

O Papel do Inquérito do Banco Central em Casos de Liquidação Extrajudicial na Detecção de Crimes Financeiros

Marcos Dias de Oliveira*

Introdução. 1 O inquérito do BC e eventual sinalização de crimes financeiros. 2 A decretação do regime de liquidação extrajudicial. 2.1 A Comissão de Inquérito. 3 O Inquérito. 3.1 As irregularidades. 3.2 O exame técnico-contábil. 3.3 Os auditores independentes. 3.4 Os objetivos. 4 As recomendações e eventuais indícios de crime contra o SFN. 4.1 Crimes financeiros sensu lato. 4.2 Crimes ligados à PLD/FT. Conclusão. Referências.

Resumo

O escopo deste artigo é avaliar o potencial do inquérito em instituições financeiras em liquidação extrajudicial para a detecção de crimes econômicos. Crimes de colarinho branco têm recebido maior atenção da mídia, da academia e dos legisladores nas últimas décadas. Um dos motivos para isso é a constatação de que o dano que eles causam suplanta em larga medida aquele dos crimes ditos comuns. O sistema financeiro costuma ser uma das áreas de atuação dos criminosos que promovem, dentre outros crimes, fraudes financeiras e lavagem de dinheiro. O Banco Central do Brasil (BCB) é o responsável por monitorar, supervisionar e regulamentar o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Ao decretar a liquidação extrajudicial de determinada instituição financeira, conduzirá inquérito administrativo para apurar as causas da queda, o montante de eventual prejuízo causado a terceiros e os responsáveis por ele. A investigação levada a cabo durante o inquérito pode apontar, em tese, para indícios de crimes financeiros que a empresa pode ter cometido.

Palavras-chave: Crimes de colarinho branco. Liquidação extrajudicial. Inquérito administrativo. Crimes financeiros. Lavagem de dinheiro. Crimes econômicos.

* Servidor do Banco Central do Brasil, PhD em Administração pela *University of Birmingham*, Reino Unido, graduando em Direito pelo IDP.

The role of the Central Bank inquiry in extrajudicial liquidation cases on the detection of financial crimes

Abstract

The scope of this paper is to assess the potential of the inquiry in financial institutions under extrajudicial liquidation to detect economic crimes. White-collar crimes have received greater attention from media, academia and legislators over the last few decades. One of the reasons for this is the realization that the damage they cause greatly surpasses that of the so-called common crimes. The financial system is often a field where criminals promote, amongst other crimes, financial frauds and money laundering. The Central Bank (BC) is responsible to monitor, supervise and regulate the Financial Monetary System (SFN). When it determines the extrajudicial liquidation of a given financial institution, it will carry out an administrative inquiry to establish the causes of its fall, the amount of any losses caused to third parties, and the ones responsible for it. The investigation carried out during the inquiry can point to, theoretically, indications of financial crimes that the company may have committed.

Keywords: *White-collar crimes. Extrajudicial liquidation. Administrative inquiry. Financial crimes. Money laundering. Economic crimes.*

Introdução

Crimes de colarinho branco foram assim denominados para evidenciar sua contraposição aos crimes cometidos por membros da classe trabalhadora, alcunhados de *blue-collar workers* em razão da cor típica de seu uniforme de trabalho na indústria norte-americana. Enquanto esse tipo de crime era, de regra, cometido pelas categorias econômicas no extremo mais baixo do espectro social, aquele era crime sofisticado, sem violência, usualmente cometido por executivos com alto nível educacional.

Com o passar das décadas, os crimes “dos poderosos”, como também são conhecidos, começaram a chamar a atenção da academia e dos legisladores, principalmente quando constatado o potencial de dano às vítimas envolvidas, muito superior, do ponto de vista econômico, ao dos crimes cotidianos, que correspondiam à quase totalidade das ações de segurança pública.

A legislação penal, de regra, reage ao fato depois que ele já ocorreu e, se por um lado os crimes classificados como comuns, por se repetirem com frequência, já eram cobertos por dispositivos legais, os crimes de colarinho branco, por outro lado, eram menos previsíveis, o que contribuía para a impunidade de quem os praticava.

O Direito Penal Econômico abrange uma série de ações ilícitas que podem ser levadas a cabo em qualquer tipo de empresa, como fraude, desvio de recursos de clientes, falsificações, dentre outras. Alguns crimes, no entanto, são mais comuns em áreas específicas, como, por exemplo, a área financeira. Detectar esse tipo de crime torna-se mais factível se não apenas a polícia estiver envolvida em sua investigação, mas se outros órgãos ligados à área puderem colaborar com sua prevenção e identificação.

O Banco Central do Brasil (BCB), por exemplo, por meio de sua área de supervisão, pode identificar quando a atuação de determinada instituição financeira não está adequada ao que determina a legislação e ao que sugerem as boas práticas para o setor, elevando o risco para seus clientes e, em última análise, para o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Em situações extremas, o BCB pode decretar a intervenção ou a liquidação extraordinária de uma instituição financeira nessa situação e instaurar inquérito administrativo para investigá-la.

Desse modo, o objetivo deste trabalho é avaliar o potencial que o inquérito instaurado pelo BCB em instituições financeiras em liquidação extrajudicial tem para identificar indícios de crimes financeiros por ela porventura cometidos. A hipótese de partida é de que a ação do BCB pode contribuir efetivamente para o combate a alguns tipos daqueles crimes.

O tema possui relevância política, social e acadêmica porque pode gerar informação que seja considerada no debate para elaboração de legislação que vise aprimorar a identificação e a prevenção de crimes financeiros, além de estimular pesquisa empírica sobre o assunto, o que pode envolver outros atores governamentais além dos naturalmente criados para o combate ao crime.

1 O inquérito do BCB e eventual sinalização de crimes financeiros

A despeito na noção já citada, de que os crimes são cometidos pelas categorias sociais menos favorecidas e, desse modo, estariam ligados à pobreza de determinada sociedade, nem todos os autores concordam com a aparente correlação entre crime e pobreza. Edwin Sutherland, por exemplo, afirma que tais explicações são inadequadas e incorretas, principalmente por se basearem em amostras enviesadas, uma vez que os “criminólogos têm utilizado estudos de caso e estatísticas criminais derivados dessas agências da justiça criminal como sua principal base de dados” (SUTHERLAND, 2014, p. 94). Para o autor, o comportamento criminoso de empresários e de outros profissionais é uma das áreas mais negligenciadas pela Criminologia.

Sutherland (2014, p. 95) explana, ainda, que a criminalidade de colarinho branco nos negócios

[...] manifesta-se com maior frequência na forma de **deturpação de demonstrativos financeiros** de corporações, manipulação na bolsa de valores, corrupção privada, corrupção direta ou indireta de servidores públicos a fim de obter contratos e leis favoráveis, vendas e publicidades enganosas, apropriação indébita e **uso indevido de ativos**, adulteração de pesos e medidas e falsificação de mercadorias, fraudes fiscais, uso impróprio de valores em **recuperações judiciais e falências**. [Grifos nossos]

As situações grifadas na citação supra são algumas das que podem aparecer durante a condução dos inquéritos do BCB em instituições financeiras em regime de liquidação extrajudicial.

O sistema financeiro de um dado país é uma das fontes de informação a respeito de sua saúde econômica. Embora, na atualidade, todos os países estejam sujeitos a oscilações econômicas resultantes de acontecimentos globais, aqueles que têm sistema financeiro mais robusto podem se sair melhor em crises econômicas, que são cíclicas.

E são exatamente as crises cíclicas que parecem ter influência na maior ou menor preocupação com a criminalidade de colarinho branco (MACHADO & QUESADO, 2019, p. 135). Com efeito, crises econômicas recentes têm provocado grandes manifestações públicas ao redor do mundo, das quais são exemplos movimentos como *Occupy Wall Street*, nos EUA, e os protestos contra os

escândalos do Mensalão e o uso de verbas públicas na Olimpíada e na Copa do Mundo, no Brasil (LEVI, 2017, p. 325).

A relação desse tipo de crime com a economia, todavia, nem sempre fica claramente conceituada. Embora Sutherland (2014) já apontasse para atos de indivíduos como produtores de ações ilícitas, Gregg Barak (2015, p. 105) salienta que, em relação aos *crimes of the powerful*,

[...] no começo do século XXI, quando criminologistas, acadêmicos, advogados e ativistas de direitos humanos falam sobre crimes dos poderosos, eles não se referem principalmente à violações criminais individuais. Em vez disso, estão se referindo a crimes da economia ou a crimes de acumulação e reprodução do capital. Dentro dos interesses e relações predominantes do capital global, tais crimes incluem aqueles arranjos políticos e econômicos institucionalizados que estrutural e rotineiramente produzem dano, prejuízo e vitimização. As contradições da legalidade burguesa são parte e parcela da formação do capital e das atividades associadas que fizeram essas violações ideologicamente normativas ou culturalmente aceitáveis. Em outras palavras, os crimes dos poderosos se referem àquelas transgressões que simplesmente normalizam a vitimização como “o custo de fazer negócios” a como “dano colateral”!

No entanto, apesar da visão de que os poderosos apenas reproduzem no nível micro as mazelas do capitalismo, não há como negar que suas ações nem sempre são lícitas. De fato, no início do decênio de 1980, Fragoso (1982, p. 122) chamava a atenção para o fato de que já havia “consciência universal de que existe uma criminalidade grave contra o patrimônio e a ordem econômica social, praticada por pessoas ‘respeitáveis’, que causa extenso dano, incomparavelmente maior do que o produzido pela criminalidade convencional”.

É daquelas ações ilícitas, que seriam assim classificadas em qualquer sistema de produção e, portanto, que não são exclusividade do sistema capitalista, que trata o BCB quando decreta a liquidação extrajudicial de uma instituição financeira e instaura inquérito para investigar as razões pelas quais sua situação chegou àquele ponto.

2 A decretação do regime de liquidação extrajudicial

O regime de liquidação extrajudicial é decretado pelo BCB consoante o contido no art. 1º da Lei 6.024, de 13 de março de 1974, sendo atribuição de seu presidente (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020a, p. 11), que o faz por meio de documento intitulado Ato do Presidente, cujas informações constarão do relatório do inquérito, tais como número, data da decretação, dados da publicação no Diário Oficial da União (DOU), bem como nome, CNPJ e cidade onde está sediada a instituição financeira, além do motivo da decretação do regime.

Outra ação importante é a publicidade dada à decretação, feita em seguida a esta, por meio de Comunicado do BCB ao mercado. O chefe do departamento responsável pelo acompanhamento da liquidação extrajudicial, por intermédio daquele comunicado, informa às instituições financeiras, às demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, às bolsas de valores e às entidades autorizadas a exercer a atividade de registro de ativos financeiros e de valores mobiliários a decretação da liquidação extrajudicial da instituição financeira, a nomeação do liquidante e a incidência de indisponibilidade sobre os bens dos controladores e ex-administradores que atuaram

1 Tradução livre do autor.

nos doze meses anteriores à data da decretação, conforme dispõe o artigo 36, da Lei 6.024, de 1974, e o art. 2º da Lei 9.447, de 14 de março de 1997.

O comunicado, além de se prestar a veicular as informações ao mercado, também serve de instrumento para atender ao que preconiza o princípio da publicidade das ações da Administração Pública, que “está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta como o princípio democrático, e pode ser considerado [...] na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo” (MENDES & BRANCO, 2013, p. 822/823).

2.1 A Comissão de Inquérito

Decretado o regime de liquidação extrajudicial e divulgada a informação a esse respeito, o passo seguinte é constituir a comissão que vai proceder ao inquérito na instituição em liquidação. Seus membros são designados pelo Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução do BCB, por meio de documento numerado intitulado Ato de Diretor, que também é publicado no DOU. Essa atribuição é conferida ao diretor pelo Regimento Interno do Banco Central (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020b, p. 25) e está em consonância com o art. 41 da Lei 6.024, de 1974.

A Comissão de Inquérito é formada exclusivamente por servidores do BCB – pelo menos dois, dependendo do tamanho da instituição em liquidação e da complexidade prevista para o trabalho –, um dos quais irá presidi-la, enquanto o(s) outro(s) é(são) designado(s) como relator(es) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020c). O prazo inicial concedido para conclusão dos trabalhos é, em geral, de 120 dias, contado a partir da data da instalação da comissão, prorrogável por igual período, se necessário.

Nos termos do art. 41 da Lei 6.024, de 1974, o inquérito tem como objetivo apurar: (i) as causas que levaram à decretação da liquidação extrajudicial da instituição; (ii) o montante dos prejuízos eventualmente causados a terceiros; (iii) as responsabilidades dos controladores e dos ex-administradores pela situação. Em conformidade com o previsto no art. 43 daquela lei, o período de investigação do inquérito compreende os cinco anos anteriores à decretação da liquidação extrajudicial.

3 O inquérito

Ainda na fase inicial do inquérito, são fornecidas informações sobre a constituição da empresa, sua autorização para funcionamento, capital social, eventuais alterações em seu objeto social ou denominação, endereço da sede e de filiais, se existirem, segmento de operação, composição social, controladores e dos períodos de gestão nos último cinco anos antes da decretação do regime de liquidação.

3.1 As irregularidades

Relatadas as informações iniciais, o passo seguinte é a descrição das irregularidades encontradas, tanto pela área de supervisão do BCB quanto pela Comissão de Inquérito. É feito relato sobre fatos que antecederam a decretação do regime especial, sobretudo os apurados durante atividades de supervisão.

O trabalho mais recente da supervisão em relação à liquidanda geralmente serve de base para a tomada de decisão a respeito da decretação do regime especial. Pode ser, por exemplo, no âmbito das atividades de acompanhamento direto, uma verificação especial, que, de regra, tem entre seus objetivos básicos:

1. apurar inconsistências verificadas nos demonstrativos financeiros e os controles internos da instituição financeira;
2. avaliar o risco, imediato ou potencial, que as operações de crédito, as aplicações em títulos e valores mobiliários e os outros créditos a receber representavam para a situação patrimonial e econômico-financeira da instituição;
3. analisar e avaliar a consistência de crédito tributário ativado em determinada data-base;
4. avaliar os principais registros contábeis, entre os quais podem estar:
 - a. títulos e valores mobiliários/cotas de fundos de investimento;
 - b. operações de crédito e respectiva provisão;
 - c. outros créditos, avaliando registros de Rendas a Receber, provenientes do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Ministério das Cidades;
 - d. créditos tributários;
 - e. devedores duvidosos por depósitos em garantia;
 - f. devedores diversos/país;
 - g. contingências ativas e passivas;
 - h. obrigações por empréstimos e repasses.

Uma situação que pode ocorrer é que, ao apurar as eventuais deficiências em controles internos, infrações a dispositivos legais e regulamentares e quaisquer evidências de registros contábeis em desacordo com as normas do SFN, pode ser identificado que a instituição, no momento em que adotou tais práticas, não havia demonstrado de forma fidedigna sua situação econômico-financeira.

Quando isso ocorre, a supervisão do BCB aponta para a necessidade de ajustes patrimoniais fundamentados nas disposições regulamentares do BCB e informa isso à instituição. No decorrer do inquérito, as irregularidades anteriormente detectadas pela supervisão são descritas em detalhe e organizadas sistematicamente em quadros, similares à descrição hipotética ilustrada pela Tabela 1.²

Tabela 1 – Modelo de descrição de irregularidade de instituição supervisionada

Irregularidade X	
Descrição da irregularidade	Falta de registro de provisão de dívida trabalhista, após decisão de condenação pela Justiça do Trabalho da Vara XYZ, em ação trabalhista ajuizada por ABC, tendo em vista que deve ser observado por todas as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB o disposto no Pronunciamento Técnico CPC XY.
Capitulação	Art. X da Resolução X.XXX/20XX.
determinação da fiscalização	Carta de Inspeção – Interpeção/notificação, determinando o registro da provisão referente a obrigação no valor de R\$XXX.
Obs.:	A instituição recebeu o Termo de Comparecimento XYZ e respondeu, por meio de correspondência datada de XX.XX.XXXX.

Fonte: Elaborada pelo autor.

² Modelo hipotético inspirado na experiência de trabalho do autor quando atuou na área de acompanhamento de Comissões de Inquérito, baseado em informações que servem de orientação genérica para elaboração de relatórios dessa natureza.

A Comissão de Inquérito elabora resumo esquematizado com todas as irregularidades encontradas pela supervisão, bem como outras que eventualmente forem detectadas no curso do inquérito. Em seguida, é realizado o exame técnico-contábil da instituição.

3.2 O exame técnico-contábil

Tal exame começa por informar a situação da contabilidade, dos livros e dos registros de dados, referindo-se a documento elaborado anteriormente pelo liquidante – Termo de Arrecadação de Livros e Documentos –, que relaciona os livros por ele arrecadados, na forma do disposto no art. 20, combinado com o art. 9º da Lei 6.024, de 1974, e com o art. 5º, “c” do Decreto-Lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

Também são informados os critérios contábeis adotados pela Comissão de Inquérito para elaboração do balanço na data imediatamente anterior à da decretação do regime especial e para a distribuição dos ajustes contábeis, que tem como premissa básica o estabelecido no art. 40 da Lei 6.024, de 1974, combinado com art. 1º da Lei 9.447, de 1997, que dispõe que os controladores e ex-administradores de instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações por elas assumidas durante sua gestão, até que se cumpram.

Cabe ressaltar que, nas palavras de Airton Florentino de Barros (2009, p. 50),

A solidariedade apontada pela lei não é aquela usada no sentido vulgar, evidentemente, indicando o auxílio voluntário. Os réus não estão sendo chamados a quotizarem-se, contribuindo cada um com o que quer. No sentido jurídico, solidariedade passiva significa obrigação de saldar a dívida no mesmo tempo e pelo total. [Grifos do autor]

Dessa forma, os ajustes decorrentes de fatos originados dentro do período de apuração dos cinco anos que precederam a liquidação extrajudicial são atribuídos à(s) gestão(ões) responsável(is) pela instituição financeira nas datas em que ocorreram.

A seguir, é apresentado o balanço da instituição financeira na data anterior à da decretação do regime de liquidação extrajudicial, com os respectivos ajustes, que é importante para mensurar eventuais prejuízos causados a investidores. De fato, entende a doutrina majoritária que o balanço patrimonial é um ato jurídico e não um simples ato material (COMPARATO, 2010, p. 276).

Caso haja Conselho Fiscal na empresa, sua atuação também é avaliada, para que se verifique se houve responsabilidade de algum dos membros para o desfecho da situação em que se encontra a empresa.

3.3 Os auditores independentes

A atuação dos auditores independentes contratados pela instituição financeira em liquidação extrajudicial também é investigada. A prestação de serviços de auditoria independente para instituições financeiras, regulamentada pela Resolução 3.198, de 27 de maio de 2004,³ envolve auditoria das demonstrações contábeis e, como resultado desse trabalho, devem ser elaborados

³ O Conselho Monetário Nacional delibera por Resoluções, e o BCB é encarregado de torná-las públicas, na forma do art. 9º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

relatórios: (i) de auditoria (demonstrações contábeis); (ii) de avaliação da qualidade do sistema de controles internos; (iii) de descumprimento de dispositivos legais e regulamentares.

A Comissão de Inquérito identifica quem prestou serviços de auditoria à liquidanda nos cinco anos anteriores à decretação do regime especial e solicita-lhes a remessa dos relatórios previstos no art. 21 do Regulamento Anexo à Resolução 3.198, de 2004, bem como de papéis de trabalho, correspondências, contratos de prestação de serviços e outros documentos relacionados aos trabalhos de auditoria na instituição compreendidos no período sob análise.

De acordo com a Resolução 1.203 (NBC TA 200), de 27 de novembro de 2009, do Conselho Federal de Contabilidade, o objetivo da auditoria independente é aumentar o grau de confiança nas demonstrações contábeis por parte dos usuários. Logo, caso o auditor lance mão dos seus conhecimentos técnicos e aplique corretamente os procedimentos de auditoria, haverá maior grau de certeza de que os relatórios resultem livres de erros e fraudes relevantes.

Desse modo, a Comissão de Inquérito analisa os relatórios que foram fornecidos à liquidanda pelos auditores independentes, para verificar se a queda da empresa poderia ter sido evitada se ela tivesse seguido as recomendações dos auditores independentes ou se houve omissão, negligência ou conivência por parte dos auditores.

3.4 Os objetivos

Feitas aquelas avaliações, a Comissão de Inquérito se debruça sobre seu primeiro objetivo, que é determinar quais foram as causas da queda da instituição. Indicação inicial dos motivos que levaram determinada instituição à situação de regime especial já é dada no ato de decretação, quando é citada a fundamentação legal para cada caso específico. O art. 15 da Lei 6.024, de 1974, determina que

Art. 15. Decretar-se-á a liquidação extrajudicial da instituição financeira:

I - *ex officio*:

- a) em razão de ocorrências que **comprometam sua situação econômica ou financeira** especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos ou quando se caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração de falência;
- b) quando a administração **violar gravemente as normas legais e estatutárias** que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais;
- c) quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a **risco anormal seus credores quirografários**;
- d) quando, **cassada a autorização para funcionar**, a instituição não iniciar, nos 90 (noventa) dias seguintes, sua **liquidação ordinária**, ou quando, iniciada esta, verificar o Banco Central do Brasil que a **morosidade** de sua administração pode acarretar **prejuízos para os credores**;

II - a requerimento dos administradores da instituição - se o respectivo estatuto social lhes conferir esta competência - ou por proposta do interventor, expostos circunstanciadamente os motivos justificadores da medida.⁴

4 Essa situação é rara, correspondendo à fração residual dos casos de liquidação extrajudicial que, em sua maioria, são decretados *ex officio*.

§ 1º O Banco Central do Brasil decidirá sobre a gravidade dos fatos determinantes da liquidação extrajudicial, considerando as repercussões deste sobre os interesses dos mercados financeiro e de capitais, e, poderá, em lugar da liquidação, efetuar a intervenção, se julgar esta medida suficiente para a normalização dos negócios da instituição e preservação daqueles interesses.

§ 2º O ato do Banco Central do Brasil, que decretar a liquidação extrajudicial, indicará a data em que se tenha caracterizado o estado que a determinou, fixando o termo legal da liquidação que não poderá ser superior a 60 (sessenta) dias contados do primeiro protesto por falta de pagamento ou, na falta deste do ato que haja decretado a intervenção ou a liquidação (BRASIL, 1974). [Grifos nossos]

Faz parte do escopo do inquérito avaliar as ocorrências que levaram a instituição ao regime especial e enquadrá-las em uma ou mais das quatro situações descritas nas alíneas “a” a “d” supra.

O segundo objetivo da Comissão de Inquérito é verificar se houve prejuízos causados a terceiros e, em caso positivo, apurar seu montante. Isso é feito por meio da análise do balanço ajustado, fechado na data anterior à decretação do regime especial; em geral, o valor do prejuízo equivale ao Patrimônio Líquido negativo registrado no balanço.

Identificada a existência de prejuízo, o terceiro objetivo da comissão é o de determinar quem são os responsáveis por ele. Quando há apenas uma composição de gestão durante todo o período de cinco anos que precedeu a decretação do regime especial, a totalidade do prejuízo é de sua responsabilidade. Se, no entanto, houver diferentes composições de controladores e/ou ex-administradores no período, calcula-se o prejuízo existente ao final de cada uma das gestões e distribui-se a responsabilidade de cada controlador e ex-administrador proporcionalmente à sua participação nas gestões. Eles são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados, consoante o contido no art. 40 da Lei 6.024, de 1974.

Antes de considerar se crimes financeiros podem, em tese, ter sido cometidos, a preocupação do BCB é interromper eventual fluxo de prejuízos a terceiros. Diferentemente de outras empresas, instituições financeiras, ao “fluírem para dentro de seu patrimônio parcelas significativas da poupança popular, cujos recursos serão utilizados para intermediar e canalizar as correntes de capital a outros setores, revelam-se definitivamente organizações empresariais especiais” (PORTO, 2013, p. 101), que, por conseguinte, demandam atenção especial do Estado (ALCOFORADO, 2006, p. 16).

Após o encerramento do trabalho de apuração, os controladores, ex-administradores e auditores independentes são convidados a apresentar, no prazo de cinco dias comuns para todos, suas alegações e explicações acerca do que foi apurado pela Comissão de Inquérito, em conformidade com o art. 42, da Lei 6.024, de 1974. Todos recebem, também, cópia do documento que, até essa fase, é denominado de Conclusão da Apuração.

Recebidas as alegações, elas são analisadas pela comissão e resumidas para inclusão no relatório final do inquérito. Caso alguma das partes forneça fato novo ou explicação devidamente fundamentada que enseje a modificação de alguma das conclusões preliminares da comissão, isso será feito e incluído no relatório. Caso contrário, as conclusões serão reiteradas e consideradas definitivas para efeito de conclusão do inquérito.

4 As recomendações e eventuais indícios de crime contra o SFN

As recomendações da Comissão de Inquérito abordam, inicialmente, a existência ou não de prejuízos causados a terceiros. Caso não haja, o BCB acata o contido no art. 44, *caput*, da Lei 6.024,

de 1974, que determina que: “Se o inquérito concluir pela inexistência de prejuízo, será, no caso de intervenção e de liquidação extrajudicial, arquivado no próprio Banco Central do Brasil, ou, no caso de falência, será remetido ao competente juiz, que o mandará apensar aos respectivos autos” (BRASIL, 1974).

Cabe ressaltar que a falência pode ser decretada durante o período de liquidação extrajudicial, fato que encerrará o regime especial, conforme determina o art. 19, II, da Lei 6.024, de 1974. A documentação em poder do liquidante será então encaminhada ao juízo que decretou a falência, consoante o contido no art. 49, § 2º, da lei citada, que determina que

§ 2º Se, no curso da ação ou da execução, encerrar-se a intervenção ou a liquidação extrajudicial, o interventor ou o liquidante, por ofício, dará conhecimento da ocorrência ao juiz, solicitando sua substituição como depositário dos bens arrestados ou penhorados, e fornecendo a relação nominal e respectivos saldos dos credores a serem, nesta hipótese diretamente contemplados com o rateio previsto no parágrafo anterior. (BRASIL, 1974)

Todavia, como o inquérito conduzido pelo BCB é independente do trabalho executado pelo liquidante, será conduzido até sua conclusão, não sendo interrompido por eventual decretação de falência da sociedade. Se for constatada a existência de prejuízos a terceiros, a responsabilidade pelo prejuízo apurado é atribuída aos controladores e ex-administradores identificados e qualificados no relatório, e esse, acompanhado dos autos do inquérito, será remetido ao Poder Judiciário, conforme determina o art. 45, caput, da Lei 6.024, de 1974:

Art. 45. Concluindo o inquérito pela existência de prejuízos será ele, com o respectivo relatório, remetido pelo Banco Central do Brasil ao Juiz da falência, ou ao que for competente para decretá-la, o qual o fará com vista ao órgão do Ministério Público, que, em oito dias, sob pena de responsabilidade, requererá o sequestro dos bens dos ex-administradores, que não tinham sido atingidos pela indisponibilidade prevista no artigo 36, quantos bastem para a efetivação da responsabilidade. (BRASIL, 1974)

4.1 Crimes financeiros sensu lato

Além da constatação de existência ou não de prejuízos a terceiros, a comissão pode se deparar, em tese, com indícios de cometimento de crimes contra o SFN, conforme definidos pela Lei 7.492, de 16 de junho de 1986. Como a investigação de crimes não é da alçada do BCB, nesses casos será feita comunicação e remessa de cópia do relatório ao Ministério Público (MP), para apuração e eventual denúncia.

Entre outros, são exemplos os indícios: de gestão fraudulenta; de utilização reiterada de recursos financeiros em finalidade diversa das previstas na legislação em vigor; de apresentação ao BCB de documentos fictícios e de registro contábil de valores inexistentes, de divulgação de informação falsa ou prejudicialmente incompleta sobre instituição financeira; de movimentação de recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação, de realização de operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do país, todos tipificados pela Lei 7.492, de 1986.

4.2 Crimes ligados à PLD/FT

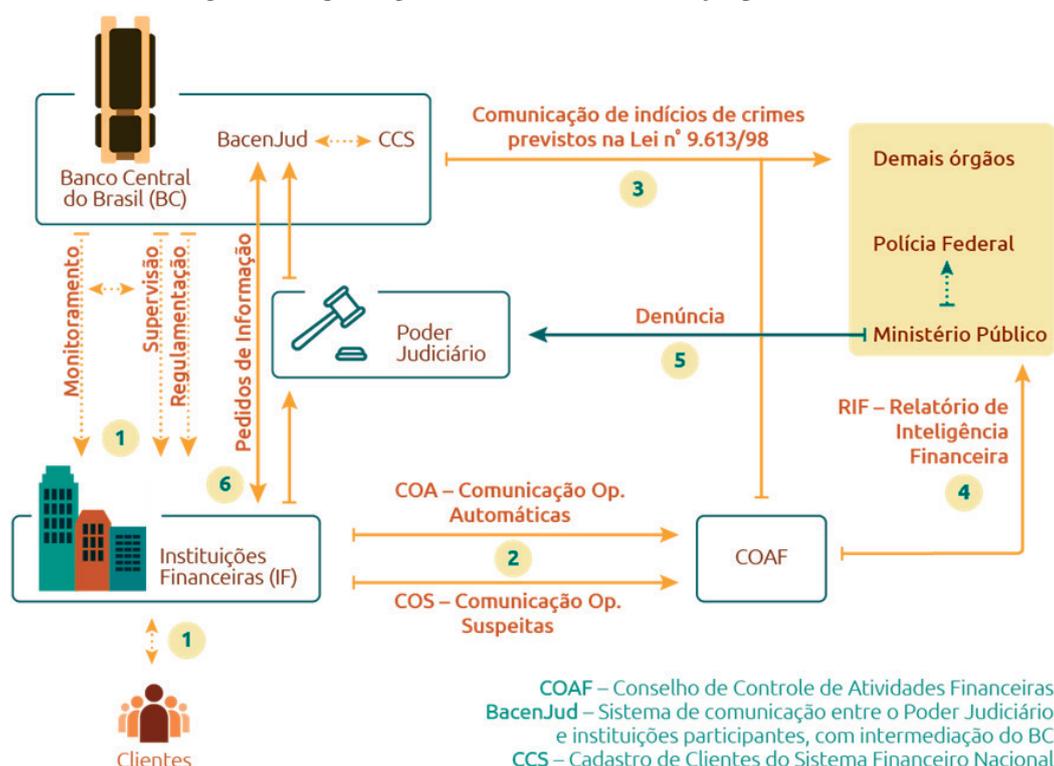
Também não é da alçada do BC comunicar diretamente ao Judiciário a existência de indícios de crimes ligados à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT), mas sim do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Esse é o órgão responsável por comunicar “às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito” (BRASIL, 1998), nos termos do art. 15 da Lei 9.613, de 3 de março de 1998. A lei dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do SFN para os ilícitos nela previstos e criou o Coaf.

Pedro Cordeiro (2016, p. 70) define lavar ativos como:

[...] ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou a propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime. Em primeiro lugar, o dinheiro objeto da lavagem deve obrigatoriamente ter-se originado de atividade ilícita. A Lei n. 9.613/1998 elencava expressamente quais seriam esses crimes: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, contrabando ou tráfico de armas, extorsão praticada no crime de sequestro; crimes contra a Administração Pública, contra o sistema financeiro ou os praticados por organização criminosa (quadrilha, máfias) ou por particular contra a administração pública estrangeira.

Portanto, ao se deparar com situações que, em tese, constituam indícios de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, deve a Comissão de Inquérito sugerir ao BCB o envio do relatório do inquérito e da cópia integral dos autos do inquérito ao Coaf, para providências de alçada. Esse passo está ilustrado na relação 3 da Figura.

Figura 1 – Esquema gráfico do fluxo de comunicação para PLD/FT



Fonte: Adaptado de Banco Central do Brasil (2020a)

Por sua vez, “O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito” (BRASIL, 1998), nos termos no art. 15 da Lei nº 9.613, de 1998. Isso é, em geral, feito por meio do Relatório de Inteligência Financeira (RIF), representado pela relação 4 da Figura 1. Se o MP entender que, de fato, existem indícios suficientes de autoria e materialidade, pode acionar a Polícia Federal para condução das investigações e oferecerá denúncia ao Poder Judiciário – relação 5 na Figura 1.

O Judiciário pode solicitar informações às instituições financeiras e ao BCB, que atenderá à solicitação por meio do BacenJud⁵ – sistema de comunicação entre o Poder Judiciário e as instituições participantes–, além de utilizar informações armazenadas no Cadastro de Clientes do SFN (CCS), o que está representado pela relação 6 da Figura 1.

A Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que criou o BCB, determina, em seu art. 10, IX, que “Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: [...] Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas” (BRASIL, 1964). Esse comando faz do BCB o responsável por monitorar, supervisionar e regulamentar as instituições financeiras, o que é representado pela relação 1 da Figura 1.

A Lei 9.613, de 1998 elenca, em seu art. 9º, quem são as pessoas físicas e jurídicas que devem se sujeitar às obrigações referidas nos artigos 10 e 11. Enquanto o art. 10 trata de questões de registro e cadastro de clientes, o art. 11 regulamenta as comunicações compulsórias ao Coaf, retratadas na relação 2 da Figura 1:

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização:

de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e

das operações referidas no inciso I;

III - deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao Coaf, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas nos termos do inciso II. (BRASIL, 1998)

Conclusão

É possível perceber, portanto, que o inquérito conduzido pelo BCB nas instituições financeiras que tiveram sua liquidação extrajudicial decretada pode, a par de identificar as causas da queda, o montante de eventuais prejuízos a terceiros e os responsáveis por ele, apontar, em tese, para indícios de crimes contra o SFN porventura cometidos pela IF sob análise e, por meio de comunicação aos órgãos competentes, contribuir para seu combate.

5 Em 8 de setembro de 2020, foi sucedido pelo Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (SisbaJud), operado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A necessidade de comunicação ao MP já existe há quase duas décadas, uma vez que a Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001, determina ao BCB que comunique os indícios de crimes com os quais se deparar no exercício regular de suas atribuições como supervisor do SFN ao MP, e os indícios de outras espécies de irregularidades aos demais órgãos públicos competentes.

No caso de indícios de crimes ligados à PLD/FT, as comunicações dos indícios são feitas ao Coaf e, quando se trata de crime tributário, à Secretaria da Receita Federal. Em casos da espécie, não é feita comunicação ao MP, e sim a órgãos públicos que supervisionam esses assuntos. Indícios de outras irregularidades, que não sejam criminais, são levadas aos demais órgãos públicos competentes.

Inquéritos conduzidos pelo BCB em instituições financeiras em liquidação extraordinária, portanto, podem ser fontes importantes de informações para investigação de crimes financeiros. Apesar de não ser de sua alçada a tipificação e investigação de crimes, o papel do BCB dentro da estrutura concertada de combate aos crimes de colarinho branco, mormente aqueles contra o SFN e a economia popular, tem se mostrado relevante.

Referências

ALCOFORADO, Haroldo Mavignier Guedes. **Instrumentos de Defesa do Sistema Financeiro Nacional – Intervenção nas Instituições Financeiras**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Gama Filho, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. 2020a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lavagemdinheiro>. Acesso em: jul. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Regimento Interno**. Atualizado pela Portaria nº 108.150, de 27 de agosto de 2020, publicada no Diário Oficial de 31 de agosto de 2020. 2020b. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/acesso_informacao_docs/RegimentoInterno.pdf. Acesso em: jul. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Portaria Bacen/Deorf nº 107.768**. 1º de julho de 2020, publicada no Diário Oficial de 3 de julho de 2020. 2020c. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=397992>. Acesso em: jul. 2021.

BARAK, Gregg. *The crimes of the powerful and the globalization of crime*. **Revista Brasileira de Direito**. V.II, N. 2, jul.-dez. 2015.

BARROS, Airton Florentino de. A Responsabilidade na Liquidação Extrajudicial. **Cadernos de Direito**, Piracicaba. V. 9(16-17), jan.-dez. 2009, p. 50.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6024.htm. Acesso em: jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: jul. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Natureza Jurídica do Balanço. Ensaio e pareceres de direito empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 29, *apud* PEREIRA, Alexandre Demetrius. **A Auditoria Externa e as Demonstrações Contábeis no Direito Comercial**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2010.

CORDEIRO, Pedro Ivo Velloso. Delitos econômicos e corrupção: marco legal e criminológico. *In*: COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina. **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**. Tomo I. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2016.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Direito Penal Econômico e Direito Penal dos Negócios. **Revista de Direito Penal e Criminologia**. N. 33. Rio de Janeiro: Forense. Jan.-jun. 1982.

LEVI, Michael. O processo criminal de graves crimes de colarinho branco. *In*: FRANÇA, Leandro Ayres; CARLEN, Pat (Orgs.). **Criminologias alternativas**. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017.

MACHADO, Bruno Amaral; QUEZADO, Marina. Corrupção pública pelos olhos da Criminologia: dano social e violação dos direitos humanos. **Revista de Estudos Criminais**. Porto Alegre, n. 70, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTO, Antonio Augusto Cruz; GONÇALVES, Oksandro Osdival. O novo vetor axiológico no movimento de saneamento do Sistema Financeiro Nacional. **ARGUMENTUM – Revista de Direito**. N. 14, 2013.

SUTHERLAND, Edwin H. A criminalidade de colarinho branco. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal – UFRGS**. V. 2, N.º 2, 2014.