
BACEN - SISTEMÁTICA DE OPERAÇÃO DAS CONTAS CC5

Relatório de Auditoria Operacional

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo I - Classe V - Plenário

TC-928.358/1998-4 (sigiloso), c/ 08 volumes

Apensados TC-001.791/1997-4 (c/ 2 volumes e apensado TC-005.467/1997-7), TC 004.556/1998-4 e TC-007.912/1999-4

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Entidade: Banco Central do Brasil – Bacen

Responsáveis: Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho

Ementa: Relatório de Auditoria Operacional junto ao Banco Central do Brasil para apuração de irregularidades na sistemática de operação das Contas CC5. Justificativas dos Responsáveis não esclareceram os atos irregulares. Multa. Configuração de ilegalidades graves, ferindo dispositivos das Leis nºs 4.595/64 e 9.069/95, da Resolução CMN 1.946/92 e da Circular 2.677/96. Determinações. Encaminhamento de cópia da Decisão, Relatório e Voto à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Ministério Público Federal, à Secretaria da Receita Federal e ao COAF. Juntada dos presentes autos às contas do Banco Central do Brasil do exercício de 1996.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Relatório de Auditoria Operacional, realizada em função de Solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para apurar denúncias de utilização irregular das Contas CC5.

O Requerimento 331/98, de 21/05/98, feito pelo Deputado Arlindo Chinaglia, deu origem à aludida Solicitação, que propôs a fiscalização do funcionamento das áreas responsáveis pela execução, controle e auditoria das operações cambiais sob responsabilidade do Banco Central do Brasil.

Transcrevo, *in verbis*, a excelente instrução da lavra da então 7ª Secretaria de Controle Externo, atualmente 5ª Secretaria, de responsabilidade dos Analistas de Finanças e Controle Externo Marco Polo Rios Simões e Roseane Nuto Smidt, ratificada pelo Sr. Diretor da 3ª Divisão Técnica, AFCE Alexandre Valente Xavier, e pelo Sr. Secretário, Cláudio Sarian Altounian.

Transcreverei, também, a clara e bem lançada análise feita pelo AFCE Junnius Marques Arifa, relativamente às alegações de defesa ou razões de justificativa

apresentadas pelos Responsáveis, Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, quando da realização da audiência destes.

INFORMAÇÃO SOBRE A AUDITORIA

1.1 ORIGEM DA SOLICITAÇÃO

1. Em 03/06/98, o trabalho foi solicitado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, na modalidade auditoria operacional, para apurar denúncias de utilização irregular das Contas CC5 (a documentação referente à solicitação e autorização da presente auditoria encontra-se no processo TC 004.556/98-4).

2. A solicitação tem origem no Requerimento 331/98, de 21/05/98, do Deputado Arlindo Chinaglia, propondo a fiscalização do funcionamento das áreas responsáveis pela execução, controle e auditoria das operações cambiais sob responsabilidade do Banco Central, compreendendo os seguintes aspectos:

a) análise da eficiência e eficácia do processo de fiscalização das operações, inclusive no que diz respeito às definições das atribuições de cada unidade operacional envolvida nas atividades;

b) definição objetiva das ações conjuntas de fiscalização que devem ser realizadas pelo Banco Central, Secretaria da Receita Federal e Departamento de Polícia Federal para que se obtenha efetividade do trabalho de controle das operações;

c) obtenção dos documentos que não foram fornecidos pelo Banco Central na auditoria anterior¹.

3. Acrescenta o Requerimento que a auditoria teria o propósito de conhecer de maneira completa o sistema de funcionamento e fiscalização das Contas CC5, para que a Câmara dos Deputados possa cumprir o dever constitucional de controle externo dos atos do Poder Executivo.

4. Em 29/07/98, o Plenário deste Tribunal proferiu a Decisão 471/98, determinando a realização da auditoria, ‘...com o objetivo de conhecer de maneira completa o sistema de funcionamento, controle e fiscalização das chamadas Contas CC5 e apurar possíveis irregularidades em sua utilização.’

5. Em 19/10/98, a Portaria TCU – 7ª Secretaria 13/98 designou dois servidores para compor a equipe de auditoria, estabelecendo o prazo do trabalho para o período de 19/10/98 a 14/12/98 (Registro SPA 030107/1998-2/00007).

6. Em vista de imprevistos e dificuldades (vide item 1.4), o Ministro-Relator autorizou a prorrogação do término do trabalho para 29/01/1999.

7. O trabalho foi apresentado ao Banco Central em 29/01/99 e 08/02/99 para a manifestação prevista no item 2.3.3.5 do Manual de Auditorias do Tribunal, tendo sido concluído sem tal manifestação em 22/02/99.

8. Posteriormente, Decisão do Ministro-Relator de 26/03/99 (fl. 132) determinou ao Banco Central que procedesse à manifestação em 30 dias, o que veio a ocorrer em 21/05/99 (fls. 134/159).

¹ Em fins de 1996, foi realizado um primeiro trabalho nas Contas CC5, que teve seus objetivos prejudicados pelo não fornecimento de informações pelo Banco Central, sob alegação do sigilo bancário.

9. Após a análise do documento encaminhado, às fls. 160/170, a equipe preparou uma versão final do relatório, em 21/06/99, tendo corrigido eventuais impropriedades apontadas, bem como agregado à versão final do relatório as opiniões e esclarecimentos prestados, visando aprimorar o documento a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

1.2 OBJETIVO DA AUDITORIA

Os objetivos do trabalho foram delimitados de forma a atender plenamente ao solicitado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, aos pontos destacados no Requerimento do Deputado Arlindo Chinaglia e à Decisão 471/98 deste Tribunal.

10. Embora o foco do trabalho tenha sido dirigido ao Banco Central, o objetivo da auditoria prendeu-se ao assunto Contas CC5, que guarda relação com a atuação de outros órgãos, entre os quais:

- a) Ministério Público Federal – MPF;
- b) Secretaria da Receita Federal – SRF;
- c) Departamento de Polícia Federal – DPF; e
- d) Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

11. Pelo fato de a participação do Banco Central encerrar-se após a comunicação de indícios de crimes aos órgãos competentes (em função da delimitação de suas atribuições), o Ministro-Relator autorizou a realização de diligências aos órgãos acima relacionados, cujo objetivo era o de conhecer a suficiência das informações prestadas pelo Banco Central e o resultado das investigações na ponta final.

12. Em função da recente criação do COAF (Lei 9.613, de 03/03/98, regulamentada pelo Decreto 2.799, de 08/10/98) e da interligação das Contas CC5 com o crime de lavagem de dinheiro, a equipe de auditoria dedicou atenção a estes temas.

13. Tendo em perspectiva o fornecimento de subsídios para o Poder Legislativo, entendemos oportuno descrever os entraves à fiscalização das Contas CC5 pelo Poder Executivo, especialmente os decorrentes da sistemática instituída para as transferências internacionais, bem como o aspecto da cooperação entre os órgãos de fiscalização, fator de fundamental importância para o êxito da ação do poder público.

1.3 FONTES DE INFORMAÇÕES

14. Preliminarmente, cumpre esclarecer que o Banco Central atribuiu ao seu Departamento de Auditoria Interna – DEAUD a função de conduzir o relacionamento da Autarquia com o TCU. O trabalho do DEAUD consiste em centralizar a recepção e controle dos pedidos de informação da equipe de auditoria, identificar os departamentos competentes para respondê-los, distribuí-los e encaminhar as respostas, consultando o Departamento Jurídico – DEJUR, relativamente às questões que possam envolver o sigilo bancário.

15. Além do DEAUD, os departamentos do Banco Central que prestaram informações à auditoria foram os seguintes:

- a) DECAM – Departamento de Câmbio;
- b) DEPAD – Departamento de Processos Administrativos;
- c) DEFIS – Departamento de Fiscalização; e

d) DEJUR – Departamento Jurídico.

16. Embora o setor do Banco Central mais envolvido com o tema da auditoria fosse o de câmbio, houve consultas aos demais, acima relacionados, quando necessário, cabendo destacar que não constam dos autos informações amparadas pelos sigilos bancário ou fiscal.

13.1. ENTREVISTAS

17. As entrevistas foram conduzidas junto aos técnicos do Banco Central, Ministério Público, Departamento de Polícia Federal e Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

13.2. DILIGÊNCIAS

18. Foram promovidas diligências formais junto ao MPF, SRF, DPF e COAF, visando reunir informações sobre a atividade de fiscalização.

13.3. PEDIDOS DE INFORMAÇÕES

19. Foram formalizados 5 pedidos de informação ao Banco Central e coletadas as normas e outros documentos sobre o assunto, organizados em Volumes, conforme consta do índice do presente relatório.

13.4. OUTRAS FONTES

20. A equipe de auditoria participou do Seminário Internacional Sobre Lavagem de Dinheiro, ocorrido nos dias 3 e 4 de dezembro de 1998, no Banco Central (vide Vol. 6, fls. 22 a 28).

21. Recorreu, também, a pesquisas na Internet relativas às matérias divulgadas na imprensa sobre o assunto.

14. DIFICULDADES ENCONTRADAS

14.1. SIGILO BANCÁRIO

22. O DECAM não forneceu à equipe de auditoria documentos e acesso aos processos de fiscalização (vide Ofício DECAM/GABIN 98/202, Vol. 2, fl. 11), com base em interpretação do art. 38 da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que trata da questão do sigilo bancário (grifos nossos):

‘Art. 38 As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

§ 1º As informações e esclarecimentos ordenados pelo Poder Judiciário, prestados pelo Banco Central do Brasil ou pelas instituições financeiras, e a exibição de livros e documentos em Juízo, se revestirão sempre do mesmo caráter sigiloso, só podendo a eles ter acesso as partes legítimas na causa, que deles não poderão servir-se para fins estranhos à mesma.

§ 2º O Banco Central e as instituições financeiras públicas prestarão informações ao Poder Legislativo, podendo, havendo relevantes motivos, solicitar sejam mantidas em reserva ou sigilo.

§ 3º As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações que necessitarem das instituições financeiras, inclusive através do Banco Central do Brasil.

§ 4º Os pedidos de informação a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverão ser aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e,

quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros.

§ 5º Os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados somente poderão proceder a exames de documentos, livros e registros de contas de depósitos, quando houver processo instaurado e os mesmos forem considerados indispensáveis pela autoridade competente.

§ 6º O disposto no parágrafo anterior se aplica igualmente à prestação de esclarecimentos e informes pelas instituições financeiras às autoridades fiscais, devendo sempre estas e os exames serem conservados em sigilo, não podendo ser utilizados senão reservadamente.

§ 7º A quebra de sigilo de que trata este artigo constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, aplicando-se, no que couber, o Código Penal e o Código de Processo Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.” (grifos nossos).

23. Julgando-se amparado pela norma, o Banco Central vem negando o acesso do Tribunal a informações que, no seu entender, estariam protegidas pelo sigilo bancário.

24. No entanto, disposição constitucional de hierarquia superior à Lei 4.595/64 atribui ao TCU a seguinte competência (grifos nossos):

‘Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

...

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.’

25. Não compete à equipe de auditoria designada pelo Tribunal para realizar, por iniciativa de Comissão Técnica da Câmara dos Deputados, auditoria operacional em unidade administrativa do Poder Executivo, analisar ou acatar interpretação diversa do disposto no art. 71 da Constituição Federal, no tocante à prestação das informações necessárias para o cumprimento das atribuições constitucionais do controle externo.

26. Não obstante, a questão do sigilo bancário é objeto de pendência junto ao Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 22.801, com liminar deferida em 24/04/97), relativa ao acesso remoto pelo TCU a transações do sistema SISBACEN. Embora a equipe não tenha solicitado acesso a transações desse sistema, o sigilo tem sido invocado pela Autarquia para negar outros tipos de informações essenciais ao exame de vários de seus atos e omissões, os quais escapam ao controle da sociedade pelos meios institucionais que lhe foram conferidos pela Constituição.

27. Enquanto não solucionada a divergência ou sancionado o Projeto de Lei sobre o sigilo bancário, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, as equipes de auditoria têm procurado evitar a alternativa de interromper os trabalhos e promover representação contra o Banco Central, tendo em vista que esse procedimento não contribui para aumentar o volume de informações do Congresso sobre assunto de seu interesse.

28. Quando o prejuízo causado à auditoria não a inviabiliza, a opção que vem sendo adotada é a de buscar atender às solicitações do Congresso da melhor forma possível, contornando as divergências, mediante a obtenção de dados parciais, codificados ou tarjados, cabendo esclarecer que tal atitude não implica na aceitação por parte do Tribunal das limitações impostas e não evita as conseqüências de um ulterior juízo pelo poder competente, relativamente à recusa da prestação de informações.

142. OBSTÁCULOS DE COOPERAÇÃO

29. A auditoria iniciou-se em 19/10/98, tendo ocorrido em 22/10/98 a primeira entrevista com os técnicos do DECAM, conduzida junto ao Consultor do Departamento de Câmbio – DECAM (o chefe do Departamento estava em férias), tendo participado o Chefe da Divisão de Monitoramento – DIMON, um representante do Departamento de Auditoria Interna – DEAUD e o Diretor da 3ª Divisão Técnica da 7ª Secex, além da equipe de auditoria. Nessa reunião, apresentou-se os objetivos do trabalho e foram discutidos os pedidos de informação, que viriam a ser efetuados.

30. Seguiu-se um período de turbulência na área econômica, em função da edição de uma série de medidas e da decisão de realização de acordo com o FMI – Fundo Monetário Internacional, que exigiram demandas adicionais do DECAM, cabendo registrar a carência da Autarquia de técnicos experientes em condições de prestar os esclarecimentos requeridos pelo trabalho de auditoria, tendo em vista que muitos se aposentaram, após a passagem dos funcionários para o regime estatutário.

31. Em decorrência das atribuições dos técnicos do DECAM, a 2ª reunião, que havia sido programada para 29/10/98, foi adiada para 06/11/98, tendo sido conduzida junto aos mesmos técnicos que participaram da anterior, discutindo-se as diretrizes da coleta de informações e a questão do sigilo bancário. Chegamos a cogitar a hipótese do adiamento da auditoria, caso a Autarquia entendesse haver motivos que justificassem esse procedimento, porém os técnicos estimaram que poderiam completar o atendimento a todas as demandas até 25/11/98.

32. Nessa entrevista, os técnicos nos deram ciência de 300 processos com indícios de irregularidades no valor de R\$ 4,8 bilhões, notadamente em Foz do Iguaçu, comunicadas ao Ministério Público e Secretaria da Receita Federal (Vol. 2, fls. 192 a 202), informações que sinalizavam a necessidade de contatos com as regionais desses órgãos e do Banco Central em Curitiba, Foz do Iguaçu e São Paulo.

33. Nos dias que se seguiram à reunião de 06/11, iniciaram-se dificuldades para sermos recebidos no DECAM e prosseguir os trabalhos. Em 11/11/98, fomos informados que o Chefe do DECAM havia retornado das férias e tinha recebido um relato sobre o que havia sido discutido com a equipe de auditoria, sem que, até então, houvesse ocorrido um retorno relativamente às propostas da equipe de auditoria.

34. Em vista de nossa inquietação quanto à demora na definição das diretrizes acordadas, foi-nos sugerido a imediata apresentação do pedido de informações, para oficializar a demanda e, assim, criar um fato que justificasse uma prioridade sobreposta às atribuições dos dirigentes da unidade.

35. Assim, no dia seguinte, em 12/11/98, foi realizada a 3ª reunião, na qual entregamos o primeiro pedido de informações (Vol. 2, fl. 2) e formalizamos proposta

cogitada nas entrevistas anteriores, no sentido de evitar tomar o tempo dos dirigentes mais sobrecarregados, deslocando as entrevistas para escalões inferiores e implementando uma sistemática de comunicação via Internet, que agilizaria o esclarecimento de dúvidas e proporcionaria um contato proveitoso com as Delegacias Regionais da Autarquia (Vol. 2, fls. 2/3, itens 7 a 11).

36. Tendo em vista que as discussões prévias não produziram resultado conclusivo, o prazo de atendimento do pedido foi fixado em 3 dias úteis, solicitando-se ao Banco Central a apresentação de justificativas para os itens que não pudesse atender neste prazo, indicando a data em que seria possível encaminhar os documentos, que não poderia ultrapassar o dia 25/11/98, conforme entendimentos anteriores.

37. Em 18/11/98, o Banco Central ainda não havia formalizado a resposta, porém adiantou a entrega de alguns documentos. No dia 20/11/98, por telefone, ficamos sabendo que ainda não havia um posicionamento sobre nossas demandas, razão pela qual retornamos ao Banco Central para discutir o problema junto ao DEAUD.

38. Havendo-se formado um clima de constrangimento, o DEAUD, de pronto, promoveu uma reunião com o Chefe-Adjunto do DECAM, na qual nos foi exposto um entendimento diverso do que tinha sido acordado nas reuniões anteriores:

a) foi estimado novo prazo para a entrega final das informações, que deveria passar de 25/11/98 para 04/12/98;

b) os contatos e entrevistas da equipe restringir-se-iam ao Chefe-Adjunto do DECAM;

c) a postura do DECAM era a de negar vistas aos processos, relatórios de monitoramento e demais informações abrangidas pelo sigilo bancário, cujo acesso da equipe somente ocorreria se houvesse orientação superior.

39. Quanto a esse último aspecto, não obstante o DECAM ter submetido nota ao Sr. Diretor de Assuntos Internacionais, solicitando orientação, não agilizou as consultas pertinentes ao assunto, conforme havíamos solicitado no item 6, do Pedido de Informações 01/98, pois a questão permanecia pendente.

40. Finda a reunião, comunicamos ao DEAUD as dificuldades que se avizinhavam para a elaboração de um trabalho que atendesse mesmo parcialmente à Câmara, em vista das indefinições, mudanças de postura e de datas de entrega de informações.

41. Destacamos, também, o fato da auditoria já ter completado um mês e a equipe ainda não havia entrado no DECAM para as costumeiras entrevistas nas divisões, embora tenha tido o cuidado de incluir essas visitas no pedido de informações (Vol. 2, fl. 8, item 8), providência raramente necessária. Com a boa vontade costumeira, o DEAUD comprometeu-se a interceder na questão e obter um posicionamento definitivo.

42. No dia 25/11/98, recebemos a formalização do atendimento ao pedido de informações pelo DECAM (Vol. 2, fl. 11/12), destacando-se os seguintes pontos:

a) os pedidos de informações, documentos e processos envolvendo bancos e suas contrapartes nas operações, estão abrangidos pelas restrições do sigilo bancário (item 2);

b) não foi fornecido o solicitado cronograma de entrevistas com funcionários do DECAM, nem o posicionamento quanto ao uso da Internet, em função do entendimento

de ser mais conveniente e adequado a centralização dos contatos no Chefe-Adjunto do DECAM (item 3);

c) não foi indicada a data estimada para a entrega das informações dos itens 4 e 5 do pedido, conforme solicitado, tendo o DECAM dado ciência da possibilidade de atraso em relação à data da entrega originalmente combinada, em função das dificuldades decorrentes do reduzido quadro de funcionários (item 5);

d) foi fornecida uma lista de processos existentes (item 2a do pedido), contendo apenas 97 processos, sem maiores esclarecimentos (Vol. 2, fls. 21 a 25).

43. Diante das dificuldades, em 26/11/98, levamos ao Banco Central solicitação no sentido de conhecer o posicionamento da Presidência da Autarquia em 48 horas, ante a postura formalmente adotada pelo Chefe do DECAM (Vol. 3, fls. 1).

44. Após um pedido de prorrogação do prazo (Vol. 3, fl. 2), a resposta ocorreu em 16/12/98 (Vol. 3, fl. 2), sob a forma da Nota Informal DEJUR 042/98 (Vol. 3, fl. 4/5), que confirmou o posicionamento do DECAM, quanto a negativa de vista ou obtenção de cópias de documentos que exponham operações ativas e serviços prestados por instituição financeira.

45. Como o término da auditoria estava fixado para 14/12/98, foi necessário solicitar seu adiamento para 29/01/99, tendo o Ministro-Relator concedido a prorrogação (fl. 16).

46. Em vista das limitações expostas, o conhecimento da realidade de Foz do Iguaçu teve de ser suprido via diligências por carta aos Procuradores do Ministério Público local e ao Departamento de Polícia Federal em Brasília, que nos atenderam com presteza (Vol. 5, fls. 13 e 18).

47. A centralização dos contatos da equipe de auditoria na figura do Chefe-Adjunto do DECAM acabou prevalecendo até sua entrada em férias de 30 dias, pouco antes do Natal. Depois dessa data, outros técnicos passaram a atender às nossas dúvidas.

48. Novas dificuldades surgiram, em função de dezembro e janeiro serem os meses mais propícios para férias no Banco Central, período em que metade do quadro costuma estar ausente. Em outros órgãos públicos também ocorrem afastamentos nesse período, fato que, associado à dificuldade de estabelecer um cronograma, contribuiu para inviabilizar as viagens inicialmente cogitadas (item 33).

49. Porém, o início do ano não foi uma fase de calma, em vista do pedido de demissão do Presidente da Autarquia, em 12/01/99, seguindo-se uma total reformulação da política cambial, cujas conseqüências asoerberaram os técnicos do DECAM de tal forma, que inviabilizaram os contatos com a equipe de auditoria dessa data em diante.

50. Assim, não foi possível esclarecer as dúvidas remanescentes, nem obter a confirmação documental de informações colhidas em entrevistas.

51. O DECAM não deixou de atender os pedidos de informação, ainda que com alguns atrasos, contudo, não demonstrou o espírito de cooperação que tem prevalecido em auditorias realizadas em outras unidades do Banco Central.

52. Embora as circunstâncias possam constituir justificativas aceitáveis para a interrupção dos contatos com a equipe, os técnicos do DECAM poderiam, ao menos, ter prestado esclarecimentos finais.

53. Em consequência, a equipe não teve outra alternativa a não ser concluir o trabalho sem uma prévia discussão de pontos-chaves com os especialistas do Banco Central.

1.4.3. DISCUSSÃO DO TRABALHO COM O BANCO CENTRAL

54. No caso de auditorias de desempenho, que abrangem as modalidades operacional ou de gestão, o Manual de Auditorias do Tribunal recomenda que as principais conclusões do trabalho sejam apresentadas ao órgão auditado:

“2.3.3.5. Comentários do Gestor

A fim de permitir que os gestores possam agregar comentários que julguem pertinentes para a melhor compreensão das questões abordadas no relatório, é recomendável que a equipe encaminhe aos gestores uma versão preliminar das principais conclusões da auditoria. Esse encaminhamento deve ser feito por intermédio de documento oficial, a ser respondido em prazo considerado conveniente pela equipe, de acordo com a complexidade do tema tratado. A resposta recebida será analisada pela equipe e registrada em capítulo próprio do relatório final.”

55. Esse procedimento acabou assumindo especial importância na presente auditoria operacional, em vista da mencionada interrupção de contatos com o DECAM na fase final da auditoria.

56. Com isso, decidimos submeter na íntegra a minuta do trabalho aos especialistas do Banco Central (e não apenas as principais conclusões), como forma de esclarecer as questões remanescentes, que não puderam ser discutidas na ocasião apropriada – último recurso para certificar-mo-nos da qualidade das informações a serem prestadas ao Congresso Nacional (vide Volume 8).

57. A minuta foi formalmente apresentada ao Banco Central em 29/01/99 (Vol. 8, fls. 4/103), com o objetivo de oferecer à Autarquia a oportunidade de livre e expressa manifestação relativamente às conclusões finais, bem como apontar eventuais falhas, confirmar informações com fonte em entrevistas (caso não contestadas formalmente) e contribuir para aprimorar o relatório, agregando informações ou esclarecimentos que tenham escapado ao conhecimento da equipe durante a auditoria.

58. Após a leitura do trabalho pelos técnicos do DECAM e DEFIS, promovemos uma reunião com o Chefe do DEAUD, que nos transmitiu observações preliminares colhidas junto aos técnicos do DECAM, apontando o número de alguns parágrafos que poderiam abrigar impropriedades ou falhas técnicas, sem maiores detalhes.

59. Efetuada uma revisão dos parágrafos apontados, foram promovidas alterações, tendo a equipe apresentado uma segunda minuta ao DEAUD em 08/02/99 (fl. 20).

60. Entretanto, a Autarquia optou por não se manifestar sobre o Relatório de Auditoria (Vol. 8, fl. 1, item 3).

61. O DEFIS chegou a confirmar algumas informações prestadas em entrevistas, abstendo-se de comentar o entendimento da equipe de auditoria expresso no relatório (Vol. 8, fl. 2).

62. O DECAM manteve o mesmo entendimento anterior, baseado na primeira minuta (Vol. 8, fl. 3), tendo indicado “...a existência de impropriedades de ordem técnica e, também, avaliações equivocadas por parte do auditor, constantes do referido

relatório...”, deixando de comentá-lo “...por entender inócua a discussão sobre a matéria, considerando o enfoque político/ideológico imprimido ao trabalho...”, afirmando, inclusive, “...haver insinuações maldosas e distorcidas com relação ao comportamento do Banco Central no trato da questão...”.

63. Sobre esses comentários, julgamos importante destacar:

a) se o trabalho apresenta impropriedades de ordem técnica e avaliações equivocadas, cabia aos especialistas do DECAM apontá-las, visto que a discussão sobre a matéria não é inócua, porque permitiria prestar ao Congresso Nacional informações de melhor qualidade;

b) a equipe de auditoria não possui vasta experiência em câmbio, área cuja complexidade deve-se, em boa parte, ao hermetismo das normas criadas no âmbito do próprio DECAM, que, por vezes, exigem a edição de Comunicados do Banco Central para serem entendidas pelos especialistas do mercado financeiro;

c) relativamente aos demais comentários (“enfoque político/ideológico imprimido ao trabalho” e “insinuações maldosas e distorcidas”), entendemos inócua polemizar em tal direção, visto que não foram indicados os parágrafos e se tratava de uma minuta.

64. É oportuno ressaltar a importância da cooperação do órgão auditado, em se tratando de auditoria de cunho operacional, envolvendo tema polêmico e de elevada complexidade, fatores que recomendam evitar conclusões sem a manifestação dos especialistas na matéria, o que acabou ocorrendo.

65. Atendendo às propostas da unidade técnica (fls. 128/131), o Ministro-Relator autorizou a realização de diligência (fl. 132) junto ao Banco Central, determinando que a manifestação fosse encaminhada ao Tribunal no prazo de 30 dias.

66. Em consequência do atendimento da determinação, por meio do encaminhamento da documentação de fls. 134/159, este relatório foi alterado em 21 de junho de 1999, de forma a contemplar as críticas do DECAM, de acordo com o exposto na instrução de fls. 160/170.

67. Portanto, as eventuais incorreções ou impropriedades apontadas pelo Banco Central foram corrigidas.

EVOLUÇÃO SISTEMÁTICA DAS CONTAS CC5

HISTÓRICO DAS CONTAS CC5

68. O termo Contas CC5 tem origem na Carta-Circular nº 5, editada em 27/02/1969 (Vol. 1, fls. 27/28), que criou contas de não-residentes na padronização contábil das instituições financeiras.

69. Os recursos oriundos do exterior, após convertidos em moeda nacional, eram depositados nessas Contas CC5 – contas correntes comuns, movimentadas por cheques e constituídas por depósitos à vista.

70. O objetivo da Carta-Circular era aprimorar a transparência contábil do trânsito de recursos de não-residentes, bem como controlar o valor de retorno ao país de origem, que o art. 57 do Decreto 55.762/65 limitava às sobras não sacadas que houvessem ingressado naquelas contas especiais, cuja comprovação podia ser feita pelo extrato da Conta CC5.

71. Até a regulamentação do Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes, em 1989, as contas de não-residentes atendiam ao trânsito de recursos de estrangeiros que se encontravam a serviço no País, principalmente diplomatas e, por isso, nunca movimentaram, até então, somas relevantes.

72. O texto do instrumento normativo tinha o seguinte teor:

“CARTACIRCULARNº5

Aos Estabelecimentos Bancários

Comunicamos que, tendo em vista o que prescrevem o Decreto nº 23.258, de 19/10/1933, e Decreto nº 55.762, de 17/02/1965, que regulamentou as Leis nº 4.131, de 02/09/1962, e 4.390, de 19/08/1964, especialmente o disposto no art. 57 do citado regulamento, a Diretoria deste Banco resolveu, em sessão de 26/02/1969, estabelecer as seguintes normas aplicáveis às contas de depósitos em cruzeiros, no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, mantidas exclusivamente em bancos autorizados a operar em câmbio.

a) serão escrituradas, destacadamente em título de razão próprio – “3.01.031 – Depósitos de Domiciliados no Exterior” – observada a contabilização separada para os recursos provenientes do exterior, consoante os subtítulos criados pela “Padronização da Contabilidade dos Estabelecimentos Bancários”, a saber:

01 – Contas livres (provenientes de vendas de câmbio)

03 – Contas livres (de outras origens)

b) tais contas são de livre movimentação no País, para fins de interesse dos próprios titulares, pelo que independe o seu uso de autorização do Banco Central, devendo-se registrar sempre, porém, além da origem dos recursos, a identidade do depositante e a do favorecido;

c) é igualmente livre a transferência para o exterior do saldo que apresentar o subtítulo “3.01.031.01 – Contas livres (provenientes de vendas de câmbio)”, no qual serão contabilizados exclusivamente os recursos resultantes de ordens de pagamento ou crédito em moeda estrangeira aqui negociados com bancos autorizados a operar em câmbio;

d) nas transferências de que trata a alínea anterior, caberá aos bancos intervenientes encaminhar ao Banco Central (Gerência de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE) os respectivos extratos de conta, acompanhados dos comprovantes das vendas de câmbio de que se originaram os saldos remetidos.

Esclarecemos que continua vedada a realização de compensações privadas de crédito ou valores de qualquer natureza, bem como a utilização, no País, de recursos pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior em pagamento por conta de terceiros, quer se refiram a aplicações ou a liquidação de despesas, salvo mediante expressa autorização do Banco Central.” (grifos nossos).

73. O Banco Central estabeleceu dois tipos de Contas CC5, classificados nos seguintes subtítulos contábeis:

a) subtítulo Contas livres (provenientes de vendas de câmbio) – alimentado exclusivamente por depósitos de recursos oriundos do exterior, permitido o repatriamento do saldo da conta.

b) subtítulo Contas livres (de outras origens) – consistia em conta corrente comum, que só podia acolher depósitos em moeda nacional, sem a possibilidade de repatriamento.

74. Os recursos depositados nesses subtítulos permaneciam em moeda nacional, como depósitos à vista, sem correção cambial ou outra espécie de remuneração.

75. Se o correntista quisesse repatriar valores além das sobras, teria que sacar os recursos em espécie, trocá-los por moeda estrangeira no mercado paralelo (o que consistia contravenção penal) e atravessar a fronteira de posse de seus valores.

76. Embora o art. 17 do Decreto 42.820/57 (Vol. 1, fl. 13) permita ao cidadão entrar e sair do país portando moeda em espécie, o poder público pode exigir dele comprovação de origem da moeda estrangeira, que deve ser adquirida em estabelecimento autorizado – o art. 1º do Decreto 23.258/33 (Vol. 1, fl. 8) classifica como ilegítimas as operações de câmbio que não transitassem pelas instituições autorizadas a operar em câmbio, caso do mercado paralelo.

77. O preâmbulo da Carta-Circular indica como amparo legal dois Decretos:

a) Decreto nº 23.258, de 19/10/1933 (Vol. 1, fl. 8);

b) Decreto nº 55.762, de 17/02/1965, que regulamentou as Leis nº 4.131, de 02/09/1962, e 4.390, de 19/08/1964, especialmente o disposto no art. 57 do citado regulamento (Vol. 1, fl. 20).

78. Os arts. 1º e 2º do Decreto 23.258/33 definiam como ilegítimas as operações de câmbio que não transitassem pelas instituições autorizadas a operar em câmbio.

79. Este Decreto tinha como amparo legal o disposto na Lei 4.182, de 13/11/1920, cujo artigo 5º (Vol. 1, fl. 1) atribuía ao Poder Executivo competência para estabelecer as condições e cautelas necessárias para regularizar as operações cambiais e reprimir o jogo sobre o câmbio, tendo como principais disposições:

“Art. 5º O governo instituirá a fiscalização dos bancos e casas bancárias, para o fim de prevenir e coibir o jogo sobre o câmbio, assegurando apenas as operações legítimas, observado o seguinte:

1º No contrato de compra e venda das cambiais deverão sempre ficar declarados os nomes do comprador e do vendedor;”

...

“§ 1º – Poderá o Ministro da Fazenda, quando a conveniência o indicar:

a) exigir provas de que as operações de compra e venda de cambiais são reais e legítimas, proibindo-as em caso contrário;

b) impor multas correspondentes, no máximo, ao dobro da transação, e no mínimo, de 5:000\$, às pessoas ou às instituições que infringirem os preceitos deste artigo e as instruções do Ministro da Fazenda, tendentes à boa execução da presente lei;

.....

d) estabelecer outras condições e cautelas que forem necessárias para regularizar as operações cambiais;”

“§ 3º Fica o Governo autorizado a expedir os Regulamentos necessários para a execução deste artigo...”

80. Essa Lei ainda está em vigor, sendo aplicada, entre outros casos, na capitulação de operações especulativas entre o Mercado de Taxas Livres e o Flutuante, interpretadas como jogo sobre o câmbio.

81. O art. 57 do segundo decreto liberava as remessas para o exterior do saldo subsistente nas contas correntes de não-residentes, desde que os recursos fossem originários de prévio ingresso de moeda estrangeira no país:

“Art. 57. As contas de depósito, no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, qualquer que seja a sua origem, são de livre movimentação, independente de qualquer autorização, prévia ou posterior, quando os seus saldos provierem exclusivamente de ordens em moeda estrangeira ou de vendas de câmbio, poderão ser livremente transferidas para o exterior, a qualquer tempo, independentemente de qualquer autorização.” (Decreto nº 55.762, de 17/02/1965)

82. A criação das Contas CC5 em 1969 não trouxe alterações relevantes para a política cambial até o início de 1989, quando foi regulamentado o Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes – MCTF.

ACRIAÇÃO DO MCTF

83. Em 22/12/88, a Resolução CMN 1.552 (Vol. 1, fls. 61/64) criou² o Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes – MCTF, que passaria a existir após a edição de seu Regulamento, o que ocorreu uma semana depois.

84. O amparo legal do MCTF é a Lei 4.595/64, cujos art. 4º, incisos V e XXXI, delegam ao CMN competência ampla em matéria de política cambial:

“Art. 4º – Compete privativamente ao Conselho Monetário Nacional:

....

V – fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive compra e venda de ouro e quaisquer operações em moeda estrangeira;

....

XXXI – baixar normas que regulem as operações de câmbio, inclusive swaps, fixando limites, taxas, prazos e outras condições.”

85. O MCTF significava uma liberalização do fluxo de capitais com o exterior, até então marcado pelo racionamento de divisas, efetuado por meio de rigorosos controles sobre as remessas ao exterior.

86. Com 5 itens, a Resolução do CMN autorizava o Banco Central a credenciar instituições financeiras, agências de turismo e hotéis para realizarem operações de câmbio a taxas convencionadas entre as partes, o que criava um mercado interno de moeda estrangeira.

87. Além de operarem entre si, essas instituições podiam vender até US\$ 4.000 aos viajantes e comprar moeda estrangeira sem limites e sem a necessidade de identificação de origem.

88. Na época, o MCTF foi apelidado de “Dólar Turismo”, dada a repercussão da medida que permitia aos turistas adquirirem, pelas vias oficiais, até US\$ 4.000,00

² Alguns dias antes, em 01/12/88, o MCTF havia sido criado pela Resolução CMN 1.542 (Vol. 1, fls. 59/60), logo revogada pela 1.552, que trazia algumas modificações.

para seus gastos de viagem. Antes, eram impostos ao viajante brasileiro limites sabidamente insuficientes para cobertura de suas despesas, tendo o turista que recorrer ao mercado paralelo de moeda estrangeira para complementar suas necessidades, o que consistia em contravenção penal.

89. O MCTF marcou o início de uma política de progressiva liberalização do fluxo de recursos entre o país e o exterior, interrompendo uma longa história de restrições, ocasionadas pela escassez de divisas.

90. Em publicação editada em novembro de 1993 pelo Banco Central, denominada “O Regime Cambial Brasileiro – Evolução Recente e Perspectivas”, também conhecida como “Cartilha CC5 “ (Vol. 6, fls. 1/11), a Autarquia justificava a mudança de rumo com os seguintes argumentos:

a) a partir do início dos anos 90, a escassez de divisas se transformou em abundância, tendo sido reforçadas as entradas de capitais no país e a balança comercial permanecia registrando os mesmos superávits observados a partir de meados dos anos 80;

b) a taxa de câmbio passou a refletir uma realidade de mercado, especialmente após 1990, com a supressão de artifícios que produziam como efeito taxas diferenciadas para a exportação e importação;

c) a inserção da economia brasileira nos circuitos financeiros internacionais, que requeria maior mobilidade de capitais.

91. Uma consequência desejada e alcançada pela Autoridade Monetária foi o progressivo esvaziamento do mercado paralelo de moeda estrangeira, com a gradativa inclusão no MCTF de outros tipos de operações, além do turismo. Uma das condições para que esse objetivo fosse alcançado era haver equivalência entre a taxa de câmbio do MCTF e do paralelo, razão pela qual havia necessidade de se autorizar total liberdade de movimentação de moeda estrangeira entre os dois mercados.

92. Outra condição importante consistia na permissão para que o vendedor não se identificasse, o que abria uma porta para atrair de volta ao país recursos de origem ignorada, pertencentes a brasileiros, que se encontravam depositados no exterior³.

93. Cabe observar que, na época, ainda não estavam bem sedimentados os esforços internacionais para o combate à lavagem de dinheiro, que ganharam força após a Convenção de Viena de 1988.

94. Assim, o MCTF passou a ter as mesmas portas de entrada e saída de moeda estrangeira que o mercado paralelo tinha, trazendo para dentro do SISBACEN – Sistema de Informações Banco Central transações cujos valores eram, antes, desconhecidos pela Autoridade Monetária.

95. As principais disposições da Resolução eram as seguintes:

“I – Às instituições financeiras, às agências de turismo e aos meios de turismo de hospedagem é permitida a realização de operações de câmbio a taxas livremente convencionadas entre as partes, sob as seguintes condições:

³ A partir da edição da Resolução CMN 1.946, de 29/07/92, a identificação passou a ser obrigatória para operações acima de US\$ 10 mil.

a) Credenciamento: a ser especialmente concedido pelo Banco Central, que estabelecerá, entre outros requisitos, o capital mínimo ou patrimônio líquido necessários;

b) Operações Contempladas: compra e venda de câmbio de viajantes;

c) Limites:

1. Venda de Câmbio:

– em espécie, “traveller’s checks” ou ordem de pagamento: até US\$ 4.000,00 (quatro mil dólares dos Estados Unidos) ou seu equivalente em outras moedas, por viajante e por viagem;

– pacotes turísticos, como definidos pela Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR: sem limites;

2. Compra de Câmbio:

– sem limites;

d) Restrições:

1. Venda de Câmbio:

– em espécie, “traveller’s checks” ou ordem de pagamento: com identificação compulsória do comprador, sujeita a comprovação da viagem anterior, dispensada a exigência de interstício mínimo;

– pacotes turísticos: permitido às empresas classificadas pela EMBRATUR, sujeitos à comprovação da efetiva venda dos serviços, exclusivamente para pagamento através de banco autorizado a operar em câmbio;

2. Compra de Câmbio:

sem identificação compulsória do vendedor, assumindo o comprador o risco comercial pela boa liquidação do instrumento financeiro adquirido;

e) Posição de Câmbio:

....

– a posição comprada pode ser repassada, contra cruzados, a instituições no exterior com as quais poderão igualmente ser efetuadas arbitragens.”

96. A importância dos efeitos dessa última disposição, inserida como subitem do subitem “e”, do item I da Resolução do CMN, não foi imediatamente compreendida ou captada à época pelos meios de comunicação. Tratava-se de medida de grande amplitude que implicava na adoção de um modelo de liberdade cambial que permitia a qualquer agência bancária credenciada, em todo o território nacional, enviar recursos para o exterior, independentemente de consulta a qualquer órgão público, sem limites financeiros.

97. Na Cartilha CC5 consta a explicação que não se permitiu que as pessoas pudessem enviar diretamente recursos para o exterior ou manter depósitos em moeda estrangeira para evitar fugas de capital, que poderiam comprometer os esforços de ordenamento da economia (Vol. 6, fls. 11). Embora o novo regime cambial permitisse fugas de capital, o mecanismo das CC5 contribuía para afastar os pequenos poupadores.

98. O Regulamento do MCTF foi editado em 02 de janeiro de 1989, na Circular 1.402 (Vol. 1, fls. 65/74), já contemplando uma extensão do “dólar turismo” a outros

tipos de necessidades de moeda estrangeira⁴, como para cobertura de gastos de viagem de negócios, fins educacionais, tratamento de saúde, cartões de crédito e outros. Ocupava 9 páginas de Diário Oficial, a maioria tratando de limites financeiros e comprovantes documentais para as operações, que deveriam ser mantidos em arquivo até 31/12 do ano seguinte ao de realização da operação, para efeito da fiscalização e controle exercidos pelo Banco Central⁵.

99. A grande porta de entrada e saída de moeda estrangeira, para a qual não havia necessidade de comprovação documental, eram as contas de não-residentes mantidas em bancos brasileiros por instituições financeiras do exterior. O Regulamento concedia uma autorização genérica e pública para que essas contas fossem movimentadas sem restrições.

100. Ao invés de criar uma nova classificação no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF para abrigar essa nova conta de livre movimentação, o Banco Central optou por utilizar a conta “Depósitos de Domiciliados no Exterior”, que já existia, considerando que as instituições financeiras do exterior podem ser consideradas como pessoas jurídicas não-residentes.

101. Embora o Regulamento determinasse o registro individualizado de cada operação no SISBACEN (capítulo III-6, Vol. 1, fl. 67), exigia poucas informações⁶ (capítulo XIV, itens 9 e 10, Vol. 1, fl. 69), que não permitiam rastrear a origem e o destino das transações.

102. As principais disposições relacionadas com as Contas CC5 eram as seguintes:

103.

“CAPÍTULO III

Operações entre Instituições Credenciadas

...

2. As instituições bancárias credenciadas podem, igualmente, realizar operações da espécie com instituições no exterior, contra cruzados.”

...

“CAPÍTULO XIII

Contas em Moedas Estrangeiras de Livre Movimentação

1. As instituições credenciadas a operar no mercado de taxas flutuantes, aos estrangeiros transitoriamente no País e aos brasileiros residentes no exterior, é permitida a abertura e movimentação de contas em moedas estrangeiras, mantidas junto a bancos credenciados a operar no segmento de taxas flutuantes.

⁴ Por exemplo, havia limites de US\$ 100.000 para tratamento de saúde e US\$ 300.000 para transferência de patrimônio (heranças, doações, etc.).

⁵ Ou seja, esse prazo não é aplicável para efeito de fiscalização da Secretaria da Receita Federal, por exemplo.

⁶ nomes das instituições financeiras compradora/vendedora, país do vendedor, valor da operação, código da moeda e taxa de câmbio utilizada.

2. Referidas contas são de livre movimentação por meio de ordens ou cheques, observado a respeito que: a) somente podem ser abertas e alimentadas com recursos em moeda estrangeira;

3. A débito dessas contas podem os bancos depositários:

a. acatar cheques contra elas emitidos, recebidos em cobrança de banqueiros no exterior, ou de bancos no País autorizados a operar no segmento de taxas administradas;

b. acolher solicitações de seus respectivos titulares para:

I – saque ou emissão de ordens de pagamento em moeda estrangeira sobre o exterior;

II – efetuar pagamentos de compromissos no País a instituições credenciadas a operar no mercado de câmbio de taxas flutuantes;

III – conversão a cruzados”

104. Em 22 de junho de 1989, o Regulamento foi ampliado, alterado e consolidado pela Circular 1.500 (Vol. 1, fls. 76 a 92), publicada em 17 páginas de Diário Oficial (sem que a Circular 1.402 tivesse sido revogada).

105. As novas disposições incluíram no MCTF as transferências unilaterais, como doações, heranças, aposentadorias, entre outras, todas sujeitas a limites e comprovação documental.

106. Entre várias modificações, a Circular esclarecia um pouco melhor as operações com instituições financeiras no exterior, tendo acrescentado o seguinte (Vol. 1, fl. 78):

“6. As instituições bancárias credenciadas podem, da mesma forma e independentemente de consulta ao Banco Central, realizar operações de compra e venda de moeda estrangeira com instituições financeiras no exterior, contra moeda nacional, vedada a prática dessas operações entre instituições coligadas.

7. As operações de que trata o item anterior devem ser escrituradas a débito/crédito das contas patrimoniais representativas de direitos e obrigações em moeda estrangeira, em contrapartida com a rubrica “DEPÓSITOS DE DOMICILIADOS NO EXTERIOR”, em nome do parceiro na transação.”

107. Na Cartilha CC5, o Banco Central argumenta que era possível contornar a restrição imposta pelo artigo 57 do Decreto 55.762/65, que permitia apenas o repatriamento dos saldos de Contas CC5.

“Art. 57. As contas de depósito, no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, qualquer que seja a sua origem, são de livre movimentação, independente de qualquer autorização, prévia ou posterior, quando os seus saldos provierem exclusivamente de ordens em moeda estrangeira ou de vendas de câmbio, poderão ser livremente transferidas para o exterior, a qualquer tempo, independentemente de qualquer autorização.” (Decreto n. 55.762, de 17/02/1965, grifos nossos)

108. De acordo com a interpretação do Banco Central (Vol. 6, fl. 8), o Decreto, ao dizer “independentemente de qualquer autorização”, previu a possibilidade de se

autorizar. Assim, entendeu-se que a movimentação dos saldos NÃO resultantes de moedas estrangeiras antes vendidas a não-residentes DEPENDIA de autorização.

109. Embora remanescesse conflito com o disposto na Carta-Circular nº 05/69, o Decreto constitui norma de hierarquia superior, que amparava o CMN a conceder a autorização genérica e pública para que as contas-correntes tituladas por instituições financeiras não-residentes fossem movimentadas sem restrições.

110. A bem da clareza e da transparência, o Banco Central poderia ter alterado a Carta-Circular nº 05, o que evitaria o referido conflito e explicitaria a nova categoria de não-residentes, que detinha total liberdade de movimentação – providência que só veio a ser adotada mais tarde, em 20/02/92, com a Carta-Circular nº 2.259, a ser comentada mais adiante (item 127).

111. Não é exagero generalizar que a correta compreensão das normas cambiais editadas pelo CMN ou Banco Central encontra-se restrita a reduzido círculo de especialistas. Até entre os técnicos da área de câmbio da Autarquia há registro de divergências e dificuldades de interpretação.

112. Nas normas sobre CC5, observa-se o uso indiscriminado de termos que comportam ambigüidades, como tomador e pagador, correntista, crédito e débito, que apresentam dificuldades de referencial, em vista de uma operação CC5 abranger 2 moedas, até 4 bancos (emissor do cheque em moeda nacional, receptor do depósito em moeda nacional, instituição financeira não-residente e instituição financeira receptora dos recursos no exterior) e 2 pessoas interessadas (correntista em moeda nacional e o beneficiário no exterior da transferência em moeda estrangeira).

A confusão aumenta pelo fato do Banco Central ter classificado como saída de recursos do país o depósito de reais em uma conta CC5 (o ingresso corresponde ao saque da CC5), sendo que essas operações não envolvem o trânsito de moeda estrangeira, que só ocorre depois da operação de câmbio promovida pelo banco (vide Circular 2.242/92, item 141, e art. 7º da Circular 2.677/96, que hoje é o principal normativo, Vol. 1, fl. 186).

114. Atualmente, os dois volumes da Consolidação das Normas Cambiais, editada pelo Banco Central, abrangem cerca de 350 folhas, que são objeto de revisões periódicas, tendo havido 15 em 1997 (vide Prestação de Contas do Banco Central de 1997, TC 004.256/98-0, Vol. 6, fl. 12). Há muitas leis antigas em vigor e boa quantidade de Decretos e Resoluções do CMN, regulamentadas por circulares e cartas-circulares, cuja interpretação é objeto de comunicados do Banco Central.

115. Nos comentários sobre o relatório da equipe de auditoria (vide item 1.4.3), o Banco Central:

- . defende a terminologia utilizada, que entende formada a partir de regras e costumes relativos aos negócios bancários e regras contábeis básicas, como é o caso de créditos e débitos;

- . justifica o elevado número de dispositivos legais e regulamentares, esclarecendo que a CNC engloba o MCTF e MCTL, comércio internacional, convênio de pagamentos celebrados no exterior, registro de operações no SISBACEN,

operações do interbancário, classificação de operações de câmbio, financiamento do comércio exterior e pagamentos de fretes e seguros, entre outras;

. ressalta, ainda, que as regras e procedimentos relativos às operações CC5 estão previstas basicamente nos Decretos 42.820 e 55.762, nas Resoluções 1.552/88 e 1.946/92, bem como na Circular 2.677/96.

116. Convivem vigorando, sem harmonia ou coerência, normas do período restritivo com outras da atual fase liberal, sendo indiscutível a necessidade de redesenhar toda a legislação do capital estrangeiro, independentemente do rumo que tomar a discussão sobre a necessidade de ter ou não restrições às entradas ou saídas de capitais, conforme sugeriu o advogado Jairo Saddi, em artigo na “Folha de São Paulo” de 04/01/1999, pág. 3-2 (Vol. 6, fl. 17).

117. Além desse problema, ao optar por não dispor de informações suficientes em seus arquivos, o Banco Central implicitamente vinha adotando a postura de transferir integralmente às instituições financeiras a responsabilidade pelo controle, especialmente a identificação da origem e destino dos recursos, dependendo de fiscalizações in loco para conhecer o que se passava no mercado.

118. Essa fiscalização das transferências internacionais era viável apenas sobre as pessoas que remetessem recursos em seu próprio nome, que precisavam apresentar documentos e formar um dossiê da operação.

119. No caso das operações efetuadas com instituições financeiras não-residentes, os bancos restringiam-se a alimentar o SISBACEN com informações financeiras das operações cambiais e o nome das instituições envolvidas.

120. O fiscal dirigia-se ao banco “no escuro”, em se tratando de CC5, sem informações prévias e tendo como missão verificar uma série de outros tipos de operações cambiais.

121. A questão da identificação é matéria que gera reflexos fora da órbita do interesse econômico da política cambial, pois a ocultação ou dissimulação da posse de recursos representam indícios de crimes cuja esfera de tratamento, até então, era da competência da Secretaria da Receita Federal ou do Ministério Público e Departamento de Polícia Federal⁷.

122. Durante a fase de implantação da sistemática das Contas CC5, não houve preocupação com o aspecto do controle dessas contas e com a questão da identificação, tarefa dificultada pela formatação dada à mecânica das transferências:

a) o depósito em Contas CC5 de instituição financeira não gerava, obrigatoriamente e no mesmo dia, uma remessa internacional, podendo ocorrer descasamento de prazo e de valores, cujo rastreamento era dificultado pela inflação elevada;

b) podia haver operações em cadeia, por meio de transferências prévias entre Contas CC5 mantidas em várias instituições financeiras, de várias praças, que exigiriam um rastreamento que tinha chances de chegar a resultados inconclusivos;

⁷ A partir de 1998, com a aprovação da Lei da Lavagem de Dinheiro, o assunto entrou na esfera também do COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

c) era possível o depósito em espécie, que não produzia documentação hábil para comprovação de origem.

123. Considerando-se, além desses fatores, as limitações de pessoal e recursos da fiscalização cambial, pode-se dizer que, até 1992, não havia forma de viabilizar um trabalho eficaz sobre a identificação da origem e destino do trânsito de recursos por instituições financeiras não-residentes.

124. Relativamente à fragilidade dos controles, o Banco Central salienta que, para fins de consolidação e viabilização do segmento flutuante, dar o máximo de flexibilidade e mobilidade ao processo de transferência de recursos, para que o mesmo passasse a funcionar aos olhos das autoridades. Não faria sentido criar o novo segmento com as mesmas restrições e controles existentes no segmento oficial, tendo o acompanhamento das CC5 evoluído de forma gradativa e de acordo com as necessidades surgidas ao longo do tempo.

125. Julgamos oportuno acrescentar os comentários do DECAM sobre o a criação do MCTF de fls. 138/141, que foram os seguintes:

“Para se fazer qualquer avaliação a respeito das chamadas “operações CC5”, necessariamente tem que se comentar sobre o mercado de câmbio de taxas flutuantes, uma vez que esse segmento só se viabiliza com as referidas operações. Assim, as questões ligadas a essas operações devem ser tratadas dentro de um contexto maior, principalmente considerando a política cambial adotada a partir de dezembro de 1988.

É importante mostrar como era o mercado de câmbio brasileiro anteriormente à criação do MCTF. Naquela oportunidade, era possível descrever o regime cambial brasileiro como aquele onde havia um mercado oficial – mercado de câmbio de taxas administradas – inteiramente regulado pelo Banco Central, e outro denominado mercado “paralelo”, não oficial, onde a moeda estrangeira era negociada de forma ilegal.

A dualidade no mercado de câmbio provocava a existência de fatores perniciosos diversos, entre os quais cabe destacar:

a) existência de elevado ágio entre o mercado oficial e o “paralelo”, que chegou em determinado momento a 160%, com motivação financeira para a prática de fraudes cambiais (superfaturamento de importações, subfaturamento de exportações, viagens fictícias, etc.);

b) indexação formal da economia (contratos e preços de mercadorias à cotação do mercado “paralelo”), com reflexos imediatos nos índices inflacionários;

c) condenação à ilegalidade de importante segmento da economia, voltado para a atividade de turismo receptivo e emissivo;

d) imposição ao viajante brasileiro, inclusive para tratamento de saúde no exterior, de limite sabidamente insuficiente para cobertura de suas despesas, com o conseqüente constrangimento, já que ele se valia de um mercado ilícito para completar suas necessidades lícitas;

e) convivência constante e inconveniente com medidas restritivas na área de câmbio, como por exemplo limites quantitativos e exigências burocráticas para compra de moeda estrangeira no mercado de câmbio, imposição de encargos financeiros sobre passagens aéreas, depósitos compulsórios etc.

Os estudos desenvolvidos pelo Banco Central visando a criação do MCTF tiveram início em 1986, em conjunto com a EMBRATUR e com profissionais do setor. Era consenso naquela época que a receita do turismo no Brasil era superior à despesa. Tal fato, todavia, não era corroborado pelas estatísticas oficiais, já que a maior parte da receita era desviada para o mercado “paralelo”, que oferecia aos turistas estrangeiros um preço maior para sua moeda estrangeira.

No mercado de câmbio de taxas administradas – MCTA, que vigorou até 1990, as taxas de câmbio eram fixadas diariamente pelo Banco Central, através de, pelo menos, quatro boletins que indicavam os parâmetros a serem observados na negociação das operações de câmbio.

Outra característica importante do MCTA era a obrigatoriedade de realização de operações de repasse e de cobertura com os bancos autorizados a operar em câmbio, pelas quantias registradas em excesso aos limites de posição de câmbio (compra e venda) estabelecidos pelo Bacen.

Assim, se o mercado era fortemente vendedor, o Bacen absorvia a moeda ofertada, através do repasse obrigatório. Por outro lado, se o mercado era demandado, havia a garantia da autoridade quanto à concessão da moeda estrangeira correspondente ao banco vendedor da moeda. Por isso é que existiam restrições e limites para compra de moeda estrangeira no mercado, pois, uma vez que havia uma completa escassez de divisas naquela época, o Banco Central priorizava a utilização das reservas cambiais. Por exemplo, do ponto de vista econômico, era preferível pagar importações de petróleo do que dar moeda estrangeira para alguém fazer turismo ou tratamento de saúde no exterior.

Dentro desse contexto (escassez de divisas, ágio entre o mercado oficial e o “paralelo”, taxas fixadas pelo Banco Central e obrigatoriedade de repasse e cobertura com o Banco Central) foi criado o mercado de câmbio de taxas flutuantes, que tinha, no início, as seguintes características básicas:

a) a taxa de câmbio flutuaria de acordo com a oferta e procura de moeda estrangeira;

b) não interferência do Banco Central no mercado para realização de repasse e cobertura. Toda moeda estrangeira demandada teria que ser suprida com recursos oriundos do próprio segmento;

c) compra de qualquer valor em moeda estrangeira pelas instituições credenciadas a operar em câmbio, sem necessidade de identificação do vendedor;

d) possibilidade de compra e venda de moeda estrangeira com instituição financeira do exterior para liquidação contra moeda nacional, sem restrição.

De modo a gerar oferta de divisas no novo segmento, sem necessidade de cobertura pelo Banco Central, decidiu-se criar mecanismos para viabilizar o fluxo normal de capitais estrangeiros de forma a permitir o seu retorno ao exterior, a qualquer tempo e sem necessidades de autorizações prévias.

Essa mobilidade foi ampliada através da Resolução nº 1.552, de 22/12/88, que passou a permitir aos bancos credenciados no País comprar e vender moeda estrangeira de/e para instituições financeiras do exterior, contra moeda nacional. A

utilização dessa faculdade é que o mercado passou a chamar, de forma imprópria, de “operação CC5”. De forma imprópria porque a Carta-Circular nº 5, de 1969, apenas regulamentava a abertura e movimentação de contas em moeda nacional tituladas por não-residentes. A disposição regulamentar que permite a utilização, sem restrição, de moeda nacional para liquidação de uma operação de câmbio com instituição financeira no exterior é a Resolução nº 1.552/88.

Com a criação do segmento flutuante, houve, ao longo do tempo, mudanças significativas no processamento cambial brasileiro, com resultados positivos para a sociedade. Aos poucos, foi possível liberar a compra de moeda estrangeira para atender, sem limites, a gastos de viagem ao exterior de qualquer natureza, sensível desburocratização e simplificação do mercado de câmbio, utilização de cartão de crédito internacional etc., além de ter propiciado a quase completa extinção do mercado paralelo e das fraudes cambiais. As fraudes hoje existentes têm uma conotação fiscal ou são relacionadas a possíveis práticas de “lavagem de dinheiro”.

Isso posto, entendemos que uma avaliação sobre as “CC5” e, por conseqüência, sobre o MCTF deve, também, a bem da clareza e da verdade, considerar os benefícios alcançados após a criação do novo segmento, que trouxe para o mercado oficial todas as operações legítimas anteriormente praticadas no mercado marginal.

Certamente que, a par de abrigar operações legítimas, e este foi o objetivo do Conselho Monetário Nacional, o novo ordenamento regulamentar pode estar sendo utilizado, de forma dissimulada, para transações ilícitas, o que, no entanto, não o excepciona nessa especialidade vez que são muitos os processos administrativos abertos contra agentes do mercado (exportadores, importadores, bancos etc.) por prática de irregularidade no mercado de taxas administradas (hoje MCTL), antes e depois da criação do segmento de taxas flutuantes.

Cabe consignar, de outra parte, que as transações ilícitas sempre se verificaram como decorrência de fraudes fiscais, tráfico de drogas, contrabando de armamentos etc. Antes essas movimentações financeiras, à nossa avaliação, eram feitas através de um mercado paralelo dinâmico de grandes volumes de negócios relatados na literatura nacional, sem qualquer possibilidade de rastreamento por parte das autoridades.

As operações com ouro, primeiro passo na ligação dos segmentos livres e flutuante, registraram nos seus primórdios giro de cerca de cinco vezes a produção nacional do metal apenas para as operações registradas no Banco Central, fazendo com que não nos causassem surpresa as transferências líquidas para o exterior de grandes volumes nos anos subseqüentes.

As vantagens que entendemos presentes nesse processo vão desde o registro aprimorado das transações financeiras à descontaminação do mercado formal dos efeitos da indexação da economia ao dólar dos Estados Unidos, das operações ilegais com exportação, importação, turismo e toda a sorte de pagamentos e recebimentos relacionados com o exterior, melhor interação do mercado e a possibilidade propiciada pelos registros de se efetuar as conexões com redes de traficantes, fraudadores fiscais/previdenciários etc, dependendo apenas das ações motivadoras, do poder público, agora respaldadas pela Lei e a regulamentação da lavagem de dinheiro.”

APERFEIÇOAMENTOS DE 1992 – IDENTIFICAÇÃO NO SISBACEN

126. As dificuldades de controle mantiveram-se inalteradas do início de 1989 até meados de 1992, quando o Banco Central promoveu modificações nos controles sobre as Contas CC5, no sentido de reunir condições de identificar a origem e o destino dos recursos.

127. A primeira dessas modificações deu-se em 20/02/92, com a Carta-Circular nº 2.259 (Vol. 1, fls. 131/132), que adicionou um terceiro subtítulo às Contas CC5, de uso exclusivo das instituições financeiras não-residentes. Essa medida não promovia qualquer alteração na mecânica e apenas tornava as coisas mais claras, ao explicitar a liberdade de movimentação da Conta CC5 mantida por instituição financeira não-residente.

128. Os depósitos passaram a ser classificados em três subtítulos, a saber:

TÍTULO: PLANO CONTÁBIL DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL – COSIF	
CAPÍTULO: Elenco de Contas – 2	
SEÇÃO: Função e Funcionamento das Contas – 2	
TÍTULO: DEPÓSITOS DE DOMICILIADOS NO EXTERIOR	
CÓDIGO	CLASSIFICAÇÃO
4.1.1.60.00-2	PASSIVO CIRCULANTE – Depósitos – Depósitos à Vista
SUBTÍTULOS :	
4.1.1.60.10-5	Contas Livres – Provenientes de Vendas de Câmbio
4.1.1.60.20-8	Contas Livres – De Outras Origens
4.1.1.60.30-1	Contas Livres – De Instituições Financeiras – Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes

129. Os dois primeiros subtítulos permaneciam como antes, constando da Circular que, no terceiro, “registra-se a livre movimentação de recursos de instituições financeiras do exterior, inclusive daqueles decorrentes de compras e vendas de moedas estrangeiras (Circulares nºs 1.500, de 22/06/89 e 1.533, de 15/09/89).”

130. Na parte final da Circular o Banco Central acrescentou observações, determinando que as instituições adotassem controles analíticos para identificação da origem dos recursos, dos depositantes e beneficiários de saques nas Contas CC5.

131. Possivelmente em decorrência do mercado financeiro não ter compreendido bem a modificação, em 1º de abril de 92, o Banco Central divulgou o Comunicado 2.781 (Vol. 1, fl. 133), destinado a esclarecer a nova sistemática contábil.

132. Em 29/07/92, a Resolução CMN 1.946 (Vol. 1, fls. 148/149) promoveu modificações de grande alcance no aspecto da identificação. Seu art. 1º determinou a identificação das pessoas responsáveis por pagamentos e recebimentos em espécie, de valor superior a US\$ 10 mil. Ou seja, determinava-se a extensão da identificação aos depositantes e sacadores de moeda nacional em espécie nas contas CC5, que antes era obrigatória apenas para as duas instituições financeiras envolvidas em operações de câmbio.

133. As informações a serem prestadas (e mantidas pela instituição por 5 anos – art. 3º) são nome/razão social, endereço, CPF/CGC, origem e destino da operação.

134. Embora a Resolução não tenha esclarecido o conceito de origem e destino, tratava-se, no caso de uma remessa ao exterior, do recebedor no exterior (beneficiário

da operação) e do emissor do cheque depositado na CC5. A Circular 2.208, de 30/07/92 (Vol. 1, fls. 152/153), art. 2º, acrescentou a necessidade de informar a finalidade (código da natureza) da operação.

135. O art. 4º da Resolução 1.946 estabelecia que as operações acima de US\$ 10 mil deveriam ser objeto de declaração, em forma a ser fixada pelo Banco Central. Essa forma viria a consistir na transferência de informações ao SISBACEN, operacionalizada um mês depois⁸ (transação PCAM 300, opção 8 – TRANSFERÊNCIAS INTERBANCÁRIAS INTERNACIONAIS), com a divulgação da Carta-Circular 2.307, de 27/08/92 (Vol. 1, fls. 154/155).

136. O art. 5º da Resolução 1.946 tinha especial importância, por determinar que a saída⁹ do país de recursos em moeda nacional ou estrangeira fosse processada exclusivamente por transferência interbancária, disposição de extrema relevância, vez que eliminava a possibilidade do depósito em espécie. Foi aberta exceção apenas para valores inferiores ao equivalente a US\$ 10 mil e para as Contas CC5 do subtítulo 01, que continuavam regidas pela mesma sistemática implementada em 1969.

“Art. 5º . Determinar que a saída do País de recursos em moeda nacional ou estrangeira seja processada através de transferência interbancária.

§ único. Excetuam-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores:

a – quando em moeda nacional, até Cr\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de cruzeiros);

b – quando em moeda estrangeira, a quantidade definida em regulamento específico;

c – quando comprovada a sua entrada no País, na forma prevista no artigo anterior. “

137. Entretanto, um mês depois, o art. 4º da Carta-Circular 2.307, de 27/08/92, restabeleceu a sistemática anterior, com o seguinte teor (grifos nossos):

“Art. 4º. A movimentação física relativa a entradas e saídas de moeda estrangeira e de cruzeiros no ou do território nacional, decorrentes das operações previstas no Regulamento do Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes, continuam sendo regidas pelo referido Regulamento e seus anexos de números 6 a 10, conforme o caso, não lhes sendo aplicáveis, portanto, as disposições dos artigos 4º e 5º da Resolução nº 1.946, de 29/07/92.”

138. Observa-se que o Banco Central utilizou linguagem cifrada, não se dando ao trabalho de referenciar os artigos do Regulamento, cuja localização é dificultada pelas constantes atualizações. Os tais Anexos 6 a 10, apresentavam modelos de

⁸ Para o cumprimento da Resolução durante o lapso de tempo requerido para a criação da transação do SISBACEN PCAM 300-8, o Banco Central divulgou a Circular 2.207, de 30/07/92 (Vol. 1, fls. 150/151), instituindo formulário de controle para ser mantido na instituição financeira, de forma a atender ao disposto no art. 1º da Resolução, retroativamente a 03/08/1992.

⁹ O termo saída do país pode ser entendido como depósito em conta de não-residente, tal como veio a ser definido 3 meses depois, em 07/10/92, quando foi editada a Circular 2.242.

declarações de operações em espécie de compra e venda de moeda estrangeira contra moeda nacional, arbitragem e troca de câmbio sacado por manual (vide Vol. 1, fl. 142).

139. Aparentemente, o Banco Central havia editado uma Carta-Circular que revogava ou excepcionalizava o disposto em uma Resolução do Conselho Monetário Nacional.

140. O Banco Central argumentou que a Resolução 1.946/92 não limitou o depósito em espécie e que a restrição para depositar e sacar reais em espécie só veio a ser implementada em 1996, com a edição da Circular 2.677 (vide item 2.4.2). Também aponta uma confusão de interpretação relativamente à Circular 2.307/92, mas não esclareceu a necessidade do seu artigo 4º (vide fls. 164).

141. Em 07/10/92, foi editada a Circular 2.242 (Vol. 1, fls. 156/157), esclarecendo disposições da Resolução 1.946/92 e adotando as seguintes definições (grifos nossos):

“I – caracterizam ingressos de recursos no País os débitos efetuados pelo banco depositário em contas correntes tituladas por não-residentes, para pagamentos a residentes no País;

II – caracterizam saídas de recursos no País os créditos efetuados pelo banco depositário em contas correntes tituladas por não-residentes, em consequência de pagamentos feitos por residentes no País;”

142. Possivelmente, essa classificação decorria da necessidade de referenciar nos normativos apenas os depósitos de cheques comuns e saques nas Contas CC5, distinguindo-os das demais operações, como as de câmbio entre instituições financeiras brasileiras e não-residentes e as transferências bancárias entre duas Contas CC5.

143. A Circular abrangia apenas esses “ingressos e saídas” de recursos, que primariamente alimentavam ou subtraíam recursos das contas de não-residentes, dispondo o seguinte:

a) determinou que as transferências internacionais fossem efetuadas entre bancos no país e no exterior (antes admitia-se entre instituições financeiras, o que abrange as não bancárias);

b) restringiu os documentos utilizados nas transferências em moeda nacional acima de US\$ 10 mil a: ordem de pagamento, cheque administrativo, nominativo, não endossável (não à ordem), ou documento de crédito (DOC – “C”) (proibiu operações por cheque simples);

c) cabia ao banco emissor do cheque ou da ordem consignar, de forma clara e destacada, a expressão “Transferência Internacional em Cruzeiros – Natureza da Operação ... (código completo)”, bem como a responsabilidade de registrar a operação¹⁰ na transação PCAM 300 opção 8;

d) cabia ao banco receptor do cheque, devolvê-lo ao emitente sem efetuar a operação, caso constatado o não atendimento do requisito precedente;

e) cabia ao interessado na operação declarar ao banco interveniente tratar-se de transferência internacional em moeda nacional e indicar sua finalidade.

¹⁰ As movimentações de valores inferiores a US\$ 10 mil podiam ser feitas por cheques comuns e demais instrumentos, estando dispensadas de registro no SISBACEN.

144. O art. 5º repetia e confirmava o disposto no art. 4º da Carta-Circular 2.307, de 27/08/92 (item 137).

145. Essas disposições refletiam a dificuldade de identificar as operações CC5 realizadas pelos bancos e não vieram a lograr êxito, permanecendo a fiscalização com uma série de problemas para exercer sua função com um mínimo de eficácia, em razão da falta de cumprimento da Circular 2.242/92 e da dificuldade de fiscalizar os bancos, nesse aspecto.

146. O principal problema foi o Banco Central ter atribuído a responsabilidade do registro da operação no SISBACEN ao banco emissor do cheque e não ao depositário, que mantinha a Conta CC5 da instituição financeira não-residente, na qual o cheque seria depositado e a transferência internacional processada.

147. O banco emissor não teria conhecimento do destino do cheque, a não ser que fosse avisado pelo cliente, detentor do cheque. Este, podia declarar no cheque, de forma clara e destacada, que tratava-se de “Transferência Internacional em Cruzeiros – Natureza da Operação ... (código completo)”, cumprindo o requisito para o depósito, vez que o banco depositário não tinha meios de distinguir se a declaração havia sido prestada pelo cliente ou pelo banco emissor.

148. Efetuado o depósito, a transferência internacional era processada e a correção nos registros dependia de um trabalho de rastreamento de cheques, que a fiscalização não tinha como dar conta, dadas as dificuldades de batimento provocadas pela inflação elevada e o já referido descasamento entre depósitos e remessas.

149. Por vezes o registro não tinha como ser efetuado, pois havia instituição financeira, como a Caixa Econômica Federal, que sequer possuía terminal do SISBACEN e, por isso, não podia registrar a operação (segundo fomos informados nas entrevistas).

150. Outros entraves dificultavam a fiscalização:

. os cheques de Contas CC5 não tinham modelo próprio e misturavam-se com os de contas comuns;

. banco brasileiro podia abrir conta CC5 de um banco não-residente, sem ter a obrigação de avisar ao Banco Central – este, portanto, desconhecia o número dessas contas, propiciando aos bancos reter informações sobre quais contas eram CC5;

. qualquer banco no exterior podia abrir conta no Brasil e a condição de banco estrangeiro dependia das normas do país de origem, que costumam ser permissivas em paraísos fiscais;

. não havia limites ou controles sobre depósitos em espécie, facilitando a ação de “laranjas”¹¹ e “fantasmas”¹²;

¹¹ Pessoas físicas ou jurídicas utilizadas para escamotear a origem do depósito, geralmente humildes, utilizadas por esquemas de envolvidos em crimes de lavagem de dinheiro ou sonegação fiscal.

¹² Pessoas físicas ou jurídicas inexistentes, com documentação forjada, utilizadas para movimentação financeira de envolvidos em crimes de lavagem de dinheiro ou sonegação fiscal.

. não havia critério específico quanto ao código de natureza da operação, que indicava sua finalidade.

151. Tais entraves vieram a ser sanados com a Circular 2.677/96, conforme será visto mais adiante.

152. A ampla disseminação dos “fantasmas” no sistema bancário deu origem a um recadastramento geral de contas correntes no Brasil, a partir dos controles instituídos pela Resolução CMN 2.025, de 24/11/93 (Vol. 1, fls. 167/170).

153. A Resolução foi eficaz no combate aos “fantasmas”, mas estes foram substituídos pelos “laranjas”, tendo o Banco Central informado que está estudando um novo aperfeiçoamento das normas para corrigir esse problema.

154. Em 02/03/94, a Circular 2.409 (Vol. 1, fls. 174/175) passou a exigir amparo documental para as operações, semelhante ao que seria exigido se a operação fosse conduzida pela celebração de contrato de câmbio, como faturas, nota de débito ou documento equivalente. Nas operações de natureza comercial, por exemplo, passou-se a exigir guia de importação ou declaração de importação. Nos trânsitos de capitais abrangidos pela Lei 4.131/62, requeria-se a Autorização Prévia ou Certificados emitidos pelo Banco Central/Departamento de Capitais Estrangeiros (FIRCE).

155. A exigência destinava-se a todas as operações, exceto as transferências de disponibilidades ao exterior realizadas via instituições financeiras não-residentes, que constituíam o grosso das operações.

156. Na mesma data, foi editada a Circular 2.408 (Vol. 1, fls. 172/173), que previa multa de 200 UFIR, algo próximo de R\$ 200, por operação que registrasse falha de documentação ou prestação de informação incorreta, incompleta ou intempestiva.

APERFEIÇOAMENTOS DE 1996 – CONTROLE NO SISBACEN

1.4.4. ART. 65 DA LEI DO REAL (9.069/95)

157. Antes de comentar as relevantes modificações promovidas em 1996, cumprenos proceder a uma importante digressão.

158. Em 1995, o art. 65 das disposições especiais da Lei 9.069/95 (Lei do Real, Vol. 1, fl. 182) promoveu modificação da maior importância nas Contas CC5, ao tornar obrigatória a identificação das partes e o uso da via bancária para todo ingresso e saída de moeda estrangeira acima de R\$ 10 mil (exceto para o subtítulo 01 da CC5, Contas Livres – Provenientes de Vendas de Câmbio, que permanecia na mesma sistemática de 1969).

159. O § 2º atribuiu competência ao CMN para regulamentar o disposto no artigo 65 e o § 3º dispunha a pena de perdimento em favor do Tesouro Nacional dos valores excedentes a R\$ 10 mil.

“Art. 65 – O ingresso no País e a saída do País, de moeda nacional e estrangeira, serão processados exclusivamente através de transferência bancária, cabendo ao estabelecimento bancário a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.

§ 1º – Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores:

I) quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

II) quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
III) quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente;

§ 2º – O Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes do Presidente da República, regulamentará o disposto neste artigo, dispondo, inclusive, sobre os limites e as condições de ingresso no País e saída do País da moeda nacional.

§ 3º – A não observância do contido neste artigo, além das sanções penais previstas na legislação específica, e após o devido processo legal, acarretará a perda do valor excedente dos limites referidos no § 1º deste artigo, em favor do Tesouro Nacional.”

160. Disso resultava o fechamento das fronteiras para grandes movimentações em espécie, o que abrangia o trânsito de reais oriundos do comércio de Foz do Iguaçu, dirigidos às Contas CC5 mantidas por bancos paraguaios em bancos brasileiros, sem identificação da origem dos depósitos.

161. Essas disposições tornavam sem efeito as já mencionadas exceções previstas na Carta-Circular 2.307, de 27/08/92 (vide item 137).

162. Para a descrição do histórico das principais normas referentes às transferências internacionais para o exterior, solicitamos ao Banco Central indicar a norma e seus respectivos artigos ou itens, acompanhados de breve descrição da alteração introduzida (item 6, Vol. 1, fl. 7). Na resposta, não houve menção a este importante artigo da Lei do Real (Vol. 1, fls. 88/92).

163. O Banco Central contestou a argumentação exposta nos itens acima, contudo mantivemos o entendimento, em função do exposto às fls. 164/166.

1.4.5. CIRCULAR 2.677/96

164. As disposições da Lei do Real foram reforçadas pela Circular 2.677, de 10/04/96 (Vol. 1, fls. 184/188), que atualmente constitui o principal normativo a reger as Contas CC5, do qual destacamos as alterações relevantes (vide esclarecimentos do Banco Central sobre as modificações no Vol. 2, fls. 111/113):

A) CADASTRAMENTO DE CONTAS CC5 NO SISBACEN

O Banco Central determinou aos bancos o encerramento de todas as Contas CC5, visando um recadastramento no SISBACEN a ser feito em 15 dias, que teve como resultado o cancelamento de boa parte delas, por não se adaptarem às novas exigências (arts. 1º, 2º e 8º), que eram as seguintes:

. as contas CC5 deveriam passar a ser cadastradas pelo banco depositário no SISBACEN – PCAM 260, opção 1 (antes, as contas eram cadastradas no banco emissor do cheque e não precisavam de registro no SISBACEN);

. deveriam ser diferenciadas das contas correntes comuns, sendo obrigatório que os cheques acima de R\$ 10 mil contivessem no verso a identidade do depositante e beneficiário, identificação de origem e destino dos recursos, bem como a natureza do pagamento (no início do MCTF não era necessário; em 1992 o Banco Central passou a exigir a inclusão no SISBACEN dessas informações pelo banco emissor do cheque);

. só podiam ser abertas e movimentadas em bancos credenciados no MCTF (antes, podiam ser abertas em bancos que operavam apenas no Mercado de Câmbio de Taxas Livres – MCTL);

B) RESPONSABILIDADE DO CONTROLE DAS REMESSAS

. As remessas ao exterior passaram a ser privativas do banco depositário no qual fosse mantida a Conta CC5 (art. 6º, § 1º), centralizando o controle no responsável direto pelo gerenciamento das contas (antes, qualquer banco depositário do cheque podia realizar a operação de câmbio para fazer a remessa ao exterior, sendo do banco emissor a responsabilidade de registro da operação no SISBACEN).

C) DEPÓSITOS E SAQUES EM CC5

Para as movimentações de valor superior a R\$ 10 mil, as novas regras eliminaram a possibilidade de depósitos ou saques em espécie ou por instrumentos que pudessem favorecer o anonimato do depositante. Passariam a ser feitas da seguinte forma (art. 9º):

– DEPÓSITOS – a) transferência oriunda de conta corrente comum para a CC5 (ambas mantidas no mesmo banco); b) cheque de emissão do interessado (cruzado, nominativo ao banco ou ao titular da Conta CC5, contendo no verso a destinação e natureza da transferência).

– SAQUES – a) transferência para conta corrente do beneficiário no país por ordem de crédito, DOC ou cheque (administrativo ou do titular da conta, nominativos/cruzados e contendo no verso a destinação e natureza da transferência).

D) BANCOS NÃO-RESIDENTES

Os bancos não-residentes sofreram restrições para abrir Contas CC5 do terceiro subtítulo em bancos brasileiros (art. 5º), reservando o Banco Central o direito de somente admitir: a) os que demonstrassem relação habitual, expressiva e recíproca com o banco brasileiro; e b) os ligados por vínculos societários a bancos no Brasil (nacionais ou estrangeiros), inclusive agências de bancos brasileiros.

165. Embora a Circular 2.677/96 tenha revogado a CC5, Carta Circular nº 05/69, o termo “Contas CC5” permaneceu sendo utilizado pelos meios de comunicação como referência para transferências internacionais de não-residentes.

166. O conjunto dessas modificações trouxe para o SISBACEN os controles necessários para que o Banco Central deixasse de depender exclusivamente de fiscalizações in loco para conhecer o que se passava na movimentação de Contas CC5 e, também, acabou com a possibilidade de depósitos em espécie.

SISTEMÁTICA ATUAL DAS CONTAS CC5

167. Conforme já visto, apenas o terceiro tipo de Contas CC5 apresenta movimentação financeira relevante e será o objeto de descrição no presente item. Para facilitar a compreensão, optamos por uma exemplificação, designando-se os participantes de uma hipotética operação de remessa ao exterior superior a R\$ 10 mil, da seguinte forma:

PARTICIPANTES DE UMA OPERAÇÃO DE REMESSA AO EXTERIOR VIA CC5	
JOÃO	Pessoa física ou jurídica, que pretende utilizar seus recursos em moeda nacional para conversão em moeda estrangeira e subsequente remessa ao exterior, para Maria
BRADESCO	Banco depositário no Brasil, no qual o banco não-residente CAYMAN mantém uma Conta CC5 de terceiro tipo
CAYMAN	Banco não-residente, que possui conta de terceiro tipo no BRADESCO
ITAU	Banco emissor do cheque ou documento de crédito, no qual JOÃO mantém conta corrente comum, de onde saem os recursos a serem transferidos
SWISS	Banco no exterior, ao qual se destina a remessa
MARIA	Pessoa física ou jurídica beneficiária da remessa no exterior, em nome da qual a operação é realizada

168. Em seguida, descreve-se passo a passo, a sistemática que se desenvolve para que a remessa seja processada de João, correntista do ITAÚ, para Maria, correntista do SWISS, utilizando os serviços do BRADESCO, onde o Banco CAYMAN mantém conta de não-residente.

1º passo: JOÃO deposita cheque de sua conta corrente comum do ITAÚ na conta CC5 de CAYMAN, mantida no BRADESCO. Essa operação é classificada pelo Banco Central como saída de recursos do País (art. 7º, inciso II, da Circular 2.677/96), embora não tenha, ainda, havido qualquer movimentação em moeda estrangeira, mas apenas um depósito corriqueiro, em moeda nacional. JOÃO pode ser qualquer pessoa física ou jurídica no país.

2º passo: CAYMAN comunica ao BRADESCO o volume de recursos que pretende transferir ao exterior, via operação de câmbio. No caso de um depósito em conta de instituição financeira não-residente, quase sempre existe o concomitante interesse em efetuar a remessa, mas há casos em que há descasamento de datas, dependendo da vontade de JOÃO.

3º passo: BRADESCO recorre ao MCTF para adquirir posição em moeda estrangeira no valor dos recursos que serão transferidos. Essa operação é interna, representando troca de posições¹³ entre instituições financeiras participantes do MCTF, não envolvendo operações de câmbio ou movimentação de moeda estrangeira. Se o BRADESCO já dispuser de disponibilidades em moeda estrangeira no exterior, pode preferir utilizá-la e não recorrer ao MCTF. No caso de o BRADESCO não a promover junto ao mercado durante o período de funcionamento do MCTF e necessitar de moeda estrangeira, terá de realizá-la junto ao Banco Central ao final do dia, em condições mais onerosas.

4º passo: BRADESCO realiza operação de câmbio, repassando moeda estrangeira a CAYMAN no valor dos recursos a serem remetidos, recebendo em

¹³ No MCTF as instituições financeiras negociam posições compradas e vendidas, liquidadas em reais, podendo transferir a posição para o dia seguinte. A posição só se transforma em moeda estrangeira quando ocorre operação de câmbio, ato distinto das negociações de posições do MCTF.

troca o valor em moeda nacional. Nesse passo ocorre efetivamente a saída de moeda estrangeira do país.

5º passo: CAYMAN transfere a moeda estrangeira ao SWISS (por intermédio do Bradesco via sistema SWIFT, vide item 2.6), conforme instruções específicas transmitidas por JOÃO.

6º passo: MARIA pode sacar ou manter os recursos no SWISS, ou solicitar sua transferência via sistema SWIFT para outro banco em qualquer lugar do mundo. Essa última possibilidade impede o conhecimento pelo Banco Central do destino efetivo da remessa. Uma transferência para o Uruguai, por exemplo, pode ter como destino real um banco da Austrália.

169. Conforme se observa, uma operação de remessa ao exterior envolve 3 fases: o depósito na Conta CC5, a compra da posição no interbancário e a operação de câmbio, que podem ocorrer em momentos distintos.

170. Essas operações são classificadas de acordo com sua finalidade, por meio de códigos de natureza, de uso comum no MCTF e MCTL, informados pelo banco depositário, sendo o banco obrigado a manter o dossiê da operação, contendo a documentação pertinente.

171. Os dois códigos de utilização mais expressiva são os únicos dos quais não é exigido amparo documental, a saber:

a) 63.102 – CAPITAIS ESTRANGEIROS A CURTO PRAZO – Movimentações no País em Contas de Domiciliados no Exterior;

b) 55.000 – CAPITAIS BRASILEIROS A CURTO PRAZO – DISPONIBILIDADES NO EXTERIOR

172. Ambos os códigos representam depósitos em reais em Contas CC5, com a finalidade de promover a transferência de disponibilidades ao exterior; o código 55.000 é utilizado quando o depositante dos reais será o próprio beneficiário da transferência no exterior e o 63.102, quando isso não ocorre (Circular 2.677/96, art. 12).

173. A transferência de disponibilidades difere de uma transferência de patrimônio, código “53.909 – TRANSFERÊNCIAS UNILATERAIS – Patrimônio”, em que a pessoa precisa comprovar sua saída definitiva do país e apresentar certidões da Secretaria da Receita Federal, confirmando a condição de contribuinte em dia com o fisco e cuja declaração de bens conste o valor do patrimônio a ser remetido (CNC¹⁴ – Capítulo 2, Título 12, 7/8).

174. A operação de câmbio promovida entre o BRADESCO e CAYMAN (passo 4), que envolve saída de moeda estrangeira do país, recebe o código “93.031 – DEPÓSITOS DE DOMICILIADOS NO EXTERIOR, subtítulo De Instituições Financeiras”.

175. O código completo possui 12 algarismos – os 5 iniciais indicam a natureza, os 2 seguintes representam o tipo de comprador/vendedor (agências de turismo, banco comercial, banco central, etc.), o oitavo é zero, o nono/décimo indicam a natureza do pagador/recebido no exterior (banqueiros, pessoas físicas residentes no exterior,

¹⁴ Consolidação das Normas Cambiais, volume editado pelo Banco Central.

etc.) e os últimos 2 algarismos são um código de grupo de pouca aplicação no caso das CC5 (vide CNC 2-22-5).

SISTEMASWIFT

176. Trata-se de uma empresa privada belga (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication – SWIFT) criada em maio de 1977, tendo como objetivo principal transmitir mensagens financeiras internacionais, via computador, de forma rápida e segura.

177. O sistema SWIFT funciona, ininterruptamente, 24 horas/dia e os bancos-membros se comprometem a permanecer ligados, no mínimo, 7 horas/dia, no horário comercial de cada país, garantindo equipamentos aptos a receber o volume de mensagens projetado.

178. Atualmente, 5.500 instituições, aproximadamente, são usuárias do sistema SWIFT, que opera em 139 países e processa mais de 600 milhões de mensagens anualmente, com uma média diária de 2,8 milhões. O volume de recursos financeiros transacionados e transmitidos pelo sistema atinge uma média diária de US\$ 2,5 trilhões.

179. A credibilidade do sistema é decorrente da total segurança e eficiência na transmissão de mensagens para transferência de recursos financeiros entre os bancos-membros. No processo de transmissão, após a fase de elaboração e preparo da mensagem, o sistema prevê o “ok” do operador, diversos níveis de “autorizações especiais”, no caso da mensagem envolver pagamentos e aceitação ou não da mensagem pelo próprio sistema. Um número de controle seqüencial é atribuído a cada mensagem, havendo checagem automática de padronização e conteúdo dos campos.

180. Existem três tipos de usuários do sistema SWIFT, descritos a seguir:

a) Bancos-membros: bancos que têm participação no capital da empresa (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), determinada pelo volume de mensagens transmitidas. Esses bancos podem usar o sistema SWIFT para transmissão e recebimento de todos os tipos de mensagens disponíveis no sistema.

b) Bancos-submembros: Bancos cujo capital, mínimo 90%, pertence a um banco-membro e não têm participação no capital da empresa. Assim como os bancos-membros, esses bancos podem usar o sistema para transmissão e recebimento de todos os tipos de mensagens disponíveis.

c) Participantes: todas as instituições não-financeiras (corretoras de seguro, instituições especializadas em administração de investimentos, empresas que prestam serviços de custódia, etc.). O uso do sistema pelos participantes é restrito e não têm participação no capital da empresa.

181. Se um determinado banco pretende tornar-se membro do sistema SWIFT, é necessário enviar uma correspondência à diretoria da empresa fazendo a solicitação. A aprovação depende da obtenção da maioria dos votos dos membros da diretoria, da aceitação das condições gerais impostas pelo sistema e do Regulamento do Associado, bem como tratar-se de instituição qualificada, que tenha real necessidade de utilizar o serviço de transmissão de mensagens internacionais financeiras.

182. Essa última condição é avaliada pelos membros da diretoria de acordo com as leis, regulamentos, regras e política adotadas no país do banco solicitante, cuja interpretação é feita com o auxílio dos bancos-membros, que eventualmente já existam nesse mesmo país.

183. Os bancos centrais dos países dos bancos-membros não são submetidos às exigências descritas acima.

ESQUEMA DE FOZ DO IGUAÇU

184. Apesar das proibições de operações em espécie, sem identificação de origem, impostas em 1992 pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução CMN 1.946/92), em 1995 pela Lei do Real (Lei 9.069/95) e em 1996 pela Circular 2.677/96, a região de Foz do Iguaçu nunca deixou de realizá-las, transformando-se no foco geográfico dos crimes previstos na Lei da Lavagem de Dinheiro.

185. As atenções da sociedade só despertaram para o fato em 1997, com a ampla cobertura dos meios de comunicação às descobertas da chamada “CPI dos Precatórios”, cujos rastreamentos levaram as investigações à região de Foz do Iguaçu.

1.4.6. DENÚNCIA DO BANCO CENTRAL AO MINISTÉRIO PÚBLICO

186. O documento básico para a presente descrição consiste no Ofício Bacen PRESI-97/01048, de 24/04/97 (Vol. 5, fls. 19/25), que acompanhou um trabalho de pesquisa e rastreamento, elaborado na gestão do ex-Presidente do Banco Central, Sr. Gustavo Jorge Laboissière Loyola, cujo objetivo era comunicar ao Ministério Público Federal práticas de ilícitos penais na cidade de Foz do Iguaçu, capituladas no art. 22 da Lei 7.492/86 (“Lei do Colarinho Branco”), que prevê o seguinte crime:

“art. 22 Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País: Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

187. O documento foi obtido junto ao Ministério Público Federal – MPF, por meio de diligência autorizada pelo Ministro-Relator e respaldada pelo Convênio de Cooperação firmado entre o MPF e este Tribunal em 14/11/95, cuja cláusula 2.1 “c” prevê “a troca de informações entre o TCU e o MPF para evitar duplicidade de esforços na investigação de matérias afetas a ambas as instituições.”

188. Na presente narrativa deste subitem, as indicações entre parêntesis da fonte dos fatos relatados referem-se aos itens desse documento.

189. Logo após a entrada em vigor da Circular 2.677/96, o ágio no mercado paralelo teve elevação abrupta, atribuída ao comércio de fronteira terrestre com Ciudad del Leste no Paraguai, via Foz do Iguaçu, em vista da eliminação da possibilidade de depósitos em espécie nas Contas CC5 (item 14).

190. Os brasileiros pagam suas compras no Paraguai preponderantemente em Reais, que os comerciantes de lá transportavam ao Brasil e depositavam em Contas CC5 mantidas por bancos paraguaios, que os convertiam em dólares no MCTF e remetiam de volta. Não podendo mais realizar essa operação, os Reais passaram a pressionar o mercado paralelo, que consistia na alternativa para conversão em dólares (itens 15/16).

191. Segundo o Banco Central, com o objetivo de solucionar o problema, a Autarquia concedeu autorizações especiais (Vol. 2, fls. 139/155) para determinadas

agências bancárias de Foz do Iguaçu acolherem depósitos em espécie em Contas CC5 (item 17), atendendo às solicitações desses bancos, formuladas por correspondência ou correio eletrônico.

192. Cabe observar que já havia previsão de concessão das autorizações especiais na própria Circular 2.677/96 (Vol. 1, fl. 187), cujo § 3º do art. 10 dispõe o seguinte:

“§ 3º Nas transferências amparadas em autorizações ou certificados emitidos por este Banco Central, deve ser consignado, no campo “Outras Especificações” da tela de registro do SISBACEN, o número do respectivo documento.”

193. Os cinco bancos que receberam autorizações especiais foram: Banco do Brasil, Banestado, Araucária, Bemge e Real, conforme detalhado na tabela seguinte:

AUTORIZAÇÕES ESPECIAIS PARA DEPÓSITOS EM ESPÉCIE			
DATA	DA	BANCO	Nº DE CONTAS CC5 ¹
25/04/96		Banco do Brasil S/A	25
26/04/96		Banco do Estado do Paraná	1
02/05/96		Banco Araucária S/A	3
16/05/96		Banco do Estado de Minas Gerais S/A	6
16/05/96		Banco do Estado do Paraná ²	1
06/09/96		Banco Araucária S/A ³	4
28/11/97		Banco Real S/A	1

Fonte: Banco Central – (Vol. 2, fls. 139 a 155)

¹ abertas por bancos não-residentes, de terceiro subtítulo (de instituições financeiras)

² acréscimo de uma conta

³ substituiu e cancelou a autorização anterior, de 02/05/96

194. No caso do Banco do Brasil, as 25 contas autorizadas são todas de agências do próprio banco no exterior, sendo 11 na Europa, 7 na América do Sul, 3 nos Estados Unidos e 4 no resto do mundo. No Paraguai, o Banco do Brasil possui agência em Ciudad del Leste.

195. As duas contas do Banco do Estado do Paraná são do Banco Integracion S/A e Banco Del Paraná S/A. A primeira autorização do Banco Araucária referia-se aos mesmos bancos clientes do Banco do Estado do Paraná, com o acréscimo do Corfan Banco S/A. A segunda autorização, manteve esses 3 bancos, mais o Banco Amambay S/A, todos do Paraguai.

196. As contas abertas no BEMGE são dos mesmos quatro bancos que operam com o Araucária, tendo a autorização incluído mais dois, o Banco Aleman Paraguai S/A e o ABN – Amro Bank N.V. – Paraguai. O Banco Real mantém conta do Banco Real del Paraguay S/A.

197. A Circular 2.677 foi publicada em 11/04/96. Duas semanas depois, as primeiras autorizações especiais foram concedidas ao Banco do Brasil S/A e ao Banco do Estado do Paraná, estendidas no mês seguinte ao Araucária e BEMGE e, posteriormente, ao Real em fins de 1997.

198. As autorizações foram assinadas pelo Chefe do DECAM, Sr. José Maria Ferreira de Carvalho (Vol. 2, fls. 139/155), e contaram com o respaldo do então Diretor,

Sr. Gustavo Franco, conforme consta da Comunicação DIREX (BCB 197/96), de 08/05/96 (Vol. 3, fls. 100/100c).

199. Os reais provenientes de Ciudad del Leste cruzam a Ponte da Amizade em carros-fortes, destinados preponderantemente ao Banco do Brasil, que normalmente atua como tesouraria das demais agências de outros bancos da região, acolhendo depósitos e saques em espécie de valores elevados (itens 21/22, vide diagramas do esquema no Vol. 5, fls. 33/34).

200. Mesmo que o destino fosse outro banco, o dinheiro costumava ser depositado no Banco do Brasil, que mantém uma sistemática para evitar o trânsito desnecessário de moeda em espécie entre as agências bancárias de Foz do Iguaçu, mediante utilização de DSB (documento de saque bancário) e DDB (documento de depósito bancário). Por meio do DDB é possível depositar numerário em nome de agências de outros bancos na tesouraria do Banco do Brasil, que lhes entrega os recursos por meio de crédito direto na conta “Reservas Bancárias” desses bancos. (itens 21/22, 26-6).

201. Para evitar a abertura de comportas para transferências internacionais de recursos oriundos de atividades ilícitas, havia necessidade de implementar uma sistemática para garantir que os depósitos em espécie fossem efetivamente provenientes do comércio de Ciudad del Leste.

202. Segundo o Banco Central, recorreu-se à Portaria MF 61, de 01/02/94 (Vol. 1, fl. 171), que exige a apresentação à Alfândega de “Declaração de Porte de Valores em Espécie” em duas vias, pelos viajantes¹⁵, por ocasião do ingresso em território nacional de valores superiores a 21.384,98 UFIR (equivalentes a algo em torno de R\$ 20 mil – item 18).

203. O depósito em espécie só podia ser efetuado até o valor constante dessa Declaração, cuja segunda via é encaminhada ao Banco Central até o 5º dia útil do mês subsequente (art. 4º), devendo o banco manter cópia deste documento no dossiê da operação, conforme determinado pelas autorizações especiais.

204. O SISBACEN vinha registrando volumes de depósitos em espécie nas Contas CC5 de Foz do Iguaçu equivalentes ao triplo da estimativa inicial – do dia 22/04/96 a 15/07/96 (50 dias úteis) foram depositados R\$ 1,4 bilhão – média diária de US\$ 28 milhões (tem 19).

205. Esse fato indicava que a sistemática de controle não estava funcionando, tendo o Banco Central enviado fiscais a Foz do Iguaçu, em julho de 1996, para verificar o que estava acontecendo.

206. Uma estimativa a grosso modo do volume máximo de reais gerados pelo comércio de Ciudad del Leste foi feita pelos técnicos do Banco Central com base no número de carros-fortes que cruzavam a Ponte da Amizade. As seguradoras desse tipo de transporte exigem o uso de escolta de segurança para valores superiores a R\$ 1 milhão por viagem (item 26-3).

¹⁵ A Portaria 61/94 refere-se de forma genérica a viajantes, não contendo orientações ou quaisquer disposições relativas ao trânsito de carros-fortes.

207. Segundo o levantamento (Vol. 5, fls. 39/43), em dois dias de observação, 23 e 24/07/96, os técnicos do Banco Central verificaram na Ponte da Amizade a travessia de 9 e 10 carros, respectivamente, indício de que esse comércio não podia dar origem a depósitos em Contas CC5 superiores a uma média de R\$ 10 milhões/dia (item 26-3).

208. O levantamento produziu indícios de que a maior parte dos reais em espécie depositados em Contas CC5 são oriundos de saques de residentes no país e não de recursos provenientes de Ciudad del Leste (Vol. 5, fls. 44).

209. Outro indicativo foi obtido pela análise das chamadas “Remessas de Alívio” efetuadas regularmente, por via aérea, da tesouraria do Banco do Brasil – Foz ao Rio de Janeiro, que representam o excesso de numerário relativo às necessidades da praça de Foz do Iguaçu. Os registros das fitas dos caixas da tesouraria indicaram remessas de um lote de R\$ 5,56 milhões em 23/07/96 e dois lotes de R\$ 5,56 milhões em 24/07/96, o que dá uma média diária de R\$ 8,34 milhões (item 26-7).

210. Em diligência promovida pelo TCU à Receita Federal, o Secretário da Receita informou inexistirem estudos para dimensionar o volume de compras de brasileiros no comércio paraguaio, haja vista a ausência de informações satisfatórias e suficientes (Vol. 5, fl. 4).

211. Não obstante, o Chefe da SEANA apresentou indicadores, baseado no valor das apreensões e retenções promovidas de 1996 a 1998:

APREENSÕES E RETENÇÕES DA SRF EM FOZ			
Em R\$ milhões			
TIPO	1996	1997	1998
APREENSÕES	28,8	31,4	32,3
RETENÇÕES	1,3	1,4	0,9
TOTAL	30,1	32,8	33,2
FONTE: SRF, CHEFE DA SEANA (Vol. 5, fl. 10)			

212. O Chefe da SEANA informa que esses números podem representar 7% deste comércio, chegando a 10% caso incluídas mercadorias dentro da cota de isenção (Vol. 3, fl. 10).

213. Com base nesses dados e ressalvada a precariedade do embasamento das estimativas, o comércio de Foz poderia alcançar até R\$ 474 milhões por ano, ou R\$ 1,9 milhão por dia útil.

214. O volume em espécie depositado nas contas de “domiciliados no exterior” foi de R\$ 36,5 milhões no dia 23/07/96 (item 26-4) e de R\$ 30,7 milhões no dia 24/07/96 (Vol. 5, fl. 44).

215. Em setembro de 96, os fiscais do Banco Central voltaram a Foz do Iguaçu para identificar as pessoas que promoviam depósitos e saques nas Contas CC5, tendo o levantamento abrangido os períodos de 22 a 24/07/96 e 16 a 20/09/96. As irregularidades encontradas foram comunicadas ao Ministério Público em 24/04/97, tendo as investigações do Banco Central constatado o seguinte:

a) a quantidade de carros-fortes que descarregava reais na tesouraria do Banco do Brasil era muitas vezes superior a que cruzava a Ponte da Amizade, evidenciando que não provinham do Paraguai, mas sim do Brasil (item 23);

b) os valores em espécie depositados nas Contas CC5 no Banco do Brasil estavam acondicionados em maços com cintas do próprio Banco do Brasil, comprovando que eram sacados da tesouraria e redepositados como provenientes de Ciudad del Leste (item 26-4);

c) as “Declarações de Porte de Valores em Espécie” não estavam sendo apresentadas pelas transportadoras à Alfândega, como exigido na Portaria MF 61/94, mas à Delegacia da Receita Federal em Foz, quando não era mais possível aferir sua veracidade (item 24).

216. A partir dessas evidências, o Banco Central identificou a existência de “esquema destinado a promover evasão de divisas do país, sem autorização legal, mediante utilização de artifício para ocultamento de identidade de responsáveis pelas transferências internacionais, com o objetivo de dificultar o rastreamento dos recursos”. (item 25).

217. O esquema (Vol. 5, fls. 33/34) funciona da seguinte forma:

Passo 1: Correntistas brasileiros de agências bancárias de Foz do Iguaçu, de reduzida renda e ocupação modesta declaradas no cadastro bancário, recebem depósitos de valores elevados em suas contas correntes comuns (por DOC, cheques, ordens de pagamento e transferências eletrônicas), provenientes de pessoas físicas e jurídicas correntistas de bancos situados em várias localidades do país (itens 26-1 e 26-2);

Passo 2: Prepostos desses correntistas, munidos de cheques assinados por eles, promovem saques diários em espécie em suas agências bancárias, que os autorizam junto à tesouraria do Banco do Brasil, às vezes antes de haver a compensação bancária (item 26-2);

Passo 3: O numerário é acondicionado em maços cintados pelo Banco do Brasil e entregue à transportadora, na presença do preposto (item 26-2);

Passo 4: O dinheiro é depositado em Contas CC5 de bancos paraguaios, não constando do documento encaminhado pelo Banco Central ao Ministério Público informações a respeito do cumprimento pelos bancos brasileiros da determinação de não acatar depósitos superiores ao valor declarado à Alfândega, no documento “Declaração de Porte de Valores em Espécie”, que acompanha cada operação de depósito e deve ficar arquivado no banco;

Passo 5: Os bancos paraguaios e outros constantes das autorizações especiais utilizam os reais para adquirir dólares junto aos bancos brasileiros depositários, transferidos ao exterior e, em seguida, direcionados pelos bancos estrangeiros ao destino final, conforme instruções de seus clientes (item 26-10).

218. O valor dos saques em espécie nas agências de Foz do Iguaçu superava em muito os reais transportados por carros-fortes oriundos do Paraguai, sendo depositados em contas CC5 como se fossem provenientes de Ciudad del Leste (vide Vol. 5, fls. 44).

219. A viabilidade desse esquema depende do descumprimento da Portaria MF 061/94 e/ou das autorizações especiais pelos bancos.

220. Em entrevista com os técnicos do DECAM, fomos informados de suspeitas de um outro tipo de esquema, envolvendo contrabando do Paraguai desembarcado por navio em Santos, cujo pagamento das mercadorias vinha sendo feito por meio da aquisição de cheques junto a empresas de Factoring, com valores inferiores a R\$ 10 mil.

221. O depósito desses cheques não requer identificação de origem, e estariam sendo depositados aos milhares em Contas CC5 de Ponta Porã, cujos valores vinham sendo transferidos para Contas CC5 abrangidas pelas autorizações especiais de Foz do Iguaçu. A movimentação desse esquema alcançaria uma média diária de US\$ 9 milhões, envolvendo depósitos de 3.800 cheques/dia.

147.FISCALIZAÇÃO DARECEITAFEDERALEMFOZDOIGUAÇU

222. Em diligência efetuada pela equipe de auditoria à Secretaria da Receita Federal (Vol. 5, fls. 1/2), foram solicitadas informações sobre as comunicações efetuadas pelo Banco Central à Secretaria da Receita Federal de movimentações em Contas CC5 incompatíveis com a renda ou ocupação declarada pelo correntista, solicitando:

- . providências adotadas;
- . penalidades aplicadas e número de comunicações efetuadas ao Ministério Público;

- . suficiência dos documentos fornecidos pela Autarquia;

223. O Secretário da Receita Federal informou (Vol. 5, fls. 3/4):

- . foram instaurados 359 processos administrativos para verificar irregularidades fiscais, a partir das comunicações do Banco Central, dos quais foram concluídos quatro, resultando na constituição de créditos tributários¹⁶ no valor de R\$ 13 milhões;

- . a Receita ainda não efetuou comunicações ao Ministério Público (representação fiscal), porque nenhum dos processos ultrapassou a fase prevista no art. 83 da Lei 9.430/96 (vide item 365);

- . a conclusão dos procedimentos fiscais depende da conclusão dos inquéritos policiais e da obtenção de autorização judicial para ter acesso à documentação bancária dos envolvidos;

- . os documentos fornecidos pela Autarquia são insuficientes em razão do sigilo bancário, sendo necessário buscar informações e provas adicionais, comumente subordinadas à expressa autorização judicial.

224. Relativamente aos controles alfandegários em Foz do Iguaçu, em vista do disposto na Portaria MF 61, de 01/02/94, que estabeleceu controles sobre o porte de moeda em espécie, nacional ou estrangeira, editada considerando o disposto na Resolução Bacen 1.946, de 29/07/92, a equipe de auditoria solicitou os seguintes esclarecimentos:

¹⁶ A constituição de crédito tributário significa o reconhecimento do direito do fisco, fase distinta da arrecadação do tributo.

. controles e estatísticas que permitam identificar o número de carros-fortes, que cruzaram a fronteira pela Ponte da Amizade nos últimos 5 anos, bem como em quantos ocorreu a conferência do valor do numerário transportado com o informado na “Declaração de Porte de Valores em Espécie”, prevista no art. 4º da Portaria MF 61/94;

. procedimentos implementados e dificuldades existentes para o cumprimento do disposto na Portaria MF 61/94;

. estudos porventura existentes, dimensionando o volume de compras de brasileiros no comércio com o Paraguai, via Foz do Iguaçu.

225. Em resposta, a Secretaria da Receita Federal informou (Vol. 5, fl. 4):

. o controle sistematizado e informatizado de entrada e saída de carros-fortes foi implementado a partir de junho de 1996, a partir da identificação dos veículos e dos dados das “Declarações de Porte de Valores em Espécie”;

. o procedimento adotado pela fiscalização limita-se a exigir a apresentação da declaração e conferência de seus aspectos formais;

. além da escassez de recursos para fazer face ao volume de atividades aduaneiras, a maior dificuldade para o controle dos carros-fortes é a impossibilidade de conferência física do numerário transportado, seja pela inadequação das instalações existentes, seja pela ausência de esquema de segurança suficiente para garantir a realização de tais tarefas sem riscos, especialmente de assaltos;

. a fiscalização só é feita em carros-fortes vazios, quando não há apresentação da declaração (sob alegação de não estar transportando valores), ainda assim por amostragem;

. deu notícia de uma única apreensão, em maio de 1997, de 280 milhões de guaranis, entregues ao Banco do Brasil, à ordem do Banco Central.

226. Nem a Receita Federal, nem o Banco Central prestaram esclarecimentos sobre a etapa da conferência do valor indicado na Declaração de Porte de Valores com o efetivamente depositado nos bancos, procedimento que traria sentido prático ao controle implementado.

227. Quanto à apresentação de estatísticas sobre a fiscalização dos carros-fortes, o Secretário da Receita declarou-se impossibilitado de fazê-lo, em função de um sinistro no equipamento em que se encontravam armazenados os correspondentes dados, causado por uma descarga elétrica que danificou os microcomputadores e terminais da rede SERPRO.

228. O sinistro aconteceu no dia 18/01/99, seis dias depois de apresentada a diligência do TCU ao Secretário da Receita, o qual, possivelmente, constrangido com o inusitado da situação, apresentou vários documentos comprovando a ocorrência e as providências adotadas, entre os quais:

. declaração de 20/01/99, transcrita do Livro de Ocorrência, do fiscal Chefe da Ponte da Amizade, esclarecendo que a descarga ocorreu durante uma tempestade, após oscilação muito grande na tensão da rede, em decorrência de relâmpagos, danificando o Siscomex e computador da importação, que continha as informações relativas aos transportes de valores (Vol. 5, fl. 8);

. memorando SRF/GAB 202/99, do Secretário da Receita à Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu, determinando a imediata adoção de providências para a recuperação do disco rígido que continha o arquivo solicitado (Vol. 5, fl. 12).

229. Em 11/02/99, a SRF informou ter recuperado os dados correspondentes ao período de 27/08/97 a 22/12/97 (Vol. 7, fls. 1/3), tendo encaminhado os mesmos a este Tribunal (Vol. 5, fls. 4/29).

CONTROLE DE CARROS-FORTE – 01/SET A 22/DEZ 1997

PLACA / TRANSPORTADORA	VALOR EM REAIS	NÚMERO DE VIAGENS	NÚMERO DE DIAS EM QUE HOUVE TRANSPORTE
ABC 2446 – TGV	100.312.100	115	63
ABF 1456 – TGV	41.153.000	48	39
ACA 1814 – TGV	89.603.800	110	60
ACB 8120 – TGV	43.426.549	46	28
ACI 9717 – TGV	87.990.900	102	51
ACO 7875 – TGV	74.732.500	88	51
ACR 9352 – TGV	94.296.000	108	60
AEI 8342 – PROSSEGUR	93.210.745	86	64
AEI 8431 – PROSSEGUR	40.459.000	38	21
AEJ 2586 – PROSSEGUR	85.308.500	89	65
AEX 4024 – TGV	17.982.000	20	17
BK 7857 – PROSSEGUR	215.000	2	2
CS 9317 – TGV	96.132.800	109	59
CW 3705 – TGV	82.325.700	96	52
GKO 7857 – PROSSEGUR	110.572.920	105	67
ICQ 8660 – M. AUXILIADORA	0	1	1
NÃO IDENTIF.	600.000	3	3
TOTAL	1.058.321.514	1.166	703

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria da Receita Federal

230. Os números da tabela anterior identificam 15 carros-fortes de duas empresas, TGV e PROSSEGUR, responsáveis pelo transporte de valores do Paraguai para o Brasil, totalizando valores declarados de R\$ 1 bilhão no período de set/97 a 22/dez/97, o que dá uma média de aproximadamente R\$ 250 milhões mensais. Os carros-fortes costumam fazer mais de uma viagem por dia, registrando, no período, 1.166 viagens em 703 dias em que houve transportes.

231. Em 02 e 03/03/99, a Secretaria da Receita Federal encaminhou ao TCU os levantamentos complementares, correspondentes ao período de 28/06/96 a 21/08/97 (Vol. 5, fls. 30/360), cuja análise¹⁷ consta do item 3.3.7.

232. Do exposto, depreende-se que não há elementos indicativos de que a sistemática de controle dos carros-fortes tenha atingido os objetivos visados.

1.4.8. INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

¹⁷ Quando do recebimento dessas informações, o presente relatório já havia sido concluído (em 22/02/99) e estava em análise na 7ª Secretaria, cujo Diretor solicitou à equipe a inclusão do exame das mesmas no corpo do relatório, de forma a evitar a edição de um adendo nos autos. Notamos alguns possíveis erros nesses dados (item 320), os quais não inviabilizaram as conclusões deles extraídas.

233. O Ministério Público Federal possui competência para instaurar inquéritos e acionar o Departamento de Polícia Federal com o objetivo de obter os elementos para apurar os indícios de ilícitos nas Contas CC5, seja por iniciativa própria, ou em função das comunicações efetuadas pelo Banco Central.

234. O Procurador-Geral da República, após receber o Ofício Bacen PRESI-97/01048, de 24/04/97 (Vol. 5, fls. 19/25), solicitou a instauração de Inquérito Policial ao Diretor-Geral da Polícia Federal, abriu o Processo PGR 08100.002622/97-61 e editou a Portaria 147, de 02/05/97 (Vol. 5, fl. 26), designando os Procuradores da República Alexandre Halfen da Porciúncula, Carlos Fernando dos Santos Lima e Néviton de Oliveira Batista Guedes (todos atuando na unidade regional de Foz do Iguaçu) para adotarem as medidas cabíveis no âmbito penal e oficiarem no Inquérito Policial.

235. A Procuradora da República no Estado do Paraná, Sra. Antonia Lélia Neves Sanches, editou a Portaria 072, de 16/05/97, instaurando o Inquérito Civil Público 001/97-PRDC/5ª CA-PR para apurar os fatos, determinando a requisição de informações complementares à Presidência do Banco Central e serviços temporários dos seus técnicos para assessorar as investigações (Vol. 5, fls. 27/28).

236. O Inquérito Civil destina-se a investigar os prejuízos eventualmente causados ao país, identificar seus responsáveis e cobrar as reparações.

1.49. INQUÉRITOS DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

237. No âmbito do DPF, foram instaurados aproximadamente 205 inquéritos policiais – IPL em tramitação na Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu, sob sigilo de justiça (Vol. 5, fl. 15).

238. Os delegados representam ao juiz pela quebra dos sigilos bancário e fiscal de várias pessoas físicas e jurídicas, recebendo informações para análise, preparação e processamento, no intuito de esclarecer os verdadeiros beneficiários, com base em rastreamento das transações bancárias. Esse trabalho vem sendo aprimorado para montar a “teia” de todo o esquema criminoso.

239. Em vista do tempo demandado nesses procedimentos, em função da volumosa documentação bancária, os inquéritos ainda não foram concluídos, não obstante, foram solicitados 20 pedidos de prisão provisória, cujas medidas cautelares foram decretadas em sua maioria, com 2 cumprimentos em São Paulo e outro em Foz do Iguaçu, encontrando-se os restantes em trabalho de investigação para alcançar o mesmo fim.

240. A Polícia Federal ressenete-se de deficiências de recursos humanos e materiais. Em Foz do Iguaçu, por exemplo, registram-se os seguintes problemas:

- . falta de viaturas para os constantes deslocamentos entre as cidades da região envolvidas no esquema;

- . número insuficiente de máquinas para extração de grandes quantidades de cópias, que sobrecarregam a existente na Delegacia local, ocorrendo falta de papel e material de consumo;

- . não há linha telefônica exclusiva para os trabalhos, o que implica em menor agilidade e riscos relativos ao sigilo das investigações;

. computadores e impressoras obsoletos, com panes freqüentes, perdendo-se tempo de digitação, que podia ser economizado com o uso de scanners;

. em 1998 faltaram recursos para o pagamento de diárias e passagens para a equipe envolvida nas investigações, prejudicando os trabalhos, fatores que devem repetir-se em 1999, devido aos anunciados cortes orçamentários.

241. No nosso entender, o governo não tem concedido ao assunto a importância devida, sendo inadmissível a falta de recursos que prevalece nas investigações, em se tratando de fraudes noticiadas com grande destaque pela imprensa, notadamente por ocasião da CPI dos Precatórios.

COAFELEIDALAVAGEMDEDINHEIRO

242. Os esforços internacionais para o combate à lavagem de dinheiro ganharam impulso após a Convenção de Viena, realizada em 1988, que gerou vários tratados internacionais e a criação da primeira norma sobre o tema.

243. Em 03/03/98 foi editada a Lei 9.613 (Vol. 1, fls. 191/195), dispondo sobre o crime de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores e criando o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, com a finalidade de investigar suspeitas de atividades ilícitas.

244. A norma brasileira é uma compilação traduzida das demais, sendo considerada das mais modernas e abrangentes, segundo a palestra da Procuradora Adrienne Giannetti Nelson de Senna, Presidente do COAF, proferida no 1º Seminário Internacional de Lavagem de Dinheiro, promovido no auditório do Banco Central, no início de dezembro de 1998.

245. De sete anos para cá, a maioria dos países criou órgãos semelhantes ao COAF, os quais vêm se agrupando no sentido de buscar a colaboração internacional para descobrir os crimes de lavagem de dinheiro (item 2.8.3).

246. Durante o seminário, o texto da Lei foi alvo de duras críticas por vários juristas, principalmente em suas disposições processuais, sendo oportuno destacar que sua interpretação é objeto de controvérsias (vide artigo do advogado Jairo Saddi, publicado no Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas – 23, Vol. 6, fls. 18/21).

247. Por outro lado, a Lei foi saudada durante a palestra do Chefe da Divisão de Repressão a Entorpecentes do DPF, Sr. Getúlio Bezerra Santos, cuja visão da questão adentra o lado prático de sua finalidade, em vista dos benefícios que pode proporcionar ao trabalho de repressão ao tráfico de drogas. Acrescentou os seguintes pontos:

. as normas brasileiras têm pruridos para tocar no dinheiro de traficantes, que não existem em outros países – os juristas se apegam aos detalhes, enquanto os órgãos de fiscalização adoraram a Lei;

. o sigilo é sacramentado, mas não pode proteger bandidos, que causam um estrago incomensurável à população; o sigilo deveria ser flexibilizado, a fim de se tornar apenas um direito do cidadão e não uma arma do bandido;

. é através da investigação financeira que se chega ao “capo”, que procura manter-se distante da atividade ilícita, contudo o dinheiro deixa mais rastro que a cocaína.

248. As Contas CC5 têm sido uma das principais portas de entrada e saída no país de recursos com origem duvidosa e serão, certamente, objeto de especial atenção do COAF.

1.4.10. LEI DA LAVAGEM DE DINHEIRO

249. Lavagem de dinheiro significa legalizar a origem de recursos obtidos em atividades ilícitas. Nesse sentido, as Contas CC5 não lavam dinheiro, sendo instrumento que propicia seu ingresso e saída do país.

250. O crime previsto na Lei foi definido em seu art. 1º, da seguinte forma:

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 – tráfico de drogas;
 - II – de terrorismo;
 - 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.
- Pena: reclusão de três a dez anos e multa.

251. O processo e julgamento do crime de ocultação de bens, independe da certeza jurídica dos crimes definidos nas alíneas I a VII do art. 1º, obtida por julgamento, conforme dispõe o inciso II do art. 2º. Disso depreende-se que houve a intenção de inverter o ônus da prova, transferindo-se ao acusado a obrigação de demonstrar a origem de seus bens.

252. A Lei não abrange os crimes contra a ordem tributária, como sonegação ou “caixa-2”, em vista do produto do crime ter sido obtido em atividades lícitas.

253. Criou a obrigação de registro e identificação de participantes em transações acima de valor a ser fixado, que deve ser mantido por instituições financeiras, bolsas de valores, centrais de liquidação e custódia de títulos, seguradoras, administradoras de cartões de crédito, leasing, factoring, imobiliárias e leiloeiros, entre outros (arts. 9º e 10).

254. Essas instituições passaram a ter a obrigação de comunicar, em 24 horas, operações suspeitas às autoridades competentes, cujo descumprimento pode ser penalizado com advertência, multa, inabilitação ou cassação da autorização de funcionamento. O COAF está criando as instruções que regularão essas comunicações (vide item 4.5.7).

1.4.11. COAF

255. A primeira reunião interna do COAF ocorreu em 26/05/98, na qual foram discutidos aspectos relativos à sua instalação, pessoal, alcance da Lei e o projeto de Decreto definidor da estrutura administrativa do órgão.

256. Outras reuniões foram realizadas até a edição do Decreto 2.799, em 03/10/98, que aprovou os estatutos desse Conselho e definiu sua estrutura, como órgão colegiado integrante do Ministério da Fazenda.

257. O Plenário do COAF é composto por 8 Conselheiros designados pelo Ministro da Fazenda, com mandato de 3 anos, todos integrantes do quadro de carreira dos seguintes órgãos:

- 1) Banco Central do Brasil
- 2) Comissão de Valores Mobiliários
- 3) Superintendência de Seguros Privados
- 4) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
- 5) Secretaria da Receita Federal
- 6) Subsecretaria de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República
- 7) Departamento de Polícia Federal
- 8) Ministério das Relações Exteriores

258. O Presidente do COAF é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Fazenda.

259. No entender da equipe de auditoria, as atividades do COAF de maior relevância para o combate da lavagem de dinheiro serão as seguintes (art. 7º e 15 do Decreto):

. solicitar informações ou requisitar documentos às pessoas jurídicas indicadas no art. 9º da Lei (vide itens 253/254);

. receber, examinar, identificar e relacionar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas;

. coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes na prevenção e repressão à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores;

. determinar a comunicação de crimes e indícios às autoridades competentes.

260. Os órgãos federais de fiscalização devem prestar informações ao COAF, sendo que as amparadas por sigilo legal só podem ser transferidas mediante autorização judicial.

261. O COAF instalou-se fisicamente em novembro de 1998 e, no âmbito administrativo, está buscando suprir-se de recursos humanos e materiais para seu funcionamento.

1.4.12. EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES

ESTADOS UNIDOS

262. Em 25/04/90, o Tesouro Americano criou o FinCen (Financial Crimes Enforcement Network), instituição que tem o objetivo de implementar políticas para prevenir e combater o crime nacional e internacional de lavagem de dinheiro, bem como detectar crimes financeiros.

263. Com o intuito de atingir esse objetivo, o FinCen promove a cooperação entre todos os países do mundo para coleta, análise e troca de informações. A organização conta com uma enorme infra-estrutura tecnológica para o desenvolvimento de sua missão institucional.

264. O FinCen tem a seguinte estrutura administrativa:

- a) Gabinete do Diretor
- b) Grupo Responsável pelo Desenvolvimento de Programas
- c) Divisão de Assessoria Jurídica
- d) Divisão de Segurança
- e) Divisão de Comunicação
- f) Divisão de Administração
- g) Divisão de Apoio a Investigação
- h) Divisão de Programas Internacionais
- i) Divisão de Pesquisa e Análise de Dados
- j) Divisão de Informação Tecnológica
- k) Divisão de Suporte ao Sistema de Dados

265. Consideráveis somas de dinheiro são geradas por atividades de organizações criminosas, tais como: tráfico de drogas, contrabando de armas, terrorismo e crimes de colarinho branco. O resultado financeiro (bilhões de dólares) proveniente dessas atividades, necessariamente transita pelo mercado financeiro internacional.

266. Uma das principais estratégias utilizada pelo FinCen para o combate ao crime de lavagem de dinheiro é seguir a trilha do dinheiro ilegal. O FinCen acredita que, dessa forma, chegará ao topo das organizações criminosas, ou seja, aos mentores das operações financeiras.

267. O FinCen atua no combate à lavagem de dinheiro utilizando-se de tecnologia avançada e instrumentos sofisticados para seguir as pistas deixadas pela movimentação do dinheiro ilegal, tendo acesso a uma variedade de bancos de dados financeiro, comercial e jurídico.

268. No banco de dados financeiro, o FinCen coleta informações de:

- . transações financeiras que movimentaram grande volume de recursos;
- . transações financeiras de cassinos;
- . movimentos financeiros internacionais e contas de bancos estrangeiros.

269. No banco de dados comercial, são disponibilizadas informações sobre: corporações estaduais, propriedades, locatários, licenças profissionais e registros de veículos.

270. O FinCen tornou-se um líder internacional no combate aos crimes financeiro e de corrupção existentes nas economias internacionais. O corpo técnico do FinCen, em torno de 200 empregados, trabalha de forma eficiente no desempenho da missão da instituição. Analistas de sistema, investigadores criminais especialistas em finanças e em informática são os principais colaboradores da organização. FATF

271. O FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) ou GAFI (Groupe D'Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux) foi criado pela Cúpula do G-7 em Paris, no ano de 1989, com o objetivo de implementar medidas para o combate à lavagem de dinheiro.

272. Em abril de 1990, o FATF editou um relatório contendo um programa com 40 recomendações para repressão ao crime de lavagem de dinheiro.

273. Essas recomendações foram planejadas para fornecer aos membros do FATF um documento de fácil compreensão sobre as ações contra a lavagem de dinheiro, como por exemplo: o sistema da justiça criminal e leis de repressão, o sistema financeiro e seus regulamentos e a cooperação internacional.

274. As referidas recomendações não fazem parte de uma convenção internacional, mas todos os membros do FATF assumiram o firme comprometimento político para o combate à lavagem de dinheiro. Em 1996, essas recomendações foram modificadas com a finalidade de incluir as mais recentes tendências utilizadas no crime de lavagem de dinheiro, bem como as futuras potenciais ameaças ao combate a esse crime.

275. O FATF tem 26 países-membros (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Itália, Irlanda, Islândia, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Singapura, Suécia, Suíça e Turquia) e 2 organizações regionais (Comitê Europeu e Conselho de Cooperação do Golfo).

276. Os membros se encontram várias vezes durante o ano, havendo, assim, a oportunidade de estarem reunidos os maiores “experts” internacionais em finanças, em direito e em legislação específica para repressão ao crime de lavagem de dinheiro. O FATF trabalha em estreita cooperação com outras organizações envolvidas com o combate à lavagem de dinheiro.

277. O FATF se concentra em três principais incumbências:

a) Monitorar o progresso de seus membros em implementar medidas para o combate à lavagem de dinheiro;

b) Revisar as últimas tendências, técnicas e medidas utilizadas no crime de lavagem de dinheiro e suas implicações nas 40 recomendações; e

c) Promover a adoção e implementação de recomendações para países que não sejam membros do FATF.

278. O atuação do FATF na promoção da cooperação internacional resultou na criação de FIUs (Financial Intelligence Units) em vários países do mundo. Essas unidades de inteligência são responsáveis por: proteger a comunidade bancária, detectar crimes no sistema financeiro e garantir a aplicação de leis contra os crimes financeiros.

279. O FinCen é um dos mais atuantes FIUs existentes no mundo. Outros países (Grã-Bretanha, França, Bélgica, Países Baixos, Argentina e Austrália) já criaram suas unidades de inteligência financeira. No Brasil, a criação do COAF foi prevista em março de 1998, por ocasião da edição da Lei da Lavagem de Dinheiro, e teve sua estrutura regulamentada em decreto de outubro de 1998.

280. O FATF tem estimulado a criação de FIUs em outros países do mundo, como Polônia, Panamá e Equador. Essas unidades não são subordinadas ao Poder Judiciário, mantendo um relacionamento independente com os bancos comerciais e bancos centrais.

281. Esse tipo de relacionamento proporciona às unidades de inteligência uma parceria com os bancos, que é essencial para o combate ao crime de lavagem de

dinheiro e aos crimes financeiros. Os FIUs funcionam como ponte entre o setor privado e o governo, procurando sensibilizar a ambos para o problema da lavagem de dinheiro.

PERFIL DA TRANSFERÊNCIA CC5

EVOLUÇÃO FINANCEIRA

1.4.13. VALOR DAS OPERAÇÕES

282. Nos últimos 8 anos, o fluxo financeiro com o exterior promovido via Contas CC5 registrou entradas de US\$ 42 bilhões e saídas de US\$ 126 bilhões, com um saldo negativo de US\$ 83 bilhões (Vol. 2, fls. 6 e 85).

283. O sistema de registro de capitais estrangeiros no Banco Central apresenta várias portas ou modalidades de ingresso, sendo que os recursos podem não utilizar o mesmo caminho de entrada para sair, constituindo a CC5 um meio mais utilizado como porta de saída que de entrada.

INGRESSOS E SAÍDAS DE DIVISAS

RELATIVAS A CONTAS DE DOMICILIADOS NO EXTERIOR

EM US\$ MILHÕES

PERÍODO	OPERAÇÕES COM INSTITUIÇÕES NO EXTERIOR		
	INGRESSOS	SAÍDAS	SALDO
1991	4.263,5	9.999,4	(5.735,9)
1992	2.791,5	8.389,3	(5.597,8)
1993	8.573,6	14.902,4	(6.328,8)
1994	8.140,3	13.314,2	(5.173,9)
1995	15.659,3	19.707,4	(4.048,1)
1996	247,1	13.284,9	(13.037,8)
1997	638,8	21.536,5	(20.897,7)
1998*	2.110,9	25.283,1	(23.172,2)
TOTAL	42.425,0	126.417,2	(83.992,2)

* Até 27/11/98

Fonte: Banco Central (Vol. 2, fls. 6 e 85).

284. A evolução do número de operações por faixa de valores apresenta a seguinte configuração (Vol. 2, fls. 7 e 85):

NÚMERO DE OPERAÇÕES POR TIPO E FAIXA DE VALORES

ANO	ABAIXO DE US\$ 10 MIL		DE US\$ 10 A US\$ 500 MIL		DE US\$ 500 A US\$ 1 MILHÃO		ACIMA DE US\$ 1 MILHÃO		TOTAL	
	IN- GRES- SO	SAÍD A	IN- GRES- SO	SAÍD A	IN- GRES- SO	SAÍD A	IN- GRES- SO	SAÍ DA	IN- GRES- SO	SAÍD A
1992	459	536	1.101	1.218	123	148	279	299	1.962	2.201
1993	474	427	4.061	4.750	476	747	890	1.454	5.901	7.378

1994	540	413	4.677	3.835	592	492	1.321	1.130	5.870
1995	363	553	7.013	7.171	1.239	1.193	3.900	12.515	12.762
1996	175	442	6.707	13.221	970	1.869	3.169	11.021	19.101
1997	1.579	13.590	12.942	27.758	1.436	2.417	3.571	19.528	48.113
1998*	414	567	13.533	18.733	1.485	2.252	4.213	19.645	25.387
TOTAL	4.004	16.528	26.499	46.521	5.083	6.059	8.961	39.212	73.547

* Até 27/11/98

Fonte: Banco Central

285. Observa-se que o número de operações acima de US\$ 500 mil é bastante elevado, chegando a representar um quarto do total no período 1992 a 1998.

1.4.14. NÚMERO DE CONTAS

286. O número de Contas CC5 tem evoluído acentuadamente. O fluxo ocorre intensamente nas contas de instituições financeiras não-residentes, que atingiram a 205 em 1998.

EVOLUÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE CONTAS CC5

ANO	PESSOAS FÍSICAS	PESSOAS JURÍDICAS	INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	TOTAL
1992	143	107	34	284
1993	252	89	30	371
1994	662	159	32	853
1995	757	260	55	1.072
1996	960	387	142	1.489
1997	2.024	1.043	149	3.396
1998*	3.068	1.263	205	4.536

* Até 27/11/98

Fonte: Banco Central (Vol. 2, fls. 6 e 85).

1.4.15. NÚMERO DE OPERAÇÕES

NÚMERO DE OPERAÇÕES REALIZADAS

ANO	NÚMERO DE OPERAÇÕES (ingressos + saídas)
1992	4.163
1993	13.279
1994	13.000
1995	25.277
1996	30.122
1997	67.641
1998*	45.032
TOTAL	198.514

* Até 27/11/98

Fonte: Banco Central (Vol. 2, fls. 6 e 85).

detalhamento por subtítulo e natureza

1.4.16. MOVIMENTAÇÃO POR SUBTÍTULO

287. Conforme já mencionado, a movimentação expressiva via Contas CC5 ocorre no subtítulo 3, que abriga contas de instituições financeiras do exterior.

288. Para confirmar essa assertiva, solicitamos ao Banco Central um arquivo contendo o total de operações por subtítulo e tipo de lançamento, no período de 01/01/1997 a 27/11/1998, do qual extraímos o seguinte quadro:

MOVIMENTAÇÃO EM CONTAS CC5 POR SUBTÍTULO – EM R\$ MIL						
Sub-título	1997 – OPERAÇÕES EM REAIS				1997 – OPERAÇÕES DE CÂMBIO	
	DEPÓSITOS	SAQUES	DIFERENÇA	%	INGRESSOS	SAÍDAS DIFERENÇA
1	59.718	27.958	31.761	0,1%	5.093	27.478 (22.386)
2	7.672.813	3.113.035	4.559.777	20,7%	6.829	213.401 (206.572)
3	22.235.643	4.801.614	17.434.029	79,2%	669.192	23.326.883 (22.657.691)
TOTAL	29.968.173	7.942.606	22.025.567	100%	681.114	23.567.762 (22.886.649)

1998* – OPERAÇÕES EM REAIS						
Sub-título	1998* – OPERAÇÕES EM REAIS				1998* – OPERAÇÕES DE CÂMBIO	
	DEPÓSITOS	SAQUES	DIFERENÇA	%	INGRESSOS	SAÍDAS DIFERENÇA
1	188.019	156.796	31.223	0,1%	27	21.402 (21.375)
2	5.404.675	3.402.158	2.002.516	8,3%	124.054	86.274 (37.780)
3	27.496.033	5.284.987	22.211.046	91,6%	2.357.029	29.131.206 (26.774.177)
TOTAL	33.088.727	8.843.942	24.244.785	100%	2.481.111	29.238.882 (26.757.771)

* Até 27 de novembro de 1998

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

289. Observa-se que o subtítulo 01, razão de ser das Contas CC5 em 1969, atualmente é responsável por apenas 0,1% do movimento.

290. O subtítulo 02 não admite operações de câmbio com o exterior, razão pela qual não deveriam existir os valores que constam do quadro à direita – ponto que não foi possível esclarecer, em vista das dificuldades referidas no item 1.4.2.

291. O subtítulo 3 foi o responsável pela quase totalidade das remessas ao exterior, representando 99,5% das saídas de moeda estrangeira em 1997 e 1998.

292. Cabe alertar que o quadro logo acima foi elaborado em Reais, enquanto os valores dos quadros relativos ao subitem 3.1.1 estão em dólares. O valor das operações de câmbio corresponde à contrapartida em reais das mesmas.

MOVIMENTAÇÃO POR NATUREZA

293. Os dados dos quadros apresentados no subitem anterior foram solicitados também por código de natureza, que representa a finalidade da operação indicada pelo transferente ao banco no momento em que deposita ou saca recursos de Contas CC5. Os quadros a seguir, foram extraídos em ordem decrescente de depósitos por natureza em 1998.

1997 – MOVIMENTAÇÃO EM CONTAS CC5 POR NATUREZA – EM R\$ MIL						
CÓDIGO	NATUREZA	DEPÓSITOS	SAQUES	DIFERENÇA	%	
63102	CECP-MOV.NO PAIS EM CONTAS DOMICILIADOS EX	10.923.043	3.486.849	7.436.193	42,7%	
55000	CAP BRAS A CURTO PRAZO – DISPONIBILIDADES	3.146.187	26.266	3.119.921	17,9%	
65007	CAP BRAS LONGO PRAZO- EMPREST RESID EXTERIO	1.213.829	145.071	1.068.757	6,1%	
55505	CAP BRAS CURTO PRAZO- EMPRESTIMO RESID NO E	526.312	10.682	515.630	3,0%	
68200	CAP.BRAS.LONGO PRAZO- INV.DIR.EXT.-EM SUBSI	850.198	8.486	841.712	4,8%	

70016	CAP ESTRANG LONGO PRAZO-EMPRESA RESID BR-O	777.378	303.207	474.171	2,7%
68303	CAP.BRAS.LONGO PRAZO-INV.DIR.EXT.-EM PARTI	39.972	1.669	38.302	0,2%
63009	CAP.ESTRANG.CURTO PRAZO - DISPONIBILIDADES	1.099.164	256.304	842.860	4,8%
60507	CAP ESTRANG A CURTO PRAZO-EMPRESA RESID BR	681.567	96.216	585.351	3,4%
65856	CAP BR L PRAZO-TIT MOBIL ESTRANG - BONUS	114.724	53.130	61.594	0,4%
	OUTRAS NATUREZAS	2.863.271	413.733	2.449.537	14,1%
	TOTAL	22.235.643	4.801.614	17.434.029	100,0%

FORNTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

1998* - MOVIMENTAÇÃO EM CONTAS CC5 POR NATUREZA - EM R\$ MIL

CÓDIGO	NATUREZA	DEPÓSITOS	SAQUES	DIFERENÇA	%
63102	Ceep-mov.no pais em contas domiciliados ex	9.595.480	2.497.816	7.097.664	32,0%
55000	Cap bras a curto prazo - disponibilidades	6.158.642	248.927	5.909.715	26,6%
65007	Cap bras longo prazo-empres resid exterior	4.204.817	145.423	4.059.394	18,3%
55505	Cap bras curto prazo-empres resid no e	2.960.474	68.188	2.892.286	13,0%
68200	Cap.bras.longo prazo-inv.dir.ext.-em subsi	1.326.401	27.785	1.298.617	5,8%
70016	Cap estrang longo prazo-empres resid br-o	453.564	163.794	289.770	1,3%
68303	Cap.bras.longo prazo-inv.dir.ext.-em parti	445.442	5.841	439.601	2,0%
63009	Cap.estrang.curto prazo - disponibilidades	420.753	343.438	77.315	0,3%
60507	Cap estrang a curto prazo-empres resid br	342.997	164.948	178.049	0,8%
65856	Cap br l prazo-tit mobil estrang - bonus	220.537	922	219.615	1,0%
	Outras naturezas	1.366.926	1.617.905	(250.979)	-1,1%
	TOTAL	27.496.033	5.284.987	22.211.046	100,0%

* Até 27 de novembro de 1998

FORNTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

294. As duas primeiras naturezas de maior movimentação, 63.102 e 55.000, são as que o banco não precisa manter dossiê (amparo documental) da operação, conforme já comentado (item 171). Juntas abrangeram 60,5% dos depósitos em 1997 e 58,6% em 1998.

295. As naturezas seguintes, no critério de representatividade, tiveram como motivo declarado empréstimos e investimentos destinados a não-residentes. análise do banco de dados de operações

296. Atendendo à solicitação da equipe de auditoria, o Banco Central forneceu um banco de dados de operações CC5, contendo todas as operações de valor superior a R\$ 500 mil, abrangendo apenas operações de subtítulo 03, realizadas no período de 01/07/96 a 27/11/98 (29 meses), com a seguinte dimensão:

COMPOSIÇÃO DO BANCO DE DADOS

ITENS	VALOR R\$ MIL	NÚMERO DE OPERAÇÕES
Operações de depósitos	60.025.099	12.347
Operações de saques	17.505.722	2.324
Operações de câmbio – ingressos	2.909.925	474
Operações de câmbio – saídas	57.441.283	9.705
TOTAL	137.882.029	24.850

297. O banco de dados apresenta um total de 24.850 operações, em duas planilhas, uma de créditos e outra de débitos em Contas CC5, com valores em reais, inclusive para as operações de câmbio (contrapartida em reais).

298. As informações que o Banco Central entende amparadas pelo sigilo bancário foram codificadas, entre as quais os nomes do banco brasileiro, do banco não-residente e das pessoas físicas ou jurídicas envolvidas nas operações.

299. No processo de análise desse banco de dados evitamos as palavras crédito, débito, tomador, pagador, que induzem ambigüidades e dificultam a compreensão.

300. Tratamos como operações de depósitos e saques as efetuadas entre o cliente interessado na movimentação financeira e o banco brasileiro. Referimos a ingressos e saídas no caso de operações de câmbio realizadas entre o banco brasileiro e o banco não-residente, que efetivamente geram o trânsito de moeda estrangeira entre o país e o exterior.

301. O banco de dados não contempla as operações do interbancário, nas quais o banco brasileiro busca formar posição comprada ou vendida, para manter ou transferir posições de câmbio com a instituição não-residente. Não contempla também as transferências de Contas CC5 para Contas CC5.

302. Os registros das duas planilhas do banco de dados apresentam os seguintes campos:

OPERAÇÕES DE DÉBITO			OPERAÇÕES DE CRÉDITO		
CAM-PO	CONTEÚDO	EXPLICAÇÃO	CAMPO	CONTEÚDO	EXPLICAÇÃO
tipo	2	Débito	tipo	1	Crédito
banco	Banco-000060	Código do banco brasileiro	banco	Banco-000060	Código do banco brasileiro
praça	Sao paulo	Praça do banco brasileiro	praça	Sao paulo	Praça do banco brasileiro
uf	SP	UF da Praça do banco brasileiro	uf	SP	UF da Praça do banco brasileiro
cc5	Contaif-173	Código do número da Conta CC5	cc5	Contaif-173	Código do número da Conta CC5
titular	Espanha	País sede do banco não-residente	titular	Espanha	País sede do banco não-residente
data	13/10/98	Data da operação	data	13/10/98	Data da operação
natureza	Operacoes entre instituicoes - inst. No ex	Natureza da operação	natureza	Cap estrang 1 prazo-tit mobil bras - outro	Natureza da operação
reais	1.019.613.163	Valor da operação em reais	reais	997.185.744	Valor da operação em reais
pag-br	Pj-pag-rec-br-1296	PF ou PJ Emissora do cheque	rec-br	Pj-pag-rec-br-1296	PF ou PJ Beneficiária do cheque
rec-ext	Pag-rec-ext-01315	PF ou PJ beneficiária do cheque	pag-ext	Pag-rec-ext-01317	PF ou PJ emissora do cheque
pais-rec	Espanha	País do beneficiário	pais-pag	Espanha	País do emissor do cheque

303. A coluna “conteúdo” apresenta um exemplo do dado bruto informado pelo Banco Central, que compõe o registro do banco de dados.

304. O campo tipo assume o valor “2” para débitos (depósitos) ou “1” para créditos (saques).

305. Os dados que seguem, banco, praça e uf, referem-se ao banco brasileiro. O campo “cc5” representa o número da conta do banco não-residente, vindo a seguir seu país (campo “titular”). Os campos “data”, “natureza” e “reais”, indicam a data da operação, sua natureza e valor em reais, respectivamente. Até a linha dupla, são utilizados os mesmos campos, seja para débito ou crédito.

306. Abaixo da linha dupla, os dados diferenciam-se de forma análoga, conforme se trate de operação de crédito ou débito. Os campos “pag-br” e “rec-br”

referem-se ao cliente interessado na operação depositante do cheque ou beneficiário da operação no país. Os dois últimos campos apresentam dados do exterior, do beneficiário da operação ou do remetente dos recursos.

307. Cabe observar que, no caso de transferência de moeda estrangeira para o exterior, é comum a indicação do próprio banco não-residente como o beneficiário da operação no exterior, podendo variar o país receptor, conforme a agência de destino dos recursos.

1.4.18. PRINCIPAIS BANCOS DEPOSITÁRIOS

308. Os 15 bancos mais ativos foram responsáveis por 82,8% das remessas ao exterior, os demais 55 respondem pelos restantes 17,2%. Os dois de mais expressiva movimentação só realizaram operações em Foz do Iguaçu e Curitiba.

OPERAÇÕES DE CÂMBIO POR BANCO DEPOSITÁRIO DE 01/07/96 A 27/11/98

R\$ MIL

BANCO	INGRESSOS	SAÍDAS	SALDO	% ACC	PRAÇAS UTILIZADAS
BANCO-000022	14.124	4.929.780	4.915.656	9,0%	FOZ DO IGUACU, CURITIBA
BANCO-000056	6.200	4.856.167	4.849.967	17,9%	FOZ DO IGUACU, CURITIBA
BANCO-000104	28.847	3.930.471	3.901.624	25,1%	SAO PAULO
BANCO-000097	143.060	3.939.401	3.796.341	32,0%	SAO PAULO
BANCO-000107	90.553	3.793.800	3.703.247	38,8%	SAO PAULO
BANCO-000020	110.083	3.398.679	3.288.596	44,8%	BRASILIA, Foz DO IGUACU, RECIFE, RIO DE JANEIRO
BANCO-000024	2.674	3.090.258	3.087.584	50,5%	BELO HORIZONTE
BANCO-000098	132.359	2.995.659	2.863.300	55,8%	SAO PAULO
BANCO-000071	66.912	2.755.722	2.688.810	60,7%	SAO PAULO
BANCO-000068	1.137	2.626.109	2.624.972	65,5%	FOZ DO IGUACU
BANCO-000091	80.523	2.320.266	2.239.744	69,6%	SAO PAULO
BANCO-000051	92.723	2.216.386	2.123.663	73,5%	SAO PAULO
BANCO-000053	27.757	2.020.788	1.993.031	77,2%	BELO HORIZONTE
BANCO-000092	141.153	1.874.891	1.733.738	80,3%	SAO PAULO
BANCO-000026	0	1.348.517	1.348.517	82,8%	RIO DE JANEIRO
SUBTOTAL	938.106	46.096.893	45.158.787		
DEMAIS 55	1.971.820	11.344.390	9.372.571	17,2%	
TOTAL	2.909.925	57.441.283	54.531.358	100,0%	

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

1.4.19.

1.4.20. PRAÇAS

309. Apenas 7 praças registram operações superiores a R\$ 500 mil, sendo São Paulo a líder, com um saldo de remessas de R\$ 29,1 bilhões, vindo a seguir Foz de Iguaçu, com R\$ 15,5 bilhões.

VALORES EM R\$ MIL				N ^o DE OPERAÇÕES	
PRAÇA/N ^o DE CONTAS CC5 DE IF	INGRESSOS	SAÍDAS	SALDO	INGRESSOS	SAÍDAS
SAO PAULO – 102	2.671.372	31.810.479	(29.139.106)	415	4.011
FOZ DO IGUAÇU – 12	11.265	15.571.943	(15.560.678)	9	2.864
RIO DE JANEIRO – 29	86.848	4.485.592	(4.398.744)	28	440
BRASÍLIA – 11	99.415	2.978.021	(2.878.606)	3	1.390
BELO HORIZONTE – 3	27.757	2.028.788	(2.001.031)	14	766
CURITIBA – 4	12.603	566.461	(553.858)	4	234
PORTO ALEGRE – 1	665	0	665	1	0
TOTAL	2.909.925	57.441.283	(54.531.358)	474	9.705

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

1.4.22. BANCOS TITULARES DE CONTAS CC5 POR PAÍS SEDE

310. A maior parte do valor movimentado ocorre através de bancos, cuja sede situa-se em paraísos fiscais, destacando-se as Bahamas, com 38,8% do total de operações de câmbio.

OPERAÇÕES DE CÂMBIO POR SEDE DO BANCO TITULAR DE CONTA CC5 R\$ MIL

DEPOSITANTES POR NÚMERO DE OPERAÇÕES		
NÚMERO DE OPERAÇÕES POR DEPOSITANTE	NÚMERO DE DEPOSITANTES	VALOR R\$
ATÉ 10 OPERAÇÕES	1.712	20.770.844.992
DE 10 A 50 OPERAÇÕES	112	12.751.272.703
ACIMA DE 50 OPERAÇÕES	25	26.502.981.206
TOTAL	1.849	60.025.098.901

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL OPERAÇÕES DE CÂMBIO POR SEDE DO BANDO TITULAR DE CONTACC5

TITULAR	INGRESSOS	SAÍDAS	SALDO	%
BAHAMAS, ILHAS	665.447	21.825.176	(21.159.729)	38,8%
URUGUAI	497.775	14.072.927	(13.575.152)	24,9%
PARAGUAI	12.409	12.378.412	(12.366.003)	22,7%
ESTADOS UNIDOS	436.658	4.276.566	(3.839.908)	7,0%
CAYMAN, ILHAS	146.981	1.892.314	(1.745.334)	3,2%
PORTO RICO	17.399	1.726.445	(1.709.046)	3,1%
ANTILHAS HOLANDESAS	56.220	519.329	(463.109)	0,8%
REINO UNIDO	0	269.507	(269.507)	0,5%
LUXEMBURGO	46.679	227.062	(180.383)	0,3%

PANAMÁ	7.143	149.727	(142.584)	0,3%
FRANÇA	3.601	61.144	(57.542)	0,1%
JAPÃO	0	28.181	(28.181)	0,1%
ANTIGUA BARBUDA	E 0	8.625	(8.625)	0,0%
SUIÇA	0	3.463	(3.463)	0,0%
PORTUGAL	0	1.490	(1.490)	0,0%
ALEMANHA	0	916	(916)	0,0%
BERMUDAS	0	0	0	0,0%
HONG KONG	0	0	0	0,0%
BOLÍVIA	0	0	0	0,0%
ESPAÑA	1.019.613	0	1.019.613	-1,9%
TOTAL	2.909.925	57.441.283	(54.531.358)	100,0%

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

1.4.24. PERFIL DO DEPOSITANTE

311. Os depósitos em Contas CC5 são efetuados preponderantemente por pessoas jurídicas, conforme mostra o quadro a seguir.

DEPÓSITOS

TIPO DE DEPOSITANTE	TOTAL GERAL		FOZ DO IGUAÇU	
	VALOR	%	VALOR	%
PJ – Pessoas Jurídicas	56.995.976	95,0%	8.655.065	88,2%
PF – Pessoas Físicas	3.029.123	5,0%	1.159.557	11,8%
TOTAL	60.025.099	100,0%	9.814.623	100,0%

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

312. Há uma grande concentração das operações em poucos depositantes. A tabela seguinte, elaborada para demonstrar a concentração, não é de compreensão trivial, requerendo certa atenção. Sua primeira linha mostra que os 1.712 clientes esporádicos, que realizaram até 10 operações no período de 01/07/96 a 27/11/98, depositaram cerca de R\$ 20,7 bilhões em CC5. Os 25 mais ativos, que promoveram mais de 50 operações no período analisado, foram responsáveis por depósitos da ordem de R\$ 26 bilhões:

313. Os dois maiores emissores de cheques depositados em CC5 foram responsáveis por R\$ 6 bilhões em depósitos, ambos utilizando apenas a praça de Foz do Iguaçu. Cada um depositou cerca de R\$ 3 bilhões, um deles com 1.143 operações e o outro com 600. Em função dessa constatação, decidimos ampliar as faixas da tabela anterior e incluir os dados sobre Foz do Iguaçu:

DEPOSITANTES POR NÚMERO DE OPERAÇÕES
R\$ MIL

TOTAL GERAL				APENAS FOZ DO IGUAÇU			
Nº OPS	QUANT	VALOR	CLIENTES	QUANT	VALOR	CLIENTES	FOZ/TOT
1	953	4.564.949	953	40	53.476	40	1,2%
2	732	3.385.758	366	38	50.988	19	1,5%
3 a 5	973	5.157.303	264	93	108.583	27	2,1%
6 a 10	953	7.662.835	129	109	140.050	15	1,8%
11 a 25	1.301	8.087.728	83	370	465.373	23	5,8%
26 a 50	1.032	4.663.544	29	88	172.958	2	3,7%
51 a 100	875	8.526.230	12	120	146.382	2	1,7%
101 a 200	807	6.567.264	6	115	151.586	1	2,3%
+ de 200	4.721	11.409.488	7	2.592	8.525.227	4	74,7%
TOTAL	12.347	60.025.099	1.849	3.565	9.814.623	133	16,4%

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

314. Observa-se uma grande concentração de operações de vulto. No Brasil, o número de pessoas que promoveram mais de 10 operações é de 137, as quais foram responsáveis por R\$ 39,2 bilhões dos depósitos, ou 65% do total. A linha em negrito, em baixo à direita na tabela acima, evidencia que as 4 pessoas que realizaram mais de 200 operações em Foz do Iguaçu foram responsáveis por 2.592 operações, totalizando depósitos no valor de R\$ 8,5 bilhões.

315. De acordo com a codificação do Banco Central, esses 4 clientes, responsáveis por mais da metade do movimento de Foz do Iguaçu, todos pessoas jurídicas, são os seguintes:

PJ-PAG-REC-BR-2051

PJ-PAG-REC-BR-1031

PJ-PAG-REC-BR-2067

PJ-PAG-REC-BR-1019

316. Em função da restrição do sigilo bancário, não foi possível verificar a fiscalização sobre esses quatro clientes.

1.4.25. AMPARO DOCUMENTAL

317. Quanto ao amparo documental, destacamos as operações de depósitos em função da necessidade de formação de dossiês nos bancos, para o amparo documental.

VALOR DAS OPERAÇÕES SEM E COM AMPARO DOCUMENTAL
R\$ MIL

AMPARO DOCUMENTAL	DEPÓSITOS	SAQUES	SALDO
NÃO HÁ NECESSIDADE	40.892.922	13.205.800	27.687.122
BANCO DEVE MANTER DOSSIÊ	19.132.177	4.299.922	14.832.255
TOTAL	60.025.099	17.505.722	42.519.377

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

318. Observa-se que 2/3 das operações de depósitos (R\$ 40,8 bilhões) são de naturezas que não requerem o amparo documental (55.000 e 63.102, vide item 171).

1.4.26. DESTINODASREMESSASAOEXTERIOR

319. Foram 1.849 pessoas físicas e jurídicas emissoras de cheques que depositaram reais em Contas CC5 no período, em 12.821 operações registradas no SISBACEN acima de R\$ 500 mil, cujos destinos declarados pelo transferente foram os seguintes:

DESTINO DO DEPÓSITO DECLARADO PELO TRANSFERENTE
EM R\$ MIL

PAÍS RECEPTOR	DEPÓSITO S	PAÍS RECEBEDOR	DEPÓSITOS
BAHAMAS, ILHAS	13.741.886	BOLÍVIA	117.296
PARAGUAI ESTADOS UNIDOS	12.039.815 9.071.053	ALEMANHA TURCAS CAICOS,ILHAS	95.465 90.988
CAYMAN, ILHAS	7.736.605	VENEZUELA	75.896
URUGUAI	5.126.081	HONG KONG	60.848
REINO UNIDO	2.413.350	NÃO DECLARADOS	50.559
VIRGENS,ILHAS	2.377.619	ITÁLIA	47.944
(BRITÂNICAS)			
ANTILHAS HOLANDESAS	1.137.023	CANADÁ	37.222
PORTO RICO	945.326	LIECHTENSTEIN	27.516
PORTUGAL	772.261	POLÔNIA, REPUBLICA DA	26.600
PANAMÁ	626.010	ARUBA	25.954
SUIÇA	601.787	SUÉCIA	23.460
ARGENTINA	549.766	NORUEGA	21.304
LUXEMBURGO	528.430	COLÔMBIA	17.870
BÉLGICA	400.011	MÉXICO	16.738
BERMUDAS	302.525	PERU	14.111
PAÍSES BAIXOS (HOLANDA)	236.984	CORÉIA, REPUBLICA DA	7.016
JAPÃO	188.067	DINAMARCA	3.287
IRLANDA	181.370	ESPANHA	2.476
FRANÇA	147.985	OUTROS 8 PAÍSES	7.770
ANTIGUA E BARBUDA	130.825	TOTAL	60.025.099

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

1.4.27. EVOLUÇÃO MENSAL DOS DEPÓSITOS EM CC5

320. A participação de Foz do Iguaçu no total dos depósitos em CC5 tem variado mensalmente entre 6% e 40%, sendo em média de 16,4% no período analisado.

EVOLUÇÃO DOS DEPÓSITOS EM CC5

R\$ MIL

MÊS	DEPÓSITOS NO PAÍS	DEPÓSITOS EM FOZ	%
Jul-96	2.864.418	630.242	22,0%
Ago-96	2.361.433	436.975	18,5%
Set-96	2.240.052	304.057	13,6%
Out-96	2.373.217	488.647	20,6%
Nov-96	1.705.312	486.275	28,5%
Dez-96	3.448.409	499.334	14,5%
Jan-97	2.783.005	493.646	17,7%
Fev-97	827.712	205.224	24,8%
Mar-97	748.695	185.817	24,8%
Apr-97	1.566.481	216.234	13,8%
Mai-97	943.201	196.570	20,8%
Jun-97	806.071	180.516	22,4%
Jul-97	1.677.032	222.403	13,3%
Ago-97	635.631	255.464	40,2%
Set-97	1.114.982	277.869	24,9%
Out-97	3.829.097	294.880	7,7%
Nov-97	3.250.782	294.050	9,0%
Dez-97	2.125.777	352.970	16,6%
Jan-98	1.542.132	370.138	24,0%
Fev-98	1.023.773	210.894	20,6%
Mar-98	1.553.741	252.898	16,3%
Apr-98	876.722	251.644	28,7%
Mai-98	2.317.989	267.590	11,5%
Jun-98	1.622.919	294.112	18,1%
Jul-98	1.184.269	390.172	32,9%
Ago-98	2.431.283	308.238	12,7%
Set-98	8.068.280	500.959	6,2%
Out-98	3.016.013	632.544	21,0%
Nov-98	1.086.672	314.260	28,9%
TOTAL	60.025.099	9.814.623	16,4%

FONTE: DADOS FORNECIDOS PELO BANCO CENTRAL

321. Cabe observar que a tabela trata de operações de depósitos e não operações de câmbio, que originaram remessas líquidas ao exterior oriundas de Foz do Iguaçu de R\$ 15,5 bilhões no período (item 3.3.2), valor 58% superior aos R\$ 9,8 bilhões de depósitos.

322. Essa diferença pode estar ligada ao fato de parte das saídas de moeda estrangeira via Foz do Iguaçu decorrer de depósitos efetuados em Contas CC5 de outras praças e transferidos para outras Contas CC5 de Foz do Iguaçu ou cidades próximas, operações que não constam do banco de dados fornecido pelo Banco Central (vide item 301); essa possibilidade não pode ser confirmada, em função das dificuldades expostas no item 1.4.2.

323. Caso a suposição acima esteja de fato ocorrendo, essas transferências de outras praças para Foz do Iguaçu podem estar associadas ao desejo de burlar a identificação da origem da remessa ao exterior, por meio de sucessivas transferências, a fim de dificultar um eventual rastreamento.

324. A tabela seguinte promove o confronto entre:

coluna a) ingressos de reais decorrentes de valores declarados à Secretaria da Receita Federal pelos carros-fortes que passaram pela Ponte da Amizade;

coluna b) operações de depósitos em Contas CC5 (somente operações acima de R\$ 500 mil), realizadas na Praça de Foz do Iguaçu, segundo informado no banco de dados fornecido pelo Banco Central;

coluna c) saídas de reais de Contas CC5 (somente operações acima de R\$ 500 mil), para realização de operações de câmbio com o exterior, segundo informado no banco de dados fornecido pelo Banco Central.

ENTRADA E SAÍDA DE REAIS VIA FOZ DO IGUAÇU

R\$ mil

MES	ENTRADAS		SAÍDAS
	INFORMAÇÃO SRF (a)	DEPÓSITOS (b)	OPS. DE CÂMBIO (c)
JUL 1996	719.764	630.242	651.985
AGO 1996	626.687	436.975	565.631
SET 1996	624.889	304.057	353.438
OUT 1996	404.136	488.647	693.049
NOV 1996	265.214	486.275	728.745
DEZ 1996	312.743	499.334	812.011
SUBTOTAL	2.953.433	2.845.530	3.804.859
JAN 1997	256.649	493.646	888.791
FEV 1997	126.194	205.224	402.910
MAR 1997	155.709	185.817	304.472
ABR 1997	179.094	216.234	366.289
MAI 1997	434.005	196.570	313.335
JUN 1997	176.500	180.516	310.126
SUBTOTAL	1.328.151	1.478.007	2.585.924
JUL 1997	277.249	222.403	459.820
AGO 1997	* 208.765	255.464	430.707
SET 1997	230.322	277.869	440.794
OUT 1997	270.154	294.880	472.291
NOV 1997	283.360	294.050	464.133
DEZ 1997	** 274.485	352.970	556.037
SUBTOTAL	1.521.453	1.697.636	2.823.782

MES	ENTRADAS		SAÍDAS
	INFORMAÇÃO SRF (a)	DEPÓSITOS (b)	OPS. DE CÂMBIO (c)
JAN 1998	382.206	370.138	518.146
FEV 1998	234.199	210.894	329.580
MAR 1998	257.517	252.898	373.262
ABR 1998	306.875	251.644	458.595
MAI 1998	350.548	267.590	528.618
JUN 1998	298.087	294.112	616.984
SUBTOTAL	1.829.431	1.647.276	2.825.185
JUL 1998	466.920	390.172	730.981
AGO 1998	344.360	308.238	569.857
SET 1998	552.167	500.959	793.254
OUT 1998	574.450	632.544	921.858
NOV 1998	330.102	314.260	516.243
DEZ 1998	**440.432	N.D.	N.D.
SUBTOTAL	2.708.432	2.146.173	3.532.193
TOTAL	10.363.782	9.814.622	15.571.942

FONTE: DADOS FORNECIDOS PELA SRF E Bacen

* Não foram encaminhados dados entre 22/08/97 e 26/08/97

** Até 22/12/97

325. Observa-se uma diferença de aproximadamente R\$ 1 bilhão por semestre, entre as remessas ao exterior (coluna “c”) e os ingressos de reais em Foz, seja via carros-fortes (coluna “a”), seja via depósitos bancários (coluna “b”), sendo pouco provável que tal diferença encontre compensação no montante de depósitos de valor inferior a R\$ 10 mil.

326. Admitindo-se a hipótese de estarem corretas as declarações dos carros-fortes, constantes da coluna “a” (a pena é de perdimento, vide item 159):

a) se os depósitos (coluna “b”) são superiores, a diferença pode estar alimentando o mercado paralelo, prática que de fato vinha ocorrendo após a edição da Circular 2.677, em abril de 1996, até a sedimentação da sistemática das autorizações especiais;

b) se ocorre o contrário, os bancos em Foz do Iguaçu podem estar sendo alimentados por saques de contas-correntes comuns, cujos valores são depositados em Contas CC5 como se fossem procedentes do Paraguai, havendo falha dos bancos na conferência das declarações;

c) no caso das operações de câmbio em valores quase sempre superiores ao ingressado via carros-fortes ou depositado na praça de Foz do Iguaçu, uma das explicações possíveis já foi mencionada no item 322.

327. Em tese, os valores das três colunas deveriam guardar correlação. As discrepâncias, em valores elevados, constituem indícios de irregularidades ou falhas de controle, que vêm sendo toleradas pelo poder público.

328. Verifica-se que os meses de maior movimento em 1998, setembro e outubro, coincidem com a chamada “Crise da Rússia”, registrando remessas, depósitos e trânsito de carros-fortes em volume bastante superior à média do restante do ano, fato que certamente não tem origem no incremento do comércio de Foz do Iguaçu.

329. Outro fato que mostra a influência da política cambial sobre Foz do Iguaçu é o salto ocorrido no movimento de carros-fortes no dia da queda do Presidente do Banco Central, Sr. Gustavo Franco, ocorrida em 12 de janeiro de 1999. Nesse dia, o volume de transportes declarados foi de R\$ 32,9 milhões, superior em 57% à média de dezembro (de R\$ 21 milhões) e em 86% à média dos dias anteriores de janeiro (os dados brutos encontram-se no Vol. 7, fls. 261/270).

330. O valor elevado relativo a maio de 1997, de R\$ 434.005 mil, pode ser resultante de erro no banco de dados da Receita, tendo em vista a atipicidade dos valores constantes no dia 29/05/97 (Vol. 7, fl. 324), que parecem multiplicados por dez. Correções desse tipo de erro foram feitas pela Receita nos dados brutos de 1998 (vide Vol. 7, fls. 175/177, 183/189, 191/196, 210/212 e 236/244), mas alguns parecem ter escapado neste ano (vide Vol. 7, fls. 210 em 07/07/98, 218, 220, 221, 235, 257), tendo a equipe optado por computá-los divididos por 10.

331. A Receita enviou dados totalizados para o período de junho de 1996 a agosto de 1997 (Vol. 7, fls. 31/150 e 274/360) e brutos para o restante de 1997 (Vol. 7, fls. 05/29) e 1998 (Vol. 7, fls. 151/272), totalizados pela equipe de auditoria.

DIVULGAÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO COM CONTAS CC5

332. Os dados financeiros sobre o mercado flutuante e as Contas CC5 são divulgados em boletins trimestrais do DECAM, constando do Vol. 6, fls. 61/70, exemplo dessa publicação, referente ao 2º trimestre de 1998.

1.428. FISCALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES COM CONTAS CC5

ESTRUTURA da FISCALIZAÇÃO cambial

ESTRUTURA DO DECAM

333. A área de câmbio possui 270 servidores, sendo 91 lotados no Departamento de Câmbio – DECAM, em Brasília, 29 dos quais em funções comissionadas, estando estruturado da seguinte forma (Vol. 2, fls. 14/19):

- . 2 Consultorias
- . 5 Divisões
- . 1 Núcleo Administrativo
- . 8 Subdivisões

334. Os cargos comissionados abrangem 1 Chefe de Unidade, 1 Chefe-Adjunto, 2 Consultores, 1 Assessor Sênior e 1 Pleno, 8 Chefes de Subunidades, 9 Coordenadores e 6 Assessores Júnior.

335. As subunidades possuem as seguintes atribuições:

CONSULTORIAS

CONOR – Consultoria de Normas – Elabora, atualiza, divulga normas cambiais e atende a consultas sobre o assunto.

CONAC – Consultoria de Acompanhamento do Mercado de Câmbio – Acompanha, coleta e analisa informações relacionadas com câmbio, elaborando estudos para o aperfeiçoamento do mercado.

DIVISÕES

DILIC – Divisão de Apuração de Ilícitos Cambiais – a) Examina processos originários da sede, regionais e outros órgãos da Administração Pública, sobre irregularidades cambiais, elaborando pareceres conclusivos sobre proposta de instauração de processo administrativo e presta orientação às regionais sobre este assunto; b) Registra os antecedentes das pessoas físicas e jurídicas envolvidas; e c) Presta informações ao Ministério Público, Departamento de Polícia Federal e Secretaria da Receita Federal em processos de irregularidades cambiais.

DIMON – Divisão de Monitoramentos e de Procedimentos Especiais – Orienta, coordena e supervisiona o monitoramento das operações de câmbio, sob os enfoques da regularidade (aspectos formais), tributários e “lavagem de dinheiro”, bem como identifica práticas nocivas ao mercado.

DIVAP – Divisão de Desenvolvimento e Apuração de Dados – a) Responsável pela informática e pelos relatórios gerenciais; b) Gerencia toda a parte de câmbio do SISBACEN e atua como interface no relacionamento com o Departamento de Informática – DEINF; e c) Atua na interligação e manutenção de sistemas do SISCOMEX e os demais em outros órgãos externos.

DIAUT – Divisão de Autorizações – a) Credencia instituições para operar no mercado de câmbio; b) Autoriza operações cambiais não regulamentadas; c) Elabora propostas de fixação de limites de posição vendida de câmbio; d) Analisa propostas de novas operações ou modalidades dentro do Convênio de Créditos Recíprocos – CCR; e e) Controle cambial de importação e exportação.

DIREC – Divisão Regional de Câmbio – Criada em janeiro/98, com a finalidade de absorver as funções de câmbio da extinta Divisão da Área Externa. Encontra-se praticamente concluído estudo de sua fusão com a DILIC, em vista de desenvolverem atividades semelhantes.

NÚCLEO ADMINISTRATIVO

NULOG – Núcleo de Apoio Logístico – a) Desenvolve atividades administrativas relacionadas com controles orçamentários, contábeis, patrimoniais, protocolo, arquivo, pessoal e treinamento; b) Analisa a documentação gerada pelo DECAM e RECAM's, com vistas ao estabelecimento de sua classificação no SIDOC – Sistema de Informações Documentais; c) Elabora relatórios de atividade (para consolidação no Relatório Anual do BC), processa alterações nos manuais internos do DECAM e elabora/encaminha documentos da prestação de contas do Banco Central ao TCU.

1.4.29. DELEGACIAS REGIONAIS – REGIONAIS DE CÂMBIO

336. As 9 Regionais de Câmbio possuem 179 servidores, 32 dos quais com menos de 4 anos de casa (18%).

REGIONAIS DE CÂMBIO

SIGLA/ CIDADE	JURISDIÇÃO	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS E TEMPO DE CASA
DEBEL Belém	1ª – Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima	10, sendo 1 com menos de 4 anos
DEFOR Fortaleza	2ª – Ceará, Maranhão e Piauí	15, todos com mais de 4 anos
DEREC Recife	3ª – Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte	09, todos com mais de 4 anos
DESAL Salvador	4ª – Bahia e Sergipe	08, todos com mais de 4 anos
DEBHO Belo Horizonte	5ª – Minas Gerais, Goiás e Tocantins	13, sendo 2 com menos de 4 anos
DERJA Rio de Janeiro	6ª – Rio de Janeiro e Espírito Santo	39, sendo 12 com menos de 4 anos
DESPA São Paulo	7ª – São Paulo	63, sendo 15 com menos de 4 anos
DECUR Curitiba	8ª – Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina	13, sendo 2 com menos de 4 anos
DEPAL Porto Alegre	9ª – Rio Grande do Sul	9, todos com mais de 4 anos
DECAM Brasília	10ª – Distrito Federal	atendida pela sede

Fonte: Banco Central (Vol. 2, fls. 18/19)

1.4.30. INFORMÁTICA

337. Segundo o Banco Central, a média de operações atinge 15.000 por dia, sendo cerca de 500 relativas às Contas CC5, dependendo a fiscalização cambial da informática para aprimorar o processo de amostragem da fiscalização.

338. Os dados das operações são coletados e armazenados no computador de grande porte, que não possui flexibilidade para atender às necessidades de produzir a informação na forma desejada.

339. Os aplicativos de microcomputadores detém essa flexibilidade, mas precisariam ser alimentados com a totalidade do banco de dados para produzir os relatórios. As dificuldades técnicas de interligação micro-mainframe criam entraves para a alimentação do micro com extrações de informações a partir de critérios seletivos.

340. O ideal seria a superação dessa dificuldade, de forma a viabilizar uma interligação de melhor qualidade, solução que pode exigir uma reformulação da estrutura de informática do Banco Central.

341. Procurando ajustar-se a essas limitações, o DECAM e outros departamentos do Banco Central têm planos de adquirir uma máquina de porte intermediário, que sirva como ponte entre o mainframe e os micros, de forma a suprir a deficiência.

342. Em 1998, o DECAM desenvolveu internamente o SISDECAM para uso em microcomputador, sistema baseado no aplicativo de banco de dados “Access”, que extrai do grande porte todas as principais informações das operações realizadas no dia anterior (Vol. 3, fl. 19).

343. O SISDECAM permite diversos cruzamentos e seleciona operações a partir de critérios, detendo agilidade de resposta. Contudo, ainda só trabalha com as informações do dia anterior.

1.4.31. CONSULTAS AO SISBACEN

344. Os dados disponíveis pelo SISBACEN são alimentados pelas instituições financeiras por ocasião do registro da operação.

345. O sistema permite consultar operações CC5 desde 1992, quando foram realizados aprimoramentos de identificação pela Resolução CMN 1.946. Antes, o sistema era alimentado basicamente por informações financeiras, não dispondo da identificação de origem e destino das transferências.

346. Após a Circular 2.677/96, o detalhamento das informações aumentou, o que levou o DECAM a implantar dois módulos de consulta, de forma a permitir a extensão das consultas até 1992 e, também, a ter um módulo mais detalhado, que permitisse aproveitar as novas informações decorrentes da Circular 2.677/96.

347. Assim, o primeiro módulo estende as consultas no passado até 1992, seguindo o mesmo detalhamento que prevalecia antes de 1996, pela transação PCAM 130. O segundo é capaz de apresentar detalhamento completo, mas apenas retorna operações realizadas a partir de 22/04/1996, pela transação PCAM 230.

348. A presente descrição abrangerá apenas esse último tipo de consulta, que contempla maior detalhamento.

349. O quadro seguinte apresenta os campos do registro que aparecem em uma consulta geral (vide exemplo, Vol. 6, fl. 30).

CONSULTA GERAL NO SISBACEN – PCAM 230

CRITÉRIOS	DESCRIÇÃO DA INFORMAÇÃO
Instituição	Número da instituição financeira no qual a Conta CC5 está cadastrada
Praça	Unidade Federativa em que está situada a instituição financeira
Conta	Número identificador da conta CC5
Tipo	1 a 6, significando transferências 1=do exterior, 2=para o exterior, 3=para a conta, 4=de conta
Status	N ou A, sendo N=normal e A=anulado
Lançamento	Sequência de números que identifica o lançamento na conta de não-residente
Data Movimento	Data em que foi feito o registro da operação no sistema
Data Operação	Data da operação (ou data para a qual foi valorizada, em caso de atraso no registro)
Valor	Valor em moeda nacional da operação

Fonte: Banco Central

350. Os dois quadros seguintes, apresentam os demais campos do registro, que somente aparecem na consulta detalhada por operação (Vol. 6, fl. 31), segmentados em operações a crédito (depósito) e a débito (saque) na Conta CC5.

OUTRAS INFORMAÇÕES QUE SÓ APARECEM NA CONSULTA DETALHADA

OPERAÇÃO DE DEPÓSITO EM CONTA CC5 – PCAM 230

Emissor do Cheque	Nome do correntista, CPF/CGC, Banco, Agência e Conta Debitada
Banco no Exterior	Instituição, cidade, país do banco que receberá moeda estrangeira
Beneficiário da Transferência	Nome, endereço, cidade/país da pessoa autorizada a sacar no exterior
Natureza	Código e nome da natureza da operação
Vínculo	Sem ou Com vínculo de controle entre os bancos no Brasil e exterior
Dados Documentais	Campo livre de texto para registro do amparo da operação

Fonte: Banco Central

OPERAÇÃO DE SAQUE EM CONTA CC5 – PCAM 230

Beneficiário do Cheque	Nome do correntista, CPF/CGC, Banco, Agência e Conta Creditada
Banco no Exterior	Instituição, cidade, país do banco que transfere moeda estrangeira
Beneficiário da Transferência	Nome, endereço, cidade/país da pessoa que receberá moeda nacional
Natureza	Código e nome da natureza da operação
Vínculo	Sem ou Com vínculo de controle entre os bancos no Brasil e exterior
Dados Documentais	Campo livre de texto para registro do amparo da operação

Fonte: Banco Central

351. As consultas gerais retornam os dados do primeiro quadro, para um determinado período, podendo a seleção indicar os seguintes critérios: por tipo, data, instituição, praça, jurisdição (várias praças de uma jurisdição), número da conta, número do lançamento, valor e status. Também são possíveis consultas por CPF/CGC e por Natureza da Operação (Vol. 6, fls. 32/33).

352. Há transações para verificar os lançamentos “valorizados”, isto é, retroativos, devido a atrasos e falhas do banco, que recebem multas de R\$ 200,00 por operação, sempre que as justificativas não são aceitáveis.

ATRIBUIÇÕES DA FISCALIZAÇÃO

1.4.32. ATRIBUIÇÕES DO DECAM

353. O tempo dos poucos fiscais de câmbio é ocupado com uma infinidade de atribuições, decorrentes, em boa parte, das normas cambiais classificarem cada operação de acordo com seu motivo, cuja comprovação é objeto de uma série de exigências e acompanhamentos, de acordo com os normativos editados pelo Banco Central.

354. A existência de dois mercados de câmbio, cada um com seu leque de operações admitidas, contribui para aumentar a complexidade da fiscalização cambial.

355. Disso decorre a necessidade de priorizar determinadas atribuições em detrimento de outras, sendo importante destacar que a função de fiscalizar as Contas CC5 é tratada apenas como uma parcela de um universo a ser verificado.

356. As principais atribuições diretas do DECAM, no exercício da fiscalização das Contas CC5, dirigem-se para verificar o cumprimento das disposições da Circular 2.677/96, entre as quais estão as seguintes:

- a) se as operações cambiais foram autorizadas e realizadas por instituições financeiras autorizadas a operar no MCTF;
- b) se o amparo documental das operações, quando exigido, encontra-se de acordo com as normas;

c) nas movimentações de valor igual ou maior que R\$ 10 mil, se consta do dossiê da operação a identificação da origem e destino dos recursos, da natureza dos pagamentos e da identidade dos depositantes e dos beneficiários das transferências efetuadas;

d) a correta classificação das operações pelas instituições financeiras;

e) se os bancos no exterior mantêm relação habitual, expressiva e recíproca ou possuem vínculo de controle com os bancos brasileiros.

357. Não é atribuição do Banco Central dedicar-se a investigar a ação dos “laranjas”. Segundo o Parecer DEJUR 743/95, cumpre-lhe apenas a obrigação de comunicar à autoridade competente os indícios de crimes, quando deles tomar conhecimento, incidentalmente, no exercício de sua atividade fiscalizatória, faltando-lhe competência legal para rastrear operações em busca de indícios de evasão fiscal, tarefa que compete à Secretaria da Receita Federal (Vol. 2, fl. 122).

358. As normas que dispõem sobre comunicações de ilícitos ao Ministério Público pelo Banco Central falam em crimes e não em indícios de crimes (grifos nossos):

LEI 4.728, de 14 de julho de 1965

“§ 2º Quando, no exercício de suas atribuições o Banco Central tomar conhecimento de crime definido em lei como de ação pública, oficiará ao Ministério Público para a instalação de inquérito policial.” (Vol. 1, fl. 21).

LEI 4.729, de 19 de julho de 1965 – Define o crime de sonegação fiscal :

“Art. 7º – As autoridades administrativas que tiverem conhecimento de crime previsto nesta Lei, inclusive em autos e papéis que conhecerem, sob pena de responsabilidade, remeterão ao Ministério Público os elementos comprobatórios da infração para instrução do procedimento criminal cabível.” (Vol. 1, fl. 24)

LEI 7.492, de 16 de junho de 1986 – Conhecida como “Lei do Colarinho Branco: DA APLICAÇÃO E DO PROCEDIMENTO CRIMINAL

“Art. 28. Quando, no exercício de suas atribuições legais, o Banco Central do Brasil ou a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, verificar a ocorrência de crime previsto nesta Lei, disso deverá informar ao Ministério Público Federal, enviando-lhe os documentos necessários à comprovação do fato.

Art. 29. O órgão do Ministério Público Federal, sempre que julgar necessário, poderá requisitar, a qualquer autoridade, informação, documento ou diligência relativa à prova dos crimes previstos nesta Lei.

Parágrafo único. O sigilo dos serviços e operações financeiras não pode ser invocado como óbice ao atendimento da requisição prevista no caput deste artigo.” (Vol. 1, fl. 54)

359. No caso das Contas CC5, a constatação de renda ou atividade profissional incompatível com o vulto das remessas é um indício de crime, tendo em vista a possibilidade, mesmo remota, do implicado comprovar a origem dos recursos e a impossibilidade do Banco Central ter acesso ao seu patrimônio e renda na Secretaria da Receita Federal, em virtude do sigilo fiscal.

360. Segundo informações obtidas em entrevistas, até 1996, prevaleceu o entendimento de efetuar comunicações apenas de crimes constatados.

361. Em 1997, o DECAM consultou o DEJUR sobre como proceder (Vol. 2, fl. 125), em função da detecção de operações com fortes indícios de sonegação e/ou lavagem de dinheiro, não passíveis de comprovação a priori, com os recursos de fiscalização disponíveis pelo Banco Central, em vista da necessidade do auxílio de outros órgãos de fiscalização, como a Secretaria da Receita Federal e o Ministério Público.

362. Em resposta, o Parecer DEJUR 074/97, de 05/05/97 (Vol. 2, fls. 123/136), alterou o entendimento que vinha prevalecendo, considerando inconcebível a interpretação literal do art. 28 da Lei 7.492/86, vez que levaria ao arquivamento do processo, por refugir à competência da Autarquia, impedindo-se a atuação do Ministério Público no exercício de sua competência institucional (Vol. 2, fl. 127, item 11).

363. Esse Parecer refere-se a dois outros anteriores, DEJUR 453/88 e 591/89, que já concluíam pela obrigação de comunicação ao Ministério Público, quando constatados pelo Banco Central indícios de crimes de ação pública, nos termos das Leis 4.728/65 e 7.492/86.

364. Em consequência, a partir de maio/97, o Banco Central efetuou cerca de 300 comunicações ao Ministério Público, acompanhadas de todos os levantamentos efetuados e demais informações constantes do PT, dando conta da aparente incompatibilidade da movimentação do cliente com a renda declarada e ocupação informada por ele ao banco, que pode configurar a prática de crime contra a ordem tributária (art. 2º, I, da Lei 8.137/90).

365. Entretanto, o Parecer 074/97 foi revogado pelo 263/98, de 01/10/98 (Vol. 2, fls. 137/138), em vista do disposto no art. 83 da Lei 9.430, de 30/12/96 (grifos nossos):

“Art. 83. A representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária definidos nos arts. 1º e 2º da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, será encaminhada ao Ministério Público após proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente.”

366. A interpretação desse artigo levou ao entendimento que a comunicação ao Ministério Público seria da competência da Secretaria da Receita Federal, quando apenas houver a configuração de crimes contra a ordem tributária (Vol. 2, fl. 138, item 8). Neste caso particular, a comunicação só poderia ser feita pela Secretaria da Receita Federal, após a decisão final sobre a exigência do crédito tributário – isso se o criminoso não quitasse o tributo antes do recebimento da denúncia, em vista do disposto no art. 14 da Lei 8.137/90:

“Art. 14. Extingue-se a punibilidade dos crimes definidos nos arts. 1º a 3º quando o agente promover o pagamento de tributo ou contribuição social, inclusive acessórios, antes do recebimento da denúncia.”

367. O entendimento da equipe de auditoria é o de que a revogação do Parecer 074/97 não impede a continuidade das comunicações ao Ministério Público das irregularidades mais comuns em Contas CC5, de identificação e renda incompatível com as remessas (“laranjas”). Isso porque o Banco Central não tem meios para constatar ter a irregularidade origem exclusiva em crimes contra a ordem tributária.

1.4.33. ATRIBUIÇÕES DO DEFIS

368. Quando o DECAM depara-se com irregularidades no cadastramento das contas pelos bancos ou descobre operações de interesse para fins de rastreamento, comunica o fato ao DEFIS, para as providências cabíveis.

369. O cadastramento de contas bancárias é regido pela Resolução CMN 2.025, de 24/11/93 (Vol. 1, fls. 167/170), que alterou e consolidou as normas relativas à abertura, manutenção e movimentação de contas de depósitos, inclusive as Contas CC5 (art. 14).

370. Entre os dados exigidos de maior interesse para a fiscalização encontram-se:

. Pessoas Físicas: nome, nacionalidade, data e local de nascimento, profissão, CPF, documento de identidade, endereço, telefone, referências e assinatura;

. Pessoas Jurídicas: razão social, atividade principal, forma e data de constituição, representantes/prepostos, CGC, endereço, telefone, referências e assinatura.

371. De acordo com a sistemática de fiscalização, a responsabilidade pela identificação das chamadas contas de “laranjas” é da instituição financeira, a partir das disposições contidas na Resolução 2.025/93 (Vol. 3, fl. 21a).

372. Se o Banco Central, por si próprio, caracteriza indícios de “laranjas”, entende que sua atribuição é a de comunicar o fato à Secretaria da Receita Federal e/ou ao Ministério Público, considerando não dispor de meios para ter certeza que a pessoa não dispõe de patrimônio ou renda em face do volume de transferências realizadas. Ou seja, a identificação de indício de “laranjas” não implica em penalizações aplicáveis imediatamente pelo Banco Central.

373. Em resposta à diligência efetuada, a Receita Federal não informou se, em retorno às comunicações do Banco Central, confirma a condição de “laranja”, relativamente ao transferente de elevados valores que não dispõe de patrimônio e renda para promovê-las (Vol. 5, fls. 1/4).

374. Sem essa confirmação, o Banco Central não tem elementos para punir o banco que aceitou o cliente, tendo informado o DEFIS, em resposta ao item 2b do Pedido 03/98 (Vol. 3, fl. 17), que não recebe comunicações da Receita Federal de fatos dessa natureza (Vol. 3, fl. 21a).

375. Solicitamos novamente informações sobre esse retorno no item 4 do Pedido 04/98 (Vol. 3, fl. 84), tendo o DECAM informado que inexistia em todas as regionais, exceto em Curitiba, onde havia alguns retornos, porém o levantamento preciso desse número não chegou a ser efetuado por demandar 15 dias de trabalho (Vol. 3, fl. 102).

376. Na hipótese de comunicações ao Ministério Público, caso este entenda cabível, poderá acionar o Banco Central para obter os elementos necessários para as responsabilizações.

377. O DEFIS só age diretamente quando constata o descumprimento pelo banco das normas de cadastramento da conta bancária (Res. 2.025/93), competindo-lhe apurar as responsabilidades, mediante instauração de PA contra a instituição e diretores responsáveis, determinando o encerramento da conta (art. 13), caso o banco não tenha adotado tal providência. Ato contínuo, promove a comunicação dos fatos

à Secretaria da Receita Federal e ao Ministério Público Federal para fins de conhecimento e apuração de eventuais crimes ocorridos (Vol. 3, fl. 21a).

378. A Resolução 2.025/93 prevê as seguintes responsabilidades:

Responsabilidade da Instituição Financeira – No caso da instituição financeira verificar irregularidades nas informações prestadas, deverá encerrar a conta e comunicar o fato, de imediato, ao Banco Central (art. 13).

Responsabilidade do Gerente – A Resolução estabeleceu os dados obrigatórios da ficha cadastral de abertura de conta corrente, incluindo a seguinte declaração do gerente responsável (art. 3º, § 1º, I e II):

“Responsabilizo-me pela exatidão das informações prestadas, a vista dos originais do documento de identidade, do CPF/CGC, e outros comprobatórios dos demais elementos de informação apresentados, sob pena de aplicação do disposto no art. 64 da Lei 8.383, de 30/12/91.”

O art. 64 da Lei 8.383, de 30/12/91, dispõe o seguinte:

“art. 64. Responderão como co-autores de crime de falsidade o gerente e o administrador de instituição financeira ou assemelhadas que concorrem para que seja aberta conta ou movimentados recursos sob nome:

I – falso;

II – de pessoa física ou de pessoa jurídica inexistente;

III – de pessoa jurídica liquidada de fato ou sem representação regular.

Parágrafo único. É facultado às instituições financeiras e às assemelhadas, solicitar ao Departamento da Receita Federal a confirmação do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Geral de Contribuintes.”

Responsabilidade do Diretor – A Resolução criou a figura do Diretor de Conta Corrente, responsável pelo cumprimento de suas normas:

“Art. 15. As instituições financeiras deverão designar, expressamente, um diretor que deverá zelar pelo cumprimento das normas de abertura, manutenção e movimentação das contas de que trata esta Resolução.

Parágrafo único. O nome do diretor designado nos termos deste artigo deverá ser informado ao Banco Central do Brasil, no prazo máximo de 30 (trinta) dias da data de publicação desta Resolução.”

Penalização – O descumprimento às normas é considerado falta grave:

“Art. 16. A inobservância do disposto nesta Resolução, no que se refere a abertura, manutenção, movimentação e verificação das contas mencionadas neste normativo, será considerada falta grave para os fins previstos no art. 44 da Lei 4.595, de 31/12/64, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.”

379. Encontra-se entre as atribuições dos Delegados Regionais decidir pela instauração do PA contra a instituição financeira¹⁸ e diretores responsáveis, mediante proposta dos chefes de subunidades regionais de fiscalização (REFIS) (Vol. 3, fl. 21a). Segundo informações colhidas em entrevista com técnico do DEFIS, no caso

¹⁸ Para instituições financeiras localizadas em Brasília, compete ao Chefe do DEFIS a decisão de instaurar PA.

do gerente, cumpre ao DEFIS comunicar os fatos à Secretaria da Receita Federal, tendo em vista que a Lei 8.383 é um normativo editado para fins de ordem tributária, que gera efeitos na esfera judicial, competindo ao fisco efetuar a comunicação de notícia-crime ao Ministério Público Federal, caso entenda cabível.

380. Quanto ao rastreamento dos cheques, o DEFIS esclareceu que não lhe compete, por iniciativa própria, promover tal investigação (vide Parecer do DEJUR, itens 357 e 383), embora esteja previsto no MPR do DECAM, itens 4, 2, 5, item 8, o seguinte:

“8. Nas operações de câmbio com indícios de fraude cambial deve ser solicitado à REFIS local sua concorrência com vistas a identificar a origem dos recursos em moeda nacional utilizados.”

381. Sua atribuição é a de comunicar os indícios de crimes ao Ministério Público para que este instaure o inquérito penal, acionando o Departamento de Polícia Federal. Efetuado este procedimento, a Polícia Federal pode requisitar o rastreamento ao Banco Central, sendo atribuição do DEFIS atender ao que lhe for solicitado.

1.4.34. ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS COM A RECEITA FEDERAL

382. No campo da ordem tributária, o Banco Central é órgão auxiliar da Secretaria da Receita Federal, conforme dispõe o art. 971 do Regulamento do Imposto de Renda (Decreto 1.041/94) – RIR/94 (Vol. 1, fl. 177):

“art. 971. Todos os órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, bem como as entidades autárquicas, paraestatais e de economia mista são obrigados a auxiliar a fiscalização, prestando informações e esclarecimentos que lhes forem solicitados, cumprindo ou fazendo cumprir as disposições deste Regulamento e permitindo aos Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional colher quaisquer elementos necessários à repartição.” (Disposições de mesmo sentido encontram-se nos Decretos-lei nºs 5.844/43, art. 125, e 1.718/79, art. 2º.)

383. No entanto, o Parecer DEJUR 743/95 (Vol. 2, fl. 121/122) esclarece que falta competência legal à Autarquia para rastrear operações em busca de indícios de evasão fiscal, cabendo-lhe tão-só fazer chegar aos órgãos competentes as informações de que disponha em virtude de sua ação fiscalizadora e que, incidentalmente, tenha tomado conhecimento. Esse Parecer foi emitido em função de consulta do DECAM, que pretendia requisitar a instituições financeiras contratos de mútuo que amparavam transferências CC5, em vista de indícios da prática de sonegação fiscal.

384. O Parecer DEJUR 112/96 entende que não há jurisprudência pacífica relativamente ao tipo de informações que configura a quebra do sigilo, recomendando o exame caso a caso (Vol. 2, fl. 133, item 11).

385. No caso das Contas CC5, há dúvidas se ocorre quebra de sigilo no caso de comunicações dos CPF/CGC, números das contas correntes ou de poupança, nomes dos clientes e datas de cheques administrativos, por exemplo, cujo fornecimento à Receita foi objeto de pretensão da ação fiscalizadora do Banco Central em 1995, decorrente do rastreamento de contas de “fantasmas” e “laranjas” (Vol. 2, fl. 121/122).

386. A recomendação genérica adotada é a de proceder à comunicação dos fatos, sem revelar os dados resguardados pela regra do sigilo bancário.

387. Outro ponto relevante é a interpretação que se dá aos §§ 5º e 6º do art. 38 da Lei 4.595/64 (grifos nossos):

“§ 5º Os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados somente poderão proceder a exames de documentos, livros e registros de contas de depósitos, quando houver processo instaurado e os mesmos forem considerados indispensáveis pela autoridade competente.

§ 6º O disposto no parágrafo anterior se aplica igualmente à prestação de esclarecimentos e informes pelas instituições financeiras às autoridades fiscais, devendo sempre estas e os exames serem conservados em sigilo, não podendo ser utilizados senão reservadamente.”

388. Embora seja razoável supor que os termos “processo instaurado” e “autoridade competente” refiram-se à Secretaria da Receita Federal, decisão transitada em julgado do STJ (RE 37566-5/RS – 93.0021898-0) indica que as expressões devem ser entendidas como “processo judicial” e “autoridade jurisdicional”, respectivamente (Vol. 2, fl. 117, item 4).

389. O art. 8º da Lei 8.021/90 afirma de forma clara que não se aplica o sigilo bancário após iniciado o procedimento fiscal:

“Art. 8º – Iniciado o procedimento fiscal, a autoridade fiscal poderá solicitar informações sobre operações realizadas pelo contribuinte em instituições financeiras, inclusive extratos de contas bancárias, não se aplicando, nesta hipótese, o disposto no art. 38 da Lei 4.595, de 31/12/64.”

390. No entanto, o Parecer DEJUR 112/96 (Vol. 2, fl. 133, item 11, d) adotou o entendimento que esse artigo deve ser tido como inconstitucional, naquilo que conflitar com o art. 38, §§ 5º e 6º da Lei 4.595/64.

391. A Receita Federal vem sendo atendida nas informações primárias de que a Autarquia dispõe, obtidas no exercício de suas atribuições, ou seja, se a Receita necessitar rastrear outras contas bancárias que alimentaram a CC5 alvo da investigação deverá obter autorização judicial para ser atendida pelo Banco Central.

392. Assim, o entendimento que prevalece limita as atribuições do BC a:

a) comunicar à Secretaria da Receita Federal os indícios de crimes contra a ordem tributária, quando o Banco Central com eles se depara, no curso do exercício de suas atribuições;

b) prestar informações, esclarecimentos e documentos que dispuser, respeitado o sigilo bancário, não cabendo ao Banco Central requisitar documentos a instituições financeiras, caso não relacionados com suas atribuições de fiscalização do Sistema Financeiro Nacional;

c) verificar se houve o pagamento do IOF e demais tributos incidentes sobre as operações, quando e conforme exigido pelas normas.

393. Quando a remessa é classificada como transferência de rendimentos, que requer amparo documental, aplica-se o disposto no art. 934 do RIR/94 (Vol. 2, fl. 176):

“art. 934. O Banco Central do Brasil não autorizará qualquer remessa de rendimentos para fora do País, sem a prova de pagamento do imposto (Decreto-lei

nº 5.844/43, art. 125, parágrafo único, “c”, e Lei nº 4.595/64, art. 57, parágrafo único).”

394. As transferências de disponibilidades ao exterior não se encontram abrangidas por esta norma, por não se tratarem de rendimentos.

395. No caso de “laranjas”, o procedimento que tem sido adotado pelo Banco Central é o seguinte:

a) efetuar uma primeira comunicação à Secretaria da Receita Federal, informando o nome, CPF/CGC, valor total e período da movimentação financeira das transferências, bem como a informação da constatação de “valor movimentado discrepante do usualmente praticado para a finalidade citada”;

b) informar que a documentação relativa às operações poderá ser apresentada, após atendido o art. 38 da Lei 4.595/64;

c) remeter a documentação, após comunicação da Secretaria da Receita Federal relativa à instauração do processo.

396. Entendemos que esse procedimento não viola o sigilo bancário e oferece condições à Secretaria da Receita Federal de iniciar uma fiscalização sobre a pessoa suspeita, contudo, se houver necessidade de rastrear contas bancárias para chegar à origem dos recursos, esse procedimento dependerá de autorização judicial.

1.434. ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS COM O MINISTÉRIO PÚBLICO

397. O Banco Central está obrigado a prestar informações ao Ministério Público, inclusive as abrangidas pelo sigilo bancário, quando verificar a ocorrência de crime, conforme disposto nas seguintes Leis e Resolução:

. Lei 7.492/86 (Lei do Colarinho Branco), arts. 28 e 29 (Vol. 1, fl. 57):

“Art. 28. Quando, no exercício de suas atribuições legais, o Banco Central do Brasil ou a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, verificar a ocorrência de crime previsto nesta Lei, disso deverá informar ao Ministério Público Federal, enviando-lhe os documentos necessários à comprovação do fato.”

“Art. 29. O órgão do Ministério Público Federal, sempre que julgar necessário, poderá requisitar, a qualquer autoridade, informação, documento ou diligência relativa à prova dos crimes previstos nesta Lei.

Parágrafo único. O sigilo dos serviços e operações financeiras não pode ser invocado como óbice ao atendimento da requisição prevista no caput deste artigo.”

. Lei 4.728/65 (Lei do Mercado de Capitais), art. 4º, § 2º (Vol. 1, fl. 22):

“§ 2º Quando, no exercício de suas atribuições o Banco Central tomar conhecimento de crime definido em lei como de ação pública, oficiará ao Ministério Público para a instalação de inquérito policial.” (Vol. 2, fl. 66).

. RESOLUÇÃO CMN 1.065/85 (Regulamento de Penalidades às Instituições Financeiras) – Comunicações de ilícitos pelo Banco Central, previstas no Título 4, Capítulo 1, Seção 1, itens 5 e 6 (Vol. 1, fl. 31):

“5 – O Banco Central, ao tomar conhecimento de ilícito que ocorra em área sujeita à fiscalização de outro órgão da administração pública, ou que, por qualquer forma, ocasione lesão ao patrimônio, bens ou direitos de entidade diversa, fará as devidas comunicações, para as providências que, eventualmente, se façam necessárias.”

“6 – Verificada a existência de indício da prática de ilícito penal definido em lei como de ação pública, o Banco Central, independentemente da ação administrativa cabível, oficiará ao Ministério Público para os fins de direito, anexando comprovação da ação delituosa.”

. A Lei Complementar 75/93, que estruturou o Ministério Público e suas atribuições, incluiu, dentre estas, a competência para requisitar quaisquer elementos necessários, independente da questão dos sigilos legais (art. 8º, II, IV e § 2º):

“II – requisitar informações, exames, perícias e documentos das autoridades da Administração Pública direta e indireta;

IV – requisitar informações e documentos a entidades privadas;

§ 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção do sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.”

399. A interpretação dessa Lei, face ao sigilo bancário, era motivo de controvérsias no Banco Central, havendo dois posicionamentos (vide Parecer DEJUR 171/95, Vol. 2, fl. 114/120):

a) o Banco Central deveria passar a fornecer ao Ministério Público informações amparadas pelo sigilo bancário;

b) dada a prevalência da norma específica sobre a genérica, o Banco Central não deveria fornecer as informações amparadas pelo sigilo bancário.

400. Além desse ponto, no caso de informações mantidas pelos bancos, o princípio que prevalecia afirmava que a Autarquia não tinha competência para determinar às instituições financeiras o fornecimento de informações ao Ministério Público e só podia ter acesso a informações protegidas pelo sigilo bancário quando no desempenho de suas atribuições próprias de fiscalização. Cabia, portanto, ao Ministério Público requisitar diretamente as informações às instituições financeiras, conforme competência atribuída pelo art. 8º, IV, da Lei Complementar.

401. Ainda assim, até 1995, prevaleceu a orientação de atender ao Ministério Público nas informações que o Banco Central dispusesse e requisitar às instituições financeiras as que não tinha (Vol. 2, fl. 118, item 5).

402. Uma Decisão do STJ de 1994 adotou o entendimento que as requisições do Ministério Público que implicassem em violação do sigilo bancário deveriam ser submetidas, previamente, à apreciação do Judiciário, sob pena de se incorrer em abuso de autoridade. Algumas instituições financeiras passaram a recusar-se a atender às requisições do Banco Central (Vol. 2, fl. 117, item 4).

403. O Parecer DEJUR 171/95 firmou orientação no sentido de somente atender ao Ministério Público nas informações que o Banco Central dispusesse, declarando-se incompetente e impedido de buscar ou exigir das instituições financeiras aquelas amparadas pelo sigilo bancário, que a Autarquia não dispusesse, tendo em vista que o Ministério Público tinha competência para requisitá-las, diretamente (Vol. 2, fl. 119, itens 7 e 9).

1.4.36. ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS AO COAF

404. O Banco Central deve elaborar relação genérica dos tipos de operações que possam configurar o crime de lavagem de dinheiro, que devem ser objeto de comunicação à Autarquia, conforme disposto no inciso I e §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei 9.613/98 (Vol. 1, fl. 193), de 03/03/98 (grifos nossos):

“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;

§ 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, formas 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.”

405. Essa relação de operações foi objeto de Circular e Carta-Circular editadas pelo Banco Central em articulação com o COAF (vide item 4.6.7).

406. Caso as informações sejam abrangidas pelo sigilo bancário, o COAF depende de autorização judicial para ter acesso a elas, conforme esclarece o Decreto 2.799, de 08/10/98 (Vol. 1, fl. 197), que regulamentou a Lei 9.613/98:

“Art. 11. O Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de Seguros Privados, o Departamento de Polícia Federal, a Subsecretaria de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República e os demais órgãos e entidades públicas com atribuições de fiscalizar e regular as pessoas sujeitas às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 da Lei 9.613, de 1998, prestarão as informações e a colaboração necessária ao cumprimento das atribuições do COAF e sua Secretaria-Executiva.

§ 1º A troca de informações sigilosas entre o COAF e os órgãos referidos no caput, quando autorizada judicialmente, implica transferência de responsabilidade pela preservação do sigilo.”

407. Observe-se que, até o advento da Lei 9.613/98, as instituições financeiras não tinham a obrigação de procurar ou elaborar relação de operações suspeitas, que envolvessem a ocultação ou dissimulação de bens e valores.

408. No nosso entendimento, o empecilho do sigilo bancário não desobriga o Banco Central de comunicar operações suspeitas ao Ministério Público, ou mesmo ao COAF, nesse caso omitindo os dados amparados pelo sigilo, cabendo a ambos solicitar a quebra judicial do sigilo, se entenderem oportuno e conveniente para o cumprimento de suas atribuições.

409. O representante do COAF do Banco Central, entrevistado pela equipe de auditoria, informou que a Autarquia está estudando a criação de grupo no âmbito de sua Secretaria Executiva – SECRE para coordenar ações que envolvam os assuntos pertinentes à lavagem de dinheiro, definindo atribuições do DEFIS e DECAM, a fim de evitar conflitos.

FUNCIONAMENTO DA FISCALIZAÇÃO CAMBIAL

410. A verificação das operações cambiais normalmente é feita de forma abrangente e genérica, não havendo segmentação da estrutura de fiscalização por tipo de

operação. Em outras palavras, cada fiscal ou monitor de câmbio tem a incumbência de verificar todos os tipos de operações, inclusive as CC5 (vide Vol. 2, fl. 35).

411. A fiscalização é descentralizada geograficamente nas nove Regionais de Câmbio, chamadas RECAM, que recebem orientações do DECAM, em Brasília.

412. O funcionamento da fiscalização no âmbito do DECAM está descrito nos chamados MPR – Manuais de Procedimento e Rotinas. O de número 4, atualizado em 02/05/96, trata do Monitoramento do Mercado de Câmbio, o 5, de agosto de 1996, dispõe sobre Processo Administrativo e os anteriores, de 1 a 3, não estão mais em vigor, segundo informado pelo DECAM (vide capa e fl. 1 de cada manual no Vol. 6, fls. 37/40).

1.4.37. TIPOS DE FISCALIZAÇÃO

413. O MPR – 4-2-2 prevê 4 tipos de fiscalização (Vol. 6, fl. 41):

a) Rotineira – Preferencialmente efetuada no recinto da instituição financeira, com ênfase nos aspectos formais e documentais das operações, examinadas por amostragem. Busca, também, novas operações ou práticas que o mercado cria, seja à margem das normas ou dentro delas, neste caso contribuindo para a falta de uniformidade do funcionamento do mercado, o que indica a existência de distorções (o desejado é que o mercado trabalhe dentro de práticas uniformes);

b) Direcionada – Preferencialmente efetuada no recinto da instituição financeira, restrita a um conjunto de operações distintas das rotineiramente celebradas, montagens negociais e inovações;

c) Especial – Realizada na maioria internamente, aborda operações complexas detectadas nas Direcionadas, envolvendo rastreamentos, pesquisas, outras áreas no Banco Central e até órgãos externos. A última foi sobre cobertura de gastos com cartões de crédito no exterior, que estariam sendo utilizados para realizar importações, ao invés de gastos pessoais (ex.: perfumes e material eletrônico);

d) Temática – Pode ser interna ou externa, abrangendo operações selecionadas por assunto, realizada em todas as Regionais no país, concomitantemente, de forma a inibir a migração de operações indesejáveis para praças que não estejam sendo fiscalizadas.

414. No caso das Contas CC5, a última fiscalização especial foi realizada em Foz do Iguaçu, abrangendo o período entre 22 e 24 de julho de 1996, logo após a edição da Circular 2.677/96. Com o desenvolvimento dos trabalhos, foram incluídos dados relativos ao período compreendido entre 16 a 20 de setembro de 1996 (item 2.7).

415. Essa fiscalização foi o ponto de partida para cerca de 300 comunicações de indícios de ilícitos ao Ministério Público Federal e à Secretaria da Receita Federal, efetuadas a partir de junho de 1997 (Vol. 2, fls. 192/202).

1.4.38. SELEÇÃO DAS OPERAÇÕES

416. Segundo o MPR a seleção de operações deve ser feita (Vol. 6, fl. 42/43):

a) pelo DECAM, no caso das verificações temáticas de abrangência nacional;

b) pela RECAM, no caso das verificações rotineiras e temáticas no âmbito da jurisdição da Regional;

c) por ambos, no caso das verificações direcionadas.

417. Os responsáveis diretos pela seleção de operações são os Chefes de Subunidade, Coordenadores e demais comissionados na área de câmbio. Os monitores de câmbio não comissionados podem participar do processo, mediante sugestões ou em situações previamente definidas.

418. Para fins de verificação direcionada, o MPR prevê uma seleção de operações pelo DECAM, baseada nos Mapas DECAM/DIVAP¹⁹ enviados diariamente às Regionais, para serem fiscalizadas nas RECAM e, caso não seja possível um exame imediato, essas operações devem somar-se àquelas selecionadas para efeito de fiscalizações rotineiras.

419. O MPR-DECAM 4, 2,2 – item III, trata dos critérios para seleção de operações, sob um enfoque genérico, abordando aspectos óbvios, tais como:

a) seleção de amostra representativa por critérios técnicos, seguros e confiáveis;
b) nas Regionais as seleções devem contemplar operações em todas as praças da jurisdição, com ênfase naquelas de maior movimento;

c) as fiscalizações rotineiras devem buscar amostras representativas do movimento de cada instituição, contemplando grande variedade de naturezas e faixas de valor;

d) o DECAM deve selecionar operações celebradas por empresas desconhecidas pelos membros das equipes de monitoramento e incluí-las dentre as serem fiscalizadas pelas Regionais;

e) valores superiores à média diária da jurisdição.

420. Não constatamos a existência de critérios objetivos de amostragem, sendo a escolha das operações dependente dos critérios adotados pelos responsáveis, acima referidos, com base na experiência acumulada na área de câmbio.

421. Selecionadas as operações a serem fiscalizadas, deve ser indicado ao monitor de câmbio o quê ele deve verificar. Consta do SISBACEN uma relação de objetivos da fiscalização, codificados na transação PCAM 870, especificando o tipo de irregularidade que o monitor deve direcionar sua atenção.

422. Solicitamos ao Banco Central as principais instruções de fiscalização transmitidas pela PCAM 870, aplicáveis às contas CC5 de terceiro subtítulo – de instituições financeiras, tendo obtido como resposta as constantes do Vol. 5, fls. 106/112.

423. Quanto ao monitoramento das operações CC5, o tema é tratado de forma superficial no MPR²⁰ 4, 4, 5, itens 1 a 8 (Vol. 6, fls. 50/51), que concentra atenção, em sua maior parte, nas operações em espécie (item 7).

424. Assim sendo, não constatamos a existência de diretrizes objetivas orientando procedimentos para a fiscalização das operações CC5 realizadas pelos chamados “laranjas”.

425. O DECAM acrescentou posteriormente (vide item 1.4.3) contar com procedimentos diários e sistemáticos no acompanhamento das operações, recomendando às Regionais concentrar esforços na apuração de operações de valor igual ou superior a R\$ 50 mil, relativas a transferências internacionais em reais a título de disponibilidade no exterior, efetuadas por pessoas naturais.

426. Tal análise deve ser efetuada sob o enfoque da capacidade financeira, tomando por base os seguintes documentos:

a) cadastro bancário com, no mínimo, todos os elementos exigidos pela Resolução 2.025/93, e respectivos documentos que respaldaram as informações constantes do cadastro (RG, CPF, comprovantes de residência e de renda etc.);

¹⁹ Substituídos em 1998 pelos Mapas SISDECAM.

²⁰ Atualizado até maio de 1996.

b) extrato da conta corrente por período que compreenda, pelo menos, os 30 dias anteriores à data inicial do período de apuração e os 30 dias posteriores à data final desse período;

c) cópia dos cheques emitidos pelo remetente.

427. Quanto às pessoas jurídicas, a orientação segue a mesma linha de ação, devendo ser solicitados, também, balanços da empresa, contrato social, contratos de mútuo no caso de empréstimos etc.

1.4.39. PRODUTOS DA FISCALIZAÇÃO

428. Os produtos da fiscalização das Contas CC5 são:

a) relatórios de monitoramento – consistem em relatos das observações de práticas cambiais adotadas pelas instituições financeiras, abrangendo o conjunto das operações cambiais, elaborados a partir de fiscalizações in loco, com o fim de traçar um perfil dos agentes de mercado, sendo encaminhados mensalmente ao DECAM/DIMON. Além desse objetivo, são relatadas as eventuais irregularidades encontradas (ex.: Vol. 2, fls. 28/83);

b) multas (Circular 2.408 de 02/03/94, Vol. 1, fls. 172/173), aplicadas por falhas de classificação das operações, omissões de informações e liquidações valorizadas;

c) abertura de processos (MPR 5; 2-1-11, Vol. 6, fl. 53) para investigação, conhecidos como PT, seja a partir de auto de infração ou não (o MPR 5 abrange apenas as situações em que devem ser abertos os PA, mas nada diz em relação à abertura dos PT's);

d) processos administrativos, conhecidos como PA²¹, instaurados a partir das conclusões das investigações efetuadas nos PT.

429. A aplicação de multas encontra-se prevista no art. 44 da Lei 4.595/64, tendo a Circular 2.408, de 02/03/94 (Vol. 1, fls. 172/173), relacionado as ocorrências cambiais passíveis de penalidades, das quais destacamos as de maior interesse para as Contas CC5:

. registro de informações incorretas, incompletas ou intempestivas no SISBACEN;

. ausência no dossiê da operação de qualquer documento exigido em regulamento;

. não-liquidação de operação de câmbio pactuada entre as partes.

430. O valor da multa é de aproximadamente R\$ 200,00 (200 UFIR) por operação, sem prejuízo de outras sanções estabelecidas na legislação em vigor. O pagamento é diretamente debitado na conta de “Reservas Bancárias”, mediante aviso (não enseja a abertura de processo), admitido recurso com efeito suspensivo.

431. A falha no amparo documental implica na repatriação da moeda estrangeira, mediante nova operação cambial, que produza o efeito de estornar a anterior, ou reposição de divisas pela venda de ouro ao Banco Central, adquirido de produtor-minerador nacional.

432. Em função do sigilo bancário, o Banco Central não franqueou o acesso da equipe de auditoria aos relatórios de monitoramento, tendo, no entanto, atendido ao pedido de, ao menos, fornecer cópias tarjadas de alguns relatórios para conhecimento da forma e conteúdo (exemplos constam do Vol. 2, fls. 28/83).

433. O MPR 5 abrange as situações em que devem ser abertos os PA.

²¹ Havendo flagrante de prática de infração, o auto de infração dá origem diretamente ao PA (MPR 5; 2-3-16).

434. No âmbito das Contas CC5, os processos de investigação, os PT, são abertos por vários motivos, entre os quais:

a) investigação de operações selecionadas no âmbito do monitoramento das operações no SISBACEN;

b) detecção de operações suspeitas pela fiscalização in loco;

c) solicitações de informações, oriundas de ações de outros órgãos, como Ministério Público, Secretaria da Receita Federal, Justiça Federal etc.;

d) comunicações de irregularidades ao Ministério Público e Secretaria da Receita Federal.

435. A obtenção de informações no curso do processo pode ser feita in loco, mediante requisição formal por meio da entrega de comunicações padronizadas, conhecidas como “amarelinhas” (vide Vol. 6, fls. 57), também utilizadas pelos fiscais para solicitar a correção de falhas e todo o tipo de comunicações formais com a instituição financeira.

436. As informações também podem ser obtidas sem o deslocamento do fiscal à instituição, mediante expedição de ofício, procedimento corriqueiro na investigação de irregularidades com Contas CC5.

437. Não é incomum as instituições financeiras prestarem esclarecimentos à fiscalização cambial por telefone, procedimento que não é objeto de registro formal.

438. No momento em que a Regional decide pela instauração do PA, o processo é remetido ao DECAM em Brasília, que é a unidade responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos seguintes e encaminhamento ao DEPAD (MPR 5-2-1, item 12, Vol. 6, fl. 53).

439. Todas as irregularidades encontradas alimentam o sistema SICAM, que mantém registros históricos de ocorrências cambiais, padronizadas por códigos, indicando as pendências a regularizar, o que torna possível averiguar o perfil de uma determinada instituição a partir desse histórico (vide MPR 4-2-2, item VII, Vol. 6, fl. 42).

1.4.40. PROCESSOS

440. Além do problema do Banco Central não ter franqueado o acesso formal aos processos (sigilo bancário), a equipe de auditoria deparou-se com dificuldades de obter a quantidade e a relação de processos envolvendo Contas CC5, em virtude da sistemática de alimentação do sistema de controle de processos – SIDOC – Sistema de Informações Documentais.

441. Esse problema criou entraves intransponíveis para quantificar historicamente a atividade de fiscalização das Contas CC5, por meio da verificação da evolução anual do número de processos abertos relativos a esse tema.

442. O sistema foi elaborado para cumprir a função de localização de processos a partir do fornecimento de seu número, código de assunto ou palavra-chave. Por palavra-chave foi impossível promover a pesquisa, em virtude de se tratar de um campo livre, de preenchimento não padronizado. O código de assunto seria a via adequada para a localização pretendida, porém o Banco Central informou que, em virtude da fiscalização cambial abranger concomitantemente diversos tipos de verificação, dos quais as Contas CC5 são apenas um dos itens, o código não poderia ser utilizado para o objetivo visado.

443. A solução parcial do problema envolveu levantamentos, que permitiram a elaboração de uma relação contendo 782 processos existentes, envolvendo transferências

internacionais em moeda nacional, abertos entre 1992 e 1998 (Vol. 2, fls. 21/25 e Vol. 4, fls. 1/63). Para gerar a relação, o DECAM informou ter recorrido a (Vol. 3, fl. 19):

a) informações do SIDOC, quando o código de assunto referia-se exclusivamente a Contas CC5;

b) pareceres arquivados em pastas;

c) exame físico dos processos localizados nos setores;

d) planilhas em Excel, alimentadas em função dos exames dos processos.

444. Desses 782 processos, cerca de 317 são oriundos de comunicações de indícios de ilícitos à Secretaria da Receita Federal e/ou ao Ministério Público²², dos quais 86% originários da Regional de Curitiba, 4% da Regional de São Paulo e os restantes 10% das demais regionais.

445. O grande volume de processos em Curitiba deve-se às irregularidades decorrentes do esquema de Foz do Iguaçu.

1.4.41. FORMA DE CONDUÇÃO DAS INVESTIGAÇÕES

446. Os passos seguidos por uma investigação típica, envolvendo o uso de “laranjas” para processar remessas ao exterior, via Conta CC5 de instituição financeira não-residente, são os seguintes:

Passo 1: Na seleção de operações, é extraído mapa do SISBACEN, contendo as informações constantes do item 349 para as operações CC5 realizadas pela empresa ou pessoa física alvo da investigação, geralmente de elevado valor. O monitor pode selecionar algumas delas para obtenção de informações completas, conforme item 350;

Passo 2: Para verificar os dados pessoais do depositante de cheques em Contas CC5, a Regional envia ofício ao banco emissor dos cheques, do qual ele é cliente comum, solicitando em 5 dias o fornecimento de cópias legíveis e autenticadas pelo banco dos seguintes documentos:

a) cadastro da conta corrente comum (ficha proposta de abertura da conta e dos documentos de comprovação de endereço, de acordo com as normas da Res. CMN 2.025/93);

b) extratos da conta corrente comum do depositante, abrangendo períodos em que ocorreram as remessas;

c) outros documentos eventualmente disponíveis, inclusive cadastro e extratos de outras contas, eventualmente tituladas pelo depositante.

Passo 3: Embora a indicação da renda mensal não seja obrigatória, a maioria dos bancos solicita a informação do cliente e inclui em seu cadastro. Apenas com esses dados, é possível constatar incompatibilidade entre o vulto das remessas e a renda do correntista ou sua profissão informada;

Passo 4: De acordo com o grau de convicção dos indícios de irregularidades, a Regional pode ou não decidir por inquirir o correntista por carta com AR – Aviso de Resposta, não sendo incomum a constatação de endereço inexistente ou ser o cliente desconhecido do morador;

²² De acordo com o mapa fornecido pelo Banco Central, houve 297 comunicações efetuadas a ambos os órgãos, 3 exclusivamente ao Ministério Público Federal e 17 exclusivamente à Secretaria da Receita Federal.

Passo 5: Analisados os documentos disponíveis e formada a convicção da irregularidade, devem ser efetuadas as comunicações à Secretaria da Receita Federal e ao Ministério Público²³;

Passo 6: O Ministério Público pode receber todas as informações levantadas no processo e, quanto à Secretaria da Receita Federal, o Banco Central deve limitar-se a informar o nome do implicado, sua movimentação bancária e a constatação da discrepância com a renda declarada e ocupação informada, lembrando que a documentação completa poderá ser remetida se for aberto o Processo Administrativo Fiscal – PAF, conforme dispõem as normas;

Passo 7: Caso a Secretaria da Receita Federal informe ao Banco Central a abertura do PAF, este encaminha-lhe os documentos fornecidos ao Ministério Público;

Passo 8: A Regional determina ao banco o encerramento da conta do correntista (art. 13 da Resolução 2.025/93);

Passo 9: A Regional encaminha o processo à esfera do DEFIS para as providências cabíveis, que consistem na abertura de processo administrativo, a partir dos documentos constantes do PT, para efeito de responsabilização do banco e do diretor de conta-corrente, quando há irregularidades nos dados cadastrais;

Passo 10: Efetuados esses passos o processo está em condições de ser arquivado, em vista da adoção de todas as providências cabíveis na esfera do DECAM e RECAM. O rastreamento da origem dos recursos não faz parte da atribuição direta do Banco Central (vide item 357 e 383).

447. A diretriz para as investigações de Contas CC5 está baseada na existência de evidência razoável de indício de irregularidade. São poucos os elementos de convicção disponíveis, tendo em vista que o Banco Central conta, basicamente, além de seu arquivo de operações, do cadastro e extratos do cliente.

448. Isso significa que a fiscalização não busca a convicção da regularidade da origem dos recursos, agindo tão-somente quando, incidentalmente, depara-se com evidências de irregularidades.

449. Embora, apenas com os meios disponíveis, o DECAM tenha sido capaz de efetuar cerca de 300 comunicações de indícios de ilícitos ao Ministério Público, não reúne informações suficientes para fazer frente ao crime organizado, o que exigiria a cooperação de outros órgãos (vide item 4.6).

450. Atualmente, a cooperação do Banco Central com a Secretaria da Receita Federal dá-se da seguinte forma:

. o Banco Central, no curso de suas atribuições de fiscalização, detecta indícios de transferências efetuadas em valores discrepantes com a renda ou ocupação declaradas ao banco pelo cliente;

. informa o fato à Secretaria da Receita Federal, sem fornecer detalhes;

²³ Há controvérsias sobre a obrigatoriedade de efetuar comunicações ao Ministério Público, tema focado no itens 355/356.

. a Receita instaura processo administrativo fiscal e solicita os dados disponíveis pelo Banco Central, que os fornece;

. a Receita deveria cruzar os dados recebidos com o patrimônio e renda do contribuinte e comunicar indícios de crimes ao Ministério Público, porém, se já houver inquérito instaurado, fica aguardando sua conclusão para efetuar a representação fiscal (vide item 223);

. pode não haver essa comunicação, quando o entendimento é pela existência de crime contra a ordem tributária, em vista do art. 14 da Lei 8.137/90 prever a extinção da punibilidade se o tributo for quitado antes do recebimento da denúncia (vide item 366);

. quando ocorre a quitação, a Secretaria da Receita Federal pode instaurar novo processo para verificar a origem do recurso utilizado para o pagamento do imposto.

451. Sobre esse penúltimo ponto, há controvérsias, tendo os Procuradores do Ministério Público defendido o argumento que a comunicação deve ser sempre efetuada pela Receita, pois só o Ministério Público tem competência para caracterizar crime e, também, constatar se foi atendida a condição que leva à extinção da punibilidade.

452. Em decorrência desse argumento, o Banco Central deveria sempre efetuar as comunicações tanto à Receita, quanto ao Ministério Público. Contudo, a orientação que prevalece é a de efetuá-la apenas à Receita, quando o indício é classificado como exclusivamente decorrente de crime contra a ordem tributária, conforme orientação do DEJUR (vide item 366).

453. No caso das Contas CC5, o Banco Central não dispõe de meios para classificar o tipo de crime, visto que a constatação possível é a de renda ou ocupação incompatível com o vulto das remessas, que não permite identificar a origem dos recursos como sendo decorrente de crimes contra a ordem tributária.

454. No caso de pessoas físicas ou jurídicas, o Banco Central poderia consultar a Receita Federal sobre sua capacidade financeira para realizar remessas de grande valor, informando o CPF/CGC e a faixa de valor da transferência.

455. A Receita também poderia informar ao Banco Central o rol de pessoas físicas e jurídicas com patrimônio e renda para grandes transferências, segundo faixas de valores, procedimento que contribuiria para aperfeiçoar os critérios de fiscalização. Poderia também retornar as comunicações do Banco Central, confirmando a condição de “laranja”, para que a Autarquia pudesse ter embasamento para punir os bancos (vide itens 373/374).

456. No entender da equipe de auditoria, esses procedimentos não representam quebra de sigilos bancário ou fiscal e contribuiriam para aperfeiçoar a fiscalização, porém não são adotados.

QUANTIFICAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES

457. A partir de julho de 1997, o DECAM/DIMON passou a produzir um Relatório Mensal, a partir de relatórios específicos elaborados pelo monitor, após cada verificação, e outros feitos pelas Regionais, encaminhados ao DECAM para consolidação (Vol. 4, fl. 64).

458. Os relatórios são organizados englobando as operações por tipo, compreendendo exportação/importação (tipos 1-compras e 2-vendas), transferências financeiras (tipos 3-compras e 4-vendas) e operações de câmbio entre instituições (tipos 5-compras e 6-vendas), estas últimas são as que abrangem as operações CC5.

459. A amplitude da fiscalização, em termos do confronto entre operações realizadas e fiscalizadas no MCTF dos tipos 5 (compras) e 6 (vendas) somados, pode ser observada a partir do seguinte quadro:

OPERAÇÕES CAMBIAIS CONTRATADAS X FISCALIZADAS (TIPOS 5 E 6) – MCTF US\$ MILHÕES

MÊS	DESPA – SP		DERJA – RJ		DECUR – PR		DEMAIS 6		TOTAL	
	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.
Jul-97	10.670	0	3.280	254	1.462	7	677	0	16.089	261
Ago-97	9.056	9	3.159	107	1.126	0	322	0	13.663	116
Set-97	12.451	116	3.626	59	1.205	60	879	1	18.161	236
Out-97	24.260	1.397	7.837	54	1.281	0	956	1	34.334	1.452
Nov-97	18.739	520	5.350	323	1.235	0	1.100	0	26.424	843
Dez-97	12.588	0	3.976	147	1.549	0	954	0	19.067	147
Jan-98	14.812	145	4.489	6	1.212	0	1.150	0	21.663	151
Fev-98	14.436	0	3.222	4	703	0	1.092	0	19.453	4
Mar-98	20.110	4	4.792	41	910	0	1.668	3	27.480	48
Abr-98	16.989	15	4.342	80	116	0	983	0	22.430	95
Mai-98	17.771	60	4.952	543	1.056	0	678	13	24.457	616
Jun-98	15.951	0	4.686	140	1.198	0	553	1	22.388	141
Jul-98	14.745	0	2.594	311	1.461	0	690	117	19.490	428
Ago-98	18.409	0	6.808	449	1.161	0	929	144	27.307	593
Set-98	20.276	0	8.056	11	685	0	1.094	220	30.111	231
TOTAL	241.263	2.266	71.169	2.529	16.360	67	13.725	500	342.517	5.362

FONTE: BANCO CENTRAL DECAM/DIMON – RELATÓRIOS MENSALIS DE MONITORAMENTO

460. O total de operações em 15 meses atingiu US\$ 342,5 bilhões, o que dá uma média mensal de aproximadamente US\$ 23 bilhões, bastante elevada por incluir as operações no interbancário, que costumam representar a maior parte do total.

461. De um total de US\$ 342 bilhões em operações realizadas no período de jul/97 a set/98, a fiscalização cobriu US\$ 5,3 bilhões, representando 1,6% do total.

462. As operações de SP, RJ e PR representam 96% das realizadas no país e não vêm sendo fiscalizadas a contento. O quadro acima, caso correto, mostra vários meses em que não houve fiscalização em São Paulo e, no Paraná, houve fiscalização em 2 dos 15 meses, segundo os mapas do Banco Central.

463. O número de operações ocorridas e fiscalizadas é o objeto do próximo quadro:

MÉDIA DE OPERAÇÕES VERIFICADAS POR MONITOR – MERCADOS FLUTUANTE E LIVRE

MÊS	DESPA	DERJA	DECUR	DEMAIS
Jul-97	37	153	46	58
Ago-97	33	108	35	113
Set-97	20	141	37	42
Out-97	45	151	11	50
Nov-97	32	47	18	34
Dez-97	39	57	0	38
Jan-98	58	9	0	30
Fev-98	nd	nd	nd	nd
Mar-98	33	117	0	44
Abr-98	32	27	0	32
Mai-98	34	98	34	39
Jun-98	43	78	34	123
Jul-98	42	66	18	36
Ago-98	114	289	106	89
Set-98	53	91	32	48
MÉDIA	41	95	25	52

FONTE: BANCO CENTRAL DECAM/DIMON – RELATÓRIOS MENSIS DE MONITORAMENTO

NÚMERO DE OPERAÇÕES CAMBIAIS CONTRATADAS X FISCALIZADAS (TIPOS 5 E 6)

MÊS	DESPA – SP		DERJA – RJ		DECUR – PR		DEMAIS – 6		TOTAL	
	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.	Contrat	Fisc.
Jul-97	8.434	0	1.697	288	932	6	2.104	30	13.167	324
Ago-97	7.746	2	1.600	132	803	0	1.460	7	11.609	141
Set-97	8.966	24	1.640	102	862	18	1.700	1	13.168	145
Out-97	8.503	175	1.763	187	828	0	1.981	31	13.075	393
Nov-97	8.028	65	1.359	126	827	0	1.531	1	11.745	192
Dez-97	8.321	0	1.374	83	795	0	778	0	11.268	83
Jan-98	9.025	83	1.432	5	661	0	1.612	0	12.730	88
Fev-98	7.516	0	1.333	6	500	0	1.258	0	10.607	6
Mar-98	9.656	2	1.751	225	633	0	2.560	0	14.600	227
Apr-98	8.077	1	1.553	24	1.894	0	1.268	7	12.792	32
Mai-98	8.075	4	1.376	324	674	0	1.138	0	11.263	328
Jun-98	8.296	0	1.432	248	634	0	1.524	0	11.886	248
Jul-98	7.371	0	1.147	59	871	0	863	120	10.252	179
Ago-98	8.025	0	1.413	71	748	0	1.497	114	11.683	185
Set-98	4.223	0	1.437	6	367	0	1.128	146	7.155	152
TOTAL	120.262	356	22.307	1.886	12.029	24	22.402	457	177.000	2.723

FONTE: BANCO CENTRAL DECAM/DIMON – RELATÓRIOS MENSIS DE MONITORAMENTO

464. O total de operações em 15 meses alcançou a 177.000, o que dá uma média mensal da ordem de 11.800, tendo a fiscalização coberto 1,5% delas.

465. O quadro abaixo é um indicador de produtividade, que abrange o total da atividade de monitoramento englobando, também, o mercado livre.

466. Observa-se no geral uma média de 52 verificações mensais por monitor, o que representa aproximadamente 2,5 operações por dia útil. Os números de São Paulo são inferiores à média geral, e a praça de Curitiba não chega a atingir a metade.

467. O número de técnicos envolvidos com o monitoramento é reduzido, contando com 35 em São Paulo, 9 no Rio de Janeiro, 9 no Paraná e 57 nas demais regionais, totalizando uma equipe de 110 servidores em todo o país.

468. Nos relatórios do período de 15 meses, entre jul/97 e set/98, foram aplicadas 43.153 multas de R\$ 200, com uma arrecadação potencial de R\$ 8,6 milhões, não levando em conta os recursos, conforme mostra o quadro seguinte:

NÚMERO DE MULTAS APLICADAS POR REGIONAL (CIRCULAR 2.408/94)

MÊS	DESP	DERJ	DE	DE	DE	DERE	DE	DEBE	DEPA	DEFO	TOTA
	A SP	A RJ	CU R PR	BH O MG	BR A DF	C PE	SA L BA	L PA	L RS	R CE	L BRA- SIL
Jul-97	27	211	214	71	7.8 53	14	85	92	26	19	8.612
Ago-97	158	173	310	17	31	30	65	37	50	10	881
Set-97	60	179	282	87	39	24	45	30	75	17	838
Out-97	439	642	320	63	39	15	55	69	49	10	1.701
Nov-97	44	190	350	43	0	12	15	0	49	16	719
Dez-97	9	193	226	78	29	20	37	68	17	5	682
Jan-98	19	129	186	85	0	9	9	63	44	8	552
Fev-98	2	117	188	53	5	5	81	21	18	15	505
Mar-98	254	247	135	50	10	4	26	35	30	10	801
Abr-98	3.158	201	355	43	18	24	0	0	81	6	3.886
Mai-98	3.747	216	383	98	14	0	14	175	0	15	4.662
Jun-98	2.904	283	29	56	66	12	26	73	51	0	3.500
Jul-98	4.165	226	0	36	36	24	24	0	0	26	4.537
Ago-98	4.680	271	587	71	41	35	63	190	20	9	5.967
Set-98	4.313	384	277	41	85	35	45	0	107	23	5.310
TOTAL	23.979	3.662	3.842	892	8.266	263	590	853	617	189	43.153
%	56%	8%	9%	2%	19%	1%	1%	2%	1%	0%	100%

FONTE: DECAM / DIMON – Relatório Mensal das Regionais

469. Pelo fato desses quadros não permitirem uma visão da fiscalização exclusivamente sobre as Contas CC5, a equipe de auditoria solicitou informações no sentido de dimensionar as atividades por outros indicadores, tais como número de processo e ofícios expedidos aos bancos.

470. Quanto aos ofícios, após consulta às regionais, o DECAM informou que o levantamento do número deles que tratassem de CC5 envolveria uma extensa pesquisa, em vista dos controles não terem sido preparados para atender a demandas desse tipo.

471. Relativamente aos processos, a despeito das dificuldades do SIDOC mencionadas nos itens 440/441, o DECAM forneceu uma relação contendo 782 processos, abertos desde 1992, obtida a partir de controles paralelos ao SIDOC, elaborados em cada regional (Vol. 4, fls. 1/63).

472. Forneceu também uma relação com a quantidade de processos administrativos instaurados (Vol. 3, fl. 27), não tendo sido possível separar apenas os oriundos de CC5, abrangendo a relação a totalidade da atuação do DECAM na fiscalização cambial:

ANO	Nº
1989	129
1990	147
1991	58
1992	505
1993	144
1994	269
1995	75
1996	61
1997	304
1998*	261

* até 13/10/98

FONTE: BANCO CENTRAL – DECAM (Vol. 3, fl. 26)

473. Quanto às comunicações ao Ministério Público e Secretaria da Receita Federal o quadro abaixo mostra o número, valor e regional de origem:

COMUNICAÇÕES AO MPF E SRF – JUN/97 A OUT/98

REGIONAL	UF	VALOR EM R\$ MIL	%	Nº DE COM.	%
DECUR	PR	4,931,880	96.5%	276	94.5%
DESPA	SP	138,520	2.7%	11	3.8%
DEBHO	MG	30,877	0.6%	3	1.0%
DERJA	RJ	8,391	0.2%	1	0.3%
DEREC	PE	139	0.0%	1	0.3%
TOTAL		5,109,807		292	

Fonte: Banco Central (Vol. 2, fls. 192/202)

474. Observa-se que 96,5% das comunicações são oriundas da Regional de Curitiba, possivelmente decorrentes do “Esquema de Foz”.

Mês da Comunicação ao MPF ou SRF	Valor em R\$ mil
sem data	276.323
junho/97	1.668
julho/97	53.303
agosto/97	1.321
setembro/97	308.506
outubro/97	549.701
novembro/97	1.138
dezembro/97	478.980
janeiro/98	104.111
fevereiro/98	318.994
março/98	465.803
abril/98	0
maio/98	2.045.424
junho/98	8.946
julho/98	32.669
agosto/98	397.494
setembro/98	49.859
outubro/98	15.567
TOTAL	5.109.807

Fonte: Banco Central

475. O Banco Central informou que 81,5% das comunicações de indícios de ilícitos cambiais efetuadas ao Ministério Público e Receita Federal referem-se a pessoas físicas (Vol. 3, fl. 116, item 4). Observe-se que o perfil das operações traçado no item 3.3.4 revela que apenas 11,8% dos depósitos superiores a R\$ 500 mil são oriundos de pessoas físicas. Embora não seja apropriado inferir conclusões a esse respeito, sem uma análise mais aprofundada, cabe o registro do descompasso entre o perfil das descobertas do Banco Central e o das operações.

476. A evolução mensal das comunicações pode ser observada no quadro a seguir:

477. Observa-se que 40% das comunicações foram efetuadas em maio de 1998.

RESULTADO DAS FISCALIZAÇÕES

1.4.42. BANCO CENTRAL – DECAM

478. No âmbito do DECAM e das Contas CC5, a fiscalização cambial produziu os seguintes resultados:

a) comunicação de indícios de ilícitos ao Ministério Público e/ou Secretaria da Receita Federal – efetuadas 292 comunicações de jun/97 a out/98, no valor de R\$ 5,1 bilhões, dos quais 96,5% oriundos da Regional de Curitiba (item 473);

b) multas de R\$ 200 relacionadas com a documentação, classificação ou liquidação da operação – aplicadas 43.153 multas no período de jul/97 a set/98, com potencial de arrecadação de R\$ 8,6 milhões (item 455);

c) encaminhamento de processos ao DEFIS para penalizações por falhas no cadastro da conta corrente – não há estatísticas;

d) instauração de processos administrativos, a serem conduzidos no âmbito do DEPAD – Departamento de Processos Administrativos – de um total de 782 PT foram instaurados 39 PA (Vol. 4, fls. 1/61 e Vol. 2, fls. 21/25).

479. O DECAM somente é a ponta final do processo de fiscalização no caso da aplicação de multas, por irregularidades menores. No entanto, é a unidade fundamental no desencadeamento das ações de fiscalização das Contas CC5.

1.4.43. BANCO CENTRAL – DEFIS

480. Conforme já visto, no âmbito do DEFIS, encontra-se a atribuição de instaurar PA para responsabilização dos bancos e do diretor de conta-corrente por irregularidades no cadastro do cliente (item 367).

481. Cabe ressaltar que o Banco Central atribuiu aos bancos a responsabilidade de conhecer seus clientes e de identificar os “laranjas” e “fantasmas”. Toda a lógica da sistemática de fiscalização das CC5 está amparada nesse ponto.

482. Em 04/12/98, no 1º Seminário Internacional Sobre Lavagem de Dinheiro, a palestra do Diretor de Fiscalização do Banco Central ressaltou a convivência de bancos e gerentes na abertura de “contas fantasma” e o uso da rede bancária por “laranjas” (Vide matéria na imprensa, Vol. 6, fls. 58/59).

483. A Resolução CMN 2.025, em seu art. 3º, § 1º, II, prevê a responsabilização dos gerentes pela exatidão das informações prestadas pelo cliente e o art. 15 obriga as instituições financeiras a designarem diretor com a missão de zelar pelo cumprimento das normas de abertura, manutenção e movimentação das contas correntes, cuja não observância (art. 16) enseja a caracterização de falta grave para os fins previstos no art. 44, da Lei 4.595/64 (item 368).

484. Em função desses aspectos, solicitamos ao Banco Central informar sobre a aplicação de penalidades aos gerentes, diretores e instituições financeiras, em razão das irregularidades previstas na Resolução CMN 2.025/93, relativas a abertura, manutenção e movimentação de contas de depósitos, ou, eventualmente, em outros normativos, fornecendo quadro contendo: as penalidades aplicadas, indicando, para cada uma, a data, o nome da instituição financeira, nome/cargo do penalizado e os dispositivos legais infringidos (Vol. 3, fl. 17, 2c).

485. Em resposta, o DEFIS forneceu uma relação de 57 PA abertos para essas penalizações, incluindo nesse número os processos decorrentes de Contas CC5 e outros (Vol. 3, fls. 97/99). Onze deles são oriundos da Regional de Curitiba, que concentra o maior número de problemas com “laranjas”.

486. Embora cada processo possa conter vários casos, ainda assim o número de PA é reduzido, face à quantidade de problemas.

487. Questionado a esse respeito, o DEFIS explicou que o recadastramento de contas promovido em função da Resolução 2.025/93 acabou com os “fantasmas”, atingindo-se o objetivo visado, mas estes foram, posteriormente, substituídos pelos “laranjas”.

488. O “laranja” apresenta CPF válido, comprovante de residência e demais documentos exigidos pela Resolução 2.025/93.

489. O questionamento dessa documentação só é viável quando apresenta falhas evidentes, ainda assim os bancos conseguem defender-se das acusações em muitos casos, tendo em vista que a Resolução não especifica, por exemplo, qual o documento hábil para comprovação de residência.

490. Os “laranjas” de Foz costumam apresentar declarações de residência firmadas em Cartórios, que os bancos não recusam. Há registro de apresentação de contas de luz falsas, que o Banco Central somente foi capaz de identificar porque percebeu que o número do medidor era o mesmo, para endereços diferentes.

491. No caso de pessoas jurídicas, o crime organizado monta empresas voltadas para atender aos requisitos da Resolução, cujo combate exigiria ações articuladas entre o Banco Central e a Receita Federal.

1.4.44. BANCO CENTRAL – DEPAD

492. Para esclarecer solicitações específicas da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e, também, verificar fraudes com Contas CC5 noticiadas na imprensa, formulamos os seguintes quesitos ao Banco Central (Vol. 2, fl. 5 – 3g, fl. 8 – 11) :

. resultado das fiscalizações que constataram fraudes cambiais em transferências utilizando contas CC5 nos bancos beneficiados pelo PROER, efetuadas pelo Banco Central e amplamente noticiadas na imprensa;

. os 6 inquéritos instaurados pela Polícia Federal entre maio de 1993 e setembro de 1995 para investigação de fraudes cambiais cometidas por pelo menos 15 empresas em contas CC5 abertas nos bancos Nacional, Excel, Beal, Cash, Banespa e Boston, no Rio de Janeiro, São Paulo e Foz do Iguaçu;

. ações adotadas em fraudes comunicadas pelo Procurador Odim Ferreira e outros, conforme matéria divulgada pela Gazeta Mercantil de 18/10/95.

493. O DEPAD promoveu uma pesquisa e relacionou 3 PA instaurados em face de irregularidades cambiais na transferência de recursos ao exterior com Contas CC5:

PROCESSO	BANCO	VALOR EM US\$ MIL
PA DECAM 96/059	The First National Bank of Boston	300
PA DECAM 93/059	Banco Cash S/A	3.329
PA DECAM 95/002	Banco Econômico S/A	3.035

Fonte: Banco Central – DEPAD (Vol. 3, fl. 82)

1.4.45. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

494. Em consequência às comunicações do Banco Central (item 2.7.1), o Procurador-Geral da República designou 3 Procuradores da República, em exercício na Procuradoria da República no Município de Foz do Iguaçu – PR, para adotarem as medidas cabíveis no âmbito penal e oficiarem no Inquérito Policial sobre a matéria, cuja instauração foi requisitada ao Diretor-Geral da Polícia Federal (item 2.7.3).

495. Em paralelo, a Procuradoria da República no Estado do Paraná, instaurou Inquérito Civil Público para apurar os fatos, por configurarem, além de ilícito penal, efetivo prejuízo ao patrimônio público federal, tendo determinado a requisição de informações complementares ao Banco Central e serviços temporários de técnico da Autarquia para assessorar as investigações.

1.4.46. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL

496. As comunicações efetuadas ao Ministério Público também foram feitas à Secretaria da Receita Federal, em vista da possibilidade de se tratar de crimes contra a ordem tributária.

497. A Receita instaurou 359 processos administrativos fiscais, a partir dessas comunicações, tendo concluído 4, que resultaram na constituição de créditos tributários no valor de R\$ 13, 2 milhões. Contudo, nenhum dos processos gerou comunicações ao Ministério Público para fins penais, por não terem ultrapassado a fase prevista no art. 83 da Lei 9.430/96 (Vol. 5, fl. 3).

498. Segundo a Receita Federal, somente após o fim dos inquéritos policiais e a obtenção da autorização judicial para acesso à documentação bancária dos envolvidos é que poderá ocorrer a conclusão dos procedimentos fiscais (vide item 213).

1.4.47. DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

499. Foram instaurados 205 inquéritos, que resultaram em quebras de sigilo bancário para rastreamentos em contas correntes, cuja relação fornecida pelo DEFIS se encontra no Vol. 3, fls. 92 a 95, com os nomes dos correntistas tarjados.

500. O DPF vem trabalhando nesses inquéritos, mas ainda não foi possível chegar a resultados conclusivos, em vista das limitações de recursos e também pelo fato da possibilidade do rastreamento de uma conta levar à necessidade de novas autorizações judiciais para rastrear outras, dependendo do tamanho da cadeia montada por organizações criminosas (item 2.7.4).

1.4.48. COAF – CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

501. No campo de suas atividades fins o COAF vem articulando com os demais órgãos de fiscalização o detalhamento da regulamentação dos registros de informações referidos no item 394.

502. No âmbito do Banco Central, essa articulação deu origem, ainda em dezembro de 1998, aos seguintes normativos de grande importância para a fiscalização das CC5:

. Circular 2.852, de 03/12/98 – Dispõe os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei 9.613/98 (Vol. 1, fls. 201/202);

. Carta-Circular 2.826, de 04/12/98 – divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei 9.613/98 e estabelece procedimentos para comunicação ao Banco Central (Vol. 1, fls. 203/206).

503. A Circular explicitou a obrigação das instituições financeiras de, além da adequada identificação do cliente (cadastro bancário previsto na Resolução 2.025/93), controlar a compatibilidade entre a movimentação de recursos e a atividade ou capacidade econômica do cliente, o que vale inclusive para agências, filiais e sucursais no exterior (Circular 2.582, art. 1º, II, § 1º, III).

504. Os cadastros e registros devem ser mantidos por 5 anos (Circular 2.582, art. 3º) e as instituições financeiras devem indicar diretor ou gerente responsável pela implementação das medidas estabelecidas (Circular 2.582, art. 7º).

505. A Carta-Circular definiu mais de 40 operações e situações que possam configurar indício de crime previsto na Lei 9.613/98, que devem ser comunicadas pelos bancos pelos meios eletrônicos do SISBACEN, várias das quais possivelmente inspiradas nas práticas constatadas no Esquema de Foz.

506. Destacamos as seguintes:

1) movimentação em espécie de valores superiores a R\$ 10 mil (ou inferiores que, por sua habitualidade e forma, configurem artifício para a burla do referido limite);

2) aumentos substanciais no volume de depósitos em espécie, sem causa aparente, especialmente se acompanhados de transferência a destino não relacionado com o cliente;

3) depósitos de grandes quantias por meios eletrônicos, que evitem contato direto com o pessoal do banco;

4) movimentação de recursos em praças localizadas em fronteiras;

5) movimentação incompatível com o patrimônio, atividade econômica ou ocupação profissional e a capacidade financeira presumida do cliente;

6) atuação de forma contumaz, em nome de terceiros ou sem a revelação da verdadeira identidade do beneficiário;

7) numerosas contas com vistas ao acolhimento de depósitos em nome de um mesmo cliente, cujos valores resultem em quantia significativa;

8) contas que não demonstram ser resultado de atividades ou negócios normais, utilizadas para recebimento ou pagamento de quantias significativas sem indicação clara de finalidade ou relação com o titular da conta ou seu negócio;

9) retirada de quantia significativa de conta que acolheu depósito inusitado;

10) utilização conjunta e simultânea de caixas separados para a realização de grandes operações em espécie ou de câmbio;

11) preferência a utilização de caixas-fortes, de pacotes cintados (em depósitos ou retiradas) ou uso sistemático de cofres de aluguel;

12) recebimento de depósitos em cheques e/ou em espécie, de várias localidades, com transferência para terceiros;

13) transações envolvendo clientes não-residentes;

14) proposta de abertura de conta-corrente mediante apresentação de documentos de identificação e número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) emitidos em região de fronteira ou por pessoa residente, domiciliada ou que tenha atividade econômica em países fronteiriços;

15) 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;

16) operações com paraísos fiscais ou locais onde é observada a prática contumaz dos crimes de lavagem de dinheiro;

17) transferências unilaterais ao exterior, freqüentes ou de valores elevados, especialmente a título de doações.

507. Segundo explicaram os técnicos da Autarquia, os bancos são concessionários de serviços autorizados pelo governo, razão pela qual a autoridade competente tem o direito de exigir deles o auxílio nas funções de fiscalização.

508. Cumpre-nos conferir o devido destaque ao avanço nessa questão, representado pela edição da Carta-Circular, atribuindo aos bancos a obrigação de comunicarem as operações suspeitas, sob pena de caracterização da conivência com os crimes de lavagem de dinheiro.

509. Essas normas passarão a vigorar a partir de 1º de março de 1999, quando espera-se que cessem as práticas irregulares, notadamente em Foz do Iguaçu, cuja reincidência acarretará a cassação da autorização de funcionamento (§ 4º, do art. 12, da Lei 9.613/98).

COOPERAÇÃO entre os ÓRGÃOS de fiscalização

1.4.49. CONVÊNIO E ACORDOS DE COOPERAÇÃO

510. Solicitamos ao Banco Central cópias de convênios, acordos de cooperação ou intercâmbio de informações que eventualmente tenham sido firmados com os demais órgãos de fiscalização, como Receita e Polícia Federal, Ministério Público etc. para fiscalizações relacionadas com as transferências internacionais.

511. O DECAM informou não ser de sua competência fornecer tal informação (Vol. 2, fl. 34, alínea “c”), tendo o DEAUD atendido ao pedido, fornecendo cópias de 3 Convênios firmados pelo Banco Central com:

. Comissão de Valores Mobiliários e Receita Federal, em 22/11/91 (Vol. 2, fls. 209/216);

. Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, Instituto de Resseguros do Brasil – IRB, Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Secretaria da Receita Federal – SRF e Secretaria de Previdência Complementar – SPC, em 17/07/92 (Vol. 2, fls. 217/222);

. Ministério Público Federal – MPF, em 28/12/94 (Vol. 2, fls. 206/208).

512. O primeiro deles prevê a implantação de um sistema de atuação conjunta, com ampla troca de informações e bancos de dados, bem como toda a colaboração possível para assegurar a fiscalização das instituições sob seu controle ou supervisão. A cláusula 4.3 prevê que nenhuma das partes recusará à outra, sob alegação de sigilo, qualquer informação de interesse, desde que dentro das atribuições específicas da parte solicitante.

513. O segundo instituiu um Sistema de Intercâmbio de Informações e Fiscalizações Integradas para conferir maior abrangência e eficiência à fiscalização. O convênio com o MPF tem como objetivo subsidiar os membros do MPF em matérias que envolvam o mercado financeiro e de capitais, bem como consórcios.

514. O primeiro convênio seria útil para a fiscalização das Contas CC5, caso a Receita e o Banco Central demonstrassem interesse em utilizá-lo para a troca de informações. A ação dos “laranjas” seria muito dificultada caso o Banco Central tivesse acesso ao patrimônio e renda dos interessados em promover transferências ao exterior.

515. Porém, o que constatamos foi a falta de cooperação. O Banco Central queixa-se, por exemplo, que a Receita Federal não disponibiliza o acesso ao sistema CPF/CGC, que informa o número de registro e o endereço do contribuinte. Esse sistema vinha sendo utilizado pelo Banco Central apenas em Curitiba e Belo Horizonte, graças à colaboração não formal entre as regionais dos dois órgãos. Técnicos do DECAM informaram que, recentemente, foi formalizado um convênio (não incluído entre os fornecidos à equipe de auditoria) disciplinando a matéria, prevendo o acesso ao sistema, porém sem o fornecimento do endereço do contribuinte.

1.4.50. TRATAMENTO DOS SIGILOS LEGAIS

516. Há um excessivo rigor na interpretação da extensão dos sigilos bancário e fiscal, não se admitindo sua transferência para outra instituição do poder público, com o objetivo de subsidiar a atividade de fiscalização.

517. Segundo o Ministro do STF Nelson Jobim, em palestra proferida no Seminário Internacional de Lavagem de Dinheiro:

. a atividade comercial não pode ser tratada como a doméstica, do lar, onde há efetiva intimidade a ser preservada;

. o instituto do sigilo não pode ser o apanágio para acobertar atividades ilícitas;

. cada área de governo tem o hábito de restringir suas ações às respectivas áreas de competência (itens 347, 361, 367/370, 373 e 380).

518. O Secretário da Receita Federal admitiu, no Seminário, que o fluxo financeiro para paraísos fiscais já é maior que o destinado ao resto do mundo.

519. No entendimento da equipe de auditoria, tecnicamente, o sigilo bancário não deveria entravar a fiscalização. O poder público dispõe de meios para, sem ferir os sigilos legais, efetuar as investigações cabíveis e punir os infratores, caso presente o espírito de colaboração que existe entre os órgãos públicos nos países desenvolvidos.

520. Como bem ressaltou o Prof. Cláudio Lemos Fontelles em palestra no Seminário sobre Lavagem de Dinheiro, os órgãos públicos de fiscalização deveriam fazer seu trabalho usando mais o telefone e menos papelada.

521. Um fiscal não quebra sigilo algum quando comunica a um colega de outro órgão que deveria dedicar maior atenção a fulano ou à empresa tal. Não há necessidade de enviar extratos bancários ou declarações de bens.

522. No entanto, as leis que regem o assunto do sigilo não foram elaboradas com o cuidado que mereciam, admitindo um leque de interpretações e inúmeras controvérsias (vide itens 362, 365, 373, 384/390 e 397/403).

523. O fiscal do poder público tem justos motivos para um desproporcional receio de adotar iniciativas no sentido de um posicionamento cooperativo com outros órgãos, ainda que acredite não estar transmitindo informações amparadas pelo sigilo bancário.

524. Além das vacilações no plano jurídico, o crime organizado conhece os pontos fracos das leis e sabe utilizá-los a seu favor, reunindo condições de causar transtornos judiciais aos fiscais, que acabam adotando uma postura defensiva.

525. Também contribuem para o medo de empreender ações punitivas a morosidade e a ineficácia dos processos administrativo e judicial, sendo fato notório a impunidade que cerca os chamados “crimes do colarinho branco”.

526. Por fim, resta comentar o temor de assassinatos pelos fiscais, posto que os crimes de pistolagem, em alguns Estados, assumiram proporções alarmantes. Assim, ao invés do infrator temer a ação dos fiscais, são estes que se sentem acuados.

527. Essa situação não mudará, enquanto não houver firme determinação do Governo no sentido de articular os órgãos envolvidos com a fiscalização e o Congresso normatizar a questão do sigilo.

REQUISITOS PARA UMA FISCALIZAÇÃO EFICAZ

528. Em um país de alta concentração de renda, como o Brasil, é reduzido o número de pessoas que reúne condições de enviar para o exterior quantias acima de R\$ 500 mil. Os bancos e a Receita Federal conhecem esses clientes e poderiam cadastrá-los, previamente às transferências internacionais, nos sistemas informatizados do Banco Central, registrando os que apresentam condições de promover transferências de elevados valores, segmentados por patamares, procedimento que permitiria bloquear automaticamente as operações de “laranjas”, desconhecidos do sistema.

529. A ação do COAF articulada com o Banco Central poderá contribuir para corrigir tal distorção a partir de 1º de março de 1999, quando os bancos passarão a ser obrigados a informar as operações suspeitas em 24 horas.

530. É necessário, também, inverter a lógica da fiscalização agir apenas a partir de evidência razoável de irregularidade (itens 447/448), para passar a permitir somente as transferências em que prevaleça a convicção da regularidade.

531. A implementação de controles mais efetivos sobre a origem dos recursos que transitam nas Contas CC5 depende das normas determinarem, no mínimo, o seguinte:

- . o acesso ao banco de dados das CC5, mantido pelo Banco Central, por unidades especializadas no combate ao crime, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, da Secretaria da Receita Federal, do Ministério das Relações Exteriores e do COAF, com a articulação pelo Chefe do Executivo das ações desses órgãos;

- . o retardo na liquidação da operação, enquanto não houver segurança quanto à origem dos recursos, de forma a permitir promover uma fiscalização a priori, suspendendo-se a liquidação de operações suspeitas até a conclusão quanto à regularidade.

532. A cooperação entre os órgãos é fundamental para a eficácia da fiscalização, pois o Banco Central possui o banco de dados das operações, mas só tem acesso aos dados cadastrais e extratos bancários do correntista. A Receita Federal e os bancos conhecem o patrimônio e renda dos realizadores das transferências, o que lhes permite caracterizar os “laranjas” e identificar indícios de crimes contra a ordem tributária. A Polícia Federal conhece as organizações criminosas e muito poderia fazer se tivesse o acesso à movimentação financeira das Contas CC5.

533. A eficácia da fiscalização depende de uma mudança de postura desses órgãos na questão dos sigilos bancário e fiscal. O êxito da fiscalização requer, portanto,

uma normatização do assunto que elimine dúvidas, estabeleça de forma clara a amplitude do sigilo e disponha sobre a sua transferência entre órgãos de fiscalização.

534. O esquema de Foz do Iguaçu pode ser desmontado, mediante o cumprimento do art. 65 da Lei do Real, que determinou o uso de transferência bancária para as operações acima de R\$ 10 mil, o que implica no cancelamento das autorizações especiais concedidas a agências de bancos em Foz do Iguaçu para acolherem depósitos em espécie de valores provenientes do comércio com o Paraguai.

535. Os reais gastos no Paraguai pelo comércio de fronteira terrestre podem ser depositados em agências de bancos brasileiros em Ciudad del Leste, que passariam a prestar, diariamente, informações detalhadas sobre os depósitos recebidos, retornando os recursos ao Brasil por transferência bancária.

536. No âmbito do Poder Legislativo, já se cogitou a possibilidade de uma lei dispondo sobre a criação de uma estrutura especializada no combate aos crimes financeiros, que reunisse poderes judiciais e policiais, bem como pessoal especializado no assunto.

POSTURADO GOVERNO NA FISCALIZAÇÃO DAS CC5

537. Há vários indícios de que o Poder Executivo não manifesta intenção de adotar providências mais efetivas para evitar o trânsito de recursos de origem ignorada pelas Contas CC5, omissão que pode estar relacionada com o desejo de manter uma política de arraigada liberdade cambial.

POLÍTICA CAMBIAL E CONTAS CC5

538. O regime de liberdade cambial propiciado pelas Contas CC5 só é possível se o país dispuser de moeda estrangeira para atender prontamente às necessidades de remessas ao exterior. Para ter moeda estrangeira, o país precisa ser superavitário em suas contas externas ou, de outra forma, terá que alugar divisas no mercado financeiro internacional, situação vivida pelo Brasil recentemente.

539. A moeda estrangeira que ingressa no país é transformada em reais e aplicada em títulos da dívida pública, emitidos para enxugar o acréscimo aos meios de pagamento, aumentando o endividamento interno.

540. Esse endividamento aumenta ainda mais, com a necessidade de pagar juros elevados para manter os capitais especulativos no país, o que tem gerado enorme sacrifício para as contas públicas, tendo em vista que os juros altos não são pagos apenas aos investidores externos, mas também aos internos, produzindo um efeito “bola de neve” na dívida interna (vide artigo do jornalista Luís Nassif, publicado na Folha de São Paulo de 24/01/99, Vol. 6, fls. 71).

541. É conveniente para o capital especulativo que ingressa no país contar com uma porta de saída segura, como as Contas CC5, que guardam relação, portanto, com a política cambial.

542. Os bancos estrangeiros de primeira linha, à medida em que são depositários das reservas cambiais, contam com outra forma de garantir alguma segurança para suas aplicações especulativas, com efeitos perversos.

543. Suponhamos que um desses bancos aplique US\$ 200 milhões no Brasil, em títulos da dívida pública federal. Os dólares recebidos pelo Banco Central podem ser

aplicados no mesmo banco estrangeiro, que pode utilizá-los para repetir a mesma operação. Se o ciclo repetir-se três vezes, os US\$ 200 milhões iniciais, transformam-se em uma aplicação de US\$ 600 milhões.

544. Assim, o Brasil pode estar pagando juros elevados por divisas que não chegam a sair dos cofres dos bancos estrangeiros de primeira linha, com o exclusivo propósito de manter as reservas em patamares que assegurem a manutenção do regime de liberdade cambial. O efeito é perverso porque a impressão que se tem é a de pagar juros em troca de nada, a fim de permanecermos em harmonia com as tendências de globalização presentes no cenário mundial, enquanto a dívida interna expande-se em progressão geométrica.

545. O risco do banco estrangeiro consiste na possibilidade do Brasil sacar as reservas do sistema bancário internacional e aplicá-las, por exemplo, em ouro ou títulos do tesouro dos países desenvolvidos – nessa hipótese, a existência da porta das Contas CC5, permitiria uma resposta imediata para o repatriamento de capitais.

546. O art. 8º do Estatuto do Fundo Monetário Internacional prevê o regime de ampla liberdade cambial, que vem sendo seguido, na prática, pelo Brasil, embora não tenha havido a adesão formal (vide Vol. 6, fls. 73/74).

547. Comentada a vinculação das Contas CC5 com a política cambial externa, cumpre discutir os efeitos da fiscalização no plano interno, sobre o mercado paralelo de moeda estrangeira e relativamente ao trânsito de recursos originários de atividades ilícitas.

548. É fato que o MCTF e as Contas CC5 encolheram o mercado paralelo, hoje restrito a transações de pequeno vulto. Por outro lado, a mecânica das Contas CC5 e sua forma de fiscalização não evitam a possibilidade de seu uso para transferir recursos obtidos com narcotráfico, contrabando, corrupção e demais crimes previstos na Lei da Lavagem do Dinheiro, além dos sonegadores de impostos.

549. Uma fiscalização rigorosa sobre as Contas CC5 acarretaria os efeitos de aumentar a insegurança dos capitais especulativos, fuga do dinheiro sujo e alguma revitalização do mercado paralelo. Em ocasiões especiais em que foi preciso optar entre a fiscalização e a política cambial, o Banco Central escolheu esta última, conforme depreende-se dos seguintes fatos:

. em abril de 1996, quando a Circular 2.677 eliminou a possibilidade de depósitos em CC5 sem identificação, o paralelo começou a subir e o Banco Central decidiu voltar a permitir esses depósitos em Foz do Iguaçu, mediante autorizações especiais, concedidas ainda no mês de edição da Circular;

. em setembro de 1998, em uma crise cambial na qual acentuava-se a perda de divisas, a imprensa noticiou que o Banco Central enviou fiscais às instituições financeiras, com a intenção de apertar a fiscalização das CC5 e, ao constatar a reação adversa do mercado, suspendeu tais fiscalizações, determinando a volta dos fiscais à Brasília, segundo entrevistas com técnicos do DECAM.

550. A sistemática implementada para as transferências é permissiva, relegando a segundo plano o controle e a fiscalização, pelas seguintes razões:

. a fiscalização é feita após a realização das operações, razão pela qual não há como impedir ou suspender as transferências suspeitas;

. a fiscalização cambial só age se houver evidência razoável de irregularidade, encontrada incidentalmente, no âmbito do exercício de suas atribuições (vide itens 447/448 e 530);

. as operações podem ser realizadas em qualquer parte do território nacional, por qualquer banco autorizado a operar no MCTF (item 97);

. não há cooperação ou articulação entre os órgãos de fiscalização (item 4.6.1);

. a concessão das autorizações especiais de Foz do Iguaçu, inclusive a bancos de pequeno porte.

CONCESSÃO DAS AUTORIZAÇÕES ESPECIAIS

551. Em abril de 1996, para garantir que as autorizações especiais fossem utilizadas para atender apenas ao comércio de fronteira, o Banco Central informou ter recorrido à Portaria MF 061, de 1994, editada para o controle do porte em espécie de valores possuídos por viajantes, a qual passaria a ser utilizada também para controlar o fluxo financeiro dos carros-fortes que transportavam os reais provenientes do comércio de Ciudad del Leste.

552. A forma escolhida pelo Banco Central para assegurar que os depósitos em espécie promovidos em Foz do Iguaçu fossem provenientes do comércio de fronteira, descrita a seguir, apresentou problemas de aplicação prática e duvidoso amparo legal.

1.451. LEGALIDADE DAS AUTORIZAÇÕES ESPECIAIS

553. O art. 65 da Lei 9.069 (Lei do Plano Real), de 29/06/95, posterior à Portaria, determinava que o ingresso e saída do país de moeda nacional e estrangeira, em valores superiores a R\$ 10 mil, fosse processada exclusivamente através de transferência bancária (grifos nossos):

“Art. 65 – O ingresso no País e a saída do País, de moeda nacional e estrangeira, serão processados exclusivamente através de transferência bancária, cabendo ao estabelecimento bancário a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.

§ 1º – Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores:

D) quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

II) quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

III) quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente;

§ 2º – O Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes do Presidente da República, regulamentará o disposto neste artigo, dispondo, inclusive, sobre os limites e as condições de ingresso no País e saída do País da moeda nacional.

554. O § 2º atribuiu ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes do Presidente da República, a regulamentação do disposto no artigo.

555. A Portaria foi editada em fevereiro de 1994, pelo Ministro da Fazenda, porém a Lei posterior não previa sua competência para normatizar o assunto, reservada ao CMN, segundo diretrizes do Presidente da República.

556. É oportuno ressaltar uma segunda inconsistência relativa ao fato da Portaria tratar apenas de viajantes e não de carros-fortes. Refere-se ao porte de moeda em espécie por viajantes e não ao transporte de valores, sendo portanto inaplicável à finalidade que levou o Banco Central a recorrer a ela, fato admitido pelo Banco Central (Vol. 3, fl. 116, item 2).

557. Questionado pela Receita sobre esses aspectos, o Chefe do DECAM discorreu sobre o assunto e solicitou que os postos de fronteira terrestre passassem a acolher as Declarações, incluindo aquelas relativas a carros-fortes (vide Ofício DECAM/GABIN 96/056, de 13/05/96, Vol. 3, fls. 117/118, dirigido ao Coordenador da Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro da Secretaria da Receita Federal – COANA, Sr. Otacílio Dantas Cartaxo).

558. A Receita parece ter acatado a solicitação, pelo menos até agosto de 1997, quando a COANA consultou a PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, solicitando posicionamento sobre:

- a) a colisão da Portaria MF 61/94 com o art. 65, da Lei do Real;
- b) a possibilidade de aplicação da Portaria MF 61/94 a carros-fortes;
- c) a competência do CMN “para estabelecer outros limites, que não os determinados na Lei, para porte de valores em espécie”, em vista da possibilidade de ocorrer a regulamentação prevista no § 2º, do art. 65, da Lei do Real.

559. A PGFN pronunciou-se sobre o assunto, primeiramente no Parecer 1.354/97, de 21/08/97 (Vol. 3, fls. 119/123), confirmando a vedação legal e, em decorrência, restava prejudicado o questionamento relativo ao item “b” acima, tendo adotado interpretação restritiva, relativamente aos limites do item “c”.

560. O DEJUR solicitou o reexame do Parecer 1.354/97 em 30/09/97, tendo a PGFN emitido o Parecer 1.641/97, de 06/10/97 (Vol. 3, fls. 124/126), no qual defendia-se uma interpretação extensiva para o item “c” (ambos os Pareceres são de autoria do Procurador Luciano Corrêa Gomes), sem nova manifestação sobre os demais itens.

561. Contudo, restritiva ou extensiva, o fato é que o item “c” tratava de uma discussão no plano teórico, pois na prática, o CMN não havia editado a regulamentação do art. 65 da Lei 9.069/95, vindo a fazê-lo apenas em 30/07/98, com a edição da Resolução 2.524 (Vol. 1, fls. 198/200), significando que, ao menos até esta data, parece configurada a ocorrência da violação da Lei para os depósitos em espécie efetuados com base nas autorizações especiais concedidas pelo Banco Central a agências bancárias de Foz do Iguaçu.

“RESOLUÇÃO Nº 2.524

Estabelece normas para declaração de porte e de transporte de moeda nacional e estrangeira.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei 4.595, de 31/12/64, torna público que o CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, em sessão realizada em 30/07/98, e tendo em vista o disposto no art. 65, § 2º da Lei nº 9.069, de 30/06/95,

RESOLVEU:

Art. 1º As pessoas físicas que ingressarem no País ou dele saírem com recursos em moeda nacional ou estrangeira em montante superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou ao seu equivalente em outras moedas, nos termos do inciso III do § 1º. do art. 65 da Lei nº 9.069/95, devem apresentar à unidade da Secretaria da Receita Federal que jurisdicione o local de sua entrada no País ou de sua saída do País, declaração relativa aos valores em espécie, em cheques e em “traveller’s cheques” que estiver portando, na forma estabelecida pelo Ministro de Estado da Fazenda.”

“Art. 2º As empresas habilitadas a realizar transporte internacional de valores, quando ingressarem no País ou dele saírem transportando recursos em montante superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou ao seu equivalente em outras moedas, nos termos do inciso III do § 1º do art. 65 da Lei nº 9.069/95, devem observar os seguintes procedimentos:” (grifos nossos).

562. A Resolução previa que o ingresso no país de valores em espécie, superiores a R\$ 10 mil, em cheques ou em “traveller’s cheques” deve ter como destinatário um banco autorizado/credenciado a operar em câmbio no país. O art. 1º da Resolução trata os viajantes como pessoas físicas e o art. 2º refere-se especificamente ao trânsito de carros-fortes, tendo o CMN implicitamente admitido a necessidade de diferenciação de porte e transporte, bem como a inocuidade da Portaria MF 61/94 para efeito de controle de carros-fortes.

563. Em seguida, a Secretaria da Receita Federal editou a Instrução Normativa SRF nº 120, de 15 de outubro de 1998, que passou a vigorar em 01/12/98, regulamentando o disposto na Resolução CMN 2.524, tendo instituído a Declaração de Porte de Valores – DPV.

564. A Lei atribuiu ao CMN a função de regulamentar o artigo e não de revogá-lo com uma Resolução. Se a intenção da Lei era estabelecer determinado limite máximo para o ingresso e saída no país de moeda nacional ou estrangeira, poderia o CMN suprimi-lo?

565. Isso posto, concluímos pela existência de indícios que :

a) as autorizações especiais eram ilegais, à época em que foram concedidas, por violarem o art. 65 da Lei do Real, em função de autorizarem o ingresso no país de moeda em espécie, acima dos limites previstos na Lei, não processado por transferência bancária;

b) a Portaria MF 061/94 era inaplicável para o controle de carros-fortes;

c) a Resolução CMN 2.524/98 revogou o art. 65 da Lei 9.069/95, ao pretender regulamentar os limites extinguindo-os, sendo, portanto, normativo inócuo.

1.4.52. CONTROLE DE CARROS-FORTE (PORTARIA MF 61/94)

566. O aspecto da legalidade é sempre importante, porém cumpre examinar também os atos praticados e que se deixaram de praticar para atingir a finalidade de controle dos carros-fortes, visando lançar luzes sobre as intenções do Banco Central, quando escolheu a forma de assegurar que os depósitos em Contas CC5 eram provenientes do comércio com o Paraguai.

567. No nosso entender, levando em conta a realidade do país, é complicado pretender um controle que dependa da retenção de carros-fortes que cruzam a Ponte da

Amizade, para serem abertos, a fim de que fiscais da Receita passassem horas contando o dinheiro transportado. Isso em uma região de fronteira, onde são notórios o contrabando e a dificuldade para combater a corrupção de agentes do poder público, em função da movimentação de imensas somas.

568. A Secretaria da Receita Federal confirmou ao TCU a impossibilidade de conferência física do numerário transportado, em vista da inadequação das instalações existentes e da ausência de esquema de segurança que garanta a realização de tais tarefas sem riscos, especialmente de assaltos (vide item 2.6.2).

569. A fiscalização na Ponte da Amizade só abre carros-fortes quando o transportador declara que estão vazios, tendo promovido uma única apreensão de 280 milhões de guaranis. Nos demais casos, a fiscalização limita-se a exigir a apresentação da Declaração de Porte e confere seus aspectos formais (item 225).

570. A Receita não informou se deu ciência ao Banco Central a respeito da impossibilidade de aplicação do controle pretendido e a razão pela qual vinha aceitando que as declarações fossem apresentadas na Delegacia Regional, quando o controle só fazia sentido se exercido no posto alfandegário. Quanto ao controle das Declarações de Porte, o Banco Central informou que são apenas arquivadas (Vol. 3, fl. 116, item 2).

571. Por fim, cumpre-nos indagar a razão pela qual o Banco Central deixou de utilizar uma alternativa de controle que preservaria o estrito respeito ao disposto no art. 65 da Lei do Real. O Banco do Brasil mantém agência em Ciudad del Leste, que poderia acolher os depósitos dos reais, controlar sua origem, manter registros fidedignos de seu volume e remetê-los regularmente ao Brasil, pela via bancária, procedimento que traria maior segurança ao controle e atenderia aos requisitos legais.

572. Com essa alternativa, não haveria necessidade alguma da Receita abrir carros-fortes oriundos do Paraguai e nem prejuízo ao comércio fronteiriço, prescindindo-se do esquema inadequado de controle ao qual o Banco Central recorreu.

573. A dúvida final é: admitido o conhecimento da inoperância do controle de carros-fortes e sabendo pelo SISBACEN do discrepante volume de reais depositados em espécie, via autorizações especiais, ao longo de quase três anos, por que razão o Banco Central não adotou medidas para corrigir as distorções?

1.4.53. AUSÊNCIA DE PENALIDADES

574. Solicitamos ao Banco Central a data, número e estágio dos PA eventualmente instaurados contra os bancos, cujas agências de Foz do Iguaçu receberam autorizações especiais (Vol. 3, fl. 84, item 5).

575. O DECAM e o DEPAD informaram que só havia um, contra o Banco do Brasil, instaurado em 1997 (PA 97/150 originado do PT 97/00751149), ainda não concluído e em fase de análise das defesas apresentadas. Quanto aos demais bancos, Banestado, Bemge e Araucária, os processos estão constituídos com base na mesma documentação dos 14 volumes do processo do Banco do Brasil, não estando ainda formalizados com número de protocolo (Vol. 3, fl. 102, item 5 e fl. 105, item 3).

576. Considerando que o Banco Central não forneceu à equipe de auditoria o acesso formal aos processos, não foi possível examinar eventuais falhas em seu

andamento, cumprindo-nos mencionar tão somente que o Banco Central detectou muitas irregularidades a partir de julho de 1996, tendo decorrido 30 meses até o presente, sem que houvesse a aplicação efetiva de penalidades administrativas aos bancos.

577. Essas mesmas irregularidades foram comunicadas ao Ministério Público em abril de 1997, nove meses depois de detectadas, tendo a imprensa associado o ato da denúncia às descobertas da CPI dos Precatórios, que havia encontrado operações superiores a R\$ 1 bilhão escoando via Foz do Iguaçu.

ARGUMENTAÇÃO DO BANCO CENTRAL

578. Os técnicos do Banco Central defendem as Contas CC5 com os seguintes argumentos:

- . há dinheiro de origem ilícita circulando também em cadernetas de poupança, fundos de investimento, imóveis e muitas outras aplicações;

- . mantendo-se a porta aberta, o dinheiro sai, mas retorna, o que não ocorreria se a porta de saída recebesse amarras;

- . o crime organizado sempre teve êxito em proceder às remessas desses recursos ao exterior, tal como ocorre em outros países e, não fosse as CC5, retornariam as práticas de antes, de superfaturamento de importações, subfaturamento de exportações e outras operações irregulares, cujo controle dependeria da Secretaria da Receita Federal e do Departamento de Polícia Federal, órgãos que supõe-se não se encontrarem aparelhados no nível necessário para fiscalizar tais práticas;

- . com as CC5, pelo menos a política cambial tem acesso às estatísticas do fluxo financeiro;

- . os controles existentes oferecem meios de identificar e rastrear os recursos, tendo permitido que o Banco Central prestasse informações de qualidade à CPI dos precatórios, por exemplo;

- . o Brasil é o único país a dispor de registro on-line das operações;

- . a volta do mercado paralelo seria um retrocesso para a política econômica.

579. Desde a implantação do MCTF, prevaleceu no Banco Central uma visão pragmática relativamente à movimentação financeira de recursos de origem ignorada, no sentido de trazê-la para dentro dos controles e estatísticas governamentais, partindo-se do princípio de que o poder público ainda não reúne condições de impedir essa movimentação.

580. A função do Banco Central é controlar a moeda e a política cambial, não lhe sendo imputável a atribuição de atuar diretamente em funções que seriam da Receita ou Polícia Federal.

581. O Banco Central afirmou na Cartilha CC5 que é responsável pelo caminhão, não pela carga, deixando claro que sua função é conduzir o trânsito de recursos, mas não de verificar a origem do que passa pelas fronteiras do país. Contudo, além do caminhão, o Banco Central criou as estradas, estendeu-as a todo o país, controla postos de pedágio e guarda os recibos em seus computadores.

582. O ponto focal da questão das CC5 são os pruridos decorrentes do Banco Central ser o administrador de uma sistemática de movimentações financeiras com o

exterior, que propicia seu uso por pessoas que apresentam problemas para comprovar a origem dos recursos.

583. Ao optar por centralizar os controles informatizados no Banco Central e não na Receita e/ou Polícia Federal, o Poder Executivo assumiu um posicionamento favorável ao lado financista da questão.

584. Assim, sem entrar no mérito da política cambial ou da importância do dinheiro sujo para a economia e partindo de outro ponto de vista, de que a sistemática de controle das CC5 deveria contribuir para evitar a circulação de recursos obtidos em atividades ilícitas, a contraposição a essa argumentação pode reunir os seguintes argumentos:

- . embora seja uma realidade a existência de recursos de origem ilícita aplicados até mesmo em caderneta de poupança, a eventual descoberta e recuperação desses recursos torna-se bem mais difícil se os mesmos são enviados para fora do país;

- . se os criminosos sempre encontram maneiras de fazer as remessas, a providência a ser adotada pelo poder público é reforçar ou aprimorar os controles e não conceder facilidades oficiais para o trânsito dos recursos;

- . o registro on-line das operações pouco adianta se a fiscalização é feita a posteriori;

- . o aperto nos controles não faria ressurgir o mercado paralelo de moeda, tal como era antes, tendo em vista que seria utilizado apenas por pessoas desonestas, o que facilitaria a fiscalização.

CONCLUSÕES

585. Preliminarmente, cumpre-nos ressaltar que a equipe de auditoria não teve oportunidade de discutir os detalhes do trabalho com os especialistas do DECAM, o que era importante, em vista da complexidade da matéria. Essa etapa foi realizada formalmente, por meio de manifestação expressa dos técnicos do DECAM (vide item 1.4.3).

586. Por meio das contas CC5 escoaram para fora do país aproximadamente US\$ 84 bilhões líquidos de 1991 a 1998 (item 283).

587. Em 1998, até 27 de novembro, o valor líquido das saídas de moeda estrangeira atingiu a R\$ 23,2 bilhões (item 283), 91,6% dos quais intermediados por cerca de 205 contas CC5 de bancos não-residentes (item 286).

588. Relativamente ao banco de dados fornecido pelo Banco Central (item 279), abrangendo apenas as operações de valor superior a R\$ 500 mil, exclusivamente realizadas por bancos não-residentes (subtítulo 03), no período de 01/07/96 a 27/11/98, observa-se que:

- . tipo de depositante em CC5 – 95% dos depositantes são pessoas jurídicas e 5%, pessoas físicas (item 311);

- . concentração das operações – do total de R\$ 60,0 bilhões depositados em Contas CC5, aproximadamente R\$ 39,2 bilhões ou 65% foram efetuados por 137 pessoas físicas e jurídicas (item 314). Em Foz do Iguaçu, apenas 4 pessoas jurídicas promoveram 2.592 operações de depósito no valor de R\$ 8,5 bilhões;

. bancos não-residentes – cerca de 93,4% das operações de câmbio foram intermediadas por bancos não-residentes com sedes localizadas nas Bahamas (38,8%), Uruguai (24,9%) e Paraguai (22,7%), vindo a seguir os Estados Unidos (7,0%) (item 310);

. destino das operações – relativamente ao total de R\$ 60,0 bilhões dos depósitos em Contas CC5, os principais destinos declarados pelos transferentes foram Bahamas com R\$ 13,7 bilhões, Paraguai com R\$ 12,0 bilhões, Estados Unidos com R\$ 9,0 bilhões, Cayman com R\$ 7,7 bilhões e Uruguai com R\$ 5,1 bilhões – países para onde destiraram-se 79,5% das operações (item 319).

POSTURAPERMISSIVADOPODERPÚBLICO

589. O principal problema das Contas CC5 é a movimentação com o exterior de recursos de origem ignorada.

590. Normalmente, seria competência da equipe de auditoria verificar se as atribuições legais dos órgãos de fiscalização estão sendo cumpridas. Contudo, no caso das Contas CC5, cada órgão ou unidade administrativa tem posicionamento próprio sobre a questão e delimita seu campo de atuação, segundo esse entendimento (item 4.2).

591. Seria contraproducente esmiuçar a discussão sobre essas atribuições, visto que a questão das Contas CC5 não depende de este ou aquele órgão adotar tal ou qual providência, em razão da eficácia da ação fiscalizatória estar condicionada à articulação de vários órgãos, bem como pelo fato do maior ou menor rigor da fiscalização gerar reflexos nos objetivos de política econômica e cambial.

592. Esses fatores elevam a questão a um plano superior, de onde emanam as decisões de política econômica, cambial e, também, as relativas à promoção ou não da articulação das ações entre órgãos como Banco Central, Receita e Polícia Federal.

593. Evidentemente, essas decisões não são tomadas no âmbito do Banco Central, que executa e normatiza as diretrizes traçadas pelo Conselho Monetário Nacional e Ministério da Fazenda, conforme orientação da Presidência da República, que teria a responsabilidade de implementar a articulação dos vários órgãos de fiscalização do Poder Público.

594. Desde a implementação do MCTF em 1989, o Poder Executivo vem adotando uma postura permissiva, relativamente ao aspecto do controle dos recursos de origem duvidosa que transitam nas Contas CC5, não sendo adequado separar a atividade de fiscalização da sistemática instituída para as movimentações financeiras, visto que aquela depende desta.

595. As normas em vigor delegam ampla competência para o Conselho Monetário Nacional decidir sobre matéria cambial (item 85), havendo indícios de que as ações e omissões do governo indicam a opção de privilegiar o lado financista (item 583), levando em conta a importância do dinheiro sujo para a economia brasileira e dos capitais especulativos para a política cambial, que justificariam manter as portas financeiras totalmente abertas.

596. Em março de 1998, o Congresso deu o primeiro passo em direção a outro tipo de postura, ao apoiar os esforços de cooperação para o combate aos fluxos

financeiros ilícitos, que vêm sendo desenvolvidos no mundo, desde a Convenção de Viena, em 1988, mediante a aprovação da Lei da Lavagem de Dinheiro, regulamentada em outubro de 1998 (item 2.8).

597. Como conseqüências dessa lei, a situação poderá mudar a partir de 01/03/99, quando entrar em vigor a Carta-Circular do Banco Central, elaborada em articulação com o COAF, que obriga as instituições financeiras a comunicarem as operações suspeitas à Autarquia, em 24 horas, sob penas que podem chegar à cassação da autorização de funcionamento (item 4.5.7).

598. Abstraindo-se óbices de origem legal que possam advir da interpretação de algumas normas esparsas sobre matéria cambial, o exame dos controles instituídos sobre o trânsito de capitais, via Contas CC5, depende da ótica adotada em relação ao aspecto da permissividade, se positiva ou negativa, razão que imprime polêmica ao assunto.

599. Partindo do pressuposto de que os objetivos e diretrizes de ordem política constituem justificativas plausíveis para a permissividade da mecânica e fiscalização das Contas CC5, o exame da fragilidade dos controles passa a representar aspecto de menor importância.

600. De outro lado, seguindo a argumentação de que é função de governo combater o fluxo de recursos com o exterior, de origem ignorada, não importando se isso possa resultar em prejuízo para a política econômica ou cambial, nesse caso a fragilidade dos controles assume outra face para o presente trabalho, sendo tema do item 6.2.

601. Embora o administrador deva cumprir o disposto nas normas, a necessidade desse discernimento deve-se ao fato das leis definirem os crimes, mas não especificam claramente quem deve combatê-los e de que forma, situação que sofreu alguma alteração com a edição da Lei da Lavagem do Dinheiro.

602. No caso das Contas CC5, o combate às irregularidades exige o concurso de vários órgãos de fiscalização em ações integradas. Não havendo a intenção nem a obrigação legal do governo central articular tais ações, os agentes de fiscalização perdem-se em um “jogo de empurra”, cada qual encastelado nos limites legais de suas atribuições (item 4.2).

603. As deficiências das leis que regem os sigilos bancário e fiscal incentivam esse “jogo”, prevalecendo um excessivo rigor na sua interpretação, havendo reservas quanto à transferência de informações para outra instituição do Poder Público, com o objetivo de subsidiar a atividade de fiscalização.

604. O Banco Central, por exemplo, entende que tem a obrigação de comunicar à autoridade competente os indícios de crimes, somente quando deles tomar conhecimento, incidentalmente, no exercício de suas atribuições (item 357 e 448).

605. Não há notícia de que a Receita Federal promova investigações por conta própria, com base no amplo poder que lhe foi delegado pelo artigo 8º da Lei 8.021/90, tendo informado que aguarda a conclusão dos inquéritos promovidos pela Polícia Federal (itens 389 e 223).

606. Opera-se uma inversão de valores, com o temor instalando-se, não nas organizações criminosas, mas nos agentes da fiscalização, que alimentam o receio de serem processados por quebras de sigilo (itens 522/523).

607. Não havendo interferência nessa questão por parte do governo, os órgãos subordinados evitam iniciativas isoladas que impliquem em riscos judiciais, razão pela qual as transferências vêm sendo realizadas sem consulta prévia aos órgãos de fiscalização, não tendo o Banco Central meios de conhecer o perfil do transferente, a origem de seu patrimônio e renda, ou sua ficha policial no Brasil ou no exterior.

FRAGILIDADE DOS CONTROLES

608. Esse item pretende abordar aspectos que caracterizam indícios de permissividade da sistemática instituída para as Contas CC5, as conseqüências para a fiscalização e suas deficiências, sem entrar no mérito de política cambial ou econômica.

609. Em um país de concentração de renda elevada, são poucos os que possuem condições de efetuar transferências internacionais acima de R\$ 500 mil. O número de pessoas físicas e jurídicas que efetuaram tais remessas no período de 01/07/96 a 27/11/98 alcançou 1.849 (item 312).

610. Os arquivos do Banco Central indicam que metade das operações acima de R\$ 500 mil foi promovida por 54 pessoas, que realizaram 7.435 depósitos no valor de R\$ 31,1 bilhões. Em Foz do Iguaçu, apenas 4 delas promoveram 2.592 depósitos no valor de R\$ 8,5 bilhões (item 313).

611. Os bancos conhecem seus clientes e a Receita Federal sabe quem detém patrimônio ou renda para promover remessas acima de tal valor.

612. Por essas razões, uma medida mínima de controle, que não foi adotada, seria solicitar aos bancos e a Receita Federal que informassem, previamente, as pessoas que dispusessem de capacidade financeira para promover remessas de elevado valor, providência que evitaria a disseminação de “laranjas”, permitindo breçar operações suspeitas, antes que fossem realizadas (item 528).

613. A mecânica implementada para as transferências efetuadas via Contas CC5 relegou a segundo plano o aspecto do controle, ao instituir-se uma sistemática que inviabilizou a eficácia de fiscalização a priori – apta a suspender ou cancelar operações com suspeitas de irregularidades.

614. O Banco Central diz que a responsabilidade do controle é dos bancos, tendo o Diretor de Fiscalização do Banco Central ressaltado a conivência de bancos e gerentes na abertura de “contas fantasma” e o uso da rede bancária por “laranjas”, em palestra proferida no 1º Seminário Internacional Sobre Lavagem de Dinheiro, em 04/12/98 (item 482).

615. Se a lógica instituída para a fiscalização é deixá-la a cargo dos bancos, seria de se esperar que o Poder Público dispusesse de meios eficazes para verificar seu cumprimento. Para tanto, o governo precisaria ter em seus computadores informações mínimas sobre as transferências e Contas CC5, que permitissem reduzir a dependência de obtê-las via fiscalizações in loco.

616. Até a edição da Resolução 1.946, em julho de 1992, o Banco Central não dispunha em seus computadores de informações sobre as operações, além das

financeiras. De 1992 até 1996, os bancos passaram a ser obrigados a informar a origem e o destino das operações, porém, a sistemática de controle implementada tinha falhas de concepção, que dificultavam a fiscalização (itens 145/150). De abril de 1996 em diante, embora as falhas tenham sido corrigidas com a edição da Circular 2.677, as autorizações especiais abriram uma brecha em Foz do Iguaçu, que passou a ser o principal porto escoadouro dos recursos de origem ignorada (item 191).

617. Assim, o Banco Central passou a reunir condições mais efetivas de fiscalização, pelo menos a partir de abril de 1996, passando a efetuar comunicações à Receita Federal e ao Ministério Público (item 473), ao deparar-se, incidentalmente, no curso de suas atribuições de fiscalização, com movimentações financeiras de valor elevado por parte de pessoas com renda e ocupação modestas informadas ao banco (“laranjas”).

618. Ou seja, em se tratando de “laranjas”, o Banco Central não pune o banco diretamente, por maior que seja a evidência, tendo em vista entender não se encontrar em sua esfera de atribuições constatar a insuficiência do patrimônio ou renda do “laranja”, em vista da remota possibilidade de haver uma explicação (itens 359 e 374).

619. O banco só é punido diretamente quando há falhas evidentes ou grosseiras no cadastro do cliente, razão pela qual são poucos os processos para apurar as irregularidades no cumprimento da Resolução 2.025/93, que é observada pela maior parte dos “laranjas” (itens 483/486).

620. Atendendo à diligência promovida pelo TCU, a Receita Federal acrescentou pouco sobre os procedimentos que adota relativos às comunicações do Banco Central, tendo dado notícia da conclusão de quatro casos, informando que os procedimentos fiscais dependiam da conclusão dos inquéritos policiais e da obtenção de autorização judicial para ter acesso à documentação bancária dos envolvidos (item 2.7.2).

621. A rigor, a Receita poderia informar ao Banco Central se o transferente reúne ou não condições de patrimônio e renda para efetuar as transferências, fator de suma importância para efeito de punição do banco e que depende apenas de uma simples consulta ao seu banco de dados.

622. Há indícios de que não ocorrem tais comunicações por parte da Receita Federal (itens 373/375).

623. O fato informado é o de que a Receita aguarda o rastreamento da Polícia Federal (item 223), que padece de falta de apoio do governo, sob a forma de recursos humanos e materiais, para obter resultados (item 240).

624. Os delegados representam ao juiz pela quebra dos sigilos bancário e fiscal, obtendo decisão judicial nesse sentido, repetindo o processo quando surge a necessidade de estender o rastreamento a outras pessoas (itens 238/239).

625. A morosidade nos levantamentos pode aumentar quando os bancos fornecem informações incompletas e/ou ilegíveis, o que implica em solicitá-las novamente, processo que pode consumir meses.

626. O rastreamento é um trabalho árido, metuculoso e que pode não chegar a resultado algum ou estender-se no tempo e no território nacional, conforme o caminho percorrido pelos recursos e a quantidade de contas correntes envolvidas na cadeia, dependendo de vários bancos fornecerem informações corretas, pois o Banco Central não tem a atribuição de fiscalizar a fidedignidade desses dados, limitando-se a centralizar as funções de repassar aos bancos as solicitações e receber os extratos bancários, que encaminha ao DPF.

627. Por tais razões o empenho da Divisão de Crime Organizado e Inquéritos Especiais ainda não se concretizou em resultados apreciáveis (item 500).

628. Assim, os bancos que admitem “laranjas” como correntistas são os responsáveis pelo fornecimento das informações que podem levar à sua própria punição, existindo a hipótese ou possibilidade do banco omitir informações, preferindo correr esse risco a admitir que aceitou operações irregulares, fórmula que só pode conduzir à impunidade.

629. Enfim, as comunicações do Banco Central podem ainda não ter resultado em quaisquer conseqüências para os bancos que admitiram “laranjas” como correntistas, não havendo notícias de resultados palpáveis ou punições exemplares (item 5.2.3).

630. O art. 8º da Lei 8.021/90 atribuiu à Receita Federal o acesso a informações amparadas pelo sigilo bancário, porém o Banco Central não reconhece a constitucionalidade do artigo e, do lado da Receita, parece não haver oposição a esse entendimento (itens 389/390).

631. Outros pontos indicam a fragilidade do controle das CC5, tais como:

- . em determinadas ocasiões de crise, a fiscalização foi suspensa quando atrapalhava os objetivos da política cambial (item 549);

- . se estiverem corretos os mapas estatísticos de valores fiscalizados, fornecidos à equipe de auditoria pelo Banco Central, a análise dos números conduz à conclusão de inoperância da fiscalização (item 462);

- . há poucos fiscais de câmbio, notadamente em Curitiba, que conta com apenas 13 (item 336);

- . no Manual de Procedimentos e Rotinas, não constatamos a existência de diretrizes específicas, tratando de procedimentos para coibir a ação de “laranjas” (itens 423/424);

- . o DECAM não informou sobre a existência de uma sistemática de seleção de operações a serem fiscalizadas, baseada em processo de amostragem, cujos critérios possam ser conferidos ou controlados, dependendo de decisões pessoais de servidores comissionados (itens 419/420).

632. Da forma como as atribuições encontram-se segmentadas e dada a falta de articulação, recursos e cooperação entre os órgãos públicos, opera-se o incentivo às transferências financeiras com o exterior, oriundas de atividades ilícitas.

ESQUEMA DE FOZ DO IGUAÇU

633. As estimativas, embora imprecisas, sinalizam que o comércio de Foz não supera a R\$ 3 bilhões anuais. O banco de dados fornecido pelo Banco Central à

equipe de auditoria, que contempla apenas operações superiores a R\$ 500 mil, revela que a média anual de saídas de moeda estrangeira em operações de câmbio é superior a R\$ 6 bilhões – o que leva à pergunta sobre a origem da diferença.

634. O esquema de Foz do Iguaçu baseia-se nos depósitos em Contas CC5 em espécie, sem identificação de origem.

635. A primeira norma a cortar essa permissão foi a Resolução 1.946/92, cujo art. 1º determinava a identificação dos responsáveis por pagamentos ou recebimentos em espécie, em valores superiores a US\$ 10 mil. Entretanto, um mês depois, o art. 4º da Carta-Circular 2.307, de 27/08/92, avisava aos bancos que o artigo não estava valendo para operações em espécie, tendo o Banco Central revogado uma Resolução do CMN utilizando uma simples Circular.

636. A segunda, foi o art. 65 da Lei 9.069 (Lei do Plano Real), de 29/06/95, que determinava a identificação das partes e o uso da via bancária para todo ingresso e saída de moeda estrangeira no país, em valores superiores a R\$ 10 mil.

637. A terceira norma nesse sentido foi a Circular 2.677/96, cujas restrições foram contornadas no mesmo mês de sua edição, por meio da concessão de autorizações especiais pelo Banco Central a agências de cinco bancos em Foz do Iguaçu, colidindo com a Lei do Real.

638. Assim, a região de Foz do Iguaçu nunca deixou de realizá-las, com amparo do Banco Central, transformando-se no foco geográfico dos crimes previstos na Lei da Lavagem de Dinheiro.

639. A sistemática de controle implementada pelo Banco Central para assegurar que os depósitos em espécie fossem provenientes do comércio de fronteira não atingiu a finalidade a que se propunha.

640. Para efetuar o controle dos carros-fortes que cruzavam a Ponte da Amizade transportando os reais gastos no comércio de fronteira, recorreu-se a uma Portaria do Ministério da Fazenda que não tratava de carros-fortes, mas de porte em espécie de viajantes. Ainda que houvesse sido editada uma norma apropriada, a opção de controle foi colocar sobre os ombros da Receita Federal a atribuição de parar os carros-fortes na Ponte da Amizade, para que o dinheiro fosse contado e conferido com a Declaração de Porte, procedimento que pode consumir horas, sem falar no problema da corrupção, que notoriamente atinge a fiscalização de postos de fronteira.

641. A Receita Federal informou ao TCU que só abre carros-fortes vazios, quando o transportador declara formal ou informalmente essa situação. As declarações formais não são utilizadas por parte do Banco Central para efeito de confronto com os depósitos em espécie, limitando-se a autarquias a arquivá-las.

642. Havia a opção de usar o Banco do Brasil em Ciudad del Leste para acolher e controlar esses depósitos, processando-se as operações por transferência bancária, conforme determinado na Lei 9.069/95, alternativa que deixou de ser utilizada.

643. Do lado brasileiro, o Banco do Brasil em Foz do Iguaçu consiste na caixa-forte que atende aos demais bancos, centralizando todo o movimento de grandes somas. Houvesse a intenção de priorizar o controle, o Banco Central não deveria ter

atendido às solicitações de bancos estaduais ou privados, permitindo que também acolhessem depósitos em espécie.

644. Um desses bancos, o Araucária, apresenta patrimônio líquido ao redor de R\$ 20 milhões e pode se tratar de um dos dois bancos no topo da lista dos mais ativos em Contas CC5, subtítulo 03, conforme indicado na tabela do item 3.3.1, com quase R\$ 5 bilhões de movimento em 15 meses – o que leva a crer na possibilidade de ser o único deles em que as CC5 podem constituir sua atividade principal.

645. Tendo o Banco Central constatado a inoperância do controle do trânsito de carros-fortes, deixou de adotar ou propor medidas tempestivas para sanar as falhas, algumas delas flagrantes, como os depósitos de imensos valores supostamente oriundos do Paraguai, cujos maços de dinheiro apresentavam cintas do Banco do Brasil, sacados em um guichê e depositados em outro.

646. O Banco Central tomou conhecimento dos problemas de Foz do Iguaçu em julho de 1996 e somente comunicou as irregularidades ao Ministério Público em abril de 1997, quando a CPI dos Precatórios permitiu transparecer à opinião pública que a região era a rota de fuga utilizada pelos esquemas de fraude.

647. Até o presente, apesar das constatações efetuadas pelo Banco Central, só há um processo administrativo instaurado, contra o Banco do Brasil de Foz do Iguaçu, que não foi concluído – inexistindo registro de punições contra instituições financeiras.

648. Embora haja poucos fiscais lotados na Delegacia Regional do Banco Central em Curitiba, distante de Foz do Iguaçu e com jurisdição que se estende a Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, o problema maior reside nas autorizações especiais e na mecânica das CC5, que inviabilizariam a fiscalização, ainda que o número de fiscais fosse aumentado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

649. Conforme exposto nos itens 590/600, o exame de mérito do presente processo depende do julgamento a ser firmado relativamente à questão da permissividade das Contas CC5, que vem favorecendo a prática de operações de câmbio não autorizadas, com o fim de promover evasão de divisas do País, crime previsto no art. 22 da Lei 7.492/86 (“Lei do Colarinho Branco”).

650. Preliminarmente, entendemos oportuno analisar a legalidade da concessão das autorizações especiais (itens 191/193 e 5.2.1), propondo-se, com base no inciso III do art. 31 da Instrução Normativa TCU 09/95, o seguinte encaminhamento:

. audiência prévia do ex-Diretor do Banco Central do Brasil, Sr. Gustavo Franco, e do Chefe do DECAM, Sr. José Maria Ferreira de Carvalho, na forma do art. 194, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c inciso II do art. 43 da Lei 8.443/92, para apresentação, no prazo de 15 (quinze) dias, das razões de justificativa para a concessão de autorizações especiais às agências de Foz do Iguaçu de cinco bancos para o acolhimento de depósitos em espécie, em valores superiores a R\$ 10 mil, sem identificação da origem dos recursos, contrariando o disposto no art. 65 da Lei 9.069/95.”

A 8ª Secex realizou as análises das audiências propostas pela Equipe de Auditoria, conforme fls. 325/345, da qual transcrevo trechos, *in verbis*:

“ ...

ESQUEMA DE FOZ DO IGUAÇU

42. Apesar das proibições de operações em espécie, sem identificação de origem, impostas em 1992 pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução CMN 1.946/92, em 1995 pela Lei do Real (Lei 9.069/95) e em 1996 pela Circular 2.677/96, a região de Foz do Iguaçu nunca deixou de realizá-las, transformando-se no foco geográfico dos crimes previstos na Lei da Lavagem de Dinheiro.

43. Entretanto, essas operações só vieram a público com as investigações da “CPI dos precatórios” que convergiram para a região de Foz do Iguaçu.

44. O Banco Central ofereceu denúncia ao Ministério Público por meio do Ofício BACEN PRESI-97/01048, DE 24/04/97 (Vol. 5, fls. 19/25), resultante de um trabalho de pesquisa e rastreamento com o objetivo de comunicar ao Ministério Público Federal práticas de ilícitos penais na cidade de Foz de Iguaçu, enquadradas no art. 22 da Lei 7.492/86 (“Lei do Colarinho Branco”).

45. Após constatar nos registros do SISBACEN um abrupto incremento de depósitos em espécie nas contas CC5 em Foz do Iguaçu, equivalentes ao triplo da estimativa inicial, o Banco Central designou alguns fiscais, em julho de 1996, para verificarem o que estava ocorrendo.

46. Conforme levantamento realizado pelos fiscais (Vol. 5, fls. 39/43), o volume de recursos depositados nas contas CC5 era incompatível com a quantidade de carros-fortes que transitavam diariamente de Ciudad del Leste para Foz do Iguaçu, trazendo Reais para depositar nas contas de não residentes. Dessa constatação exurgiram fortes indícios de que a maior parte dos reais em espécie depositados em Contas CC5 eram oriundos de saques de residentes no país e não de recursos provenientes de Ciudad del Leste.

47. Após uma segunda fiscalização, em setembro de 1996, os técnicos do Banco Central identificaram as irregularidades descritas abaixo, as quais foram comunicadas ao Ministério Público, em 24/04/97:

a) a quantidade de carros-fortes que descarregava reais na tesouraria do Banco do Brasil era muitas vezes superior a que cruzava a Ponte da Amizade, evidenciando que não provinham do Paraguai, mas sim do Brasil;

b) os valores em espécie depositados nas Contas CC5 no Banco do Brasil estavam acondicionados em maços com cintas do próprio Banco do Brasil, comprovando que eram sacados da tesouraria e redepósitos como provenientes de Ciudad del Leste;

c) as “Declarações de Porte de Valores em Espécie” não estavam sendo apresentadas pelas transportadoras à Alfândega, como exigido na Portaria MF 61/94, mas à Delegacia da Receita Federal em Foz, quando não era mais possível aferir sua veracidade.

48. Tais irregularidades evidenciaram a existência de um esquema destinado a promover evasão de divisas do país, sem autorização legal, utilizando o artifício de

ocultar a identidade dos responsáveis pela remessa, no intuito de dificultar o rastreamento dos recursos, como podemos verificar da descrição abaixo, constante do Relatório de Auditoria (fl. 43):

“Passo 1: Correntistas brasileiros de agências bancárias de Foz do Iguaçu, de reduzida renda e ocupação modesta declaradas no cadastro bancário, recebem depósitos de valores elevados em suas contas correntes comuns (por DOC, cheques, ordens de pagamento e transferências eletrônicas), provenientes de pessoas físicas e jurídicas correntistas de bancos situados em várias localidades do país;

Passo 2: Prepostos desses correntistas, munidos de cheques assinados por eles, promovem saques diários em espécie em suas agências bancárias, que os autorizam junto à tesouraria do Banco do Brasil, às vezes antes de haver a compensação bancária;

Passo 3: O numerário é acondicionado em maços cintados pelo Banco do Brasil e entregue à transportadora, na presença do preposto;

Passo 4: O dinheiro é depositado em Contas CC5 de bancos paraguaios, não constando do documento encaminhado pelo Banco Central ao Ministério Público informações a respeito do cumprimento pelos bancos brasileiros da determinação de não acatar depósitos superiores ao valor declarado à Alfândega, no documento “Declaração de Porte de Valores em Espécie”, que acompanha cada operação de depósito e deve ficar arquivado no banco;

Passo 5: Os bancos paraguaios e outros constantes das autorizações especiais utilizam os reais para adquirir dólares junto aos bancos brasileiros depositários, transferidos ao exterior e, em seguida, direcionados pelos bancos estrangeiros ao destino final, conforme instruções de seus clientes.”

49. Com relação à fiscalização a cargo da Receita Federal em resposta ao questionamento do Tribunal à Secretaria da Receita Federal esclareceu que a partir da comunicação do Banco Central foram instaurados diversos processos Administrativos e que:

. o controle sistematizado e informatizado de entrada e saída de carros-fortes foi implementado a partir de junho de 1996, a partir da identificação dos veículos e dos dados das “Declarações de Porte de Valores em Espécie”;

. o procedimento adotado pela fiscalização limita-se a exigir apresentação da declaração e conferência de seus aspectos formais;

. além da escassez de recursos para fazer face ao volume de atividades aduaneira, a maior dificuldade para o controle dos carros-fortes é a impossibilidade de conferência física do numerário transportado, seja pela inadequação das instalações existentes, seja pela ausência de esquema de segurança suficiente para garantir a realização de tais tarefas sem riscos, especialmente de assaltos;

. a fiscalização só é feita em carros-fortes vazios, quando não há apresentação da declaração (sob alegação de não estar transportando valores), ainda assim por amostragem.

50. Não houve esclarecimento acerca da etapa de conferência do valor indicado na Declaração de Porte de Valores com o efetivamente depositado nos bancos, procedimento que demonstraria o grau de ineficácia do controle implementado.

51. No âmbito do Ministério Público o Procurador-Geral da República, após receber o Ofício BACEN PRESI-97/01048, de 24/04/97 (Vol. 5, fls. 26), solicitou a instauração de Inquérito Policial ao Diretor-Geral da Polícia Federal, abriu o Processo PGR 08100.002622/97-61 e editou a Portaria 147, de 02/05/97 (Vol. 5, fl. 26), designando os Procuradores da República Alexandre Halfen da Porciúncula, Carlos Fernando dos Santos Lima e Néviton de Oliveira Batista Guedes para adotarem as medidas cabíveis no âmbito penal e oficiarem no Inquérito Policial.

52. A Procuradoria da República no estado do Paraná, Sra. Antonia Lélia Neves Sanches, editou a Portaria 072, de 16/05/97, instaurando o Inquérito Civil Público 001/97-PRDC/5º CA-PR para apurar os fatos.

53. Já na esfera da Polícia Federal foram instaurados aproximadamente 205 inquéritos policiais – IPL em tramitação na Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu, sob sigilo de Justiça (Vol. 5, fl. 15).

54. Durante os trabalhos de auditoria foram identificadas diversas fragilidades que dificultaram a atuação dos órgãos que tinham ingerência direta ou indireta sobre alguma etapa de fiscalização, senão vejamos:

- . inoperância do controle de carros-fortes por parte da Receita Federal, ou seja, não havia conferência entre os valores declarados e o montante de reais em espécie proveniente de Ciudad del Leste para Foz do Iguaçu;

- . em determinadas ocasiões de crise, a fiscalização foi suspensa quando atrapalhava os objetivos da política cambial; (Relatório de Auditoria – item 549);

- . se estiverem corretos os mapas estatístico de valores fiscalizados, fornecidos à equipe de auditoria pelo Banco Central, a análise dos números conduz à conclusão de inoperância da fiscalização (idem – item 462);

- . havia poucos fiscais de câmbio, notadamente em Curitiba, que contava com apenas 13 (idem – item 336);

- . no Manual de Procedimentos e Rotinas não foi constatada a existência de diretrizes específicas, tratando de procedimentos para coibir a ação de “laranjas” (idem – item 423/424);

- . O DECAM não informou sobre a existência de uma sistemática de seleção de operações a serem fiscalizadas, baseada em processo de amostragem, cujos critérios possam ser conferidos ou controlados, dependendo de decisões pessoais de servidores comissionados (idem – item 419/420).

55. Em relação às inúmeras falhas ocorridas envolvendo as Contas CC5 a Autoridade Monetária apresentou alguns argumentos no sentido de defender os mecanismos adotados, senão vejamos:

- . O Banco Central na Cartilha CC5 esclareceu que é responsável pelo caminho, não pela carga, deixando claro que sua função é conduzir o trânsito de recursos, mas não de verificar a origem do que passa pelas fronteiras do país. Contudo, além do caminho, o Bacen criou as estradas, estendeu-as a todo o país, controla os postos de pedágio e guarda os recibos em seus computadores;

- . há dinheiro de origem ilícita circulando também em cadernetas de poupança, fundos de investimento, imóveis e muitas outras aplicações;

. mantendo-se a porta aberta, o dinheiro sai, mas retorna, o que não ocorreria se a porta de saída recebesse amarras;

. o crime organizado sempre teve êxito em proceder às remessas desses recursos ao exterior, tal como ocorre em outros países e, não fosse as CC5, retornariam as práticas de antes, de superfaturamento de importações, subfaturamento de exportações e outras operações irregulares, cujo controle dependeria da Secretaria da Receita Federal e do Departamento de Polícia Federal, órgãos que supõe-se não se encontrarem aparelhados no nível necessário para fiscalizar tais práticas;

. com as CC5, pelo menos a política cambial tem acesso às estatísticas do fluxo financeiro;

. os controles existentes oferecem meios de identificar e rastrear os recursos, tendo permitido que o Banco Central prestasse informações de qualidade à CPI dos precatórios, por exemplo;

. o Brasil é o único país a dispor de registro *on-line* das operações;

. a volta do mercado paralelo seria um retrocesso para a política econômica.

56. A equipe de auditoria do Tribunal após examinar as ponderações do Bacen chegou às seguintes conclusões:

. embora seja uma realidade a existência de recursos de origem ilícita aplicados até mesmo em caderneta de poupança, a eventual descoberta e recuperação desses recursos torna-se bem mais difícil se os mesmos são enviados para fora do país;

. se os criminosos sempre encontram maneiras de fazer as remessas, a providência a ser adotada pelo poder público é reforçar ou aprimorar os controles e não conceder facilidades oficiais para o trânsito dos recursos;

. o registro *on-line* das operações pouco adianta se a fiscalização é feita *a posteriori*;

. o aperto nos controles não faria ressurgir o mercado paralelo de moeda, tal como era antes, tendo em vista que seria utilizado apenas por pessoas desonestas, o que facilitaria a fiscalização.

57. Fato é que, mesmo com todos os entraves existentes à fiscalização das contas CC5, os bancos conhecem seus clientes e a Receita Federal sabe quem detém patrimônio suficiente para fazer remessas acima de determinados valores.

58. Dessa forma, o mínimo que se poderia esperar do Bacen é que solicitasse dos bancos e da Receita informações a respeito de pessoas físicas ou jurídicas que efetuassem transações suspeitas ou acima de determinados valores, para saber se a renda é ou não compatível.

59. Isso comprova a omissão do poder executivo em elaborar instrumentos de cooperação, sem contrariar os preceitos legais vigentes, que viabilizassem maior integração entre os órgãos de fiscalização, com vistas a combater práticas ilícitas predominantes no sistema financeiro.

60. Segundo o Departamento de Câmbio do Bacen, na teoria existiam três convênios, que na prática não tiveram eficácia alguma, o que ratifica a postura permissiva do Poder Público.

61. Tempos depois algumas medidas foram adotadas, no âmbito do Banco Central, com vistas a coibir as práticas ocorridas em Foz do Iguaçu, a saber:

. a Circular 2.852, de 03/12/98 (vol. 1, fls. 201/202), estabeleceu a obrigação das instituições financeiras de, além da adequada identificação do cliente, controlar a compatibilidade entre a movimentação de recursos e a atividade ou capacidade econômica do cliente, como meio de combater os crimes previstos na Lei 9.613/98;

. A seguir destacamos algumas das inúmeras situações e operações, que possam configurar indício de crime previsto na Lei 9.613/98, definidas pela Carta-Circular 2.826, de 04/12/98, e que devem ser comunicadas pelos bancos por intermédio do Sisbacen:

1 movimentação em espécie de valores superiores a R\$ 10 mil (ou inferiores que, por sua habitualidade e forma, configurem artifício para a burla do referido limite);

2 aumentos substanciais no volume de depósitos em espécie, sem causa aparente, especialmente se acompanhados de transferências a destino não relacionado com o cliente;

3 depósitos de grandes quantias por meios eletrônicos, que evitem contato direto com o pessoal do banco;

4 movimentação de recursos em praças localizadas em fronteiras;

5 movimentação incompatível com o patrimônio, atividade econômica ou ocupação profissional e a capacidade financeira presumida do cliente;

6 atuação de forma contumaz, em nome de terceiros ou sem a revelação da verdadeira identidade do beneficiário;

7 numerosas contas com vistas ao acolhimento de depósitos em nome de um mesmo cliente, cujos valores resultem em quantia significativa;

8 contas que não demonstram ser resultado de atividade ou negócios normais, utilizadas para recebimento ou pagamento de quantias significativas em indicação clara de finalidade ou relação com o titular da conta ou seu negócio;

9 retirada de quantia significativa de conta que acolheu depósito inusitado;

10 utilização conjunta e simultânea de caixas separados para a realização de grandes operações em espécie ou de câmbio;

11 preferência à utilização de caixas-fortes, de pacotes cintados (em depósitos ou retiradas) ou uso sistemático de cofres de aluguel;

12 recebimento de depósitos em cheques e/ou em espécie, de várias localidades, com transferência para terceiros;

13 transações envolvendo clientes não-residentes;

14 proposta de abertura de conta-corrente mediante apresentação de documentos de identificação e número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) emitidos em região de fronteira ou por pessoa residente, domiciliada ou que tenha atividade econômica em países fronteiriços;

15 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;

16 operações com paraísos fiscais ou locais onde é observada a prática contumaz dos crimes de lavagem de dinheiro;

17 transferências unilaterais ao exterior, freqüentes ou de valores elevados, especialmente a título de doações.

62. Em que pese as medidas implementadas no âmbito do Banco Central, as autorizações especiais concedidas a agências de cinco bancos em Foz do Iguaçu para o acolhimento de depósitos em espécie de recursos provenientes do Paraguai, em valores superiores a R\$ 10 mil (Comunicação BCB 197/96, de 08/08/96), só foram canceladas por intermédio do Voto BCB nº 490/99, aprovado em reunião da Diretoria Colegiada, em 28/12/99 (Vol. 1, fls. 207/220).

63. Ante os fatos relatados foram chamados em audiência os Srs. JOSÉ MARIA FERREIRA DE CARVALHO e GUSTAVO FRANCO, conforme despacho do Ministro-Relator Adylson Motta (fls.301), para apresentarem razões de justificativas acerca da concessão de autorizações especiais às agências de Foz do Iguaçu de cinco bancos para o acolhimento de depósitos em espécie, de valores superiores a R\$ 10 mil, sem identificação da origem dos recursos, contrariando o disposto no art. 65 da Lei nº 9.069/95.

64. Doravante, passaremos a examinar as justificativas apresentadas pelos indigitados às fls. 306/312, deste processo.

65. O Sr. JOSÉ MARIA FERREIRA DE CARVALHO expõe preliminarmente que a concessão das autorizações especiais originou-se da decisão do Sr. Diretor da Área de Assuntos Internacionais, Gustavo H. B. Franco, fundamentada na competência atribuída pelo art. 15 do Regimento Interno da Autarquia, em decorrência da situação gerada no comércio de fronteira de Foz do Iguaçu com Ciudad del Leste no Paraguai após a vigência da Circular 2.677, de 10/04/96, tende sido homologada pela Diretoria Colegiada por meio da Comunicação BCB 197/96, de 08/05/96.

66. O indigitado alega que as restrições impostas a partir da vigência da aludida Circular (22/04/96), em particular no sentido de exigir que os depósitos de valores iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 somente pudessem ser efetuados com identificação do depositante, provocaram elevação do ágio entre os mercados de câmbio oficial e paralelo, como demonstrado no gráfico à fl. 307. Isso porque os comerciantes de Ciudad del Leste não mais poderiam converter os reais provenientes de consumidores brasileiros, depositando os valores em espécie nas contas de não residentes em agências bancárias de bancos brasileiros em Foz do Iguaçu, obrigando-os a migrarem para o mercado negro (paralelo).

67. Diante disso, argumenta que, com o objetivo de solucionar esse problema relacionado ao fluxo financeiro proveniente de Ciudad del Leste, o Banco Central autorizou os bancos do Brasil, do Estado do Paraná, do Estado de Minas Gerais, Araucária e Real a acolherem depósitos em espécie em contas de domiciliados no exterior por eles indicadas²⁴. Salienta ainda que após tais concessões (29/04/96), a cotação do dólar no mercado paralelo (cabo e papel) recuou, retornando paulatinamente à normalidade nos dias imediatamente seguintes, demonstrando que os objetivos pretendidos com as autorizações foram alcançados.

68. Por último o Sr. JOSÉ MARIA alega que:

²⁴ Esse aspecto foi abordado ao longo dessa instrução nos itens Erro! A origem da referência não foi encontrada. a Erro! A origem da referencia não foi encontrada.

‘os procedimentos e limitações previstos no art. 65 da Lei 9.069 já vigoravam, em sua maioria, anteriormente à aprovação da citada lei, com base no disposto na Resolução 1.946/92 e na Portaria MF 61/94. Deve ser ressaltado que a Lei 9.069 não limita depósitos em espécie e sim estabelece regras e condições para entrada e saída de recursos no/do País. A restrição para depósitos em espécie só veio a ser implementada com a Circular 2.677, que é normativo editado pela Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil. Convém notar, ainda, que o art. 65 coloca entre as exceções as situações em que as entradas e saídas de recursos no/do país se verifiquem com base em regulamentação específica.

Ademais, o objetivo do mencionado artigo 65 foi canalizar para o sistema financeiro os pagamentos e recebimentos entre residentes e não-residentes acima dos valores estabelecidos. As autorizações concedidas exigem que os depósitos sejam feitos em nome do banco estrangeiro em conta por ele mantida em banco brasileiro autorizado a operar em câmbio no País. Assim, mesmo não considerando o contido no parágrafo anterior, o art. 65 da Lei 9.069 não foi contrariado, pois as transações eram e ainda são efetuadas entre duas instituições bancárias.’

ANÁLISE

69. De fato, a obrigatoriedade de identificar os depositantes e sacadores de moeda nacional em espécie nas contas CC5, de valor superior a US\$ 10 mil, existia desde a edição da **Resolução CMN 1.946/92, art. 1º**. Já a “Declaração de Porte de Valores em Espécie” para o ingresso e saída de moeda nacional ou estrangeira passou a ser exigida pela Receita Federal com o advento da Portaria nº 61/94 do Ministério da Fazenda. A Lei 9.069/95 em seu art. 65 contemplou idêntica linha normativa, no sentido de vetar depósitos em espécie não identificados acima de R\$ 10.000,00, senão vejamos:

‘Art. 65 – O ingresso no País e a saída do País, de moeda nacional e estrangeira, serão processados exclusivamente através de transferência bancária, cabendo ao estabelecimento bancário a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.

§1º – Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores:

- I) quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);*
- II) quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);*
- III) quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente.” (Grifos nossos).*

70. Com base nesse preceito, o próprio Bacen editou a Circular 2.677/96, de 10/04/96, por meio da qual dispõe, entre outras coisas, sobre as transferências internacionais em reais, nos termos do art. 8º, *‘in extenso’*:

‘Art. 8º Nas movimentações de valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é obrigatória a identificação da identidade dos depositantes de valores nestas contas, bem como dos beneficiários das transferências efetuadas, devendo tais informações constar do dossiê da operação.’ (O grifo é nosso).

71. Exsurge dos dispositivos supra transcritos que o ingresso de moeda nacional no país será processado EXCLUSIVAMENTE por intermédio de transferência bancária e com IDENTIFICAÇÃO DO CLIENTE/DEPOSITANTE E BENEFICIÁRIO, sendo que as únicas exceções previstas pela lei são nos casos dos incisos I, II e III, ou seja, até R\$ 10.000,00 para moeda nacional, equivalente a R\$ 10.000,00 para moeda estrangeira ou independente do valor quando comprovada a sua saída do País.

72. De sorte que, a alegação do indigitado de que a Lei 9.069/95 não limita depósitos em espécie, mas apenas estabelece regras e restrições para entrada e saída de recursos do país é totalmente descabida, pois nesse caso a regra ou restrição estabelecida é exatamente a que proíbe o depósito de moeda em espécie acima de R\$ 10.000,00, quando em moeda nacional e equivalente a R\$ 10.000,00, quando em moeda estrangeira. Os dispositivos não dão margem a interpretação contrária, até porque esta já era uma tendência que estava sendo perseguida desde vetustos normativos infralegais mencionados no item ??? somados aos comentados no item 0 desta instrução.

73. No que tange às demais alegações, no sentido de que o objetivo do art. 65 da Lei 9.069/95 seria canalizar o fluxo de recursos entre residentes e não-residentes para o sistema financeiro e de que as autorizações concedidas, por exigirem que os depósitos fossem realizados em nome do banco estrangeiro em conta por ele mantida em banco brasileiro, autorizado a operar em câmbio no país, não ofenderam o ditame legal referenciado, dissentimos frontalmente.

74. A lei não pode ser descumprida a pretexto de alcançar os objetivos pretendidos por ela própria, sob pena de desestabilizar o sistema jurídico, causando insegurança social e perda de confiabilidade no processo legislativo. Ainda que o objetivo da lei seja o expandido pelo indigitado, os meios para alcançá-los são restritos ao que a lei determina, em se tratando da Administração Pública, não permitindo a utilização de quaisquer medidas arbitrariamente.

75. É mister relembrar que desde a edição da Resolução CMN 1.946/92 era clara a orientação normativa assente no art. 1º no sentido de determinar que as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e as instituições autorizadas e credenciadas a operar em câmbio identificassem as pessoas responsáveis por pagamentos ou recebimentos, em espécie, sempre que o valor da operação fosse igual ou superior a determinados valores.

76. Com o advento da Lei 9.069/95 o Banco Central editou a Circular 2.677/96 em consonância com os normativos anteriores, preservando a grande preocupação em identificar a origem dos depósitos, como forma de inibir práticas ilícitas de remessa de recursos ao exterior, tais como as ocorridas em Foz do Iguaçu.

77. A alegada transferência entre instituições já ocorria anteriormente, por conseguinte, não era esse o resultado pretendido pela lei, já que a não exigência de identificação dos depositantes foi um dos principais motivos que contribuiu para o surgimento de problemas relacionados com lavagem de dinheiro e evasão de divisas em Foz do Iguaçu.

78. Ademais disso, o art. 65 da Lei 9.069/95 dispõe literalmente que ditas movimentações serão processadas por meio de transferências bancária com perfeita identificação do cliente ou beneficiário. Nesse particular cabe o seguinte questionamento: que objetivo teria o depositante em não identificar-se se a fonte de recursos fosse lícita? Vê-se pois, que as autorizações especiais tinham endereço certo.

79. Entendemos que o ato do Banco Central não poderia contrariar seus normativos internos (Circular 2.677/96) e muito menos as normas do Conselho Monetário Nacional (Resolução nº 1.946/92) e a Lei 9.096/95, sob pena de ofender o Princípio da Hierarquia das Normas predominante no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Dessa forma, consideramos que as autorizações concedidas a cinco bancos para acolherem depósitos em espécie acima dos valores estabelecidos pela Lei 9.069/95 e pela Circular 2.677/96, sem identificação dos depositantes, foi ilegal, pelo que propomos rejeitar as presentes alegações de defesa.

80. No que diz respeito às alegações do Sr. GUSTAVO HENRIQUE DE BARROSO FRANCO ressalta preliminarmente que a concessão das autorizações especiais foi originária de decisão fundamentada na competência atribuída pelo art. 15 do Regimento Interno do Bacen e homologada pela Diretoria Colegiada. Em seguida apresenta suas alegações de defesa com os mesmos fundamentos erigidos pelo Sr. José Maria. Considerando que o análise sobre o assunto foi exaurida nos itens anteriores nos absteremos de efetuarmos maiores comentários, propondo também rejeitar as alegações de defesa do Sr. Gustavo Franco.

CONCLUSÃO

81. Como resultado dos trabalhos realizados pelas equipes de autoria do Tribunal ficou evidenciado que as fragilidades nos controles efetuados pela Autoridade Monetária e os entraves legislativos contribuem para que práticas ilícitas se perpetuem no sistema financeiro nacional, denunciando a postura permissiva do Poder Público.

82. Um dos maiores óbices legais diz respeito às controvérsias sobre o sigilo bancário e fiscal, mas não obstante isso muito poderia se fazer por meio de ações integradas entre o Banco Central, a Receita Federal e a Polícia Federal no sentido de identificar e investigar os que se utilizam da contas CC5 para transferir recursos ilegais ao exterior. A falta de cooperação entre os órgão fiscalizadores deve-se em parte à inércia do poder executivo que não toma medidas eficazes nesse sentido.

83. Destarte, submetemos os autos a consideração superior com as seguinte proposições:

I – **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. **JOSÉ MARIA FERREIRA DE CARVALHO** e **GUSTAVO HENRIQUE DE BARROSO FRANCO**, considerando que ficou comprovado o descumprimento do art. 65 da Lei 9.069/95, do art. 1º da Resolução CMN 1.946/92 e do art. 8º da Circular/BACEN Nº 2.677/96, quando da concessão de autorizações especiais a agências de cinco bancos situadas em Foz do Iguaçu, para acolherem depósitos em espécie de recursos provenientes do Paraguai, superiores a R\$ 10.000,00, em contas de não-residentes, sem identificação. Por conseguinte, aplicar a cada um dos responsáveis a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 220, II do Regimento Interno

do Tribunal, em conformidade com a legislação vigente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 165, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

II – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, acrescida dos encargos legais contados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação na forma da legislação em vigor;

III – determinar a juntada do presente processo às contas do Banco Central relativas ao exercício de 1996 para exame em conjunto e em confronto;

IV – determinar o encaminhamento à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados de cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem;

V – recomendar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria da Receita Federal e ao Departamento de Polícia Federal a realização de estudos visando ao desenvolvimento de sistemática que viabilize a fiscalização conjunta destes órgãos sobre as operações realizadas em contas de não-residentes no País, quanto à ocorrência de ilícitos fiscais ou de crimes de ação pública;

VI – recomendar ao Bacen fazer uma rigorosa revisão de todas as normas vigentes a respeito de regulamentação cambial com o objetivo de expurgar os dispositivos colidentes.;

VII – solicitar informações dos órgãos abaixo identificados a respeito do resultado das medidas adotadas em razão dos problemas ocorridos em Foz do Iguaçu:

– Processos Administrativos instaurados no âmbito da Secretaria da Receita Federal (item 49);

– Processo nº 08100.002622/97-61, instaurado pelo Ministério Público Federal (item 51);

– Inquérito Civil Público nº 001/97 – PRDC/5º CA-PR, instaurado junto à Procuradoria da República no Estado do Paraná (item 52) e,

– Inquéritos Policiais instaurados no âmbito da Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu (item 53).”

O Ministério Público manifestou-se por meio de Parecer do Ilustre Procurador, Dr. Ubaldo Alves Caldas, concordando com as proposições exaradas pelas Unidades Técnicas responsáveis pela Auditoria ora em análise.

É o Relatório.

VOTO

Ao iniciar este Voto, quero parabenizar a Equipe de Auditoria das antigas 7ª e 8ª Secretarias de Controle Externo, atualmente 5ª e 2ª Secex, respectivamente, pela excelência do trabalho produzido, bem assim aos Diretores e Titulares das aludidas Secretarias de Controle Externo.

I

De plano, há que se tecer comentários acerca do instituto do sigilo bancário, que tanto tem impedido o desempenho dos trabalhos de fiscalização desta Corte de Contas, fiscalização esta, é bom sublinhar, realizada estritamente por força de dispositivos constitucionais.

Tais dificuldades têm gerado insistentes e constrangedores problemas para o Controle Externo, que, gostaria de frisar, é competência desta Corte por imposição constitucional, e por conseguinte, deve ser realizado livre de quaisquer amarras ou vedações contrárias à Lei Maior durante o desenrolar de seus misteres fiscalizatórios.

É importante lembrar que a Constituição Federal está posicionada em hierarquia superior à legislação complementar e ordinária, incluindo-se aí a Lei nº 4.595/64, o que torna inadmissíveis as negativas de acesso a documentos de órgãos sob a jurisdição deste Tribunal de Contas.

Ademais, como muito bem salientou a Equipe de Auditoria em seu Relatório de fls. 172 a 295, não há vedação na própria Lei nº 4.595/64 quanto à transferência de informações ao Poder Legislativo, desde que seja mantido o devido sigilo dessas informações.

Para os agentes públicos ou privados que quebrarem o sigilo bancário ou fiscal, a Lei prevê penas de reclusão de 01 (um) a 4 (quatro) anos, com aplicação de dispositivos dos Códigos Penal e de Processo Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Entendo, portanto, descabidas e desnecessárias as insistentes negativas de informação a que esta Casa tem sido submetida em seus processos de fiscalização junto à maior instituição reguladora do sistema financeiro em nosso País.

No presente processo, infelizmente houve fatos que atentaram contra o bom e regular desempenho dos trabalhos de auditoria, principalmente no que tange ao fluxo de informações do Departamento de Câmbio para os auditores desta Corte, que são, por evidente, protegidas pelo instituto do sigilo bancário, mas que não devem ser sonegadas aos técnicos do Tribunal de Contas da União, como também aos de outros órgãos fiscalizadores federais.

II

Passando ao tema maior desta Auditoria, cabe dar destaque ao fato de que as Contas CC5, como são conhecidas, tiveram origem em 27/02/69, por meio da Carta-Circular nº 05, e teriam, a princípio, a característica especial de abrigar recursos de não residentes no Brasil, sendo contas correntes comuns, constituídas por depósitos à vista em moeda nacional, de livre movimentação no País.

À época em que foram criadas, as contas CC5 não tinham maior importância, consistindo apenas em um instrumento de controle do trânsito de recursos de não-residentes, principalmente de diplomatas, visando assegurar que só o saldo dos recursos previamente ingressados no Brasil, por meio daquelas contas especiais, retornem ao país de origem.

Somente em 1989, 20 anos depois da criação das Contas CC5 e após iniciado o processo de abertura cambial, o Banco Central veio a atribuir um novo viés às contas de domiciliados no exterior, autorizando que fossem utilizadas como instrumento para a livre circulação de moeda estrangeira entre o país e o exterior. Permitiu-se que instituições financeiras externas abrissem contas CC5 em bancos brasileiros, para acolher depósitos em moeda nacional de residentes no país, que eram convertidos em moeda estrangeira e, a seguir, remetidos ao exterior. Tratava-se de uma mudança radical na política cambial, cuja amplitude passou despercebida, à época.

Daí em diante, expandiu-se o trânsito de divisas com o exterior, por meio das operações CC5, livre de amarras legais e de controles rígidos sobre a identificação de origem e destino dos recursos. Ressalte-se que a eficiência da fiscalização cambial depende sobremaneira da identificação das partes e do motivo ou natureza da transferência.

Somente em 1992, veio a ser editada uma norma restritiva, no sentido de identificar aqueles que estavam promovendo vultosas transferências internacionais em espécie. A Resolução CMN 1.946/92, de 29/07/92, determinou a obrigatoriedade de se identificar os depositantes e sacadores de moeda nacional em espécie nas contas CC5, de valor superior a US\$ 10.000 (dez mil dólares norte-americanos).

Note-se que, visando ainda a um maior controle do fluxo de divisas estrangeiras, houve a emissão da Carta Circular 2.242, de 07/10/92, que regulamentava dispositivos da Resolução CMN 1.946/92, e determinava que as transferências internacionais que envolvessem as contas de não-residentes fossem realizadas somente entre Bancos, fazendo novas restrições aos documentos nas transferências de valores em moeda nacional acima de US\$ 10.000 (dez mil dólares norte-americanos), além de classificar o depósito em conta CC5 como saída de recursos do país.

Com o advento da Lei nº 9.069/95, encerrou-se a controvérsia em torno do tema ligado à identificação dos depósitos efetuados em contas de não residentes, vez que seu art. 65 tornou obrigatória a identificação das partes, assim como a utilização da via bancária para todo ingresso e saída de moeda estrangeira em valores acima de R\$ 10.000 (dez mil reais).

Reza, então, o art. 65 da Lei nº 9.069/95, ***in verbis***:

“Art. 65 – O ingresso no País e as saídas do País, de moeda nacional e estrangeira, serão processados exclusivamente através de transferência bancária, cabendo ao estabelecimento bancário a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.

§ 1º - Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores:

quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente.

§ 2º - O Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes do Presidente da República, regulamentará o disposto neste artigo, dispondo, inclusive, sobre os limites e as condições de ingresso no País e saída do País da moeda nacional.

§ 3º - A não observância do contido neste artigo, além das sanções penais previstas na legislação específica, e após o devido processo legal, acarretará a perda do valor excedente dos limites referidos no § 1º deste artigo, em favor do Tesouro Nacional.”

No que tange à normatização do tema em questão, a Circular 2.677/96 veio ratificar as disposições da Lei, estabelecendo para as Contas CC5, a obrigatoriedade de que os cheques acima de R\$ 10.000 (dez mil reais) contivessem no verso o número de identidade do depositante e do beneficiário, identificando, ainda, a origem e o destino dos recursos, bem como a natureza do pagamento.

Transcrevo, *in verbis*, os artigos 8º e 9º da Circular 2.677/96, por indispensáveis ao entendimento do que ora se discute:

“Art. 8º Nas movimentações de valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é obrigatória a identificação da proveniência e destinação dos recursos, da natureza dos pagamentos e da identidade dos depositantes de valores nestas contas, bem como dos beneficiários das transferências efetuadas, devendo tais informações constar do dossiê da operação.

Art. 9º As movimentações de que trata o item anterior devem ser efetuadas:

I – 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;**

II - nos débitos – exclusivamente para crédito em conta titulada pelo beneficiário no País, por meio de ordens de crédito, documentos de crédito (DOC), 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.**” (grifei)

III

O presente processo trata de concessões especiais, autorizadas pelo então Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil, para que determinadas agências de cinco Bancos na cidade de Foz do Iguaçu/PR, pudessem acolher nas contas CC5, ou seja, contas de não-residentes, depósitos em espécie em valores superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a partir do final de abril de 1996, sem a obrigatoriedade de identificação da proveniência e destinação dos recursos e da natureza dos pagamentos.

Importante salientar que a presente excepcionalidade autorizada **apenas** pelo então Diretor de Assuntos Internacionais do BACEN não seguiu os trâmites regulares junto ao Banco Central, ou seja, careceu de encaminhamento do Voto do Diretor com a proposição de decisão à Diretoria do Banco Central do Brasil, e portanto, ao Colegiado, de alteração dos arts. 8º e 9º da Circular 2.677/96, para posterior implementação de suas ações.

Mais grave ainda é o fato de a autorização do DECAM ter precedido a Comunicação do Diretor ao Colegiado, contrariando normativos vigentes, a saber, Lei nº 9.069/95 e Circular 2.677.

Houve, tão-somente, uma “Comunicação” à Diretoria do BACEN, ato bastante frágil diante da importância do tema em tela. Quero frisar meu entendimento de que foram insuficientes os mecanismos utilizados pelo então Diretor de Assuntos Internacionais do BACEN, Sr. Gustavo Henrique de Barroso Franco, para a excepcionalidade dada a cinco Bancos para acolhimento de depósitos em espécie, sem identificação de origem e destino dos recursos, bem como da natureza do pagamento – portanto, em flagrante desacordo com as Normas então vigentes, especificamente o disposto nos arts. 8º e 9º da Circular 2.677/96.

Destaco a fragilidade das razões de justificativa por eles apresentadas para a excepcionalidade dada aos cinco Bancos em Foz do Iguaçu, quando é feita referência ao sucesso da operação de controle da taxa de câmbio no Mercado Paralelo, para atender às peculiaridades do comércio regional de fronteira, de Foz do Iguaçu com Ciudad del Leste, no Paraguai.

Há claras evidências de que o Banco Central tinha conhecimento de que o volume movimentado pela praça de Foz do Iguaçu era muito superior ao esperado para o comércio da região com o Paraguai e, também, que isso se devia a um esquema envolvendo dinheiro de proveniência pouco recomendável.

O banco de dados de operações CC5 fornecido pelo Banco Central, contendo todas as operações de valor superior a R\$ 500 mil, realizadas no período de 01/07/96 a 27/11/98 (29 meses), evidenciou que a praça de Foz do Iguaçu sozinha foi responsável por R\$ 15,5 bilhões em saídas líquidas de moeda estrangeira do país, representando mais da metade do movimento de todo o Estado de São Paulo, e o triplo de todo o Estado do Rio de Janeiro.

Essa anormalidade foi detectada pela fiscalização cambial em 1996, sendo definida pelo Banco Central ao Ministério Público Federal como um “esquema destinado a promover evasão de divisas do país, sem autorização legal, mediante utilização de artifício para ocultamento de identidade de responsáveis pelas transferências internacionais, com o objetivo de dificultar o rastreamento dos recursos.”

Contudo, tal esquema somente foi denunciado pelo Banco Central ao Ministério Público Federal em 24/04/97, depois que as investigações da CPI dos Precatórios constataram que boa parte dos recursos irregulares escoavam para fora do país, via Foz do Iguaçu. Ainda assim, a auditoria detectou que 81,5% das comunicações de indícios de ilícitos cambiais efetuadas ao Ministério Público e Receita Federal referiam-se a pessoas físicas, enquanto o perfil das operações revelava que apenas 11,8% dos depósitos superiores a R\$ 500 mil eram oriundos de pessoas físicas, sugerindo a concentração de denúncias sobre os pequenos correntistas.

As remessas para o exterior vinham sendo praticadas por pessoas físicas e jurídicas com características de “laranjas”, várias das quais humildes, com patrimônio e renda irrisórios face ao enorme volume de operações efetuadas pelas CC5, fatos

que o Banco Central não desconhecia e só denunciou quando se tornaram conhecidos pela CPI dos Precatórios.

Detendo o conhecimento dessa situação, o trabalho da equipe de auditoria revelou a ausência de um comportamento proativo da fiscalização cambial, no sentido de evitar que Foz do Iguaçu se transformasse em centro mundial de lavagem de dinheiro, não havendo notícia de punições das instituições envolvidas.

Não obstante o alegado sucesso econômico para efeito de controle do mercado paralelo de câmbio, questiona-se o aspecto legal do ato praticado pelo então Diretor de Assuntos Internacionais, como também as perdas causadas à economia brasileira com a evasão de divisas, gerando, por conseguinte, dano ao Erário, já que houve perda de receita para os cofres públicos, ao menos do ponto de vista tributário.

A propósito, deu-se abertura para o descumprimento do art. 685 do Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1.999, bem assim o art. 7º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1.999.

Nesse contexto, creio oportuno fazer determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte, para que promova Levantamento de Auditoria junto aos Órgãos Federais que vêm atuando nesse tema há algum tempo, a saber, Departamento de Polícia Federal de Foz do Iguaçu; Secretaria da Receita Federal (processos administrativos); Ministério Público Federal (Processo PGR 08100.002622/97-61); e Procuradoria da República no Estado do Paraná (Inquérito Civil Público nº 001/97 – PRDC/5º CA-PR), com o intuito de se obter informações atualizadas dos fatos e providências adotadas, para que, se necessário e viável, serem instauradas as competentes Tomadas de Contas Especiais.

Releva transcrever os dados de fls. 231 do Volume Principal dos autos, com as operações de câmbio das 07 (sete) praças do País, à época da realização da Auditoria, que registravam movimentações superiores a R\$ 500 mil, estando São Paulo na liderança da lista, com remessas da ordem de R\$ 29,1 bilhões, e Foz do Iguaçu aparecia em 2º lugar, com remessas de R\$ 15,5 bilhões, ou seja, mais de três vezes as remessas do Rio de Janeiro, como pode ser visto:

VALORES EM R\$ MIL				Nº DE OPERAÇÕES	
PRAÇA/Nº DE CONTAS CC5 DE IF	INGRESSOS	SAÍDAS	SALDO	INGRESSOS	SAÍDAS
SAO PAULO – 102	2.671.372	31.810.479	(29.139.106)	415	4.011
FOZ DO IGUAÇU – 12	11.265	15.571.943	(15.560.678)	9	2.864
RIO DE JANEIRO – 29	86.848	4.485.592	(4.398.744)	28	440
BRASÍLIA – 11	99.415	2.978.021	(2.878.606)	3	1.390
BELO HORIZONTE – 3	27.757	2.028.788	(2.001.031)	14	766
CURITIBA – 4	12.603	566.461	(553.858)	4	234
PORTO ALEGRE – 1	665	0	665	1	0
TOTAL	2.909.925	57.441.283	(54.531.358)	474	9.705

FONTE: BANCO DE DADOS FORNECIDO PELO BANCO CENTRAL

A saída de elevada quantidade de divisas estrangeiras (Foz do Iguaçu passou repentinamente a ser a segunda maior praça do País em termos de operações cambiais, superando até mesmo a cidade do Rio de Janeiro) sem o controle requerido pela Lei, contrariou o disposto nos artigos 11, inciso III, e 15 da Lei nº 4.595/64, uma vez que tal exceção fora decidida sem o conhecimento da Diretoria do Banco Central do Brasil, em descumprimento à aludida Lei, senão vejamos:

“Art. 11 Compete ao Banco Central do Brasil:

(...)

III – atuar no sentido de funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive os referentes aos Direitos Especiais de Saque e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial;

(...)

(...)

Art. 15 É da competência de Diretor:

I – comum a todos:

*decidir, na área de atuação das Unidades que lhe são subordinadas, sobre casos singulares, revestidos de caráter de exceção **ou não previstos nos normativos, submetendo a decisão a homologação da Diretoria Colegiada;***

(...)” (grifei)

O tema em análise está disposto com clareza nos arts. 8º e 9º da Circular 2.677/96, não podendo, para o presente caso, se escudar no “caráter de exceção”, uma vez que se tratava de ato de elevada complexidade para que fossem promovidas as autorizações especiais *a priori*, ou seja, sem o conhecimento da Diretoria do Banco

Central do Brasil. Como prova disso, a decisão adotada pelo Sr. Diretor de Assuntos Internacionais provocou a sangria para o exterior de bilhões de dólares sem conhecimento de sua origem e de seu destino.

De outra parte, no que concerne à alegada inexistência de competência do Sr. Chefe do Departamento de Câmbio para conceder as autorizações especiais, creio, de fato, ser pertinente tal assertiva, tendo em vista a assunção de responsabilidade por parte do então Diretor de Assuntos Internacionais, Sr. Gustavo Franco, como responsável pela determinação das autorizações especiais aos Bancos de Foz do Iguaçu.

Não obstante, o Sr. Chefe do DECAM tinha pleno conhecimento dos normativos em vigor, principalmente por ser o principal Executivo do Bacen nesta área, não podendo, destarte, sem uma competente Decisão de Diretoria, por intermédio de nova Circular, que revogasse, ainda que temporariamente, os artigos 8º e 9º da Circular 2.677, ter expedido as correspondências aos Bancos para autorizar as excepcionalidades, sem qualquer menção a uma Decisão Superior.

Diferentemente do que afirmaram os Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, em suas defesas, a Decisão tomada pelo primeiro e executada pelo segundo, não o foi **“no âmbito da Diretoria do Banco Central, Órgão competente para a edição e para posteriores modificações de Circular”**, visto que houve tão-somente uma Comunicação do então Diretor ao Colegiado de Diretores do BACEN, em 08/05/96 – Comunicação DIREX nº 197/96, após consumada as autorizações especiais dadas aos Bancos do Brasil, Real, do Paraná, Araucária e Bemge, carecendo, portanto, do competente Voto e de nova Circular que modificasse a Circular anterior, ou seja, a de nº 2.677.

A propósito transcrevo trecho do comunicado de Sua Senhoria, o Sr. Diretor de Assuntos Internacionais, informando ao Colegiado sobre o que havia decidido:

“(…)

Como as novas normas tornaram mais rigorosa a sistemática de registro das movimentações efetuadas nas contas, esses depósitos começaram a ser recusados pelos bancos em Foz do Iguaçu, passando então a pressionar as cotações do mercado paralelo.

Assim, na convicção de que é nefasta a ampliação do ágio entre o mercado flutuante e o paralelo, e de que a situação do comércio fronteiriço com o Paraguai precisa encontrar solução em outras esferas da administração pública, comunico a V. S^{as} que autorizei o Departamento de Câmbio a permitir que, sob exclusiva responsabilidade dos bancos depositários, pudessem ser acolhidos depósitos de moeda nacional em espécie em contas especificamente indicadas e aprovadas pelo Banco Central, quando proveniente do exterior.

(…)”

De outra monta, é curioso notar que a revogação das aludidas autorizações especiais concedidas sem a anuência do Colegiado, foi feita regularmente, por meio de Voto apresentado em 28/12/99, pelos Diretores Daniel Luiz Gleizer e Carlos Eduardo Freitas, submetendo o assunto à apreciação da Diretoria do BACEN, para que esta deliberasse sobre o tema.

IV

A fim de esclarecer os fatos ora em análise, e obedecendo rigorosamente o sagrado instituto do contraditório, consoante disposto no art. 5º, inciso LV, da Lei Maior, determinei, em 11/05/2001, a realização de diligência junto ao Banco Central do Brasil, com o intuito de colher os competentes documentos que comprovassem a atuação da Diretoria do BACEN na excepcionalidade dada aos Bancos de Foz do Iguaçu, inclusive com a respectiva publicação no Diário Oficial da União do ato normativo prolatado por aquele Colégio de Diretores, o que demonstraria a adequação e a transparência da operação.

Solicitei, dessa forma, por meio do Ofício nº 013-GM-AM-2001, ao Banco Central que tornasse disponíveis os seguintes documentos:

a) ato da Diretoria do Banco Central (voto, circular), tendo em vista o disposto no art. 11 da Lei nº 4.595/64, que homologou as “Autorizações Especiais” às 5 (cinco) instituições bancárias abaixo, com a(s) respectiva(s) ata(s) e comprovante(s) da(s) publicação(ões) no Diário Oficial da União:

- . Banco do Brasil S.A;
- . Banco do Estado do Paraná S.A;
- . Banco do Estado de Minas Gerais S.A;
- . Banco Araucária S.A; e
- . Banco Real S.A;

b) cópia das solicitações, conforme mensagens que foram identificadas, de cada um dos 5 (cinco) bancos, com vistas a obter autorização para acolher valores em espécie acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Em correspondência de 16 de maio do corrente, o Sr. Chefe do Departamento de Auditoria – DEAUD, encaminhou a meu Gabinete documentação (conforme fls. 388/405) onde constam apenas a Comunicação BCB nº 197/96, do Sr. Diretor de Assuntos Internacionais, a Ata da 1.712ª Sessão da Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, de 08/05/96, onde consta a ciência da Diretoria do Bacen quanto ao fato comunicado, e as solicitações feitas pelos Bancos interessados, sem qualquer Decisão de Diretoria, no que tange à aprovação de um possível Voto, como também publicação no Diário Oficial da União, de Circular que alterasse a Circular 2.677.

De se destacar que, caso tivesse havido a aprovação de Voto da Diretoria Colegiada do Bacen para o tema que se analisa, esta, sim, em consonância com o art. 11, inciso III, da Lei nº 4.595/64, que dá poderes ao Banco Central do Brasil, por meio de um Colegiado, agir em casos semelhantes ao que ora se discute, teríamos tido a convalidação do ato praticado.

Assim, ficam sem resposta as seguintes perguntas:

a) Por que, não se utilizou o mecanismo legal de alterar a Circular 2.677, por meio de Decisão de Diretoria, respeitando *in totum* o princípio constitucional da legalidade e da publicidade?

b) Seria possível que houvesse desconhecimento por parte dos especialistas do BACEN, que as autorizações especiais permitiriam o aparecimento de um

vertedouro, em Foz do Iguaçu, de dinheiro de origem discutível, não obstante a intenção alegada de forçar a queda da cotação do dólar no mercado paralelo, ou “black”?

c) Como a intenção era mesmo a de segurar a cotação do dólar no mercado paralelo, por que não excepcionar outros bancos e em outras praças importantes, por período determinado?

Impende destacar, ainda, a total transferência de responsabilidade pelo acatamento dos depósitos para os Bancos comerciais excepcionados, o que, certamente fragiliza o controle da Autoridade Monetária e demais órgãos públicos federais envolvidos com o tema, tornando inepta a atuação fiscalizatória do Banco Central do Brasil, ao repassar a quem deve ser fiscalizado as responsabilidades legais e constitucionais do órgão fiscalizador competente.

É importante frisar, também, que não se está questionando a falta de identificação dos correntistas responsáveis pelas movimentações financeiras excepcionadas, mas sim, a falta de identificação da proveniência dos recursos e de sua destinação, nos termos do art. 8º da Circular 2.677. Ora, uma vez transferidos para o exterior tais recursos, ainda que identificados os correntistas, não se tinha noção de sua origem e muito menos de seu destino, facilitando-se, dessa forma, a prática da “lavagem de dinheiro” de toda espécie.

Tal circunstância foi confirmada com a elevadíssima soma de recursos que foram “falsamente” internados no País, supostamente provenientes de Ciudad del Leste, quando, na realidade, vinham de outras Praças do Brasil, para se esvaírem pela enorme porta deixada aberta, e frise-se, por autorização do Departamento de Câmbio do Banco Central do Brasil, o que acabou por “legalizar” as remessas para o exterior sem a devida identificação de suas origens e destino, contrariando os arts. 8º e 9º da Circular 2.677.

De outra parte, não podem ser aceitas as alegações dos Responsáveis no sentido de que o dossiê das operações de depósito em espécie nas Contas CC5 seriam suficientes para garantir a identificação da origem das divisas, visto que o próprio Banco Central do Brasil tinha conhecimento da fragilidade da fiscalização da Receita Federal na fronteira de Ciudad del Leste e Foz do Iguaçu. O principal documento de identificação de origem dos recursos era a declaração de porte efetuada à Alfândega pelos carros-fortes, que apresentava sérios problemas técnicos e de amparo legal, entre os quais destacavam-se os seguintes:

A Secretaria da Receita Federal confirmou à equipe de auditoria do TCU a impossibilidade de conferência física do numerário transportado, em vista do risco de assaltos, e que a fiscalização na Ponte da Amizade só abria carros-fortes vazios, limitando-se a exigir a apresentação da Declaração de Porte e conferir seus aspectos formais;

O contido nas Declarações de Porte não atendia aos requisitos de identificação estipulados na Lei 9.069/95 e na Circular 2.677/96, havendo o reconhecimento pelos próprios Responsáveis de que houve descumprimento do art. 9º da Circular 2.677, quando afirmam que este sim fora excepcionado e não descumprido;

A Portaria MF 61, de 01/02/94, anterior à Lei 9.069/95 e à Circular 2.677/96, sobre a qual se apoiava o Banco Central para defender a existência de controle, por meio das declarações de porte de valores, referia-se ao porte em espécie de viajantes e não ao transporte de valores por carros-fortes, além de estipular o limite de 21.384,98 UFIR, que era diferente do disposto na Lei e na Circular;

O § 2º da Lei 9.069/95 atribuía ao CMN a regulamentação do assunto (e não ao Ministério da Fazenda, através de Portaria), o que somente veio a ser efetuado em 30/07/98, com a edição da Res. CMN 2.524.

Além disso, tornou-se impossível a identificação da real origem dos recursos, ou seja, o fato de os recursos “**serem provenientes**” de Ciudad del Leste, não assegurava que sua origem era oriundo do comércio daquela cidade fronteiriça.

Deste modo, abriu-se a concessão para entrada de dinheiro de proveniência desconhecida que, somado às divisas internas, também de origem desconhecida, fossem repatriadas ou enviadas ao exterior de forma aparentemente legal, tendo em vista que passariam pelos Bancos que receberam as autorizações especiais.

Causa, ainda, perplexidade, o ponto concernente à inércia da Autoridade Monetária na proposição de ações que detivessem o fluxo de recursos totalmente incompatível com a praça de Foz do Iguaçu, logo após a decisão de excepcionar os cinco Bancos, ou seja, uma vez que tal fluxo poderia ser identificado pelo Bacen, por meio do SISBACEN, nos dias seguintes aos das autorizações feitas pelo DECAM.

Ainda assim, apenas em julho e setembro de 1996 a Fiscalização do Bacen constatou que, de fato, a maior parte dos recursos eram provenientes de outras praças brasileiras. Demonstrou-se que a quantidade de carros-fortes que cruzava a fronteira era bem inferior à que descarregava no Banco do Brasil. A Receita Federal, de sua parte, declarou que não tinha condições de abrir os carros-fortes para contar todo o numerário internado por problemas de segurança e de pessoal, abrindo somente os carros declarados como vazios.

Além disso, verificou-se reiteradamente que parte do volume depositado ainda continha as cintas do próprio Banco do Brasil, denunciando também a existência de saques e depósitos simultâneos na mesma instituição bancária.

Ante as irregularidades descritas e outras constatadas pelos fiscais do Bacen, apenas em meados de 1997, com o desenrolar da CPI dos Precatórios a Autoridade Monetária comunicou os fatos ao Ministério Público e, somente dois anos e meio após, ou seja, em dezembro de 1999, houve a revogação das autorizações ora questionadas.

Mesmo com declaração de porte de moeda em espécie apresentada à Receita Federal, não ficou elidida a irregularidade praticada, já que há o reconhecimento pelos próprios Responsáveis de que houve descumprimento do art. 9º da Circular 2.677, quando afirmam que este sim fora excepcionado e não descumprido.

Insisto que tanto o art. 8º quanto o 9º da Circular 2.677 foram descumpridos, tendo em vista a falta de Voto propondo a mudança do normativo e a conseqüente Decisão ou homologação da Diretoria do Bacen, inclusive com a publicidade do ato administrativo, conforme reza o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

É de se perguntar, então: de que servia a festejada identificação do correntista não-residente, como afirmam os Responsáveis em suas alegações de defesa, se as autorizações fragilizaram de tal forma o controle de maneira a permitir o envio para o exterior de recursos de quaisquer naturezas por intermédio de transações “legalizadas” pelo Bacen. Fossem R\$ 10 mil ou R\$ 10 milhões, e a remessa seria “legal”, já que havia sido autorizada pelo Departamento de Câmbio do Bacen.

A título de informação a meus Nobres Pares, o Bacen decretou, em março passado, a liquidação extrajudicial de um dos bancos que receberam a autorização especial de que trata o presente processo.

Assim, ante os fatos expostos Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Plenário, em consonância com as opiniões uniformes das Unidades Técnicas, 2ª e 5ª Secex, respectivamente, as antigas 8ª e 7ª Secex, e do Ministério Público junto a esta Corte de Contas.

ACÓRDÃO Nº 130/2001 – TCU – PLENÁRIO²⁵

1. TC-928.358/1998-4 (sigiloso), c/ 08 volumes e apensados TC-001.791/1997-4 (c/ 2 volumes e apensado: TC-005.467/1997-7), TC-004.556/1998-4 e TC-007.912/1999-4

2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional

3. Responsáveis: Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho

4. Entidade: Banco Central do Brasil – Bacen

5. Relator: Ministro Adylson Motta

6. Representante do Ministério Público: Ubaldo Alves Caldas

7. Unidades Técnicas: 5ª e 2ª Secex

8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Relatório de Auditoria Operacional, realizada por solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Considerando a prática de ato de gestão ilegítimo e antieconômico resultando em injustificado dano ao Erário;

Considerando que ouvidos regularmente em audiência os Responsáveis junto ao Banco Central do Brasil, Sr^{es} Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, respectivamente, Diretor de Assuntos Internacionais e Chefe do Departamento de Câmbio do Bacen à época, não lograram elidir, por meio das razões de justificativa apresentadas, as irregularidades apontadas nos autos;

Considerando o respeito deste Tribunal aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo tido o presente processo desenvolvimento regular nesta Corte;

Considerando a proposição conclusiva das atuais 2ª e 5ª Secretarias de Controle Externo (à época da Auditoria, 8ª e 7ª Secex) e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

²⁵ Publicada no DOU de 01/06/2001.

Considerando que houve infração à norma legal quando da determinação pelo então Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen, Sr. Gustavo Henrique de Barroso Franco, de autorizações especiais aos Bancos do Brasil S.A, Real S.A, Araucária S.A, do Estado de Minas Gerais S.A e do Estado Paraná S.A, todos na Praça de Foz do Iguaçu/PR;

Considerando a necessidade de serem promovidos Levantamentos de Auditoria junto aos Órgãos Federais que vêm atuando nesse tema há algum tempo, a saber, Departamento de Polícia Federal de Foz do Iguaçu; Secretaria da Receita Federal (processos administrativos); Ministério Público Federal (Processo PGR 08100.002622/97-61); e Procuradoria da República no Estado do Paraná (Inquérito Civil Público nº 001/97 – PRDC/5º CA-PR), com o intuito de se obter informações atualizadas dos fatos e providências adotadas;

Considerando a necessidade de a matéria ser apurada com maior profundidade e com o auxílio dos órgãos competentes, em decorrência da elevada evasão de divisas e as conseqüentes perdas à Economia e ao Erário Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

8.1 aplicar multa com fulcro no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/92, c/c o art. 220, inciso III, do Regimento Interno do TCU, de forma individual, no valor de R\$ 20.267,51 (vinte mil duzentos e sessenta e sete reais e cinqüenta e um centavos), ao Sr. Gustavo Henrique de Barroso Franco, então Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen, e de R\$ 8.107,00 (oito mil cento e sete reais) ao Sr. José Maria Ferreira de Carvalho, então Chefe do Departamento de Câmbio do Bacen, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

8.2 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

8.3 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que promova Levantamento de Auditoria junto aos Órgãos Federais que vêm atuando nesse tema há algum tempo, a saber, Departamento de Polícia Federal de Foz do Iguaçu; Secretaria da Receita Federal (processos administrativos); Ministério Público Federal (Processo PGR 08100.002622/97-61); e Procuradoria da República no Estado do Paraná (Inquérito Civil Público nº 001/97 – PRDC/5º CA-PR), com o intuito de se obter informações atualizadas dos fatos e providências adotadas, para que, se necessário e viável, sejam instauradas as competentes Tomadas de Contas Especiais;

8.4 enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Ministério Público da União, ao Sr. Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, ao Ex^{mo} Sr. Ministro de Estado da Fazenda e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF;

8.5 retirar o sigilo aposto aos presentes autos;

9. Ata nº 20/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 30/05/2001 – Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos José Antonio Barrreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

11.2 Ministro com voto vencido em parte: Benjamin Zymler (quanto à multa aplicada ao Sr. José Maria Ferreira de Carvalho).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral