-se pela adoção de uma verificação específica que contemple os diversos itens verificados na auditoria das diversas unidades de negócio – uma opinião sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

No entanto, para fins de consolidação dos resultados, IF-9 foi considerada como não tendo realizado auditoria específica.

IF-10 : realizou, em 2002, trabalho específico de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, IF-10 obteve 130 pontos em 133 possíveis, correspondendo a 97,74% das verificações propostas, o que equivale ao conceito ÓTIMO, indicando que IF-10 reúne condições de emitir uma opinião confiável sobre a

adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro e, portanto, de contribuir para a mitigação dos riscos de reputação e legal associados.

O único item não-observado foi o 21 (verificar se o extrato de conta-corrente diferencia saque em espécie de saques efetuados mediante cheques de outros clientes da instituição).

7.2 Resultado das auditorias externas

AE-1: não foi contratada para a realização de auditoria específica nos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, nem possui roteiro de trabalho voltado especificamente para a avaliação desses controles.

AE-1 realiza algumas das verificações constantes do roteiro de entrevista quando da avaliação de uma ou mais unidades de negócios, por ocasião dos trabalhos de auditoria voltados para a emissão de parecer sobre as demonstrações financeiras. Essas verificações, no entanto, não têm como foco a prevenção da “lavagem” de dinheiro.

AE-1 manifestou-se favorável a uma definição mais clara da necessidade de avaliação dos controles internos de prevenção à “lavagem” de dinheiro, sugerindo a emissão de norma que demande um relatório circunstanciado sobre esses controles.

AE-2: não foi contratada para a realização de auditoria específica nos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, nem possui roteiro de trabalho voltado especificamente para a avaliação desses controles.

De modo idêntico a AE-1, AE-2 realiza, também sem foco na prevenção da “lavagem” de dinheiro, algumas das verificações constantes no roteiro de entrevista, quando da avaliação de uma ou mais unidades de negócios, por ocasião dos trabalhos de auditoria voltados para a emissão de parecer sobre as demonstrações financeiras.

Embora não prevista inicialmente, decidiu-se, em virtude do interesse do entrevistado, pela aplicação do roteiro de entrevista, com o objetivo de avaliar se essas verificações nas unidades de negócios levam em conta aspectos que poderiam, uma vez colhidos os resultados esparsos

e reunidos em documento único, permitir a emissão de opinião confiável sobre a adequação dos controles de prevenção à “lavagem” de dinheiro.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, AE-2 obteve 56 pontos em 133 possíveis, correspondendo a 42,11% das verificações propostas, o que equivale ao conceito RUIM, indicando que o trabalho de AE-2 – sem foco em prevenção à “lavagem” de dinheiro, mas contendo algumas das verificações propostas no roteiro de entrevista – não permite a emissão de uma opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

AE-2, assim como AE-1, manifestou-se favorável a uma definição mais clara da necessidade de avaliação dos controles internos de prevenção à “lavagem” de dinheiro, sugerindo exigência legal nesse sentido.

AE-3: foi contratada para avaliação dos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro. Além disso, possui setor de consultoria que já foi contratado, por bancos, para o desenvolvimento e implementação de procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

É praxe de AE-3, quando do trabalho de avaliação das demonstrações financeiras, solicitar o preenchimento obrigatório de questionário criado especificamente para o levantamento das políticas e procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro implementados pelo banco auditado.

A partir das respostas desse questionário, AE-3 aprofunda-se ou não na verificação desses procedimentos. Caso decida-se pelo aprofundamento, AE-3 fornece, a critério da instituição auditada, um relatório sobre o resultado dessa avaliação.

AE-3 informou que a maior parte dos trabalhos de AE-3, que culminam na elaboração de um relatório de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, é realizado, por equipe especializada, quando da avaliação das demonstrações financeiras e não em um trabalho específico.

Decidiu-se, portanto, verificar, por meio da aplicação do roteiro de entrevista, se esse trabalho é capaz de oferecer uma medida sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Como resultado da aplicação do roteiro de entrevista, AE-3 obteve 97 em 133 pontos possíveis, correspondendo a 72,93% das verificações propostas, o que equivale ao conceito BOM, indicando que AE-3 reúne condições de emitir uma opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro e, portanto, de contribuir para a mitigação dos riscos de reputação e legal associados.

Quando confrontadas as questões constantes no roteiro de entrevista com as no questionário aplicado por AE-3 no início dos trabalhos de avaliação das demonstrações financeiras, o resultado obtido foi 61 em 124 pontos possíveis (foram excluídas as questões relativas a Testes), correspondendo a 49,19% das verificações propostas, o que equivale ao conceito RUIM, indicando a incapacidade do questionário de AE-3 em avaliar, por si só, a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

8 CONCLUSÃO

As normas do Banco Central relativas a controles internos (Resolução 2.554/98) e à prevenção da “lavagem” de dinheiro (Circular 2.852/98) demandam das instituições financeiras a implementação de controles internos voltados para a mitigação dos riscos de suas operações.

Os riscos de reputação e imagem são dois desses riscos. Eles são fortemente afetados, respectivamente, por casos de “lavagem” de dinheiro realizada por intermédio da instituição que se tornam públicos e por identificação, pelos diversos órgãos supervisores (Bacen, CVM, Susep), de deficiências de controles ou de não-cumprimento daquelas normas.

Esses riscos são significativamente reduzidos mediante a implementação de controles que considerem os principais aspectos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

No entanto, esses aspectos não estão explicitamente descritos em norma única ou em publicação única de referência. Os diversos organismos internacionais, e mesmo o Banco Central, emitem orientações, em sua maioria, de caráter genérico, sem entrar em detalhes operacionais. Cabe às instituições financeiras conhecer os seus clientes e seus negócios, e implementar medidas que busquem atender a essas orientações.

Por exemplo, a literatura consagrada de “lavagem” de dinheiro requer das instituições a adoção da política “conheça-seu-cliente”, que, entre outros aspectos, trata dos procedimentos de aceitação de clientes. Essa literatura traz detalhes quanto aos documentos necessários de identificação de clientes e tipo de clientela que deve merecer uma maior atenção, mas os procedimentos internos que viabilizam essas medidas de prevenção estão, obviamente, a cargo das instituições financeiras.

Uma vez implementados os controles de prevenção da “lavagem” de dinheiro, as instituições financeiras são demandadas, por norma do Banco Central do Brasil, a promover auditoria desses controles, seja por intermédio de unidade própria de auditoria interna, seja por meio da contratação de auditores externos.

Assim, as auditorias reúnem atribuições que contribuem para a implementação de controles internos mais eficazes pelas instituições financeiras, caso adotem em seus trabalhos verificações que cubram os principais aspectos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

A avaliação do trabalho dessas auditorias, objeto dessa dissertação, requereu, em primeiro lugar, identificar quais seriam as verificações necessárias para a emissão de uma opinião confiável sobre a adequação dos controles de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

A identificação inicial, sem o concurso de quaisquer outros profissionais e levando em conta a coleta de informações dispersas na literatura, resultou em um questionário extenso, com 86 questões.

Buscando validar o questionário, ou seja, avaliar se o questionário é um instrumento reconhecidamente capaz de verificar a adequação dos trabalhos de auditoria interna e externa, obteve-se a opinião de especialistas. Ao término dessa etapa, comprovando a necessidade da validação, a quantidade de verificações foi reduzida a 46, sendo o critério adotado o de excluir qualquer verificação proposta que não fosse objeto de concordância unânime dos validadores.

Para a realização de entrevistas com o questionário validado, foram selecionados dez bancos com carteira comercial e autorizados a operar em câmbio. Esses bancos respondem por cerca de 56% das operações de câmbio do Mercado de Taxas Livres e por cerca de 40% das operações de câmbio do Mercado de Taxas Flutuantes. Dentre esses bancos, sete estão entre os dez detentores de maior participação nesses mercados. Além disso, nove desses bancos estão entre os 50 maiores bancos em ativos do país e possuem depósitos que, somados, representam 37,52% dos depósitos desses 50 bancos.

Quanto às firmas de auditoria externa, a amostra foi composta por três dessas empresas, tendo em vista serem elas as responsáveis pela auditoria de demonstração financeiras da maioria (oito em dez) das instituições financeiras que compõem a amostra. Além disso, essas firmas são responsáveis pela verificação das demonstrações financeiras (dados de fevereiro de 2004) de 26 das 50 maiores bancos, em ativos, no país.

Os resultados encontrados para as auditorias internas que realizaram trabalhos específicos de avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro mostram que essas unidades conduzem seus trabalhos por meio de verificações que possibilitam uma manifestação adequada sobre a qualidade dos controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro. Dessa forma, essas unidades contribuem para a mitigação dos riscos associados à “lavagem” de dinheiro e para uma maior eficácia do processo de combate à “lavagem” de dinheiro pelo sistema financeiro.

Essa situação foi a encontrada em seis dos dez bancos componentes da amostra, sendo que, dos 133 pontos máximos possíveis de serem obtidos por meio da metodologia de avaliação, o menor valor obtido foi 103 e o maior 130, os quais correspondem, respectivamente, aos conceitos BOM e ÓTIMO, sendo que cinco das seis auditorias internas avaliadas receberam o conceito ÓTIMO.

No entanto, verificou-se que, em quatro desses dez bancos, essas unidades não realizam nenhum trabalho de avaliação desses controles, sendo que somente agora (seis anos após a entrada em vigor da Resolução 2.554/98 e de Circular 2.852/98) estão cogitando na realização dessas verificações. A ausência de roteiro de trabalho não nos permitiu avaliar se os futuros trabalhos nesse sentido estão levando em conta as verificações do roteiro de entrevista. Contudo, as entrevistas mostraram que os auditores estão cientes da necessidade de grande parte dessas verificações.

Além disso, cabe destacar que, entre os bancos que contam com uma unidade de auditoria interna bem avaliada, está uma das instituições cuja participação no Mercado de Câmbio de Taxas Livres (MTL) está acima da 30ª posição, e que se situa entre o 20º e o 30º maiores bancos do país em ativos.

Entre os que ainda não tiveram seus controles de prevenção da “lavagem” de dinheiro avaliados pelas auditorias internas, está incluído um banco cuja participação se situa entre as 10 maiores no MTL e que, além disso, está entre os 15 maiores bancos do país em ativos.

Essa observação demonstra que não há um comportamento de prevenção da “lavagem” de dinheiro que possa ser atribuída ao porte da instituição ou ao seu volume de negócios.

Quanto à avaliação das auditorias externas, verificou-se que duas das três firmas não realizaram, até janeiro de 2005, nenhum trabalho específico de verificação dos procedimentos e dos controles de prevenção à “lavagem” de dinheiro e não contam com um roteiro de inspeção para essa verificação. Contudo, quando da análise de demonstrações financeiras, essas firmas de auditoria consideram, em seus trabalhos de avaliações de controles internos, algumas das verificações constantes no questionário.

Apenas uma das três firmas entrevistadas foi contratada com o propósito específico de avaliar os controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Entretanto, a contratação desses serviços, na maioria das vezes, ocorre por ocasião da avaliação das demonstrações financeiras, uma vez que essa firma aplica, quando dos trabalhos de avaliação das demonstrações financeiras, questionário voltada para avaliação dos controles de prevenção da “lavagem” de dinheiro. Com base nos resultados desse questionário, a firma de auditoria realiza o exame dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro e emite ou não, a critério da entidade auditada, relatório específico.

Aplicado o roteiro de entrevista, com o objetivo de avaliar o questionário inicial e os trabalhos posteriores da firma, constatou-se: que o questionário não permite a emissão de opinião confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro; e que os trabalhos posteriores levam em conta cerca de 73% das verificações constantes no roteiro de entrevista, o que equivale ao conceito BOM (a firma reúne condições de emissão de parecer confiável sobre a adequação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro).

Essa diferença de comportamento das firmas de auditoria pode ser reduzida em função de informações, obtidas nas entrevistas, a respeito de iniciativa recente (segundo semestre de 2004) do Ibracon de encaminhar ao Grupo de Trabalho de Instituições Financeiras (GT-1) – grupo de discussão composto por associados do IBRACON que se reúnem para debater assuntos relativos às instituições financeiras – um pedido de levantamento dos procedimentos adotados pelas diversas auditorias com respeito à verificação de controles internos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Consolidando essas informações, concluímos que há uma significativa disparidade de comportamento dos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio em relação à necessidade de demandar das suas unidades de auditoria interna ou dos auditores externos a avaliação de seus procedimentos de “prevenção” da lavagem de dinheiro.

Essa disparidade não é explicada pelo fato de os bancos serem de diferentes portes ou de operarem diferentes volumes nos mercados de câmbio, pois bancos de portes aproximados e/ou de volumes de operações de câmbio aproximados apresentaram disparidade de comportamento.

Essa situação, entretanto, tende a melhorar, pois as instituições apresentaram cronogramas de trabalho que prevêm a realização, em curto prazo, de auditoria específica nos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Aspecto positivo foi a evidenciação de que as unidades de auditoria interna, que já realizaram avaliação dos procedimentos de prevenção da “lavagem” de dinheiro, utilizam roteiro que lhes permitem emitir uma opinião confiável sobre a adequação desses procedimentos.

Quanto às auditorias externas, o julgamento fica parcialmente prejudicado por duas das três firmas avaliadas não terem sido contratadas para a realização de auditoria dos controles de prevenção da “lavagem” de dinheiro.

Contudo, a firma que realizou tal verificação adota roteiro que permite se pronunciar de maneira confiável sobre a adequação desses controles.

Finalmente, a iniciativa do GT-1 da Ibracon de levantar a prática das firmas de auditoria voltada para esses trabalhos, e a aparente conscientização das instituições avaliadas (auditorias internas e firmas de auditoria externa) de realização de avaliações específicas desses controles são medidas que contribuem para reduzir os riscos de os bancos comerciais autorizados a operar em câmbio serem utilizados por pessoas interessadas em “lavar” dinheiro.

REFERÊNCIAS

- ALBA, Ricardo M. *Evolution of methods of money laundering in Latin America*. **Journal of Financial Crime**. Oct.2002, p.137.
- ALBUQUERQUE, Vinícius. Japão suspende parte das operações do Citibank por suposta lavagem de dinheiro. **FolhaONLINE**, de 17/09/2004 – 09h21.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. *Comunicación N.º. 2001/36* – Uruguay: 29/03/2001.
- BANK Leumi in Switzerland linked to Money Laundering. **The Jerusalem Post**. Israel: 13/11/2001.
- BARROS, Marco Antônio de. *Lavagem de dinheiro – Implicações penais, processuais e administrativas*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.
- BIS(1988). *Prevention of Criminal Use of Banking System for the Purpose of Money Laundering*. **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements**. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf>>. Acesso em: 12/04/2004.
- BIS(1997). *Core principles for effective banking supervision*”. **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements**. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs30a.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.
- BIS(1998). *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations*. **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements**. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs40.htm>> . Acesso em: 12/04/2004.
- BIS(1998a). *Framework for the Evaluation of Internal Control Systems*. **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements**. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs33.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.
- BIS(2000). *Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors.*: **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements**. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ>>. Acesso em: 12/04/2004.

BIS(2001a). *Customer due diligence for banks.* **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>>. Acesso em: 12/4/2004.

BIS(2001b). *Internal audit in banks and the supervisor relationship with auditors.* **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs84.htm>> . Acesso em: 12/4/2004.

BIS(2002a). *The Relationship between Banking Supervisors and Bank's External Auditors.* **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs87.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.

BIS(2002b). *Internal Audit in Banks and the Supervisors Relationship with Auditors: A Survey.* **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs92.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.

BIS(2003). *The Compliance function in banks.* **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs103.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.

BIS(2003a). *The Consolidated KYC Risk Management.* **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs101.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.

BIS(2003b). *Shell banks and booking offices.* **Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs95.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.

BIS(2004). *The Basel Committee on Banking Supervision.* **Basiléia: Basel Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements.** Disponível em: <<http://www.bis.org/bcbs/aboutbcbs.htm>>. Acesso em: 12/04/2004.

BOYNTON, William C. et al. *Auditoria.* São Paulo: Editora Atlas, 2002.

BRASIL(2003). Ministério da Justiça. *Relatório da Comissão instituída para tratar de questões referentes aos crimes de lavagem de dinheiro.* Conselho de Justiça Federal. Centro de Estudos Jurídicos. Brasília, 2003.

- BRASIL (2004). Ministério da Justiça. **Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro ENCLA 2004**. Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/drci/arquivos%20iniciais/ENCLA-2004.pdf>>
- BURNETT, Victoria; FRANCE, Mike. *Corporate America's Colombian Connection*. *Business Week*. 08/12/1997, p. 42- 43.
- CANZIAN, Fernando. EUA apontam falha no combate à lavagem de dinheiro. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 09/09/2003.
- CARMINES, E.G. & ZELLER, R.A. (1979) *Reliability and validity assessment. Quantitative Applications in the Social Sciences Series*, v.17, Newbury Park (CA): Sage Publications.
- CLARK, Danial M. *Auditors adapt to New Risks* [2]. *ABA Banking Journal. American Bnakers Association*: Sep 1987, p 36-39.
- COAF (1999). "Lavagem de Dinheiro: um Problema Mundial". Brasília: UNODCCP.
- COAF. Relatório de atividades 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf>>. Acesso em: 12/04/2004.
- CONSULTOR JURÍDICO. Disponível em: <<http://www.>>. Acesso em: 17/8/2004.
- COUNCIL OF EUROPE. Committee of Ministers. *Recommendation No.(80) 10*, de 27.06.1980. Disponível em : <<http://www.coe.int>>. Acesso em: 14/02/2004.
- CRUZ, Valdo; RODRIGUES, Fernando. CPI vai atrás do dinheiro desviado. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.12, 09/09/1997.
- CUNNINGHAM, Lawrence A. *The Appeal and Limits of Internal Controls to Fight Fraud, Terrorism, Other Ills*. *Journal of Corporation Law*. Winter 2004, p. 267.
- FATF(n.d). *Basic Facts about Money Laundering*. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/MLaundering_en.htm>. Acesso em: 13 de junho de 2002.

FATF(2004a). *Report on Money Laundering Typologies 2003-2004*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/fatf>>. Acesso em 15/04/2004

FATF(2004b). *The Forty Recommendations*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/fatf>>. Acesso em 15/04/2004

FATF(2004c). *Special Recommendations on Terrorist Financing*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/fatf>>. Acesso em 15/04/2004

FEDERAL RESERVE BOARD (1998). *Testimony of Herbert A. Biern before the Committee on Banking and Financial Services, US House of representatives*. Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov:80/Board/Docs/Testimony/1998;19980611.html>>. Acesso em: 12/04/2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado Financeiro. Produtos e Serviços**. São Paulo: Qualitymark Editora, 2002.

FSA(2003). *FSA fines Abbey national companies £2,320,000*. FSA – Press Release. Disponível em: <<http://www.fsa.gov.uk/pubs/press/2003/132.html>>. Acesso em: 12/04/2004.

GEORGIADIS, George B. *Audit Procedures*. Harcourt, 1996.

GRACIAN, Baltazar. **A Arte da Prudência**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2000.

HAYNES, Andrew. *The Wolfsberg Principles – An Analysis*. **Journal of Money Laundering Control**. Winter 2004, v.7, n.3, pp. 207-217 .

HUJAR, João T. **Prevenção à lavagem de dinheiro no sistema bancário brasileiro cinco anos após a Lei 9.613/98**. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

IMF(1998). *“Money Laundering – The Importance of International Countermeasures”*, discurso proferido por Michel Camdessus, Diretor do Fundo Monetário Internacional na Plenária do Financial Action Task Force on Money Laundering. Disponível em: <<http://imf.org/external/np/speeches/1998/021098.HTML>>. Acesso em: 12/04/2004.

IMF; WORLD BANK (2001). *Enhancing contributions to combating money laundering: Policy Paper*. Abril, 2001.

JOHNSON, Jackie e LIM, Y.C. Desmond. *Money laundering: has the Financial Action Task Force made a difference?*. *Journal of Financial Crime*. Jul/2002, v.10, p.7-22.

JOSEPH, Lester M. A coerção da lavagem de dinheiro: rastreando os fundos. *Perspectivas Econômicas*. Publicação Eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos, v. 6, n.2, p. 12, maio/2001.

KELL, Walter G., JOHNSON, Raymond N. *Auditoria*. São Paulo: Atlas, 2002.

KLINKE, Márcia. Lavagem de Dinheiro – A florescente economia do mal. *Rumos*. São Paulo: BDE Editorial, ano 28, n.215, p.16-19, maio-junho/2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Atlas, 2001.

LILLEY, Peter. *Lavagem de dinheiro*. São Paulo: Futura, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Acuando advogados*. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.A3, 11/09/2004.

MCDOWELL, John. As conseqüências da lavagem de dinheiro e dos crimes financeiros. *Perspectivas Econômicas*. Publicação Eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos, v. 6, n.2, p. 7, maio/2001.

MEDEIROS, Antônio Paulo Capachuz de. O Terrorismo na Agenda Internacional. *Revista Centro de Estudos Jurídicos*. Brasília: n.18, p.63-66, jul/set. 2002.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. Tópicos essenciais da lavagem de dinheiro. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 90, mai/2001.

MOLTOCARO, Alexandre. **Sistemas de controles internos em instituições financeiras**. Sorocaba, 2000. Monografia (Pós-Graduação *lato sensu*). Programa de Pós-Graduação *lato sensu* em Perícia e Auditoria Contábil, Universidade de Sorocaba.

NELSON, Locklin W. **Bank Internal Audit**. Probus Publishing, 2001.

OABSP. D'Urso critica proposta que compromete sigilo profissional. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/incoab3/NoticiasDetalheImpressao.asp?id_noticias=2600>. Acesso em: 15/10/2004.

OLTRAMARI, Alexandre. BC apura fraude da Bombril. **Veja on-line**. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/veja/240702/p_088.html>. Acesso em: 22/07/2002.

PADGET, Tim. Fechando a conta da coca. **Folha de São Paulo**, p. 4-8, 28/05/1998. Time Magazine.

PEREIRA, Júlio C. Rodrigues. **Análise de dados qualitativos**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PING, He. *Banking Secrecy and Money Laundering*. **Journal of Money Laundering Control**. Spring 2004, v.7, n.4, pp. 376-382.

PITOMBO, Antônio Sérgio A. de Moraes. **Lavagem de dinheiro. A tipicidade do crime antecedente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

POWIS, Robert. **Os lavadores de dinheiro**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

QUIRK, Peter J. *Macroeconomic Implications of Money Laundering*. **International Monetary Fund**. Working Paper, 1996.

ROMANTINI, Gerson L. **O desenvolvimento institucional do combate à lavagem de dinheiro no Brasil desde a Lei 9613/98**. Campinas, 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

RUSSEL, Philip S. *Money laundering: A Global Challenge*. **Journal of American Academy of Business**. Cambridge: Sep. 2004, p. 259-265.

RUSSIAN Organised Crime. Crime without punishment. **The Economist**. London: p.17-19, August 28th 1999.

SILVA, Ivan Luiz da. **Crime organizado: aspectos jurídicos e criminológicos (Lei 9.034/95)**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1998.

STRECK, Lenio Luiz. O Estado e a "delinquência asséptica". **Folha de São Paulo**. São Paulo, p.A3, 11/09/2004.

TANZI, Vito. *Money Laundering and the International Financial System*. **International Monetary Fund**: Working Paper, 1996.

TOGNOLI, Cláudio Júlio. PF deflagra operação em sete estados brasileiros. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 17 de agosto de 2004. Disponível em: <<http://conjur.uol.com.br/textos/248690/>>. Acesso em: 17/08/2004.

VALENTE, Rubens. Banestado de NY lavou precatórios, diz NY. **Folha de São Paulo**, 16/02/2003, p. A11.

WEBER, Luiz Alberto. Pólvora molhada. **Carta Capital**. São Paulo, ano XI, n. 329; p. 20-25, 16/2/2005.

ZAJAC, Andrew. *Riggs Bank fined \$16 million for failing to report transactions*. **Chicago Tribune**. Chicago, 28/01/2005.

APÊNDICES

- APÊNDICE 1 – CONTAS CC-5 – CONTAS DE DOMICILIADOS NO EXTERIOR**
- APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PROPOSTO**
- APÊNDICE 3 – CARTA ENCAMINHADA AOS ESPECIALISTAS PARA VALIDAÇÃO
DO ROTEIRO DE ENTREVISTA**
- APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA VALIDADO**

APÊNDICE 1

CONTAS CC-5 – CONTAS DE DOMICILIADOS NO EXTERIOR

As contas CC-5 são contas de depósito tituladas por domiciliados no exterior – pessoas físicas ou jurídicas – e que estão sujeitas a procedimentos especiais de registro e controle.

A abertura de contas de depósitos no país por domiciliados no exterior está prevista no artigo 57 do Decreto 55.762, de 17/2/1965, segundo o qual:

As contas de depósitos no país, de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, qualquer que seja a sua origem, são de livre movimentação, independentemente de qualquer autorização prévia ou posterior, quando os seus saldos provierem exclusivamente de ordens em moeda estrangeira ou de vendas de câmbio, e poderão ser livremente transferidas para o exterior a qualquer tempo, independentemente de qualquer autorização.

Essas contas são conhecidas por contas CC-5 em referência à Carta-Circular 5, de 27/2/1969, norma do Banco Central que regulamentou o artigo 57 do Decreto 55.762.

Apesar de a Carta-Circular 5 ter sido revogada pela Circular 2.677/96 – norma que alterou e consolidou os procedimentos operacionais e de controle das contas de domiciliados no exterior -, essas contas continuam sendo conhecidas como contas CC-5.

De acordo com a Circular 2.677/96:

- se o domiciliado no exterior for uma instituição não-financeira, o saldo em reais de sua conta pode ser utilizado para compra de moeda estrangeira e remessa ao exterior se, e somente se, esse saldo tiver resultado de moeda estrangeira previamente vendida por ele a banco brasileiro;
- se o domiciliado no exterior for instituição financeira, o saldo em reais de sua conta pode ser livremente utilizado para compra e remessa de moeda estrangeira;
- caracterizam ingressos de recursos no país os débitos efetuados pelo banco depositário em contas tituladas por domiciliados no exterior, exceto quando se tratar de movimentação entre duas contas da espécie;

- caracterizam saídas de recursos do País os créditos efetuados pelo banco depositário em contas tituladas por domiciliados no exterior, exceto quando os recursos provierem de venda de moeda estrangeira ou diretamente de outra conta da espécie;
- é obrigatória, nas movimentações de valor igual ou superior a R\$10.000,00, a identificação da proveniência e da destinação dos recursos, da natureza dos pagamentos e da identidade dos depositantes de valores nessas contas, bem como dos beneficiários das transferências efetuadas, devendo tais informações constar do dossiê da operação;
- as movimentações em contas de domiciliados no exterior devem ser efetuadas:
 - nos créditos – a débito de conta mantida pelo pagador no próprio banco depositário, ou por meio do acolhimento de cheques de emissão do pagador, cruzados, nominativos ao banco depositário ou ao titular da conta, contendo no verso a destinação dos recursos e a natureza da transferência, ou por meio de transferência eletrônica na qual o remetente é o depositante;
 - nos débitos – exclusivamente para crédito em conta titulada pelo beneficiário no país, por meio de ordens de crédito, documentos de crédito (DOCs), cheques administrativos ou de emissão do titular da conta quando se tratar de depósito à vista, nominativos ao beneficiário e cruzados, contendo no verso a destinação dos recursos e a natureza da transferência;
- as movimentações de valores inferiores a R\$10.000,00 podem ser realizadas com a utilização de quaisquer instrumentos de pagamento em uso no mercado financeiro;
- o banco depositário dos recursos deve registrar no Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen), no mesmo dia em que forem realizadas, todas as transferências internacionais em reais de valor igual ou superior a R\$10.000,00.

O mecanismo de transferências internacionais pode ser explicado pelo exemplo de uma empresa brasileira sediada no País que deseje pagar US\$30.000,00, mediante as chamadas contas CC-5, os serviços a ela prestados por uma empresa sediada nos EUA.

Para tanto, a empresa deposita, mediante cheque de sua própria emissão, o montante em reais equivalente aos US\$30.000,00, em conta de instituição financeira domiciliada no exterior. No momento do depósito, ao saírem recursos da conta de um domiciliado no país para a de um domiciliado no exterior, é realizada a transferência internacional em reais.

Quando do depósito, o banco brasileiro no qual a instituição financeira domiciliada no exterior possui conta deve providenciar o registro da operação no Sisbacen e verificar a comprovação documental.

A instituição financeira domiciliada no exterior, para a qual não existem restrições quanto ao saldo de recursos em sua conta, compra dólares do banco em que possui sua conta de domiciliado no exterior, e os remete para o exterior. Dessa última, são transferidos os dólares para o destinatário final: a empresa prestadora de serviços.

O quadro a seguir ilustra esse exemplo.

Descrição

1. Empresa B deposita reais na conta de depósito do Banco Z, instituição financeira domiciliada no exterior.
- 2a. O Banco Z celebra contrato de câmbio com o Banco A, no qual detém conta de domiciliado no exterior, entregando reais ao Banco A.
- 2b. Para a entrega dos dólares equivalentes aos reais recebidos do Banco Z, o Banco A envia ordem de pagamento ao Banco W no exterior, no qual possui conta em moeda estrangeira, autorizando o débito em sua conta para crédito do Banco Z.
- 2c. O Banco W cumpre a ordem recebida e entrega os recursos, mediante débito da conta do Banco A, para o Banco Z.
3. O Banco Z entrega os dólares à Empresa Y, credora da Empresa A brasileira.

APÊNDICE 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA PROPOSTO

BLOCO	ITEM	Verifica se	Opinião		P E S O
			AI	AE	
PI	1	existem documentos, oriundos da Alta Administração, tratando especificamente de PLD.			
	2	esses documentos não são simples reproduções das normas emitidas pelos diversos órgãos reguladores.			
	3	esses documentos fazem menção ao risco legal e ao risco de reputação, decorrentes da utilização do banco para "lavagem" de dinheiro.			
	4	esses documentos estabelecem o papel de cada unidade ou funcionário na prevenção da "lavagem" de dinheiro.			
	5	esses documentos são amplamente divulgados dentro da organização.			
	6	esses documentos estão atualizados em relação às normas do Banco Central.			
	7	estão incluídas restrições - oriundas da preocupação com a prevenção da "lavagem" de dinheiro - quanto à realização de operações com determinados tipos de clientes.			
	8	são estabelecidos procedimentos especiais para PEPs (<i>Politically Exposed Persons</i>).			
	9	existe Comitê para decisão sobre a comunicação ou não de indícios ao BC.			
	10	existe política de encerramento de contas denunciadas por suspeita de LD.			
	11	são fornecidos meios que possibilitem aos funcionários a comunicação de suspeitas de LD diretamente à unidade responsável pela prevenção da "lavagem" de dinheiro.			
	12	é estabelecida a necessidade de comunicação de propostas de operações que não foram conduzidas por terem sido consideradas como suspeitas.			
	13	existem restrições ao uso de cofres de aluguel.			
	14	existem restrições a aceitação de clientes espontâneos (no caso de bancos que trabalham com clientela diferenciada).			
EO	15	existe, no organograma da instituição, unidade específica de prevenção da "lavagem" de dinheiro.			
	16	a área responsável pela PLD está subordinada diretamente à Presidência ou ao Conselho de Administração.			
	17	a área responsável pela prevenção da "lavagem" de dinheiro não possui atribuições outras que a de <i>Compliance</i> .			
	18	possuindo outras atribuições, essas não são conflitantes com o trabalho de prevenção da "lavagem" de dinheiro.			
	19	o quadro de pessoal da unidade de PLD é compatível com a quantidade de relatórios gerada para análise.			
	20	o quadro de pessoal é composto por profissionais experientes e devidamente treinados.			
	21	O Diretor responsável por assuntos relativos à Circular 2852 (PLD) toma conhecimento, antes do Comitê, dos casos que serão levados àquele órgão deliberativo.			
	22	o Diretor responsável por assuntos relativos à Circular 2852 (PLD) não é também diretor de área de negócios.			
FC	23	existe ferramenta informatizada de detecção e seleção de operações suspeitas.			
	24	(inexistindo ferramenta informatizada), o registro das operações capturadas está armazenado, de maneira centralizada, em arquivo eletrônico.			
	25	a análise pelo gerente de relacionamento ou funcionário instado a se manifestar sobre a operação é feita mediante formulário eletrônico.			
	26	a ferramenta possui relatórios ou opções de consulta que permitem, a partir do nome ou do CPF ou do CNPJ do cliente, verificar se o cliente já teve alguma movimentação submetida anteriormente à análise.			
	27	existe campo no formulário, eletrônico ou não, que permita ao gerente, e às outras instâncias cuja manifestação seja solicitada, manifestar-se detalhadamente sobre o cliente e/ou a operação, por este efetuada.			
	28	a ferramenta contempla a captura de operações que, individualmente, são inferiores a R\$10.000,00, mas cuja soma no mês-calendário supera este montante.			
	29	existe ferramenta que detecte, no ato da venda de ME com finalidade turística, se o cliente já efetuou compras anteriores.			

APÊNDICE 2

BLOCO	I T E M	Verifica se	Opinião		P E S O
			AI	AE	
FC	30	a ferramenta captura movimentações outras que não as em conta corrente.			
	31	existem controles específicos para clientes cujas atividades são mais propícias à prática de "lavagem" de dinheiro			
	32	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para clientes detentores de conta em moeda estrangeira (Movimentação restrita)			
	33	a ferramenta contempla ou existem controles específicos para operações de câmbio e/ou de transferências internacionais em reais			
	34	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para a movimentação de clientes não correntistas.			
	35	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para contas correntes movimentadas por procuradores.			
	36	o extrato de conta corrente diferencia saques em espécie de saques efetuados mediante a apresentação de cheques de terceiros, sendo esses terceiros clientes da própria instituição.			
	37	a ferramenta de controle, quando da seleção de operações suspeitas, faz o confronto, automático, entre a movimentação e capacidade econômico-financeira do cliente.			
	38	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para clientes detentores de mais de uma conta corrente			
	39	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para clientes de agências situadas em região de fronteira ou sabidamente propícia à prática de LD			
	40	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para detecção de eventual estruturação de depósitos em espécie que busque evitar o registro solicitado pela Carta-Circular Bacen n.º 3.098/03			
PROC	41	as contas de não-residentes (CC5) são utilizadas também por clientes não correntistas.			
	42	existem restrições a operações com países incluídos na lista de não-cooperantes do FATF			
	43	existem procedimentos específicos de identificação de clientes que realizam operações de câmbio a título de pagamento antecipado de importação ou de exportação			
	44	existem procedimentos específicos de identificação de clientes que realizam operações de câmbio a título de doações			
	45	as vendas de dólar-turismo são realizadas com clientes não correntistas			
	46	se existe rotina diária de acompanhamento de notícias veiculadas pela imprensa, para verificar se os nomes de pessoas que aparecem em ocorrências policiais ou que estão sob investigação são de clientes da instituição			
	47	clientes denunciados por indícios de "lavagem" de dinheiro mas que não tiveram suas contas encerradas são objeto de controle apartado.			
	48	os gerentes de relacionamento são parte integrante do processo de análise e de detecção de operações suspeitas.			
	49	a análise do gerente requer que ele se manifeste sobre a operação apresentar ou não indícios de LD			
	50	é exigida a atualização cadastral dos clientes cujas movimentações foram selecionadas para exame			
	51	são constituídos dossiês dos casos analisados, tenham eles sido arquivados ou não.			
	52	não são aceitos depósitos em espécie ou provisão para saque ou saque, em valores superiores a R\$ 100.000,00, caso o depositante ou o provisionador ou o sacador recuse-se a informar a origem dos recursos e/ou a destinação do mesmo; informações estas demandadas pela Carta-Circular Bacen n.º 3.098/03			
PCSC	53	os procedimentos de abertura de conta corrente são capazes de detectar se o cliente proponente possui restrições.			
	54	os procedimentos de abertura de conta corrente são capazes de detectar se o cliente proponente já possui conta na instituição.			
	55	os procedimentos de abertura de contas também se aplicam a procuradores, de forma a verificar se o procurador é responsável pela movimentação de mais de uma conta na instituição ou se tem o nome incluído na lista de pessoas com restrições			
	56	existe lista - ainda que não formalizada - de clientes proibidos de abrir conta na instituição ou de com ela operar			
	57	é exigido, quando da abertura de conta ou do início de relacionamento com o cliente, informação - devidamente comprovada - de renda (PF) ou faturamento (PJ)			

APÊNDICE 2

BLOCO	ITEM	Verifica se	Opinião		P E S O
			AI	AE	
PCSC	58	antes da abertura da conta é feita consulta à SRF, de forma a verificar a situação do CPF ou CNPJ e confirmar os demais dados apresentados			
	59	se a instituição conta com equipamentos e com pessoas treinadas para verificação da autenticidade da documentação utilizada na abertura de contas			
	60	se existe rotina de visitas a clientes PJ, previamente à abertura de conta			
	61	se as visitas realizadas a clientes estão registradas em relatórios			
	62	existe rotina de atualização cadastral			
	63	existe relação de atividades/negócios que devam merecer cuidados especiais quando da abertura de contas ou de início de relacionamento			
	64	a autorização da movimentação de conta ou de realização de negócios só se dá após a aprovação por unidade outra que não a que recepcionou o cliente			
	65				
PCSF	66	existe rotina de rodízio de gerentes, principalmente daqueles lotados em agências situadas em fronteiras ou em locais que sabidamente são propícios à prática de lavagem de dinheiro			
	67	o processo de seleção para admissão requer que o nome do candidato seja objeto de pesquisa no SERASA e de consulta a antecedentes criminais			
	68	se existe controle pela área de PLD de eventual concentração de operações, capturadas pela ferramenta de controle, em determinada agência ou determinado gerente de relacionamento			
	69	na rotina de avaliação das respostas dos gerentes às solicitações de esclarecimentos da área responsável pela PLD é também avaliada a profundidade da análise, de forma a caracterizar um maior ou menor envolvimento do gerente na PLD e/ou detectar a necessidade de reciclagem de treinamento			
	70	existe controle apartado de movimentação das contas de funcionários			
	71	existe código de ética/conduta			
	72	o código de ética trata também dos aspectos de prevenção da "lavagem" de dinheiro			
TREIN	73	na admissão do funcionário, o mesmo é treinado na prevenção à "lavagem" de dinheiro			
	74	o treinamento, quando da admissão do funcionário, é realizado em sala de aula ou se limita a treinamento via internet ou recebimento de cartilha			
	75	existem controles que identifiquem de imediato os funcionários ainda não treinados ou que não foram reciclados			
	76	existe treinamento específico para os funcionários responsáveis pela abertura de contas			
	77	existe treinamento específico para os caixas			
	78	existe treinamento específico para os gerentes de conta			
	79	existe treinamento específico sobre o uso da ferramenta de controle ou que forneça ao responsável pela análise da movimentação sob suspeita os aspectos que devam ser considerados nessa análise			
AI	80	é realizada auditoria interna específica nos controles/procedimentos de PLD			
	81	os auditores estão familiarizados com a ferramenta de detecção de operações suspeitas			
TESTE	82	os cadastros de clientes estão constituídos em conformidade com as normas internas e as emanadas dos órgãos reguladores			
	83	a ferramenta de detecção de operações suspeitas, no caso de informatizada, realmente varre todos os sistemas previstos			
	84	os funcionários estão devidamente treinados. (Realização de entrevistas com funcionários diversos que lidam diretamente com clientes)			
	85	os cadastros contam com informações além daquelas exigidas pelos órgãos reguladores (ex.: renda e faturamento)			
	86	são atribuídos os códigos de atividade adequados aos clientes. (ausência de códigos genéricos)			

PI = Política institucional;
FC = Ferramentas de controle
PCSC = Política "conheça-seu-cliente";
TREIN = Treinamento;
TESTE = Testes.

EO = Estrutura Organizacional;
PROC = Procedimentos de prevenção
PCSF = Política "conheça-seu-funcionário"
AI = Auditoria interna;

APÊNDICE 3

CARTA ENCAMINHADA AOS ESPECIALISTAS PARA VALIDAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
Departamento de Contabilidade e Atuária

TEMA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO:

**AVALIAÇÃO DAS AUDITORIAS INTERNAS E EXTERNAS SOBRE OS
PROCEDIMENTOS DE PREVENÇÃO DA LAVAGEM DE DINHEIRO DOS
BANCOS COMERCIAIS AUTORIZADOS A OPERAR EM CÂMBIO**

Mestrando: Wolney José dos Anjos

Ref.: Validação de Questionário

Prezado (a) Senhor (a),

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a sua disposição em colaborar com a realização de minha dissertação de Mestrado.

Ao submeter o questionário em anexo à sua apreciação, em razão do reconhecimento de que V. Sa. goza entre as pessoas que atuam na área de prevenção da “lavagem” de dinheiro, busco validá-lo como instrumento hábil de mensuração do trabalho de auditoria.

O questionário tem por objetivo avaliar se a auditoria – interna ou externa – contempla, em sua verificação dos controles internos da instituição financeira voltados para a prevenção e combate da lavagem de dinheiro, tópicos que possibilitem uma opinião sobre a adequação de tais controles.

O questionário é dividido em diversos blocos, para os quais são colocadas hipóteses de verificação:

- **Política institucional:** avalia o grau de importância que a alta administração da instituição financeira atribui ao tema LD⁷⁵;
- **Estrutura organizacional:** avalia a estrutura dedicada à PLD⁷⁶;

⁷⁵ LD = lavagem de dinheiro.

⁷⁶ PLD = prevenção à lavagem de dinheiro.

- **Ferramentas de controle:** avalia os controles e sistemas dedicados especificamente à PLD;
- **Procedimentos:** avalia os procedimentos implementados de PLD;
- **Política “conheça-seu-cliente”:** avalia os procedimentos de admissão de clientes e de monitoramento de suas contas ou aplicações/investimentos;
- **Política “conheça-seu-funcionário”:** avalia os procedimentos de admissão de funcionários e de monitoramento de suas contas ou de atividades;
- **Treinamento:** avalia a política de treinamento voltada especificamente para a PLD;
- **Auditoria⁷⁷:** avalia o trabalho de auditoria interna voltado especificamente para a PLD; e
- **Testes:** avalia se a amplitude dos testes efetuados pela auditoria busca verificar se os procedimentos descritos nos itens anteriores correspondem à prática vigente.

A coluna “**Verifica se...**” está repleta de verificações que, entendo, devam estar contempladas no trabalho de uma auditoria que reúna condições de atribuir aos controles internos avaliados uma opinião sobre sua adequação.

É importante destacar que não se cogita na hipótese de todas as instituições financeiras adotarem em suas políticas e seus procedimentos de prevenção e combate da lavagem de dinheiro (PPPCLD) todos os tópicos avaliados, tendo em vista os diferentes portes e segmentos de atuação das diversas instituições financeiras.

No entanto, o que não se pode admitir é que as verificações constantes no questionário não façam, em sua grande maioria, parte dos papéis de trabalho de avaliação dos controles internos de PLD utilizados pela auditoria externa ou interna.

COMO PROCEDER PARA VALIDAR O QUESTIONÁRIO

Como forma de propiciar um melhor entendimento da avaliação, solicito que os procedimentos de avaliação se dêem de acordo com os passos a seguir descritos:

- Para as colunas Auditoria Interna e Auditoria Externa, ambas sob a coluna Opinião⁷⁸, marcar os seguintes atributos:

C: concordo integralmente.

Quando a verificação proposta for entendida como necessária para o trabalho da auditoria de avaliação dos controles internos de PLD. Assume-se, então, que a ausência dessa verificação prejudicaria, a emissão de opinião sobre a adequação dos referidos controles internos.

D: discordo totalmente.

Quando a verificação proposta for entendida como não-necessária para o trabalho da auditoria de avaliação dos controles internos de PLD. Assume-se, então, que a ausência dessa verificação não prejudicaria a emissão de opinião sobre a adequação dos referidos controles internos. Esse conceito aplica-se também à hipótese de a

⁷⁷ Este tópico aplica-se somente ao trabalho da auditoria externa.

⁷⁸ A avaliação deve levar em conta se o trabalho de auditoria deve contemplar tais verificações. A avaliação não deverá levar em conta se a instituição financeira auditada deve adotar todos os procedimentos objeto da verificação.

verificação proposta ser considerada como não compreendida no escopo dos trabalhos de auditoria, isto é, a verificação proposta não caberia à auditoria.

CR: concordo com ressalvas.

Quando a verificação proposta for entendida como necessária para o trabalho da auditoria de avaliação dos controles internos de PLD. Assume-se, no entanto, que tal verificação pode ser suprida por outra constante no questionário, sem maiores prejuízos para a emissão de uma opinião, ou que tal verificação deve ser parcialmente alterada.

- No caso de Discordar, esclarecer, se possível, a razão. (Observação: considerando o tempo que a validação do presente questionário demandará, fica a critério de V.Sas. a inserção de justificativas para as discordâncias. Eventuais esclarecimentos, no entanto, possibilitarão uma melhor análise dos porventura diferentes resultados de validação oriundos dos diversos especialistas consultados.)
- No caso de Ressalvar, descrever tais ressalvas ou simplesmente reescrever a verificação proposta.
- Incluir quaisquer outras verificações que entenda como necessárias para o trabalho da auditoria.

ATRIBUIÇÃO DE PESOS

Após manifestação quanto à concordância total ou parcial ou à discordância, deverão ser atribuídos pesos para cada um dos quesitos que, no entendimento de V.Sa., foram considerados como necessários (C e CR).

Tais pesos, inseridos na coluna **Peso** do Questionário, devem variar de 1 a 3, de acordo como seguintes critérios:

- **Peso 1:** atribuído ao item que, embora considerado como de inclusão necessária no trabalho da auditoria de avaliação dos PLD, cobre um aspecto cuja não-observância pela instituição financeira auditada representa uma deficiência de baixa importância;
- **Peso 2:** atribuído ao item que, embora considerado como de inclusão necessária no trabalho da auditoria de avaliação dos PLD, cobre um aspecto cuja não-observância pela instituição financeira auditada representa uma deficiência de média importância; e
- **Peso 3:** atribuído ao item que, embora considerado como de inclusão necessária no trabalho da auditoria de avaliação dos PLD, cobre um aspecto cuja não-observância pela instituição financeira auditada representa uma deficiência de alta importância.

EXEMPLO DE AVALIAÇÃO:

Como forma de evidenciar mais claramente os procedimentos de validação e de atribuição de pesos, mostro o exemplo de minha avaliação sobre um dos tópicos do questionário.

Cabe lembrar que, embora desejável, não é necessária a inserção de justificativas para os conceitos e pesos atribuídos. A justificativa, no exemplo dado, tem o intuito de apenas contribuir para um melhor entendimento do processo como um todo.

O tópico escolhido, que consta no item Política “conheça-seu-cliente” (KYC⁷⁹), foi: “Verifica se... existe uma lista de clientes que estão proibidos de abrir conta na instituição ou de com ela operar.”

VALIDAÇÃO:

- Auditoria interna: C
- Auditoria externa: C

PESO:

- 3.

Justificativa:

A Política “conheça-seu-cliente” – a qual busca evitar que a instituição admita como cliente pessoas ou empresas interessadas em lavar dinheiro ou que os clientes existentes realizem transações da espécie – deve contemplar, de acordo com o *Basel Committee on Banking Supervision* do BIS (*Bank for International Settlements*) quatro elementos: (1) política de aceitação de clientes; (2) procedimentos de identificação de clientes; (3) monitoramento contínuo das contas; e (4) administração de risco.

Uma política de aceitação de clientes deve, portanto, contemplar entre os tipos de clientes com os quais não deseja operar aqueles que representem, em função do ramo de negócio, um risco de envolvimento em LD e/ou aqueles que tiveram, a critério da instituição, o relacionamento com ela encerrado.

Além disso, ainda de acordo com o *Basel Committee on Banking Supervision*, a administração de risco deve incluir a avaliação, por parte das equipes de *compliance* e de auditoria interna, ou auditoria externa, todos os aspectos da política KYC.

Dessa forma, entendo como necessária a inclusão dessa verificação nos trabalhos de auditoria interna e externa; daí, o conceito C atribuído para ambas no quesito Validação.

Creio também ser de fundamental importância que as instituições financeiras adotem a prática de criar um banco de dados contendo nomes de pessoas ou de empresas com os quais decida não operar, sendo que a ausência de tal prática uma deficiência séria de PLD; daí, a nota 3 atribuída ao peso.

⁷⁹ KYC = Know Your Customer (conheça-seu-cliente).

O PORQUÊ DA VALIDAÇÃO

Na investigação científica, os instrumentos de pesquisa são utilizados para ler a realidade.

O esforço do pesquisador está vinculado à produção de resultados verdadeiros, ou seja, a aproximação da realidade.

Nas Ciências Sociais, essa busca é particularmente crítica, pois, geralmente, para os fenômenos investigados, buscam-se medidas sobre comportamentos e percepções dos indivíduos.

Quando são apresentados os resultados de uma pesquisa, é necessário saber se tais resultados são consistentes, se refletem a realidade. Por isso, quando da avaliação de uma pesquisa, deve-se analisar o **instrumento de coleta de dados**.

As validações:

Ao contribuir para a validação do questionário, V.Sa. estará possibilitando a realização de entrevistas com as firmas de auditoria externa que possibilitarão avaliar o trabalho dessas firmas.

Se tais firmas contemplarem em suas verificações os itens do questionário, poderemos concluir que o trabalho delas contribui para o aprimoramento dos trabalhos de prevenção da "lavagem" de dinheiro, uma vez que tais firmas estarão utilizando instrumentos que possibilitam avaliar adequadamente os procedimentos de PLD. Caso contrário, as opiniões por elas emitidas a propósito desses procedimentos carecerão de validade.

Mais uma vez, grato por dedicar parte de seu precioso tempo para debruçar-se sobre o questionário e manifestar sua opinião a respeito.

Atenciosamente,

Wolney José dos Anjos
Mestrando em Controladoria (FEA-USP)

APÊNDICE 4

ROTEIRO DE ENTREVISTA VALIDADO

BLOCO	I T E M	Verifica se	Opinião		P E S O
			AI	AE	
PI	1	existem documentos, oriundos da Alta Administração, tratando especificamente de PLD.			3
	2	esses documentos fazem menção ao risco legal e ao risco de reputação, decorrentes da utilização do banco para "lavagem" de dinheiro.			3
	3	esses documentos estabelecem o papel de cada unidade ou funcionário na prevenção da "lavagem" de dinheiro.			3
	4	esses documentos são amplamente divulgados dentro da organização.			3
	5	esses documentos estão atualizados em relação às normas do Banco Central.			3
	6	existe Comitê ou mesmo um fórum de discussão não formalizado para decisão sobre a comunicação ou não de indícios ao BC.			3
	7	são fornecidos meios que possibilitem aos funcionários a comunicação de suspeitas de LD diretamente à unidade responsável pela prevenção da "lavagem" de dinheiro.			3
	8	é estabelecida a necessidade de comunicação de propostas de operações que não foram conduzidas por terem sido consideradas como suspeitas.			3
EO	9	existe, no organograma da instituição, unidade específica de prevenção da "lavagem" de dinheiro.			3
	10	essa área não possui outras atribuições consideradas conflitantes com o trabalho de prevenção da "lavagem" de dinheiro.			3
	11	o quadro de pessoal da unidade de PLD é compatível com a quantidade de relatórios gerada para análise.			3
	12	o quadro de pessoal é composto por profissionais experientes e devidamente treinados.			3
FC	13	existe ferramenta de detecção e seleção de operações suspeitas.			3
	14	(inexistindo ferramenta informatizada), a recuperação das operações é feita de maneira ágil e centralizada.			3
	15	a ferramenta possui relatórios ou opções de consulta que permitem, a partir do nome ou da conta ou do CPF ou do CNPJ, verificar se o cliente já teve alguma movimentação submetida anteriormente à análise.			3
	16	a ferramenta contempla a captura de operações que, individualmente, são inferiores a R\$10.000,00, mas cuja soma no mês-calendário supera este montante.			3
	17	existe ferramenta que detecte, no ato da venda de ME com finalidade turística, se o cliente já efetuou compras anteriores.			2
	18	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para clientes detentores de conta em moeda estrangeira (Movimentação restrita).			3
	19	a ferramenta contempla ou existem controles específicos para operações de câmbio e/ou de transferências internacionais em reais.			3
	20	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para a movimentação de clientes não correntistas.			3
	21	o extrato de conta corrente diferencia saques em espécie de saques efetuados mediante a apresentação de cheques de terceiros, sendo esses terceiros clientes da própria instituição.			2
	22	a ferramenta de controle, quando da seleção de operações suspeitas, faz o confronto, automático, entre a movimentação e capacidade econômico-financeira do cliente.			3
	23	a ferramenta contempla ou se existem controles específicos para clientes de agências situadas em região de fronteira ou sabidamente propícia à prática de LD.			3
	24	existem restrições a operações com países incluídos na lista de não-cooperantes do FATF.			3
PROC	25	existem procedimentos específicos de identificação de clientes que realizam operações de câmbio a título de pagamento antecipado de importação ou de exportação			2
	26	existem procedimentos específicos de identificação de clientes que realizam operações de câmbio a título de doações.			3
	27	se existe rotina diária de acompanhamento de notícias veiculadas pela imprensa, para verificar se os nomes de pessoas que aparecem em ocorrências policiais ou que estão sob investigação são de clientes da instituição.			3
	28	existem controles específicos para verificação de operações de clientes com restrições.			3
	29	são estabelecidos procedimentos especiais para PEPs (Politically Exposed Persons).			3
	30	os gerentes de relacionamento são parte integrante do processo de análise e de detecção de operações suspeitas.			3

APÊNDICE 4

ROTEIRO DE ENTREVISTA VALIDADO

BLOCO	I T E M	Verifica se	Opinião		P E S O
			AI	AE	
PROC	31	a análise do gerente requer que ele se manifeste sobre a operação apresentar ou não indícios de LD.			2
	32	é exigida a atualização cadastral dos clientes cujas movimentações foram selecionadas para exame.			2
	33	são constituídos dossiês dos casos analisados, tenham eles sido arquivados ou não.			3
PCSC	34	os procedimentos de abertura de conta corrente são capazes de detectar se o cliente proponente possui restrições.			3
	35	os procedimentos de abertura de contas também se aplicam a procuradores, de forma a verificar se o procurador é responsável pela movimentação de mais de uma conta na instituição ou se tem o nome incluído na lista de pessoas com restrições.			3
	36	existe lista - ainda que não formalizada - de clientes proibidos de abrir conta na instituição ou de com ela operar.			3
	37	antes da abertura da conta é feita consulta à SRF, de forma a verificar a situação do CPF ou CNPJ e confirmar os demais dados apresentados.			3
	38	existe rotina de atualização cadastral.			3
	39	existe relação de atividades/negócios que devam merecer cuidados especiais quando da abertura de contas ou de início de relacionamento.			3
PCSF	40	na rotina de avaliação das respostas dos gerentes às solicitações de esclarecimentos da área responsável pela PLD é também avaliada a profundidade da análise, de forma a caracterizar um maior ou menor envolvimento do gerente na PLD e/ou detectar a necessidade de reciclagem de treinamento.			3
	41	existe código de ética/conduita.			3
TREIN	42	na admissão do funcionário, o mesmo é treinado na prevenção à "lavagem" de dinheiro.			3
	43	existe treinamento específico para os gerentes de conta.			3
TESTE	44	os cadastros de clientes estão constituídos em conformidade como as normas internas e as emanadas dos órgãos reguladores.			3
	45	a ferramenta de detecção de operações suspeitas captura as transações a que se propõe.			3
	46	são atribuídos os códigos de atividade adequados aos clientes. (ausência de códigos genéricos)			3

ANEXOS

ANEXO A – CIRCULAR 2.852/98

ANEXO B – CARTA-CIRCULAR 2826/98

ANEXO C – RESOLUÇÃO 2.554/98

ANEXO D – QUARENTA RECOMENDAÇÕES - FATF

**ANEXO E – RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS DO GAFI SOBRE O FINANCIAMENTO
DO TERRORISMO**

ANEXO F – LEI 9.613/98

ANEXO G – RESOLUÇÃO 3.198/2004

ANEXO A**CIRCULAR Nº 2852**

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.1998.

A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, em sessão realizada em 02.12.1998, com base nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 03.03.1998,
D E C I D I U:

Art. 1º As instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil estão obrigadas a:

I - manter atualizadas as informações cadastrais dos respectivos clientes, observadas, quando for o caso, as exigências e responsabilidades definidas na Resolução nº 2.025, de 24.11.1993, e modificações posteriores;

II - manter controles e registros internos consolidados que permitam verificar, além da adequada identificação do cliente, a compatibilidade entre as correspondentes movimentação de recursos, atividade econômica e capacidade financeira;

III - manter registro, na forma a ser estabelecida pelo Banco Central do Brasil, de operações envolvendo moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, metais ou qualquer outro ativo passível de ser convertido em dinheiro.

Parágrafo 1º Além das instituições e entidades referidas no "caput", sujeitam-se às disposições desta Circular:

I - as administradoras de consórcios;

II - as pessoas credenciadas ou autorizadas, pelo Banco Central do Brasil, a operar no "Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes", aí incluídas as entidades ou sociedades emissoras de cartão de crédito de validade internacional, as agências de turismo e os meios de hospedagem de turismo;

III - as agências, filiais ou sucursais e os representantes de instituições financeiras sediadas no exterior instaladas no País.

Parágrafo 2º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, as informações cadastrais referidas no inciso I do "caput" deverão abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus controladores.

Parágrafo 3º Independentemente do estabelecido no inciso III do "caput", deverão ser registradas:

I - as operações que, realizadas com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo, em um mesmo mês calendário, superem, por instituição ou entidade, em seu conjunto, o limite estabelecido no art. 4º, inciso I;

II - as operações cujo titular de conta corrente apresente créditos ou débitos que, por sua habitualidade, valor e forma, configurem artifício que objetive burlar os mecanismos de identificação de que se trata.

Art. 2º Além das providências estabelecidas no art. 1º, as pessoas ali mencionadas devem dispensar especial atenção às operações ou propostas cujas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, formas de realização e instrumentos utilizados, ou que, pela falta de fundamento econômico ou legal, possam indicar a existência de crime, conforme previsto na Lei nº 9.613, de 03.03.1998, ou com ele relacionar-se.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, os Departamentos de Câmbio (DECAM), de Fiscalização (DEFIS) e de Normas do Sistema Financeiro (DENOR) divulgarão normativo descrevendo operações e situações que possam configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na mencionada Lei.

Art. 3º Os cadastros e registros referidos no art. 1º devem ser mantidos e conservados durante o período mínimo de 5 (cinco) anos contados a partir do primeiro dia do ano seguinte ao do encerramento das contas correntes ou da conclusão das operações.

Art. 4º Deverão ser comunicadas ao Banco Central do Brasil, na forma que vier a ser determinada, quando verificadas as características descritas no art. 2º:

I - as operações de que trata o art. 1º, inciso III, cujo valor seja igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

II - as operações de que trata o art. 1º, Parágrafo 3º, inciso I;

III - as operações referidas no art. 2º, bem como propostas no sentido de sua realização.

Parágrafo 1º A comunicação referida neste artigo deverá ser efetuada sem que seja dada ciência aos envolvidos.

Parágrafo 2º As comunicações de boa-fé, conforme previsto no art. 11, Parágrafo 2º, da Lei nº 9.613/98, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa às instituições e entidades mencionadas no art. 1º, seus controladores, administradores e empregados.

Art. 5º As instituições e entidades mencionadas no art. 1º devem desenvolver e implementar procedimentos internos de controle para detectar operações que caracterizem indício de ocorrência dos crimes previstos na mencionada Lei nº 9.613/98, promovendo treinamento adequado para seus empregados.

Art. 6º Às instituições e entidades mencionadas no art. 1º, bem como a seus administradores e empregados, que deixarem de cumprir as obrigações estabelecidas nesta Circular serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelo Banco Central do Brasil, as sanções previstas no art. 12 da mencionada Lei nº 9.613/98, na forma prevista no Decreto nº 2.799, de 08.10.1998.

Art. 7º As instituições e entidades mencionadas no art. 1º deverão indicar ao Banco Central do Brasil diretor ou gerente, conforme o caso, responsável pela incumbência de implementar e acompanhar o cumprimento das medidas estabelecidas nesta Circular, bem como promover as comunicações de que trata o art. 4º.

Art. 8º Esta Circular entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 01.03.1999, quando ficara revogada a Circular nº 2.207, de 30.07.1992.

Brasília, 3 de dezembro de 1998

Gustavo H. B. Franco

Presidente

ANEXO B**CARTA-CIRCULAR Nº 2826**

Divulga relação de operações e situações que podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.98, e estabelece procedimentos para sua comunicação ao Banco Central do Brasil.

A realização das operações ou a verificação das situações abaixo descritas, considerando as partes envolvidas, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados ou a falta de fundamento econômico ou legal, podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.98, tendo em vista o disposto nos arts. 2º, parágrafo único, e 4º, "caput", da Circular nº 2.852, de 03.12.98:

I - situações relacionadas com operações em espécie ou em cheques de viagem:

- a) movimentação de valores superiores ao limite estabelecido no art. 4º, inciso I, da Circular nº 2.852/98, ou de quantias inferiores que, por sua habitualidade e forma, configurem artifício para a burla do referido limite;
- b) saques a descoberto, com cobertura no mesmo dia;
- c) movimentações feitas por pessoa física ou jurídica cujas transações ou negócios normalmente se efetivam por meio da utilização de cheques ou outras formas de pagamento;
- d) aumentos substanciais no volume de depósitos de qualquer pessoa física ou jurídica, sem causa aparente, em especial se tais depósitos são posteriormente transferidos, dentro de curto período de tempo, a destino anteriormente não relacionado com o cliente;
- e) depósitos mediante numerosas entregas, de maneira que o total de cada depósito não é significativo, mas o conjunto de tais depósitos o é;
- f) troca de grandes quantidades de notas de pequeno valor por notas de grande valor;
- g) proposta de troca de grandes quantias em moeda nacional por moeda estrangeira e vice-versa;
- h) depósitos contendo notas falsas ou mediante utilização de documentos falsificados;
- i) depósitos de grandes quantias mediante a utilização de meios eletrônicos ou outros que evitem contato direto com o pessoal do banco;
- j) compras de cheques de viagem e cheques administrativos, ordens de pagamento ou outros instrumentos em grande quantidade - isoladamente ou em conjunto -, independentemente dos valores envolvidos, sem evidências de propósito claro;
- l) movimentação de recursos em praças localizadas em fronteiras;

II - situações relacionadas com a manutenção de contas correntes:

- a) movimentação de recursos incompatível com o patrimônio, a atividade econômica ou a ocupação profissional e a capacidade financeira presumida do cliente;
- b) resistência em facilitar as informações necessárias para a abertura de conta, oferecimento de informação falsa ou prestação de informação de difícil ou onerosa verificação;
- c) atuação, de forma contumaz, em nome de terceiros ou sem a revelação da verdadeira identidade do beneficiário;
- d) numerosas contas com vistas ao acolhimento de depósitos em nome de um mesmo cliente, cujos valores, somados, resultem em quantia significativa;

- e) contas que não demonstram ser resultado de atividades ou negócios normais, visto que utilizadas para recebimento ou pagamento de quantias significativas sem indicação clara de finalidade ou relação com o titular da conta ou seu negócio;
- f) existência de processo regular de consolidação de recursos provenientes de contas mantidas em varias instituições financeiras em uma mesma localidade previamente às solicitações das correspondentes transferências;
- g) retirada de quantia significativa de conta até então pouco movimentada ou de conta que acolheu depósito inusitado;
- h) utilização conjunta e simultânea de caixas separados para a realização de grandes operações em espécie ou de câmbio;
- i) preferência à utilização de caixas-fortes, de pacotes cintados em depósitos ou retiradas ou de utilização sistemática de cofres de aluguel;
- j) dispensa da faculdade de utilização de prerrogativas como recebimento de crédito, de altos juros remuneratórios para grandes saldos ou, ainda, de outros serviços bancários especiais que, em circunstâncias normais, seriam valiosas para qualquer cliente;
- l) mudança repentina e aparentemente injustificada na forma de movimentação de recursos e/ou nos tipos de transação utilizados;
- m) pagamento inusitado de empréstimo problemático sem que haja explicação aparente para a origem dos recursos;
- n) solicitações freqüentes de elevação de limites para a realização de operações;
- o) atuação no sentido de induzir funcionário da instituição a não manter, em arquivo, relatórios específicos sobre alguma operação realizada;
- p) recebimento de recursos com imediata compra de cheques de viagem, ordens de pagamento ou outros instrumentos para a realização de pagamentos a terceiros;
- q) recebimento de depósitos em cheques e/ou em espécie, de varias localidades, com transferência para terceiros;
- r) transações envolvendo clientes não residentes;
- s) solicitação para facilitar a concessão de financiamento - particularmente de imóveis - quando a fonte de renda do cliente não está claramente identificada;
- t) abertura e/ou movimentação de conta por detentor de procuração ou qualquer outro tipo de mandato;
- u) abertura de conta em agencia bancária localizada em estação de passageiros - aeroporto, rodoviária ou porto - internacional ou pontos de atração turística, salvo se por proprietário, sócio ou empregado de empresa regularmente instalada nesses locais;
- v) proposta de abertura de conta corrente mediante apresentação de documentos de identificação e número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) emitidos em região de fronteira ou por pessoa residente, domiciliada ou que tenha atividade econômica em países fronteiriços;
- x) movimentação de contas correntes que apresentem débitos e créditos que, por sua habitualidade, valor e forma, configurem artifício para burla da identificação dos responsáveis pelos depósitos e dos beneficiários dos saques;

III - situações relacionadas com atividades internacionais:

- a) operação ou proposta no sentido de sua realização, com vínculo direto ou indireto, em que a pessoa estrangeira seja residente, domiciliada ou tenha sede em região considerada paraíso fiscal, ou em locais onde é observada a prática contumaz dos crimes previstos no art. 1º da Lei nº 9.613/98;
- b) solicitação de facilidades estranhas ou indevidas para negociação de moeda estrangeira;
- c) operações de interesse de pessoa não tradicional no banco ou dele desconhecida que tenha relacionamento bancário e financeiro em outra praça;

- d) pagamentos antecipados de importação e exportação por empresa sem tradição ou cuja avaliação financeira seja incompatível com o montante negociado;
- e) negociação com ouro por pessoas não tradicionais no ramo;
- f) utilização de cartão de crédito em valor não compatível com a capacidade financeira do usuário;
- g) transferências unilaterais freqüentes ou de valores elevados, especialmente a título de doação;

IV - situações relacionadas com empregados das instituições e seus representantes:

- a) alteração inusitada nos padrões de vida e de comportamento do empregado ou representante;
- b) modificação inusitada do resultado operacional do empregado ou representante;
- c) qualquer negócio realizado por empregado ou representante - quando desconhecida a identidade do último beneficiário -, contrariamente ao procedimento normal para o tipo de operação de que se trata.

2. A comunicação, nos termos do art. 4º da Circular nº 2.852/98, das situações relacionadas nesta Carta-Circular, bem como de outras que, embora não mencionadas, também possam configurar a ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613/98, deverá ser realizada por meio de transação do Sistema de Informações Banco Central - SISBACEN a ser oportunamente divulgada, até o dia útil seguinte aquele em que verificadas. Enquanto não divulgada mencionada transação, referida comunicação deve ser encaminhada ao Departamento de Fiscalização (DEFIS), via transação PMSG750 daquele Sistema.

3. Com vistas ao atendimento do disposto no art. 1º, inciso III, da Circular nº 2.852/98:

I - os dados relativos às operações ali mencionadas devem ser mantidos à disposição do Banco Central do Brasil, compreendendo, no mínimo, o seguinte:

- a) tipo;
- b) valor em reais;
- c) data de realização;
- d) número do CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do titular;

II - deve ser considerado o conjunto de movimentações financeiras ativas e passivas realizadas no País, como, por exemplo:

- a) depósitos de qualquer espécie;
- b) colocação de títulos de emissão própria ou de quotas de fundos de investimento;
- c) venda de metais preciosos;
- d) venda de cheques administrativos ou de viagem;
- e) ordens de pagamento;
- f) pagamento ou amortizações antecipadas de empréstimos;

III - relativamente às operações que envolvam transferências internacionais, bem como àquelas relacionadas a pagamentos e recebimentos em decorrência da utilização de cartão de crédito de validade internacional, devem ser observados os procedimentos de registro no SISBACEN e de envio de informações ao Banco Central do Brasil, estabelecidos nas normas cambiais em vigor.

4. Esta Carta-Circular entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, relativamente à adoção dos procedimentos e das providências de que tratam os itens 2 e 3, a partir de 01.03.99.

Brasília, 4 de dezembro de 1998

Departamento de Câmbio

José Maria Ferreira de Carvalho

Chefe

Departamento de Fiscalização

Luiz Carlos Alvarez

Chefe

Departamento de Normas do Sistema Financeiro

Antônio Francisco Bernardes de Assis

Chefe, em exercício

ANEXO C

RESOLUCAO N. 002554

Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9. da Lei n. 4.595, de 31.12.64, torna publico que o CONSELHO MONETARIO NACIONAL, em sessão realizada em 24.09.98, tendo em vista o disposto no art. 4., inciso VIII, da referida Lei, nos arts. 9. e 10 da Lei n. 4.728, de 14.07.65, e na Lei n. 6.099, de 12.09.74, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 7.132, de 26.10.83,

R E S O L V E U:

Art. 1. Determinar às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis.

Parágrafo 1. Os controles internos, independentemente do porte da instituição, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas.

Parágrafo 2. São de responsabilidade da diretoria da instituição:

I - a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição;

II - o estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos;

III - a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos em função do disposto no inciso II.

Art. 2. Os controles internos, cujas disposições devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição de forma a assegurar sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização, devem prever:

I - a definição de responsabilidades dentro da instituição;

II - a segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição de forma a que seja evitado o conflito de interesses, bem como meios de minimizar e monitorar adequadamente áreas identificadas como de potencial conflito da espécie;

III - meios de identificar e avaliar fatores internos e externos que possam afetar adversamente a realização dos objetivos da instituição;

IV - a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários, segundo o correspondente nível de atuação, o acesso a confiáveis, tempestivas e

compreensíveis informações consideradas relevantes para suas tarefas e responsabilidades;

V - a continua avaliação dos diversos riscos associados as atividades da instituição;

VI - o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma a que se possa avaliar se os objetivos da instituição estão sendo alcançados, se os limites estabelecidos e as leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como a assegurar que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos;

VII - a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informações, em especial para os mantidos em meio eletrônico.

Parágrafo 1. Os controles internos devem ser periodicamente revisados e atualizados, de forma a que sejam a eles incorporadas medidas relacionadas a riscos novos ou anteriormente não abordados.

Parágrafo 2. A atividade de auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos.

Parágrafo 3. A atividade de que trata o parágrafo 2., quando não executada por unidade específica da própria instituição ou de instituição integrante do mesmo conglomerado financeiro, poderá ser exercida:

I - por auditor independente devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários - CVM, desde que não aquele responsável pela auditoria das demonstrações financeiras;

II - pela auditoria da entidade ou associação de classe ou de órgão central a que filiada a instituição;

III - por auditoria de entidade ou associação de classe de outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, mediante convênio, previamente aprovado por este, firmado entre a entidade a que filiada a instituição e a entidade prestadora do serviço.

Parágrafo 4. No caso de a atividade de auditoria interna ser exercida por unidade própria, devera essa estar diretamente subordinada ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria da instituição.

Parágrafo 5. No caso de a atividade de auditoria interna ser exercida segundo uma das faculdades estabelecidas no parágrafo 3., devera o responsável por sua execução reportar-se diretamente ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria da instituição.

Parágrafo 6. As faculdades estabelecidas no parágrafo 3., incisos II e III, somente poderão ser exercidas por cooperativas de credito e por sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, sociedades corretoras de cambio e sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários não integrantes de conglomerados financeiros.

Art. 3. O acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios, no mínimo semestrais, contendo:

I - as conclusões dos exames efetuados;

II - as recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronograma de saneamento das mesmas, quando for o caso;

III - a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las.

Parágrafo único. As conclusões, recomendações e manifestação referidas nos incisos I, II e III deste artigo:

I - devem ser submetidas ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria, bem como a auditoria externa da instituição;

II - devem permanecer a disposição do Banco Central do Brasil pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Art. 4. Incumbe a diretoria da instituição, além das responsabilidades enumeradas no art. 1., parágrafo 2., a promoção de elevados padrões éticos e de integridade e de uma cultura organizacional que demonstre e enfatize, a todos os funcionários, a importância dos controles internos e o papel de cada um no processo.

Art. 5. O sistema de controles internos devera estar implementado ate 31.12.99, com a observância do seguinte cronograma:

I - definição das estruturas internas que tornarão efetivos a implantação e o acompanhamento correspondentes - ate 31.01.99;

II - definição e disponibilizacao dos procedimentos pertinentes - ate 30.06.99.

Parágrafo único. A auditoria externa da instituição deve fazer menção específica, em seus pareceres, a observância do cronograma estabelecido neste artigo.

Art. 6. Fica o Banco Central do Brasil autorizado a:

I - determinar a adoção de controles adicionais nos casos em que constatada inadequação dos controles implementados pela instituição;

II - imputar limites operacionais mais restritivos a instituição que deixe de observar determinação nos termos do inciso I no prazo para tanto estabelecido;

III - baixar as normas e adotar as medidas julgadas necessárias a execução do disposto nesta Resolução, incluindo a alteração do cronograma referido no art. 5.

Art. 7. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de setembro de 1998

Gustavo H. B. Franco
Presidente

ANEXO D

QUARENTA RECOMENDAÇÕES - FATF

A. SISTEMAS JURÍDICOS

Âmbito de aplicação do crime de “lavagem” de dinheiro

1. Os países deveriam incriminar a “lavagem” de dinheiro de acordo com o disposto na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), de 1988, e na Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (Convenção de Palermo), de 2000.

Os países deveriam aplicar o crime de “lavagem” de dinheiro a todos os crimes graves, de forma a abranger o conjunto mais amplo de infrações subjacentes. As infrações subjacentes podem ser definidas por referência a todos os crimes ou por referência a um limiar, ligado ou a uma categoria de infrações graves, ou a uma moldura penal aplicável à infração subjacente (critério do limiar), ou a uma lista de infrações subjacentes, ou ainda a uma combinação destes critérios.

Quando os países optarem pelo critério do limiar, as infrações subjacentes deveriam incluir, pelo menos, todos os crimes qualificados como graves pelo seu direito interno, ou incluir as infrações puníveis com pena de duração máxima superior a um ano de prisão.

Nos países cujos sistemas jurídico-penais contemplem penas mínimas, as infrações subjacentes deveriam incluir todas as infrações puníveis com pena de duração mínima superior a seis meses de prisão.

Qualquer que seja o critério adotado, cada país deveria incluir, no mínimo, um conjunto de infrações que se integrem nas categorias de infrações designadas.

As infrações subjacentes à “lavagem” de dinheiro deveriam abranger as condutas ocorridas noutro país que constituam uma infração nesse país e que teriam constituído uma infração subjacente se tivessem ocorrido em território nacional. Os países podem estabelecer que o único requisito prévio é o de que a conduta constitua uma infração subjacente, se o ato tivesse ocorrido em território nacional.

Os países podem determinar que o crime de “lavagem” de dinheiro não seja aplicável a quem cometeu a infração subjacente, quando tal seja exigível pelos princípios fundamentais da sua ordem jurídica.

2. Os países deveriam assegurar que:

- a) A intenção e o conhecimento requeridos para provar o crime de “lavagem” de dinheiro estão em conformidade com as normas estabelecidas nas Convenções de Viena e de Palermo, incluindo a possibilidade de o elemento intencional ser deduzido a partir de circunstâncias factuais objetivas;

b) A responsabilidade criminal e, quando ela não seja possível, a responsabilidade civil ou administrativa, deveriam aplicar-se às pessoas coletivas. Tal não deve excluir os procedimentos paralelos de natureza criminal, civil ou administrativa aplicáveis a pessoas coletivas, em países onde tais formas de responsabilidade se encontrem previstas. As pessoas coletivas deveriam estar sujeitas a sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Estas medidas não deveriam prejudicar a responsabilidade criminal das pessoas singulares.

Medidas provisórias e perda

3. Os países deveriam adotar medidas similares às previstas nas Convenções de Viena e de Palermo, inclusive medidas legislativas, a fim de que as autoridades competentes estejam em condições de declarar perdidos os bens lavados, os produtos derivados da “lavagem” de dinheiro ou das infrações subjacentes, bem como os instrumentos utilizados ou destinados a serem utilizados na prática destes crimes, ou bens de valor equivalente, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa-fé.

Tais medidas deveriam permitir: (a) identificar, localizar e avaliar os bens sujeitos a perda; (b) adotar medidas provisórias, tais como o congelamento e a apreensão, a fim de obstar a qualquer transação, transferência ou cessão dos referidos bens; (c) adotar medidas para prevenir ou evitar atos que prejudiquem a capacidade do Estado para recuperar bens sujeitos a perda; e (d) tomar todas e quaisquer medidas de investigação apropriadas.

Os países poderão considerar a adoção de medidas que permitam a perda de tais produtos ou instrumentos, sem que seja exigida uma condenação criminal prévia, ou medidas que exijam que o presumível autor do crime demonstre a origem legítima dos bens eventualmente sujeitos a perda, sempre que estejam em conformidade com os princípios vigentes no seu direito interno.

B. MEDIDAS A ADOTAR PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E PELAS ATIVIDADES E PROFISSÕES NÃO FINANCEIRAS PARA EVITAR A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

4. Os países deveriam assegurar que as normas sobre segredo profissional das instituições financeiras não obstem à aplicação das Recomendações do GAFI.

Dever de vigilância relativo à clientela (customer due diligence - CDD**) e de conservação de documentos

5.* As instituições financeiras não deveriam manter contas anônimas nem contas sob nomes manifestamente fictícios.

As instituições financeiras deveriam adotar medidas de vigilância em relação aos clientes, exigindo, nomeadamente, a respectiva identificação e a verificação da identidade, sempre que:

- estabeleçam relações de negócio;
- efetuem transações ocasionais: (i) acima do limiar designado aplicável; ou (ii) que constituam transferências eletrônicas, nas circunstâncias previstas na Nota Interpretativa da Recomendação Especial VII;
- exista uma suspeita de “lavagem” de dinheiro ou de financiamento do terrorismo; ou

- a instituição financeira tenha dúvidas quanto à veracidade ou adequação dos dados de identificação do cliente previamente obtidos.

As medidas de vigilância a adotar relativas à clientela (medidas CDD⁸⁰) são as seguintes:

- a) Identificar o cliente e verificar a sua identidade através de documentos, dados e informações de origem credível e independente;
- b) Identificar o beneficiário efetivo e tomar medidas adequadas para verificar a sua identidade, de tal forma que a instituição financeira obtenha um conhecimento satisfatório sobre a identidade do beneficiário efetivo. No que respeita às pessoas coletivas e entidades sem personalidade jurídica, as instituições financeiras deveriam tomar medidas adequadas para compreender a estrutura de propriedade e de controle do cliente;
- c) Obter informação sobre o objeto e a natureza da relação de negócio;
- d) Manter uma vigilância contínua sobre a relação de negócio e examinar atentamente as operações realizadas no decurso dessa relação, verificando se são consistentes com o conhecimento que a instituição tem do cliente, dos seus negócios e do seu perfil de risco, incluindo, se necessário, a origem dos fundos.

As instituições financeiras deveriam aplicar todas as medidas CDD atrás identificadas de (a) a (d), mas podem determinar o alcance dessas medidas, em função do nível de risco associado ao tipo de clientela, à relação de negócio ou à operação. As medidas a adotar deverão respeitar as normas emitidas pelas autoridades competentes. Para categorias de risco mais elevadas, as instituições financeiras deveriam aplicar medidas de vigilância reforçadas. Em circunstâncias determinadas, quando os riscos são menores, os países podem autorizar as instituições financeiras a aplicar medidas reduzidas ou simplificadas.

As instituições financeiras deveriam verificar a identidade do cliente e do beneficiário efetivo, antes ou durante o estabelecimento de uma relação de negócio ou quando realizam operações com clientes ocasionais. Os países podem permitir às instituições financeiras que completem a verificação da identidade, no mais breve espaço de tempo possível, após o estabelecimento da relação de negócio, quando os riscos de “lavagem” de dinheiro sejam geridos de modo eficaz e for essencial não interromper o desenrolar normal da relação negocial.

Quando a instituição financeira não possa dar cumprimento ao disposto nas alíneas (a) a (c) atrás mencionadas, não deveria abrir a conta, iniciar a relação de negócio ou efetuar a operação, ou deveria pôr termo à relação de negócio e deveria, além disso, considerar fazer uma declaração de operação suspeita do cliente.

Estas obrigações deveriam aplicar-se a todos os novos clientes, apesar de as instituições financeiras deverem também aplicar esta Recomendação aos clientes já existentes, segundo a relevância da operação e do risco, aplicando também as regras de vigilância às relações negociais existentes, sempre que o considerem oportuno.

6. As instituições financeiras deveriam, em relação a pessoas politicamente expostas, além de aplicar as medidas de vigilância normais:

- a) Dispor de sistemas de gestão de riscos adequados a determinar se o cliente é uma pessoa politicamente exposta;

⁸⁰ Nota de Tradução: “CDD” é a abreviatura da expressão inglesa “*Customer Due Diligence*”, que se optou por manter, por fazer parte do acervo lingüístico dos utilizadores e aplicadores das Recomendações do GAFI.

- b) Obter autorização da Direção para estabelecer relações de negócios com tais clientes;
- c) Tomar medidas razoáveis para determinar a origem do patrimônio e dos fundos;
- d) Assegurar a vigilância, de forma reforçada e contínua, da relação de negócio.

7. As instituições financeiras, no que respeita a relações transfronteiras entre bancos correspondentes e a outras relações semelhantes, além de aplicar as medidas de vigilância normais, deveriam:

- a) Recolher informação suficiente sobre a instituição a quem é prestado o serviço (a instituição cliente) para compreender plenamente a natureza da sua atividade e conhecer, a partir de informações publicamente disponíveis, a reputação da instituição e a qualidade da sua supervisão, nomeadamente verificar se a instituição em causa foi objeto de uma investigação ou de uma intervenção da autoridade de supervisão, relacionada com a “lavagem” de dinheiro ou o financiamento do terrorismo;
- b) Avaliar os controlos postos em prática pela instituição cliente destinados ao combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;
- c) Obter aprovação da Direção antes de estabelecer novas relações de correspondência;
- d) Reduzir a escrito as responsabilidades respectivas de cada instituição;
- e) Quanto às contas correspondentes de transferência (*payable-through accounts*), assegurar-se de que o banco cliente verificou a identidade e aplicou as medidas de vigilância contínua relativamente à clientela que tem acesso direto às contas do banco correspondente, e assegurar que aquele banco se encontra habilitado a fornecer os dados apropriados sobre a identificação dos seus clientes, quando tal lhe for solicitado pelo banco correspondente.

8. As instituições financeiras deveriam conceder uma particular atenção às ameaças de “lavagem” de dinheiro inerentes às tecnologias novas ou em desenvolvimento que possam favorecer o anonimato e adotar medidas, se necessário, para evitar a utilização destas tecnologias nos esquemas de “lavagem” de dinheiro. Em especial, as instituições financeiras deveriam adotar políticas e procedimentos para enfrentar riscos específicos associados a relações de negócio ou operações efetuadas sem a presença física do cliente.

9.* Os países podem autorizar as instituições financeiras a recorrer a intermediários ou a outros terceiros para dar cumprimento aos requisitos das alíneas (a) a (c) das medidas CDD ou para captar negócios, desde que sejam respeitados os critérios a seguir indicados.

Quando este recurso for permitido, a responsabilidade última pela identificação do cliente e pela verificação dos dados recai sobre a instituição financeira que recorreu a terceiros.

Deveriam ser respeitados os seguintes critérios:

- a) Uma instituição financeira que recorra a um terceiro deveria obter, de imediato, a necessária informação respeitante aos requisitos das alíneas (a) a (c) das medidas CDD relativas à sua clientela. As instituições financeiras deveriam tomar as medidas necessárias para se assegurarem de que o terceiro está em condições de disponibilizar, após solicitação e sem demora, cópias dos dados de identificação e outra documentação relevante para cumprimento do dever de vigilância aplicável à clientela;

b) A instituição financeira deveria assegurar-se de que o terceiro está sujeito a regulamentação e a supervisão e que adotou medidas para cumprir as obrigações de vigilância aplicáveis à clientela, nos termos das Recomendações 5 e 10.

Cabe a cada país determinar em que países podem estar localizados os terceiros que cumprem estes requisitos, tendo em conta as informações disponíveis sobre os países que não aplicam, ou que aplicam insuficientemente, as Recomendações do GAFI.

10.* As instituições financeiras deveriam conservar, durante pelo menos cinco anos, todos os documentos relativos às transações efetuadas, tanto internas como internacionais, a fim de poderem responder rapidamente aos pedidos de informação das autoridades competentes. Estes documentos deveriam permitir reconstituir as transações individuais (inclusive os montantes e tipos de divisas em causa, se for caso disso), de modo a fornecerem, se necessário, prova em processos de natureza criminal.

As instituições financeiras deveriam conservar registros dos documentos comprovativos da identificação obtidos através das medidas de vigilância aplicáveis à clientela (por exemplo, cópia ou registro de documentos oficiais como passaporte, bilhete de identidade, carta de condução ou documentos de idêntica natureza), documentação relativa às contas e correspondência comercial durante, pelo menos cinco anos, após o termo da relação de negócio.

Os dados de identificação e os registros das operações deveriam ser postos à disposição das autoridades nacionais competentes para a prossecução da sua missão.

11. As instituições financeiras deveriam examinar com particular atenção todas as operações complexas, de montantes anormalmente elevados e todos os tipos não habituais de operações que não apresentem uma causa econômica ou lícita aparente. As circunstâncias e o objeto de tais operações deveriam ser examinados, na medida do possível, e os resultados desse exame deveriam ser reduzidos a escrito, ficando ao dispor das autoridades competentes e dos auditores.

12. O dever de vigilância relativo à clientela e o de conservação de documentos previstos nas Recomendações 5, 6 e 8 a 11 aplicam-se às atividades e profissões não financeiras designadas, nas seguintes situações:

- a) Cassinos – sempre que os clientes efetuem operações financeiras de montante igual ou superior ao limiar designado aplicável;
- b) Agentes imobiliários – sempre que realizem operações para os seus clientes relativas à compra e venda de imóveis;
- c) Negociantes em metais preciosos ou em pedras preciosas – sempre que realizem operações em numerário com um cliente, de montante igual ou superior ao limiar designado aplicável;
- d) Advogados, notários, outras profissões jurídicas independentes e contabilistas, sempre que preparem ou efetuem operações para os clientes, no âmbito das seguintes atividades:
 - Compra e venda de imóveis;
 - Gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos do cliente;
 - Gestão de contas bancárias, de poupança ou de valores mobiliários;
 - Organização de contribuições destinadas à criação, exploração ou gestão de sociedades;

- Criação, exploração ou gestão de pessoas coletivas ou de entidades sem personalidade jurídica e compra e venda de entidades comerciais;
- e) Prestadores de serviços a sociedades e *trusts*, sempre que preparem ou efetuem operações para um cliente, no quadro das atividades descritas nas definições constantes do Glossário.

Declaração de operações suspeitas e cumprimento das normas

13. Se uma instituição financeira suspeitar ou tiver motivos razoáveis para suspeitar que os fundos provêm de uma atividade de natureza criminal ou que estão relacionados com o financiamento do terrorismo, deveria ser obrigada, através de lei ou de regulamento, a apresentar de imediato uma declaração de operação suspeita à Unidade de Informação Financeira (UIF).
14. As instituições financeiras, os seus dirigentes, funcionários e empregados deveriam:
- a) Ser protegidos, por disposições legislativas, contra qualquer responsabilidade criminal ou civil por quebra das regras de confidencialidade, impostas por contrato ou por qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa, quando declararem, de boa-fé, as suas suspeitas à UIF, ainda que desconhecessem exatamente qual era a atividade criminal em questão e mesmo que a atividade ilegal sob suspeita não tenha realmente ocorrido;
 - b) Ser proibidos, por lei, de divulgar que foi feita uma declaração de operação suspeita (DOS) ou que foi transmitida à UIF uma informação conexa.
15. As instituições financeiras deveriam elaborar programas de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo que compreendessem, no mínimo:
- a) Políticas, procedimentos e controlos internos, inclusive dispositivos apropriados para verificar o seu cumprimento, e procedimentos adequados na contratação dos seus empregados, a fim de garantir que esta se efetua de acordo com critérios exigentes;
 - b) Um programa contínuo de formação dos empregados;
 - c) Um dispositivo de controle interno para verificar a eficácia do sistema.
16. As obrigações decorrentes das Recomendações 13 a 15 e 21 aplicam-se às atividades e profissões não financeiras designadas, com as seguintes especificações:
- a) Os advogados, notários, outras profissões jurídicas independentes e contabilistas deveriam obrigatoriamente comunicar operações suspeitas sempre que, agindo por conta de um cliente ou para um cliente, efetuem uma operação financeira no quadro das atividades descritas na Recomendação 12 (d). Os países são fortemente encorajados a estender a obrigação de declaração a todas as outras atividades profissionais dos contabilistas, incluindo a auditoria;
 - b) Os negociantes em metais preciosos ou em pedras preciosas deveriam obrigatoriamente declarar operações suspeitas quando realizem operações em numerário com um cliente, de montante igual ou superior ao limiar designado aplicável;
 - c) Os prestadores de serviços a sociedades e a *trusts* deveriam obrigatoriamente declarar operações suspeitas quando, em nome de um cliente ou para um cliente, efetuem uma operação no âmbito das atividades referidas na Recomendação 12 (e).

Os advogados, notários, outras profissões jurídicas independentes e os contabilistas, que trabalhem como profissionais jurídicos independentes, não estão obrigados a declarar as operações suspeitas se as informações que possuem tiverem sido obtidas em situações sujeitas a segredo profissional ou cobertas por um privilégio profissional de natureza legal.

Outras medidas preventivas do “lavagem” de dinheiro e do financiamento do terrorismo

17. Os países deveriam assegurar-se de que dispõem de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, de natureza criminal, civil ou administrativa, aplicáveis às pessoas singulares ou coletivas sujeitas a estas Recomendações que não cumpram as obrigações de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

18. Os países não deveriam autorizar o estabelecimento de bancos de fachada ou tolerar a continuação da sua atividade no seu território. As instituições financeiras deveriam recusar iniciar ou manter relações de correspondência com bancos de fachada. As instituições financeiras deveriam ainda abster-se de estabelecer relações com instituições financeiras correspondentes estrangeiras que permitam que as suas contas sejam usadas por bancos de fachada.

19.* Os países deveriam considerar:

- a) Tomar medidas realistas destinadas a detectar ou fiscalizar os movimentos físicos transfronteiras de divisas e de títulos ao portador, desde que a utilização dessa informação seja estritamente limitada e não restrinja, por qualquer forma, a liberdade de circulação de capitais;
- b) A eficácia e a utilidade de um sistema, segundo o qual os bancos e outras instituições financeiras e intermediários declarassem todas as transações internas e internacionais em moeda ou em divisas, acima de um certo montante, a uma agência central nacional, que dispusesse de uma base de dados informatizada, sujeita a condições de utilização restritas que assegurem o uso correto da informação, sendo essa informação acessível às autoridades competentes para ser usada em casos de “lavagem” de dinheiro ou de financiamento do terrorismo.

20. Os países deveriam considerar a aplicação das Recomendações do GAFI às atividades e profissões que apresentem riscos de “lavagem” de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, para além das atividades e profissões não financeiras designadas.

Os países deveriam, além disso, encorajar o desenvolvimento de técnicas modernas e seguras de gestão de fundos que sejam menos vulneráveis à “lavagem” de dinheiro.

Medidas a adotar relativamente a países que não cumprem as Recomendações do GAFI ou que o fazem de modo insuficiente

21. As instituições financeiras deveriam conceder particular atenção às suas relações de negócio e às operações com pessoas singulares e coletivas, inclusive as sociedades e instituições financeiras, situadas em países que não aplicam as Recomendações do GAFI ou o fazem de modo insuficiente. Quando as referidas operações não apresentem causa econômica ou lícita aparente, as suas circunstâncias e objeto deveriam, na medida do possível, ser examinados, os resultados desse exame deveriam ser reduzidos a escrito e estar disponíveis

para ajudar as autoridades competentes. Sempre que um país continue a não aplicar as Recomendações do GAFI, ou a fazê-lo de modo insuficiente, os países deveriam poder aplicar as contra-medidas adequadas.

22. As instituições financeiras deveriam assegurar que os princípios que lhe são aplicáveis são igualmente aplicados pelas suas sucursais e filiais maioritárias situadas no estrangeiro, especialmente em países que não apliquem ou apliquem de modo insuficiente as Recomendações do GAFI, na medida em que as leis e regulamentos locais o permitam. Quando estas mesmas leis e regulamentos não o permitam, as autoridades competentes do país em que se situa o estabelecimento principal deveriam ser informadas pelas instituições financeiras de que estas últimas não podem aplicar as Recomendações do GAFI.

Regulamentação e supervisão

23. Os países deveriam assegurar que as instituições financeiras são sujeitas a regulamentação e a supervisão adequadas e que aplicam, efetivamente, as Recomendações do GAFI. As autoridades competentes deveriam adotar as medidas legislativas ou regulamentares necessárias para evitar que os criminosos ou os seus cúmplices adquiram ou sejam beneficiários efetivos de participações de controle ou de participações significativas em instituições financeiras ou de nelas ocuparem funções de direção.

Para as instituições financeiras sujeitas aos Princípios Fundamentais (*Core Principles*), as medidas de regulamentação e de supervisão aplicáveis para fins prudenciais e que são também adequadas para prevenir a “lavagem” de dinheiro deveriam aplicar-se, de forma idêntica, para os fins de combate ao “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

As outras instituições financeiras deveriam ser objeto de autorização prévia ou de registro, estar sujeitas a regulamentação apropriada, bem como a supervisão ou a acompanhamento para fins de combate à “lavagem” de dinheiro, em função do risco de “lavagem” de dinheiro ou de financiamento do terrorismo existente no respectivo setor. No mínimo, as entidades que prestem serviços de transferência de fundos ou de valores, ou que se dediquem ao câmbio de moeda ou de divisas, deveriam ser objeto de autorização prévia ou de registro e estar sujeitas a sistemas efetivos de acompanhamento e de controle do cumprimento das obrigações nacionais em matéria de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

24. As atividades e profissões não financeiras designadas deveriam ser sujeitas a medidas de regulamentação e de supervisão, nos seguintes termos:

- a) Os cassinos deveriam ser sujeitos a um regime completo de regulamentação e de fiscalização, destinado a assegurar que aplicam efetivamente as medidas de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Pelo menos:
 - Os cassinos deveriam ser objeto de autorização prévia;
 - As autoridades competentes deveriam adotar as medidas necessárias, legislativas ou regulamentares, para evitar que os criminosos ou os seus cúmplices sejam titulares ou beneficiários efetivos de participações de controle ou de participações significativas em cassinos ou de neles ocuparem funções de direção ou de exploração;
 - As autoridades competentes deveriam assegurar que os cassinos sejam objeto de uma fiscalização efetiva do cumprimento das suas obrigações de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;

b) Os países deveriam assegurar que as outras categorias de atividades e profissões não financeiras designadas estejam sujeitas a sistemas eficazes de acompanhamento e de controle das suas obrigações em matéria de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Este acompanhamento deveria efetuar-se em função da sensibilidade ao risco e poderia ser efetuado por uma autoridade governamental ou por uma entidade de auto-regulação apropriada, desde que tal entidade esteja em condições de assegurar que os seus membros cumprem as obrigações em matéria de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

25. As autoridades competentes deveriam estabelecer diretivas e promover o retorno da informação (*feedback*), de modo a permitir às instituições financeiras e às atividades e profissões não financeiras designadas aplicar as medidas nacionais de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e, em particular, a detectar e a declarar operações suspeitas.

C. MEDIDAS INSTITUCIONAIS E OUTRAS, NECESSÁRIAS AOS SISTEMAS DE COMBATE À “LAVAGEM” DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Autoridades competentes, suas atribuições e recursos

26. Os países deveriam criar uma Unidade de Informação Financeira (UIF) que sirva como centro nacional para receber (e, se permitido, requerer), analisar e transmitir declarações de operações suspeitas (DOS) e outras informações relativas a atos susceptíveis de constituírem “lavagem” de dinheiro ou financiamento do terrorismo.

A UIF deveria ter acesso, direto ou indireto e em tempo útil, às informações financeiras, administrativas e provenientes das autoridades de aplicação da lei (*law enforcement authorities*), para desempenhar cabalmente as suas funções, incluindo a análise das declarações de operações suspeitas.

27. Os países deveriam assegurar que as investigações sobre a “lavagem” de dinheiro e o financiamento do terrorismo são confiadas a autoridades de aplicação da lei específicas. Os países são encorajados a apoiar e a desenvolver, tanto quanto possível, técnicas especiais de investigação adequadas à investigação da “lavagem” de dinheiro, tais como as entregas controladas, as operações encobertas e outras técnicas pertinentes. Os países são também encorajados a usar outros mecanismos eficazes, tais como o recurso a grupos permanentes ou temporários especializados em investigações sobre o patrimônio e em investigações realizadas em colaboração com as correspondentes autoridades competentes de outros países.

28. Ao conduzir investigações sobre a “lavagem” de dinheiro e as infrações subjacentes, as autoridades competentes deveriam estar em condições de poder obter documentos e informações para utilizar nessas investigações, nos procedimentos de natureza criminal e em ações relacionadas. Esses poderes deveriam incluir a possibilidade de impor às instituições financeiras e a outras entidades medidas compulsórias para a apresentação de documentos, para a busca e a revista de pessoas e locais e para a apreensão e obtenção de prova.

29. As autoridades de supervisão deveriam possuir os poderes necessários para acompanhar e assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo por parte das instituições financeiras, incluindo a competência para realizar inspeções. Estas autoridades deveriam ter competência para ordenar a apresentação pelas instituições financeiras de quaisquer informações relevantes para verificar o cumprimento das obrigações e aplicar sanções administrativas adequadas, em caso de violação daquelas obrigações.

30. Os países deveriam dotar as suas autoridades competentes, envolvidas no combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, com os recursos financeiros, humanos e técnicos adequados. Os países deveriam dispor de procedimentos que garantam que o pessoal afecto a estas autoridades seja da maior integridade.

31. Os países deveriam assegurar que os decisores políticos, a UIF, as autoridades de aplicação da lei e as autoridades de supervisão disponham de mecanismos eficazes que lhes permitam cooperar e, quando necessário, coordenarem-se, a nível nacional, para o desenvolvimento e a aplicação de políticas e atividades destinadas a combater a “lavagem” de capitais e o financiamento do terrorismo.

2. Os países deveriam assegurar que as suas autoridades competentes possam avaliar a eficácia dos respectivos sistemas de combate à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, mantendo dados estatísticos completos sobre aspectos ligados à eficácia e ao bom funcionamento de tais sistemas. Essas estatísticas deveriam incidir sobre as declarações de operações suspeitas recebidas e transmitidas, sobre as investigações, as ações judiciais e as condenações ligadas à “lavagem” de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, sobre os bens congelados, apreendidos e declarados perdidos, e sobre o auxílio judiciário mútuo ou outros pedidos internacionais de cooperação.

Transparência das pessoas coletivas e outras entidades sem personalidade jurídica (legal arrangements)

33. Os países deveriam adotar medidas para impedir a utilização ilícita das pessoas coletivas por parte dos lavadores de dinheiro. Os países deveriam assegurar que existe informação adequada, precisa e atualizada sobre os beneficiários efetivos da propriedade e o controle das pessoas coletivas, susceptível de ser obtida ou consultada, em tempo útil, pelas autoridades competentes. Em particular, os países onde as pessoas coletivas podem emitir ações ao portador deveriam adotar medidas apropriadas para assegurar que essas ações não serão indevidamente usadas para lavar capitais e estar aptos a demonstrar a adequação dessas medidas. Os países poderiam considerar adotar medidas que facilitem às instituições financeiras o acesso à informação sobre os beneficiários efetivos da propriedade e o controle das pessoas coletivas, por forma a darem cumprimento às obrigações previstas na Recomendação 5.

34. Os países deveriam adotar medidas para impedir a utilização ilícita de entidades sem personalidade jurídica (*legal arrangements*) por parte dos lavadores de capitais. Em particular, os países deveriam assegurar a existência de informação adequada, precisa e atualizada sobre os “*express trusts*”, incluindo informação sobre os fundadores, administradores e beneficiários, susceptível de ser obtida ou consultada, em tempo útil, pelas autoridades competentes. Os países poderiam considerar adotar medidas que facilitem às instituições financeiras o acesso à informação sobre os beneficiários efetivos da propriedade e

do controle das entidades sem personalidade jurídica (*legal arrangements*), por forma a darem cumprimento às obrigações previstas na Recomendação 5.

D. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

35. Os países deveriam adotar medidas imediatas para se tornarem partes e aplicarem integralmente a Convenção de Viena, a Convenção de Palermo e a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, de 1999. Os países são ainda encorajados a ratificar e aplicarem outras convenções internacionais relevantes, tais como a Convenção do Conselho da Europa sobre a Lavagem, a Busca, a Apreensão e a Perda dos Produtos do Crime, de 1990, e a Convenção Inter-Americana contra o Terrorismo, de 2002.

Auxílio Judiciário Mútuo e Extradução

36. Os países deveriam, de forma rápida, construtiva e eficiente, proporcionar o mais amplo auxílio judiciário mútuo nas investigações e procedimentos de natureza criminal sobre a “lavagem” de dinheiro e o financiamento do terrorismo e em procedimentos conexos. Em especial, os países:

- a) Não deveriam proibir nem colocar condições injustificadas ou indevidamente restritivas à prestação de auxílio judiciário mútuo;
- b) Deveriam assegurar-se de que dispõem de procedimentos claros e eficazes para a execução dos pedidos de auxílio judiciário mútuo;
- c) Não deveriam recusar a execução de um pedido de auxílio judiciário mútuo, tendo como única justificação o fato de o crime envolver também matéria fiscal;
- d) Não deveriam recusar a execução de um pedido de auxílio judiciário mútuo, tendo como justificação o fato de o seu direito interno impor às instituições financeiras que mantenham o segredo ou a confidencialidade.

Os países deveriam assegurar que os poderes atribuídos às autoridades competentes, de acordo com a Recomendação 28, podem ser também utilizados para dar resposta a pedidos de auxílio judiciário mútuo e, se for compatível com o seu direito interno, responder a pedidos diretos, apresentados por autoridades judiciárias ou autoridades de aplicação da lei estrangeiras às suas homólogas nacionais.

A fim de evitar conflitos de competência, seria conveniente estudar-se a possibilidade de elaborar e aplicar mecanismos que permitam determinar, no interesse da justiça, a jurisdição mais adequada para o julgamento das pessoas acusadas em casos sujeitos a processos criminais em vários países.

37. Os países deveriam prestar o mais amplo auxílio judiciário mútuo mesmo na ausência da dupla incriminação.

Quando a dupla incriminação seja um requisito exigido para a prestação de auxílio judiciário mútuo ou para a extradução, tal requisito deverá considerar-se cumprido independentemente de ambos os países subsumirem o crime na mesma categoria de crimes ou de tipificarem o crime com a mesma terminologia, sempre que em ambos os países esteja criminalizada a conduta subjacente à infração.

38.* Seria conveniente que pudessem ser tomadas medidas rápidas, em resposta a pedidos de outros países, para identificar, congelar, apreender e declarar a perda de bens objeto de “lavagem” de capitais, de produtos derivados da “lavagem” ou das infrações subjacentes, de instrumentos utilizados ou destinados a serem utilizados na prática daqueles crimes ou outros bens de valor equivalente. Deveriam existir também medidas destinadas a coordenar os procedimentos de apreensão e de perda, podendo incluir a repartição dos bens declarados perdidos.

39. Os países deveriam reconhecer a “lavagem” de dinheiro como um crime susceptível de permitir a extradição. Cada país deveria extraditar os seus nacionais ou, quando não o possa fazer apenas em razão da nacionalidade, esse país deveria, a pedido daquele que requer a extradição, submeter, sem demoras indevidas, o caso às suas autoridades competentes para que estas possam promover o procedimento criminal pela prática da infração indicada no pedido. Essas autoridades deveriam tomar as suas decisões e conduzir os seus procedimentos, tal como o fariam em relação a qualquer outro crime grave, no quadro do seu direito interno. Os países envolvidos deveriam cooperar entre si, em especial em aspectos processuais e probatórios, para assegurar a eficácia de tais procedimentos criminais.

Na medida em que as suas estruturas jurídicas o permitam, os países poderiam considerar a simplificação dos processos de extradição através da transmissão direta de pedidos de extradição entre os ministérios competentes, da extradição das pessoas baseada unicamente em mandados de detenção ou de julgamento e/ou de processos simplificados de extradição de pessoas que, livre e voluntariamente, aceitem renunciar ao processo formal de extradição.

Outras formas de cooperação

40.* Os países deveriam assegurar que as suas autoridades competentes proporcionem as mais amplas possibilidades de cooperação internacional às suas homólogas estrangeiras.

Deveriam existir dispositivos claros e eficazes que facilitassem, de forma imediata e construtiva, a troca direta com as autoridades homólogas, espontaneamente ou a pedido, de informações sobre o “lavagem” de capitais e sobre as infrações que lhe estejam subjacentes. Essas trocas de informação deveriam ser autorizadas sem condições restritivas indevidas. Em especial:

- a) As autoridades competentes não deveriam recusar um pedido de assistência, tendo como única justificação o fato de o pedido envolver matéria fiscal;
- b) Os países não deveriam invocar leis que obriguem as instituições financeiras à manutenção do segredo ou da confidencialidade como justificação para recusar a cooperação;
- c) As autoridades competentes deveriam estar em condições de apresentar pedidos de informação e, quando possível, proceder a investigações em nome das suas homólogas estrangeiras.

Quando a possibilidade de obter informações solicitadas por uma autoridade competente estrangeira não esteja incluída nas competências da autoridade homóloga, os países são igualmente encorajados a permitir uma rápida e construtiva troca de informações com outras autoridades não homólogas. A cooperação com autoridades estrangeiras diferentes das homólogas pode ter lugar direta ou indiretamente. Quando existirem dúvidas sobre a opção a

tomar, as autoridades competentes deveriam, em primeiro lugar, contatar as suas homólogas estrangeiras para solicitar a assistência pretendida.

Os países deveriam adotar medidas de salvaguarda e de controle para assegurar que a informação trocada pelas autoridades competentes seja utilizada apenas para os fins autorizados, em conformidade com as suas obrigações em matéria de proteção da vida privada e de proteção de dados.

ANEXO E

**RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS DO GAFI
SOBRE O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO*****I. Ratificação e aplicação dos instrumentos das Nações Unidas***

Cada País deveria tomar imediatamente as medidas necessárias para ratificar e aplicar integralmente a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999.

Os países deveriam igualmente pôr em prática, de imediato, as resoluções das Nações Unidas relativas à prevenção e eliminação do financiamento de atos terroristas, particularmente a resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

II. Criminalização do financiamento do terrorismo e do branqueamento de capitais associado

Cada país deveria criminalizar o financiamento do terrorismo, de atos terroristas e de organizações terroristas. Os países deveriam assegurar-se de que tais infrações são consideradas como infrações subjacentes à lavagem de dinheiro.

II. Congelamento e perda de bens relacionados com o terrorismo

Cada país deveria pôr em prática medidas para congelar, sem demora, os fundos ou outros ativos de terroristas, daqueles que financiem o terrorismo e de organizações terroristas, de acordo com as resoluções das Nações Unidas relativas à prevenção e eliminação do financiamento de atos terroristas.

Cada país deveria também adotar e pôr em prática medidas, incluindo de caráter legislativo, que permitam às autoridades competentes a apreensão e a declaração de perda de bens que sejam provenientes do financiamento do terrorismo, de atos terroristas ou das organizações terroristas, para isso sejam utilizados ou que a isso se destinem.

IV. Comunicações de transações suspeitas relativas ao terrorismo

Se as instituições financeiras, ou outras empresas ou entidades sujeitas às obrigações de prevenção de lavagem de dinheiro, suspeitarem, ou tiverem motivos razoáveis para suspeitar, que fundos estão ligados, associados ou que podem ser utilizados para terrorismo, atos terroristas ou organizações terroristas, deveriam ser obrigadas a comunicar, de imediato, as suas suspeitas às autoridades competentes.

V. Cooperação internacional

Cada país deveria facultar aos outros países, com base num tratado, acordo, ou noutro instrumento de auxílio judiciário mútuo ou de troca de informações, a maior assistência possível em relação a investigações, inquéritos e procedimentos de natureza criminal, civil e administrativa, relativos ao financiamento do terrorismo, dos atos terroristas e das organizações terroristas.

Os países deveriam tomar igualmente todas as medidas possíveis para assegurar que não será concedido refúgio a indivíduos acusados de financiar o terrorismo, atos terroristas ou organizações terroristas e deveriam ter procedimentos em vigor para, se possível, extraditar tais indivíduos.

VI. Sistemas alternativos de remessa de fundos

Cada país deveria tomar as medidas para garantir que as pessoas singulares e coletivas, incluindo os seus agentes, que prestam serviços de transferência de dinheiro ou valores, incluindo as transferências através de redes ou sistemas informais, são autorizadas ou registradas e sujeitas a todas as recomendações do GAFI aplicáveis aos bancos e às instituições financeiras não bancárias. Cada país deveria assegurar-se que as pessoas singulares ou coletivas que prestem este serviço ilegalmente são passíveis de sanções administrativas, civis ou penais.

VII. Transferências electrónicas

Os países deveriam tomar medidas para exigir às instituições financeiras, incluindo àquelas que se dedicam à transferência de fundos, a inclusão de informação exata e útil, relativa ao ordenante (nome, endereço, e número de conta), nas transferências de fundos e mensagens relativas às mesmas; tais informações deveriam acompanhar a transferência ou a mensagem relativa a esta ao longo de toda a cadeia de pagamentos.

Os países deveriam tomar medidas para garantir que as instituições financeiras, incluindo aquelas que se dedicam à transferência de fundos, realizam uma vigilância aprofundada e um controle adequado, para fins de detecção de atividades suspeitas, das transferências de fundos que não contenham informação completa acerca do ordenante (nome, endereço e número de conta).

VIII. Organizações sem fins lucrativos

Os países deveriam rever a adequação das leis e regulamentações relativas a entidades que podem ser utilizadas para o financiamento do terrorismo. As organizações sem fins lucrativos são particularmente vulneráveis e os países deveriam assegurar-se de que as mesmas não possam ser utilizadas:

- (i) por organizações terroristas que se apresentem como entidades legítimas;
- (ii) para explorar entidades legítimas como meio de financiamento do terrorismo, nomeadamente com o propósito de evitar medidas de congelamento de ativos; e
- (iii) para dissimular ou ocultar o desvio de fundos destinados a fins legais para organizações terroristas.

ANEXO F

LEI Nº 9.613, DE 3 DE MARÇO DE 1998

Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DOS CRIMES DE "LAVAGEM" OU OCULTAÇÃO DE BENS, DIREITOS E VALORES

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

II - de terrorismo;

II - de terrorismo e seu financiamento; (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)

III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;

IV - de extorsão mediante seqüestro;

V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;

VI - contra o sistema financeiro nacional;

VII - praticado por organização criminosa.

VIII - praticado por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B, 337-C e 337-D do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal). (Inciso incluído pela Lei nº 10.467, de 11.6.2002)

Pena: reclusão de três a dez anos e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo:

I - os converte em ativos lícitos;

II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;

III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

§ 2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:

I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;

II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.

§ 3º A tentativa é punida nos termos do parágrafo único do art. 14 do Código Penal.

§ 4º A pena será aumentada de um a dois terços, nos casos previstos nos incisos I a VI do caput deste artigo, se o crime for cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa.

§ 5º A pena será reduzida de um a dois terços e começará a ser cumprida em regime aberto, podendo o juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la por pena restritiva de direitos, se o autor, co-autor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES PROCESSUAIS ESPECIAIS

Art. 2º O processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei:

I - obedecem às disposições relativas ao procedimento comum dos crimes punidos com reclusão, da competência do juiz singular;

II - independem do processo e julgamento dos crimes antecedentes referidos no artigo anterior, ainda que praticados em outro país;

III - são da competência da Justiça Federal:

a) quando praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas;

b) quando o crime antecedente for de competência da Justiça Federal.

§ 1º A denúncia será instruída com indícios suficientes da existência do crime antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor daquele crime.

§ 2º No processo por crime previsto nesta Lei, não se aplica o disposto no art. 366 do Código de Processo Penal.

Art. 3º Os crimes disciplinados nesta Lei são insuscetíveis de fiança e liberdade provisória e, em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade.

Art. 4º O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou representação da autoridade policial, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes, poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nesta Lei, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

§ 1º As medidas assecuratórias previstas neste artigo serão levantadas se a ação penal não for iniciada no prazo de cento e vinte dias, contados da data em que ficar concluída a diligência.

§ 2º O juiz determinará a liberação dos bens, direitos e valores apreendidos ou seqüestrados quando comprovada a licitude de sua origem.

§ 3º Nenhum pedido de restituição será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, nos casos do art. 366 do Código de Processo Penal.

§ 4º A ordem de prisão de pessoas ou da apreensão ou seqüestro de bens, direitos ou valores, poderá ser suspensa pelo juiz, ouvido o Ministério Público, quando a sua execução imediata possa comprometer as investigações.

Art. 5º Quando as circunstâncias o aconselharem, o juiz, ouvido o Ministério Público, nomeará pessoa qualificada para a administração dos bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados, mediante termo de compromisso.

Art. 6º O administrador dos bens:

I - fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz, que será satisfeita com o produto dos bens objeto da administração;

II - prestará, por determinação judicial, informações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.

Parágrafo único. Os atos relativos à administração dos bens apreendidos ou seqüestrados serão levados ao conhecimento do Ministério Público, que requererá o que entender cabível.

CAPÍTULO III DOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO

Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:

I - a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crime previsto nesta Lei, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

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.

CAPÍTULO IV DOS BENS, DIREITOS OU VALORES ORIUNDOS DE CRIMES PRATICADOS NO ESTRANGEIRO

Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º, praticados no estrangeiro.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade ao Brasil.

§ 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.

CAPÍTULO V DAS PESSOAS SUJEITAS À LEI

Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:

I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;

II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;

III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:

I - as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;

II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;

IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;

V - as empresas de arrendamento mercantil (leasing) e as de fomento comercial (factoring);

VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;

VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;

VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;

IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;

X - as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;

XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades.

XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)

CAPÍTULO VI DA IDENTIFICAÇÃO DOS CLIENTES E MANUTENÇÃO DE REGISTROS

Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:

I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;

II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;

III - deverão atender, no prazo fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo art. 14, que se processarão em segredo de justiça.

§ 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários.

§ 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.

§ 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente.

Art. 10A. O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)

CAPÍTULO VII DA COMUNICAÇÃO DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - deverão comunicar, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, no prazo de vinte e quatro horas, às autoridades competentes:

~~a) todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassem limite fixado, para esse fim, pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas;~~

a) todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassem limite fixado, para esse fim, pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas, devendo ser juntada a identificação a que se refere o inciso I do mesmo artigo; (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)

b) a proposta ou a realização de transação prevista no inciso I deste artigo.

§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista.

§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

§ 3º As pessoas para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador farão as comunicações mencionadas neste artigo ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras - COAF e na forma por ele estabelecida.

CAPÍTULO VIII DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Art. 12. As 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:

I - advertência;

II - multa pecuniária variável, de um por cento até o dobro do valor da operação, ou até duzentos por cento do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação, ou, ainda, multa de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

III - inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no art. 9º;

IV - cassação da autorização para operação ou funcionamento.

§ 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do art. 10.

§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por negligência ou dolo:

I - deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;

II - não realizarem a identificação ou o registro previstos nos incisos I e II do art. 10;

III - deixarem de atender, no prazo, a requisição formulada nos termos do inciso III do art. 10;

IV - descumprirem a vedação ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o art. 11.

§ 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.

§ 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III do caput deste artigo.

Art. 13. O procedimento para a aplicação das sanções previstas neste Capítulo será regulado por decreto, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO IX DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

Art. 14. É criado, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.

§ 1º As instruções referidas no art. 10 destinadas às pessoas mencionadas no art. 9º, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo COAF, competindo-lhe, para esses casos, a definição das pessoas abrangidas e a aplicação das sanções enumeradas no art. 12.

§ 2º O COAF deverá, ainda, coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores.

§ 3º O COAF poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)

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.

~~Art. 16. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério das Relações Exteriores, atendendo, nesses três últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado.~~

Art. 16. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério das Relações Exteriores e da Controladoria-Geral da União, atendendo, nesses quatro últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado. (Redação dada pela Lei nº 10.683, de 28.5.2003)

§ 1º O Presidente do Conselho será nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda.

§ 2º Das decisões do COAF relativas às aplicações de penas administrativas caberá recurso ao Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 17. O COAF terá organização e funcionamento definidos em estatuto aprovado por decreto do Poder Executivo.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 3 de março de 1998, 177º da Independência e 110º da República

ANEXO G**RESOLUCAO 3.198**

Altera e consolida a regulamentação relativa à prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e para as câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, em sessão realizada em 27 de maio de 2004, tendo em vista o disposto no art. 3º, inciso VI, e com base nos arts. 4º, incisos VIII e XII, e 10, inciso XI, da referida lei, com a redação dada pelos arts. 19 e 20 da Lei 7.730, de 31 de janeiro de 1989, 2º da Lei 4.728, de 14 de julho de 1965, e 22, § 2º, e 26, § 3º, da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com as redações dadas, respectivamente, pelos arts. 1º do Decreto 3.995, de 31 de outubro de 2001, e 14 da Lei 9.447, de 14 de março de 1997,

RESOLVEU:

Art. 1º Alterar e consolidar, nos termos do regulamento anexo, a regulamentação relativa à prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e para as câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogadas as Resoluções 3.081, de 29 de maio de 2003, e 3.170, de 30 de janeiro de 2004.

São Paulo, 27 de maio de 2004.

Henrique de Campos Meirelles
Presidente

Regulamento anexo à Resolução 3.198, de 27 de maio de 2004, que altera e consolida a regulamentação relativa à prestação de serviços de auditoria independente para as instituições financeiras, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e para as câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação.

Capítulo I DA OBRIGATORIEDADE

Art. 1º Devem ser auditados por auditores independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e que atendam aos requisitos mínimos a serem fixados pelo Banco Central do Brasil:

I - as demonstrações contábeis, inclusive notas explicativas:

a) das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto as sociedades de crédito ao microempreendedor;

b) das câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação;

II - as demonstrações contábeis previstas nos arts. 3º e 10 da Resolução 2.723, de 31 de maio de 2000;

III - o documento Informações Financeiras Trimestrais (IFT), de que trata o art. 1º da Circular 2.990, de 28 de junho de 2000, na forma de revisão especial.

Art. 2º O auditor independente pode ser pessoa física ou pessoa jurídica.

Capítulo II DA RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO

Art. 3º As instituições, câmaras e prestadores de serviços referidos no art. 1º devem fornecer ao auditor independente todos os dados, informações e condições necessários para o efetivo desempenho na prestação de seus serviços, bem como a carta de responsabilidade da administração, de acordo com as normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Parágrafo único. A responsabilidade dos administradores das instituições, câmaras e prestadores de serviços pelas informações contidas nas demonstrações contábeis ou outras fornecidas não exime o auditor independente da responsabilidade relativa à elaboração dos relatórios requeridos neste regulamento ou do parecer de auditoria, nem o desobriga da adoção de adequados procedimentos de auditoria.

Art. 4º Os administradores das instituições, câmaras e prestadores de serviços referidos no art. 1º serão responsabilizados pela contratação de auditor independente que não atenda aos requisitos previstos neste regulamento.

Parágrafo único. Constatada a inobservância dos requisitos estabelecidos neste regulamento, os serviços de auditoria serão considerados sem efeito para o atendimento às normas emanadas do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil.

Art. 5º As instituições, câmaras e prestadores de serviços referidos no art. 1º devem designar diretor, tecnicamente qualificado, para responder, junto ao Banco Central do Brasil, pelo acompanhamento, supervisão e cumprimento das normas e procedimentos de contabilidade previstos na regulamentação em vigor.

§ 1º Nas instituições que não possuam comitê de auditoria constituído nos termos deste regulamento, bem como nas câmaras e prestadores de serviços, o diretor deve responder, também, pelo acompanhamento, supervisão e cumprimento das normas e procedimentos de auditoria independente previstos na regulamentação em vigor.

§ 2º O diretor designado será responsabilizado pelas informações prestadas e pela ocorrência de situações que indiquem fraude, negligência, imprudência ou imperícia no exercício de suas funções, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na legislação em vigor.

Capítulo III DA INDEPENDÊNCIA DO AUDITOR

Art. 6º São vedadas a contratação e a manutenção de auditor independente por parte das instituições, das câmaras e dos prestadores de serviços referidos no art. 1º, caso fique configurada qualquer uma das seguintes situações:

I - ocorrência de quaisquer hipóteses de impedimento ou incompatibilidade para a prestação do serviço de auditoria independente previstas em normas e regulamentos da CVM, do CFC ou do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon);

II - participação acionária, direta ou indireta, do auditor independente, responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria, na entidade auditada ou em suas ligadas;

III - existência de operação ativa ou passiva junto à entidade auditada ou suas ligadas, inclusive por meio de fundos de investimento por elas administrados, de responsabilidade ou com garantia do auditor independente, responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria na instituição;

IV - participação de responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, do auditor independente substituído nos termos do art. 9º, nos trabalhos de auditoria independente realizados pelo seu sucessor para a mesma entidade, em prazo inferior a um ano da substituição;

V - pagamento de honorários e reembolso de despesas do auditor independente, relativos ao ano-base das demonstrações contábeis objeto de auditoria, pela entidade auditada, isoladamente, ou em conjunto com suas ligadas, com representatividade igual ou superior a 25% (vinte e cinco por cento) do faturamento total do auditor independente naquele ano.

§ 1º A configuração das situações descritas, relativamente a empresa ligada do auditor independente, também implica vedação à contratação e à manutenção deste.

§ 2º A vedação prevista no inciso III não se aplica a operações de crédito e de arrendamento mercantil com prazo original igual ou superior a dois anos, realizadas anteriormente à contratação dos serviços de auditoria independente.

§ 3º O disposto neste artigo não dispensa a verificação, por parte das instituições, das câmaras, dos prestadores de serviços e dos auditores independentes, de outras situações que possam afetar a independência.

§ 4º Verificada, a qualquer tempo, a existência de situação que possa afetar a independência do auditor, as instituições, câmaras e prestadores de serviços devem providenciar sua regularização, que poderá implicar a substituição do auditor independente, sem prejuízo do previsto no art. 9º.

Art. 7º É vedada a contratação, por parte das instituições, das câmaras e dos prestadores de serviços referidos no art. 1º, de responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria nos últimos doze meses para cargo relacionado a serviços que configurem impedimento ou incompatibilidade para prestação do serviço de auditoria independente, ou que possibilite influência na administração da instituição.

Art. 8º O auditor independente deve elaborar e manter adequadamente documentada sua política de independência, a qual deve ficar à disposição do Banco Central do Brasil e do comitê de auditoria da entidade auditada, quando instalado, evidenciando, além das situações previstas neste regulamento, outras que, a seu critério, possam afetar sua independência, bem como os procedimentos de controles internos adotados com vistas a monitorar, identificar e evitar as suas ocorrências.

Capítulo IV DA SUBSTITUIÇÃO PERIÓDICA DO AUDITOR

Art. 9º As instituições, câmaras e prestadores de serviços referidos no art. 1º devem proceder à substituição do auditor independente contratado, no máximo, após emitidos pareceres relativos a cinco exercícios sociais completos.

§ 1º Para fins de contagem do prazo previsto no caput, são considerados pareceres relativos a exercícios sociais completos aqueles referentes às demonstrações contábeis da data-base de 31 de dezembro.

§ 2º A recontração de auditor independente somente pode ser efetuada após decorridos três anos, contados a partir da data de sua substituição.

Capítulo V DO COMITÊ DE AUDITORIA

Art. 10. Devem constituir órgão estatutário denominado comitê de auditoria as instituições referidas no art. 1º, inciso I, alínea "a", que tenham apresentado no encerramento dos dois últimos exercícios sociais:

- I - Patrimônio de Referência (PR) igual ou superior a R\$1.000.000.000,00 (um bilhão de reais); ou
- II - administração de recursos de terceiros em montante igual ou superior a R\$1.000.000.000,00 (um bilhão de reais); ou
- III - somatório das captações de depósitos e de administração de recursos de terceiros em montante igual ou superior a R\$5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais).

§ 1º As instituições líderes responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas de conglomerados financeiros que se enquadrem nas disposições estabelecidas no caput devem constituir comitê de auditoria para cumprimento das atribuições e responsabilidades previstas neste regulamento, relativamente às instituições pertencentes a tais conglomerados que não possuam obrigatoriedade de constituição individual do referido comitê.

§ 2º A utilização do termo "comitê de auditoria" é de uso restrito de órgão estatutário constituído na forma deste regulamento.

§ 3º As instituições devem criar condições adequadas para o funcionamento do comitê de auditoria.

§ 4º As instituições devem ter o comitê de auditoria em pleno funcionamento até o dia 31 de março do exercício subsequente aos exercícios previstos no caput, cumprindo suas atribuições inclusive no que se refere às demonstrações contábeis daquela data-base.

§ 5º Para as instituições que se enquadrem no disposto no caput ou no § 1º, relativamente aos exercícios de 2002 e 2003, o comitê de auditoria deve estar instalado e em pleno funcionamento até 1º de julho de 2004.

§ 6º A extinção do comitê de auditoria:

- I - somente poderá ocorrer se a instituição não mais apresentar as condições contidas no caput ou no § 1º, pelo período ali especificado;
- II - depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil;
- III - está condicionada ao cumprimento de suas atribuições relativamente aos exercícios sociais em que exigido o seu funcionamento.

Art. 11. Os conglomerados financeiros, alternativamente ao disposto no art. 10, podem constituir comitê de auditoria único, por intermédio das instituições líderes, para o cumprimento das atribuições e responsabilidades previstas neste regulamento, relativamente às instituições que o compõem.

§ 1º Nos casos em que a instituição líder seja de capital fechado e o conglomerado seja integrado por instituição que tenha ações negociadas em bolsa, a constituição do comitê de auditoria deve observar uma das seguintes alternativas:

- I - comitê de auditoria único composto, além de, no mínimo, três diretores da instituição líder, por, no mínimo, mais tresintegrantes que atendam ao disposto no art. 13, inciso I e § 1º; ou
- II - constituição de comitê próprio pela instituição com ações negociadas em bolsa, atendendo, todos os seus integrantes, ao disposto no art. 13, inciso I e § 1º, ficando o comitê de auditoria da instituição líder responsável pelo cumprimento das atribuições e responsabilidades no âmbito das demais instituições.

§ 2º A utilização da faculdade prevista neste artigo deve estar expressamente estabelecida em decisão de assembléia de cada instituição pertencente ao conglomerado.

Art. 12. O comitê de auditoria deve ser composto, no mínimo, por três integrantes, observado que o mandato máximo deve ser de cinco anos para as instituições com ações negociadas em bolsa de valores e sem mandato fixo para aquelas de capital fechado.

§ 1º O número de integrantes, critérios de nomeação, d destituição e de remuneração, tempo de mandato e atribuições do comitê de auditoria devem estar expressos no estatuto ou no contrato social da instituição.

§ 2º Pelo menos um dos integrantes do comitê de auditoria deve possuir comprovados conhecimentos nas áreas de contabilidade e auditoria que o qualifiquem para a função.

§ 3º O integrante do comitê de auditoria somente pode voltar a integrar tal órgão na mesma instituição após decorridos, no mínimo, três anos do final do seu mandato anterior.

§ 4º É indelegável a função de integrante do comitê de auditoria.

§ 5º Na hipótese de mandato inferior ao previsto no caput, esse poderá ser renovado até o limite de cinco anos mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil.

Art. 13. Além do previsto na Resolução 3.041, de 28 de novembro de 2002, que estabelece condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, são condições básicas para o exercício de integrante do comitê de auditoria:

I - nas instituições com ações negociadas em bolsa:

a) não ser, ou ter sido nos últimos doze meses:

1. diretor da instituição ou de suas ligadas;

2. funcionário da instituição ou de suas ligadas;
3. responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria na instituição;
4. membro do conselho fiscal da instituição ou de suas ligadas;
- b) não ser cônjuge, ou parente em linha reta, em linha colateral e por afinidade, até segundo grau das pessoas referidas na alínea "a", itens 1 e 3;
- c) não receber qualquer outro tipo de remuneração da instituição ou de suas ligadas que não seja aquela relativa à sua função de integrante do comitê de auditoria;

II - nas instituições de capital fechado:

- a) que os integrantes do comitê de auditoria sejam também diretores da instituição, com pelo menos um ano de efetivo exercício no cargo, facultada a participação de, no máximo, mais três integrantes que atendam ao disposto no inciso I e § 1º;
- b) participação obrigatória do diretor referido no art. 5º, dispensada a exigência de tempo de efetivo exercício no cargo.

§ 1º Nas instituições com ações negociadas em bolsa e cujo controle seja detido pela União, estados ou Distrito Federal, são também condições básicas, além das previstas no inciso I:

I - não ser ocupante de cargo efetivo licenciado no âmbito dos respectivos governos;

II - não ser, ou ter sido nos últimos doze meses, ocupante de cargo efetivo ou função no âmbito dos respectivos governos.

§ 2º Caso o integrante do comitê de auditoria da instituição seja também membro do conselho de administração da instituição ou de suas ligadas, no caso das instituições com ações negociadas em bolsa, ou da diretoria, no caso das instituições fechadas, fica facultada a opção pela remuneração relativa a um dos cargos.

§ 3º Mediante solicitação devidamente fundamentada das instituições de capital fechado, o Banco Central do Brasil pode dispensar a exigência do tempo mínimo de efetivo exercício no cargo prevista no inciso II, alínea "a".

Art. 14. O comitê de auditoria deve reportar-se diretamente ao conselho de administração ou, na sua inexistência, à diretoria da instituição.

Art. 15. Constituem atribuições do comitê de auditoria:

- I - estabelecer as regras operacionais para seu próprio funcionamento, as quais devem ser aprovadas pelo conselho de administração ou, na sua inexistência, pela diretoria da instituição, formalizadas por escrito e colocadas à disposição dos respectivos acionistas ou cotistas;

- II - recomendar, à administração da instituição, a entidade a ser contratada para prestação dos serviços de auditoria independente, bem como a substituição do prestador desses serviços, caso considere necessário;
- III - revisar, previamente à publicação, as demonstrações contábeis semestrais, inclusive notas explicativas, relatórios da administração e parecer do auditor independente;
- IV - avaliar a efetividade das auditorias independente e interna, inclusive quanto à verificação do cumprimento de dispositivos legais e normativos aplicáveis à instituição, além de regulamentos e códigos internos;
- V - avaliar o cumprimento, pela administração da instituição, das recomendações feitas pelos auditores independentes ou internos;
- VI - estabelecer e divulgar procedimentos para recepção e tratamento de informações acerca do descumprimento de dispositivos legais e normativos aplicáveis à instituição, além de regulamentos e códigos internos, inclusive com previsão de procedimentos específicos para proteção do prestador e da confidencialidade da informação;
- VII - recomendar, à diretoria da instituição, correção ou aprimoramento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições;
- VIII - reunir-se, no mínimo trimestralmente, com a diretoria da instituição, com a auditoria independente e com a auditoria interna para verificar o cumprimento de suas recomendações ou indagações, inclusive no que se refere ao planejamento dos respectivos trabalhos de auditoria, formalizando, em atas, os conteúdos de tais encontros;
- IX - verificar, por ocasião das reuniões previstas no inciso VIII, o cumprimento de suas recomendações pela diretoria da instituição;
- X - reunir-se com o conselho fiscal e conselho de administração, por solicitação dos mesmos, para discutir acerca de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito das suas respectivas competências;
- XI - outras atribuições determinadas pelo Banco Central do Brasil.

Art. 16. O comitê de auditoria pode, no âmbito de suas atribuições, utilizar-se do trabalho de especialistas.

Parágrafo único. A utilização do trabalho de especialistas não exime o comitê de auditoria de suas responsabilidades.

Art. 17. O comitê de auditoria deve elaborar, ao final dos semestres findos em 30 de junho e 31 de dezembro, documento denominado relatório do comitê de auditoria contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- I - atividades exercidas no âmbito de suas atribuições, no período;

- II - avaliação da efetividade dos sistemas de controle interno da instituição, com, ênfase no cumprimento do disposto na Resolução 2.554, de 24 de setembro de 1998, e com evidenciação das deficiências detectadas;
- III - descrição das recomendações apresentadas à diretoria, com evidenciação daquelas não acatadas e respectivas justificativas;
- IV - avaliação da efetividade das auditorias independente e interna, inclusive quanto à verificação do cumprimento de dispositivos legais e normativos aplicáveis à instituição, além de regulamentos e códigos internos, com evidenciação das deficiências detectadas;
- V - avaliação da qualidade das demonstrações contábeis relativas aos respectivos períodos, com ênfase na aplicação das práticas contábeis adotadas no Brasil e no cumprimento de normas editadas pelo Banco Central do Brasil, com evidenciação das deficiências detectadas.

§ 1º O comitê de auditoria deve manter à disposição do Banco Central do Brasil e do conselho de administração da instituição o relatório do comitê de auditoria, pelo prazo mínimo de cinco anos, contados de sua elaboração.

§ 2º O comitê de auditoria deve publicar, em conjunto com as demonstrações contábeis semestrais, resumo do relatório do comitê de auditoria, evidenciando as principais informações contidas naquele documento.

Capítulo VI DO EXAME DE CERTIFICAÇÃO

Art. 18. A contratação ou manutenção de auditor independente pelas instituições, pelas câmaras e pelos prestadores de serviços referidos no art. 1º fica condicionada à aprovação do responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante, com função de gerência, da equipe envolvida nos trabalhos de auditoria, em exame de certificação organizado pelo CFC em conjunto com o Ibracon.

§ 1º O cumprimento da formalidade prevista neste artigo deve ser providenciado no prazo máximo de dois anos, contados a partir de 30 de maio de 2003.

§ 2º A formalidade prevista no caput deve ser renovada em periodicidade não superior a cinco anos, contados da data da última habilitação.

§ 3º Em se tratando de auditor que tenha deixado de exercer as atividades previstas no caput por período igual ou superior a um ano, a manutenção de sua habilitação fica sujeita à renovação da formalidade prevista neste artigo em periodicidade não superior a dois anos, contados a partir do retorno às referidas atividades, observado o limite previsto no § 2º.

Art. 19. Fica o Banco Central do Brasil autorizado a admitir, a seu critério, a realização de exames de certificação por tipo de mercado ou conjunto de atividades.

Capítulo VII DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELO AUDITOR

Art. 20. O auditor independente deve observar, na prestação de seus serviços, as normas e procedimentos de auditoria estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e, no que não for conflitante com estes, aqueles determinados pela CVM, pelo CFC e pelo Ibracon.

Art. 21. O auditor independente deve elaborar, como resultado do trabalho de auditoria realizado nas instituições, câmaras e prestadores de serviços referidos no art. 1º, os seguintes relatórios:

- I - de auditoria, expressando sua opinião sobre as demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas, inclusive quanto a adequação às normas contábeis emanadas do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil;
- II - de avaliação da qualidade e adequação do sistema de controles internos, inclusive sistemas de processamento eletrônico de dados e de gerenciamento de riscos, evidenciando as deficiências identificadas;
- III - de descumprimento de dispositivos legais e regulamentares, que tenham, ou possam vir a ter reflexos relevantes nas demonstrações contábeis ou nas operações da entidade auditada;
- IV - demais requeridos pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º Os relatórios do auditor independente devem ser elaborados considerando o mesmo período e data-base das demonstrações contábeis a que se referirem.

§ 2º As entidades auditadas, bem como os respectivos auditores independentes, devem manter à disposição do Banco Central do Brasil, pelo prazo mínimo de cinco anos, ou por prazo superior em decorrência de determinação expressa daquela Autarquia, os relatórios referidos neste artigo, bem como os papéis de trabalho, correspondências, contratos de prestação de serviços e outros documentos relacionados com os trabalhos de auditoria.

Capítulo VIII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 22. Para os efeitos deste regulamento, entende-se por ligadas as entidades vinculadas direta ou indiretamente, por participação acionária ou por controle operacional efetivo, caracterizado pela administração ou gerência comum, ou pela atuação no mercado sob a mesma marca ou nome comercial.

Art. 23. O auditor independente e o comitê de auditoria, quando instalado, devem, individualmente ou em conjunto, comunicar formalmente ao Banco Central do Brasil, no prazo máximo de três dias úteis da identificação, a existência ou as evidências de erro ou fraude representadas por:

- I - inobservância de normas legais e regulamentares, que coloquem em risco a continuidade da entidade auditada;
- II - fraudes de qualquer valor perpetradas pela administração da instituição;
- III - fraudes relevantes perpetradas por funcionários da entidade ou terceiros;
- IV - erros que resultem em incorreções relevantes nas demonstrações contábeis da entidade.

§ 1º Para os efeitos deste regulamento, devem ser observados os conceitos de erro e fraude estabelecidos em normas e regulamentos do CFC ou do Ibracon.

§ 2º O auditor independente, a auditoria interna e o comitê de auditoria, quando instalado, devem manter, entre si, comunicação imediata da identificação dos eventos previstos neste artigo.

Art. 24. A diretoria da instituição, da câmara ou do prestador de serviços deve comunicar formalmente ao auditor independente e ao comitê de auditoria, quando instalado, no prazo máximo de 24 horas da identificação, a ocorrência dos eventos referidos no art. 23.

Art. 25. A realização de auditoria independente nas instituições, câmaras ou prestadores de serviços referidos no art. 1º não exclui nem limita a ação supervisora exercida pelo Banco Central do Brasil.

Art. 26. Deve constar cláusula específica, nos contratos celebrados entre as instituições, câmaras e prestadores de serviços referidos no art. 1º e os respectivos auditores independentes, autorizando o acesso do Banco Central do Brasil, a qualquer tempo, aos papéis de trabalho do auditor independente, bem como a quaisquer outros documentos que tenham servido de base ou evidência para emissão dos relatórios elaborados nos termos do art. 21, mediante solicitação formal, no âmbito das atribuições da referida Autarquia, observados os limites previstos na legislação em vigor.

Art. 27. O auditor independente, além do disposto neste regulamento, deve observar as normas, regulamentos e procedimentos da CVM, do CFC e do Ibracon no que diz respeito a:

- I - deveres e responsabilidades dos auditores independentes;
- II - exame de qualificação técnica;
- III - controle de qualidade interno;
- IV - controle de qualidade externo;
- V - programa de educação continuada, inclusive com previsão de atividades específicas relativas à auditoria independente em instituições financeiras.

Parágrafo único. As atividades relacionadas a controle de qualidade externo podem ser realizadas também pelo Banco Central do Brasil, sem prejuízo das diretrizes emanadas pelos organismos referidos no caput.