



## **RELATÓRIO DE ANÁLISE SDM – Processo nº SP 2005/50**

**Assunto: Audiência Pública 08/07 - Proposta de alteração da Instrução CVM nº 301, de 16 de abril de 1999.**

### **1. Histórico**

Este relatório analisa as manifestações recebidas durante a audiência pública nº 08/2007, cujo objeto foi discutir as alterações na Instrução 301/99, que regulamenta os dispositivos sob a jurisdição da CVM da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a qual dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na mesma lei.

As alterações propostas na Instrução 301/99 têm por objetivo modernizar a regulamentação da CVM frente às recomendações internacionais em matéria de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, além da supervisão de operações financeiras realizadas por Pessoas Politicamente Expostas (“PEPs”). O conteúdo e a origem dessas alterações estão expostos no edital da audiência pública antes referido.

### **2. Escopo da minuta submetida à audiência pública**

As disposições relativas ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo são provenientes das recomendações do *Financial Action Task Force/Groupe d’Action Financière* (“FATF/GAFI”)<sup>1</sup> — ou Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro — organismo inter-governamental dedicado ao desenvolvimento de políticas nessas matérias. No tocante às PEPs, as recomendações provêm, originalmente, do art. 52 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 e promulgada no país pelo Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006<sup>2</sup>. A obrigação de reportar operações suspeitas de estarem relacionadas ao terrorismo e seu financiamento foi determinada pela Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999, assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001 e promulgada no país pelo Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005<sup>3</sup>.

Embora provenientes de fontes diferentes, as recomendações internacionais são convergentes em relação às medidas preventivas que sugerem e, por isso, devem ser entendidas no mesmo contexto e assim consideradas no escopo da presente proposta de alteração da Instrução 301/99. Foram as seguintes as principais alterações propostas na minuta levada à audiência pública:

- (i) identificação do beneficiário final das operações (art. 3-A);
- (ii) exclusão do valor mínimo para comunicação de operações suspeitas (art. 4º);
- (iii) ampliação, de cinco para dez anos, do prazo de armazenamento de informações (art. 5º);

<sup>1</sup> Mais informações sobre o GAFI podem ser obtidas em [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

<sup>2</sup> Disponível para consulta em [http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf).

<sup>3</sup> Disponível para consulta em

<http://www.mj.gov.br/drci/cooperacao/Acordos%20Internacionais/Conven%E7%E3o%20Internacional%20para%20a%20Supress%E3o%20do%20Financiamento%20%85.pdf>



- (iv) introdução de dispositivos especiais para pessoas politicamente expostas (arts. 5-A; 5-B; 7º, §4º; 9º, inc. I e 10, parágrafo único);
- (v) ampliação do rol de hipóteses de operações consideradas suspeitas (art. 6º, inc. VII a XIII);
- (vi) criação de procedimentos diferenciados para clientes de alto risco e determinação de análise conjunta das operações nestes casos (art. 6º, §§ 1º e 2º);
- (vii) inclusão expressa de operações suspeitas relacionadas ao terrorismo (art. 7º);
- (viii) procedimentos de controle interno e programas de treinamento de funcionários (art. 9º).

### 3. Participantes da Audiência Pública

Participaram da Audiência Pública:

- (i) Associação Nacional dos Bancos de Investimento – Anbid;
- (ii) Federação Brasileira de Bancos – Febraban;
- (iii) Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias – Ancor;
- (iv) Câmara de Custódia e Liquidação – Cetip; e
- (v) Gustavo Grebler.

### 4. Análise dos comentários e sugestões recebidos

#### 4.1 Identificação do beneficiário final das operações (art. 3º-A)

A minuta submetida à audiência propõe a inclusão de um art. 3º-A na Instrução 301/99, de forma a exigir que, no processo de cadastramento de clientes, as pessoas sujeitas às disposições da Instrução adotem procedimentos previamente estabelecidos que permitam: (a) a realização de diligências adicionais visando à confirmação das informações cadastrais apresentadas pelos clientes, de forma a evitar o uso da conta do cliente por terceiros; e (b) a identificação daqueles que possam ser considerados como beneficiários finais do resultado das operações, ou que sejam proprietários ou que exerçam influência ou controle sobre as atividades do cliente, de forma direta ou indireta.

A maioria dos participantes manifestou-se contrariamente às alterações propostas, levantando, principalmente, argumentos relacionados a dificuldades, operacionais e legais, com a identificação dos beneficiários finais. Alguns participantes sugeriram alterações para amenizar tais dificuldades, ou para reduzir os custos de cumprimento das obrigações que se propõe incluir.

Em seu comentário, a ANCOR pede a exclusão do art. 3-A sob o argumento de que as exigências nele contidas resultam na imposição de obrigações que excedem largamente as responsabilidades das corretoras no correto exercício da atividade de intermediação, atribuindo-lhes funções de “empresas de investigação”. Segundo o participante, os intermediários “*não possuem instrumentos para evitar o uso da conta de um cliente por terceiros ou para identificar possíveis beneficiários finais distintos do cliente a*



quem o intermediário realiza pagamentos”, e por isso o cumprimento do art. 3-A, na redação proposta, “*resulta impossível*” para as corretoras.

A ANCOR considera, ainda, que as obrigações dos intermediários deveriam se ater a diligenciar pelo correto cadastramento de seus clientes, bem como a adotar medidas adequadas para que os pagamentos relativos às operações realizadas sejam feitos em conta corrente mantida junto à corretora pelo titular das operações, devidamente cadastrado. Tais obrigações, segundo o participante, já estariam previstas na legislação e regulamentação vigentes (Lei nº 9.311, de 24/10/96<sup>4</sup>, Circular Bacen nº 3.346, de 28/03/2007<sup>5</sup>, e Instrução CVM nº 387, de 28/04/03<sup>6</sup>).

A ANBID alinha-se com a preocupação da ANCOR em relação ao rigor das exigências adicionais introduzidas pelo art. 3º-A. O participante propõe atenuantes para as obrigações estabelecidas no dispositivo, o que se faria (a) pela inclusão da expressão “*em regime de melhores esforços*”, constante do final do **caput**; e (b) pela exclusão da expressão “*ou que sejam proprietários ou que exerçam influência ou controle sobre as atividades do cliente, de forma direta ou indireta*”, constante do final do inciso II do mesmo artigo. Assim, na proposta da ANBID, a obrigação de identificação de beneficiários finais ficaria sujeita ao regime de melhores esforços e destituída do dever de identificação de terceiros que sejam proprietários encobertos, ou exerçam influência velada sobre o cliente cadastrado na corretora.

Em seu comentário, a ANBID traz o foco para a dificuldade de identificar beneficiários finais de pessoas jurídicas e fundos de investimento em situações em que as identidades dos beneficiários finais “*não estão disponíveis por motivos de sigilo legal, comercial ou contratual*”, como por exemplo, no caso de um fundo de investimento em que um ou mais cotistas sejam fundos de investimento em cotas administrados por terceiros. Para enfrentar essa dificuldade, o participante sugere, em adição às modificações já mencionadas, a inclusão de um parágrafo único no art. 3º-A da minuta, inspirado na regra de cadastramento simplificado de investidores não-residentes prevista no art. 12-A da Instrução 387. A adoção da sugestão teria o efeito de permitir que as pessoas responsáveis pelas obrigações previstas nos incisos I e II do art. 3º-A possam valer-se de cadastros e diligências realizados por terceiros, desde que estes sejam “*instituição ou profissional credenciado na CVM*” ou, no caso de investidores não-residentes, intermediário estrangeiro “*devidamente cadastrado perante sua respectiva autoridade reguladora*”.

A FEBRABAN também manifesta ressalvas em relação às exigências contidas no art. 3º-A, especificamente no que concerne à identificação de beneficiários finais ou que exerçam influência ou controle sobre as atividades do cliente nas operações executadas na forma “*por conta e ordem*”, por fundos de investimento e por investidores não-residentes. Em razão disso propõe que as operações descritas não sejam alcançadas pela exigência em tela.

<sup>4</sup> Art. 16, § 1º “Os valores de resgate, liquidação, cessão ou repactuação de aplicações financeiras não integradas a conta corrente de depósito para investimento, bem como os valores referentes à concessão de créditos e aos benefícios ou resgates recebidos dos planos e seguros de que trata o inciso III do **caput** deste artigo, deverão ser pagos exclusivamente aos beneficiários ou proponentes mediante crédito em sua conta corrente de depósitos, cheque cruzado, intransferível, ou por outro instrumento de pagamento, observadas as normas expedidas pelo Banco Central do Brasil”

<sup>5</sup> “Art 9º Os valores de resgate, liquidação, cessão ou repactuação de aplicações financeiras integradas a conta-corrente de depósito para investimento, bem como dos rendimentos produzidos por essas aplicações, devem ser pagos exclusivamente ao beneficiário mediante crédito em conta dessa natureza de que seja titular ou um dos titulares.” “Art. 10. Os valores das retiradas de recursos das contas-correntes de depósito para investimento, quando não destinados à realização de aplicações financeiras, serão pagos exclusivamente ao beneficiário por meio de lançamento a crédito em sua conta-corrente individual de depósitos ou em conta-corrente conjunta de depósitos de que seja um dos titulares, por TED emitida a crédito de sua conta-corrente de depósitos ou por cheque, cruzado e intransferível.”

<sup>6</sup> “Art. 19. Sempre que as corretoras efetuarem pagamentos aos seus clientes referentes às operações realizadas, devem fazer constar dos respectivos documentos as seguintes informações: I - o número da conta-corrente do cliente junto à corretora ou ao intermediário; e II - quando em cheque, os números de conta-corrente bancária e do cheque, o seu valor, o(s) nome(s) do(s) beneficiários, do sacador e do banco sacado, com indicação da agência e tarjas com o dizer: ‘exclusivamente para crédito na conta do favorecido original’, anulando-se a cláusula ‘à sua ordem’. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se, no que couber, aos casos de recebimento, pela corretora, de quaisquer valores de seus clientes.”



Como ressaltado no edital de audiência pública, as exigências referentes à identificação de beneficiários finais das operações decorrem de diretrizes internacionais às quais os diversos órgãos reguladores do sistema financeiro no Brasil têm procurado adequar-se, inclusive para não prejudicar a avaliação do país no âmbito do GAFI. Note-se, ainda, que os demais órgãos reguladores brasileiros já promoveram, ou estão em processo de promoção, das adaptações normativas necessárias ao atendimento das recomendações internacionais. Além de atender a recomendações internacionais, as alterações propostas são resultado de um esforço de coordenação entre os órgãos governamentais ligados à supervisão do sistema financeiro, reunidos no Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e de Capitalização (“Coremec”).

A redação proposta para o art. 3º-A foi elaborada tendo em vista o relatório de avaliação do Brasil aprovado pelo plenário do FATF em 2004, no qual foi apontada a inexistência, na regulamentação da CVM, de uma regra explícita da obrigação de “*know your customer*” e de identificação do beneficiário final das operações realizadas em nome de pessoas jurídicas ou outras entidades.

Em relação ao primeiro ponto, a preocupação manifestada pelos avaliadores quanto às normas da CVM foi a de que os intermediários não se limitassem à identificação meramente formal do titular de cada conta, mas adotassem medidas que permitissem verificar se aqueles que se apresentam como titulares de dada conta não atuam como pessoa interposta. Em relação ao segundo ponto, as regras de cadastramento atualmente em vigor já exigem a identificação dos principais acionistas ou cotistas de pessoas jurídicas e fundos de investimento, embora não haja referência a “*outros beneficiários*”, conforme indicado pelos avaliadores<sup>7</sup>. Sendo assim, entendemos que não se pode abrir mão das exigências contidas no art. 3º-A.

Entendemos, entretanto, que a manutenção das exigências do art. 3º-A não impede que a redação do dispositivo seja alterada para minimizar algumas dificuldades reais apontadas nos comentários feitos pela audiência, até mesmo para que, também no que diz respeito a seu rigor, a norma da CVM esteja simétrica àquelas editadas pelas demais autoridades do sistema financeiro. Cabe destacar, no entanto, que o comando constante do **caput** do art. 3º-A da minuta é para que sejam adotados procedimentos previamente estabelecidos que permitam o cumprimento das obrigações dos incisos I e II, o que, em nosso entendimento, é obrigação de melhores esforços, ou seja, de meio, e não de resultado.<sup>8</sup>

Assim, a redação do art. 3º-A foi modificada para deixar mais claro o seu objetivo e as obrigações que incidem sobre as pessoas alcançadas pela Instrução nº 301. Ainda neste artigo, foi excluída a expressão “no cadastramento de seus clientes”, por entender-se que as obrigações

<sup>7</sup> Apesar da relevância atribuída pelos avaliadores do FATF à explicitação da exigência de identificação de beneficiários finais, bem como a afirmação, contida no seu relatório de avaliação, de que essa exigência seria cabalmente encontrada em “outras resoluções e circulares”, tal exigência, a nosso ver, não consta da Circular 2.852/98 — que é a da regra do Banco Central correspondente à Instrução 301/99 — nem da Circular 3.346/07, também do Banco Central, como indicado pela ANCOR em seu comentário. Já o Decreto 5.687/06, que promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, menciona, em seu art. 14, a exigência de “requisitos relativos à identificação do cliente e, quando proceder, do beneficiário final”. O art. 52 desse mesmo decreto determina a adoção de “medidas razoáveis para determinar a identidade dos beneficiários finais dos fundos depositados em contas vultosas” (nº 1), e refere-se à necessidade de informação relativa à “identidade do cliente e, na medida do possível, do beneficiário final” (nº 3).

<sup>8</sup> Essa interpretação está em harmonia com a Recomendação nº 05 do Gafi, segundo o qual, no cumprimento da obrigação de identificar o beneficiário final, as instituições “podem determinar o alcance dessas medidas, em função do nível de risco associado à categoria do cliente, à relação de negócio ou à operação. Para categorias de risco mais elevadas, as instituições devem aplicar medidas de vigilância reforçadas”.



lá previstas aplicam-se continuamente, enquanto existir a relação com o cliente, e não apenas no momento do cadastramento. Acrescentou-se a obrigação de que os procedimentos para cumprimento da norma sejam expressamente estabelecidos, prevendo-se, dessa forma, que sejam procedimentos escritos.

Entendemos também que, por conta de melhor técnica de redação, as disposições constantes do capítulo sobre “Pessoas politicamente expostas”, consubstanciadas nos arts. 5º-A e 5º-B, e na alínea (a) do inciso I do art. 9º da minuta levada à audiência, devem ser trazidas para o capítulo sobre identificação e cadastramento de clientes, tendo em vista que as exigências lá estabelecidas, em sua essência, referem-se à identificação e cadastramento desses clientes. Sendo assim, as disposições do antigo art. 5º-B e da mencionada alínea do art. 9º foram incorporadas ao art. 3º-A, ao passo que o art. 5º-A, que contém a definição de pessoa politicamente exposta, passou a ser o art. 3º-B.

Ainda nesse âmbito, a exigência de atualização de ficha cadastral de clientes ativos a cada 24 meses, antes constante do art. 9º, inciso I, alínea (c), foi transferida para o § 3º do art. 3º. Destaca-se que essa exigência foi inserida pelo fato de, em inspeções e processos sancionadores sobre o assunto, os administrados terem invocado a seu favor a inexistência de prazo mínimo para atualização do cadastro. Esse prazo, como se disse, corresponde à periodicidade mínima, o que não exclui a necessidade de atualização em prazo menor, imposta pela obrigação genérica de o cadastro estar sempre atualizado, prevista no caput do art. 3º. Dessa forma, independentemente da periodicidade mínima agora estabelecida no §3º do art. 3º da Instrução nº 301, sempre que a instituição verificar qualquer incompatibilidade entre o cadastro e o histórico e as operações de seu cliente deverá imediatamente tomar providências para que o cadastro desse cliente seja atualizado.

Quanto à sugestão de incorporação, ao art. 3º-A, da permissão para utilização de cadastros e diligências realizados por terceiros, permissão essa constante das normas de cadastramento simplificado de não residentes, a rigor, essa utilização não está vedada pela minuta, que admite que o procedimento adotado pela instituição se aproveite dos cadastros e diligências realizados por terceiros.

Ao contrário, o parágrafo único do art. 3º-A (que corresponde ao parágrafo único do art. 5º-B da minuta colocada em audiência pública) prevê regra compatível com a utilização de cadastro simplificado para investidores não residentes, o qual é regulado no art. 12-A da Instrução 387.

Cabe esclarecer que o fato de a Instrução 301/99 permitir a utilização de cadastro simplificado de não residentes não exime a responsabilidade das pessoas indicadas no art. 2º pelo cumprimento do art. 3º-A da Instrução 301/99. Isso porque os objetivos do art. 3º-A e do art. 12-A da Instrução 387 são distintos e não se sobrepõem. Enquanto este se destina a evitar a duplicação desnecessária de tarefas por parte de pessoas que estejam sujeitas a responsabilidades cadastrais semelhantes, o art. 3º-A tem por finalidade impor aos destinatários da norma o ônus de definir, eles próprios, em seus procedimentos internos, aqueles mais apropriados à identificação dos beneficiários finais das operações que realizem.

A minuta não exige a utilização de métodos específicos de identificação de clientes, em especial no que se refere à utilização de fontes independentes de informação — como por vezes se faz em outras jurisdições — nem a adoção de políticas formais de acompanhamento contínuo das operações de clientes, tendo em vista que a introdução de exigências dessa natureza na regulamentação da CVM pode se mostrar excessivamente onerosa para determinadas



instituições do mercado (em especial as corretoras e distribuidoras independentes), sem que se tenha como contrapartida benefício compatível. Independentemente da inexistência de políticas formais de acompanhamento, a identificação de operações financeiras incompatíveis com a capacidade patrimonial dos clientes é, atualmente, uma obrigação das instituições sujeitas ao cumprimento da Instrução 301/99, o que, portanto, já lhes impõe um dever de acompanhamento das operações realizadas.

A questão “por conta e ordem” trazida pela FEBRABAN pareceu ser redundante, pois nos referidos casos o relacionamento se dá entre a corretora que executa a ordem e o intermediário que transmitiu a ordem e que tem relacionamento com o investidor final.

#### 4.2 Disposições sobre Pessoas Politicamente Expostas (arts. 5º-A; 5º-B)

O **art. 5º-A** contém uma definição única de PEPs, aplicável tanto às pessoas consideradas politicamente expostas no Brasil, quanto no exterior. Em linha com o art. 3º da Deliberação nº 2 do Coremec, de 01/12/2006, e art. 1º, §1º da Resolução nº 16 do COAF, de 28/03/2007, são consideradas politicamente expostas as pessoas que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, no Brasil ou em outros países, territórios e dependências estrangeiros, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo (art. 5º-A, I).

Complementam a definição de PEPs os conceitos de cargo ou função pública relevante — assim entendido como o exercido por chefes de estado e de governo, políticos de alto nível, altos servidores dos poderes públicos, magistrados ou militares de alto nível, dirigentes de empresas públicas ou dirigentes de partidos políticos (art. 5º-A, II) — e de familiares da pessoa politicamente exposta — seus parentes, na linha direta, até o primeiro grau, assim como o cônjuge, companheiro e enteado (art. 5º-A, III). Em adição à definição genérica do art. 5º-A, I, a minuta traz uma lista das autoridades brasileiras que deverão ser consideradas como PEPs, lista esta também inspirada nos textos do Coremec e do COAF, já citados.

O Sr. **Grebler**, em seu comentário, recomenda que a redação do inciso II seja ajustada, de modo a incluir todos os entes que compõem a Administração Pública, nos termos artigo 4º do Decreto-lei 200 de 25/2/67. A **FEBRABAN** argumenta que a imprecisão de alguns termos empregados nas disposições, a exemplo de “relacionamento próximo”, “equiparado”, “natureza especial ou equivalente”, poderá gerar dúvidas para a identificação de PEPs. Comenta também que o estabelecimento da data em que o cliente passou a enquadrar-se como PEP como limite para contagem do prazo retroativo de 5 anos para fins de monitoramento da pessoa em questão pela instituição torna a observância da regra de difícil cumprimento, tendo em vista a dificuldade para obtenção da informação, no que diz respeito a clientes anteriores à edição da norma.

Enfatizamos que o rol de PEPs utilizado no inciso II do art. 5º-A, transformado em art. 3º-B, como explicado, conforma-se ao conceito adotado nas normas internacionais, e não apenas no Brasil, razão pela qual não cabe o proposto ajuste à legislação brasileira. Vale a mesma observação para os comentários sobre a imprecisão de termos e a dificuldade para obtenção de informações sobre a data em que uma PEP assumiu tal condição, já que os termos e regras da minuta refletem regras contidas nas já mencionadas Deliberação nº 2 do Coremec e Resolução nº 16 do COAF, reproduzidas também na Circular nº 3.339 do Bacen.



Adicionalmente, em relação ao inc. II do art. 3-A (alínea a do inc. I do art. 9.º da minuta colocada em audiência pública), esclarecemos que a CVM optou por excluir o texto “inclusive solicitando declaração expressa do cliente a respeito de sua classificação, recorrendo a informações publicamente disponíveis e a bases de dados eletrônicos comerciais sobre pessoas politicamente expostas” por ter entendido que não cabia prescrever na norma exemplo de procedimento que poderia ser adotado para cumprir a exigência legal de identificar pessoas politicamente expostas.

O **art. 5º-B da minuta** impõe aos destinatários da Instrução 301/99 a obrigação de: (a) adotar medidas de vigilância reforçada e contínua da relação de negócio mantida com pessoa politicamente exposta; e (b) dedicar especial atenção a propostas de início de relacionamento e a operações executadas com pessoas politicamente expostas oriundas de países com os quais o Brasil possua elevado número de transações financeiras e comerciais, fronteiras comuns ou proximidade étnica, lingüística ou política.

A **ANCOR** manifesta-se contrariamente a estas exigências, ao argumento de que “é descabido se exigir das corretoras a manutenção de um cadastro desse tipo”, por conta dos custos envolvidos.

A **FEBRABAN**, em seus comentários ao **art. 6º**, sugere a inclusão de um parágrafo adicional dispondo que, no caso de instituições que fazem parte de um conglomerado financeiro, o controle de prevenção à lavagem de dinheiro poderá ser realizado de forma unificada, atuando para todos os integrantes do grupo.

No **art. 10**, tanto a FEBRABAN como a ANBID sugerem que a autorização para o estabelecimento de relações negociais com PEP, ou para continuidade de relações existentes, possa ser concedida não apenas pelo diretor responsável, mas pela “alta gerência”. Conforme os comentários, a sugestão decorre do fato de que, especialmente nas instituições de grande porte, “nem o diretor responsável estará alocado nas áreas de negócios da instituição”, e ademais a forma proposta, é a mesma adotada na Circular Bacen nº 3.396.

No que diz respeito ao art. 5º-B, cujas disposições foram incorporadas ao art. 3º-A, com modificações que explicitam a obrigação de melhores esforços, como visto, ressaltamos que as disposições em tela reproduzem as regras adotadas internacionalmente, previstas na Resolução 16 do COAF e reproduzidas também na Circular nº 3.339 do Bacen.

Em relação ao art. 6º, entendemos que a proposta é pertinente, porém desnecessária, uma vez que a CVM não está regulando a forma pela qual as diversas instituições cumprirão as regras previstas.

Quanto ao art. 10, entendemos que o parágrafo único da minuta pode ser excluído, uma vez que a norma não contém regras ou hipóteses de impedimento para o início de relação de negócios com pessoa politicamente exposta. Sendo assim, a exigência de autorização do diretor responsável, ou de qualquer outro por ele delegado, para a abertura do relacionamento ficaria sem propósito, sobretudo considerando que a instrução já prevê a necessidade de identificação da PEP e a permanente observância da compatibilidade entre seu patrimônio e as operações realizadas, entre outros procedimentos de controle. O fato de inexistir regulamentação que trate dos casos em que a autorização para abertura de conta deve ser negada não impede, naturalmente, que as instituições estabeleçam critérios para a admissão de novos clientes, inclusive no caso de PEP.



### 4.3 Operações suspeitas relacionadas ao terrorismo (art. 7º)

Para atender à Convenção Internacional para Supressão do Financiamento ao Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas e promulgada no Brasil através do Decreto nº 5640, de 26/12/2005, a minuta propõe desdobrar o inciso I do art. 7º da Instrução 301/99 em duas alíneas, uma referindo-se a crimes de lavagem de dinheiro (“a”), e outra relativa às transações que apresentem indícios de relação com terrorismo ou seu financiamento (“b”). Em linha com os conceitos constantes da Resolução nº 15 do COAF, de 28/03/2007, a minuta define como operações relacionadas com terrorismo ou seu financiamento aquelas executadas por pessoas que praticam ou planejam praticar atos terroristas, que neles participam ou facilitam sua prática, bem como por entidades pertencentes ou controladas, direta ou indiretamente, por tais pessoas, e as pessoas ou entidades que atuem sob seu comando (art. 7º, §3º).

Tanto a **FEBRABAN** como a **ANCOR** manifestaram-se contrárias à norma proposta, ao argumento de que é impraticável para as instituições financeiras classificar clientes como pessoas relacionadas a terrorismo, ou identificar quem planeja praticar atos terroristas ou entidades pertencentes ou controladas por tais pessoas. A FEBRABAN sugere que, alternativamente, a CVM ou outra entidade por ela designada viesse a divulgar uma lista contendo as pessoas potencialmente relacionadas ao terrorismo.

Assim como outras disposições da minuta, as regras referentes a operações relacionadas ao terrorismo também foram inspiradas em normas superiores, e são necessárias para a adaptação do Brasil às diretrizes internacionais às quais aderiu. No caso presente, trata-se de atender ao disposto no Decreto nº 5640, sendo disposições similares encontradas também na Resolução nº 015 do COAF. Cabe destacar que aquela Resolução contém uma longa lista de pessoas suspeitas de envolvimento com terrorismo, relacionadas a Osama Bin Laden, membros da organização Al-Qaeda, do Talibã, ao antigo governo do Iraque e outras tantas citadas em Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e reproduzidas em Decretos do governo brasileiro. Esta lista é reproduzida na carta-Circular do Bacen nº 3246, de 24/10/2006. A CVM optou por não reproduzir a lista na minuta, por entender que estão ali relacionadas apenas pessoas notoriamente ligadas ao terrorismo em escala global, e cuja participação em negócios financeiros no Brasil, se ocorrer, fará soar alertas em todo o sistema financeiro, independentemente da existência da lista em questão. Sendo assim, a reprodução da referida lista não atenderia à postulação da FEBRABAN.

### 4.4 Ampliação do rol de hipóteses de comunicação de “operações suspeitas” (art. 6º, inc. VII a XIII)

A minuta amplia o rol das operações consideradas suspeitas para efeitos do disposto no art. 11, inciso I, da Lei 9.613/98, em relação às quais as pessoas destinatárias da Instrução 301 deverão dedicar especial atenção. A ampliação teve a finalidade de atender as recomendações do GAFI, bem como as determinações das convenções internacionais já mencionadas.

A relação de operações consideradas suspeitas pelo art. 4º da Instrução 301 passa a incluir: (a) operações realizadas com finalidade de gerar perda ou ganho para o comitente, sem fundamento econômico aparente; (b) operações com a participação de pessoas naturais residentes ou entidades constituídas em países e territórios não co-operantes, nos termos das cartas circulares editadas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; (c) operações liquidadas em espécie, se e quando permitido; (d) transferências privadas, sem motivação aparente, de recursos e de valores





mobiliários; (e) operações cujo grau de complexidade e risco se afigurem incompatíveis com a qualificação técnica do cliente ou de seu representante; (f) depósitos ou transferências realizadas por terceiros, para a liquidação de operações de cliente, ou para prestação de garantia em operações nos mercados de liquidação futura; e (g) pagamentos a terceiros, sob qualquer forma, por conta de liquidação de operações ou resgates de valores depositados em garantia, registrados em nome do cliente.

A **ANBID** propõe a modificação do inciso VII, substituindo a expressão “perda ou ganho sem fundamentação econômica aparente”, considerada de difícil determinação, por “perda ou ganho incompatível com a natureza e/ou valor das operações”. A **FEBRABAN** manifesta idêntica ressalva quanto à subjetividade dessa expressão, bem como quanto às disposições dos incisos X (transferências privadas sem motivação aparente) e XI (incompatibilidade entre a qualificação técnica do cliente e a complexidade da operação), razão pela qual solicita que estes comandos sejam tornados mais objetivos. A ANBID sugere também a exclusão do inciso XI, que se refere a operações cujo grau de complexidade e risco se afigurem incompatíveis com a qualificação técnica do comitente”, ao argumento de que tal comando encontra-se contemplado na norma da CVM sobre “suitability”.

Entendemos que as operações indicadas neste artigo devem ser mantidas, pois sua enumeração destina-se não à determinação de situações específicas e claramente definidas, mas sim ao balizamento das análises das instituições, que não mesmo de levar em conta fatores subjetivos.

Em relação especificamente ao comentário de ANBID e FEBRABAN quanto ao subjetivismo do inc. VII, a redação do inciso foi alterada de forma a definir que será considerada suspeita a operação à qual “falte, objetivamente fundamento econômico”. A CVM está ciente de que nem sempre será possível à instituição intermediária identificar claramente o fundamento econômico da operação mas, de outro lado, a manutenção do inciso é importante, na medida em que há situações em que claramente falta essa fundamentação (operações em que, por exemplo, necessária e obrigatoriamente, o cliente perderá).

Por fim, é oportuno esclarecer que todos os incisos incluídos na norma resumem características comuns de operações irregulares verificadas no mercado, que podem permitir a transferência de recursos entre contrapartes, e, portanto, podem ser usadas para a lavagem de dinheiro.

#### **4.5. Estabelecimento de procedimentos diferenciados para clientes de alto risco e análise conjunta das operações (art. 6º, §§1º e 2º)**

A metodologia de avaliação empregada pelo GAFI considera como categorias de maior risco, a despertar um dever de vigilância mais acentuado por parte dos sujeitos à observância da Instrução 301, os seguintes tipos de clientes: (a) investidores não residentes, especialmente os *trusts* e sociedades com ações ao portador; (b) investidores com grandes fortunas ou grande poder aquisitivo, cujos ativos são geridos por áreas de instituições financeiras voltadas para clientes com este perfil (*private banking*); e (c) pessoas politicamente expostas. Dessa forma, a minuta em discussão propõe a inclusão de um § 1º no art. 6º da Instrução 301, contendo a previsão de tratamento diferenciado para tais categorias de clientes, nos termos das recomendações do GAFI.

Adicionalmente, a minuta propõe o acréscimo de um § 2º ao art. 6º, dispondo sobre o dever das instituições de analisarem as operações individualmente e também em conjunto com outras operações,



caso haja indício de que possam fazer parte de um mesmo grupo de operações ou guardar qualquer tipo de relação entre si

A **FEBRABAN** considera vagas e subjetivas, e portanto de difícil aplicação, as disposições do § 1º (exigência de “especial atenção” para certas operações) e do seu inciso I (investidores com grandes fortunas). Destaca também que a análise conjunta de operações, prevista no § 2º, constitui um “controle cruzado” de difícil implementação para as instituições.

Aqui também destacamos que as exigências são oriundas da metodologia internacional de avaliação dos sistemas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de terrorismo, disseminadas pelo GAFI, e foram incluídas na regra da CVM em atendimento a estes preceitos internacionalmente aceitos.

Quanto aos comentários relativos ao subjetivismo da redação, a CVM não concorda com a afirmação de que aplicação dos parágrafos incluídos seja difícil, na medida em que eles delineiam claramente o tipo de cliente que se considera, inclusive pelas regras internacionais, como sendo de alto risco, pela possibilidade de que possa encobrir operações ligadas à lavagem de dinheiro, e estabelecem que, além de identificar esses clientes, suas operações devem ser analisadas, inclusive em conjunto, quando for o caso.

#### **4.6. Ampliação do prazo de armazenamento de informações (art. 5º)**

A minuta amplia de 5 (cinco) para 10 (dez) anos o prazo de conservação, pelas instituições, de informações cadastrais de clientes e dos registros de operações, prazo este que se propõe contar a partir do encerramento da conta, ou da conclusão da última transação realizada em nome do respectivo cliente. Esta proposta visa a preservar a integridade das informações por mais tempo, uma vez que a aplicação prática da regra demonstra que há inquéritos em tramitação na CVM a respeito de fatos ocorridos há mais de 5 (cinco) anos após a realização da investigação.

A prorrogação do prazo de conservação de informações e documentos foi contestada pelos participantes da audiência, sendo que a ANBID, em seu comentário, declara ser o “elevado custo de conservação de tais documentos” a razão pela qual propõe a manutenção do prazo previsto na Instrução 301, de 5 anos, com a inclusão de previsão de extensão por tempo indeterminado na hipótese de existência de investigações formalmente comunicadas pela CVM à instituição.

Conforme fora indicado no Edital de audiência pública, a CVM estudava a hipótese de ampliar o prazo de conservação para 10 anos ou manter o prazo em 5 anos, estabelecendo que este poderia ser estendido indefinidamente na hipótese de existência de investigação. Após refletir sobre o assunto e levar em conta o comentário da ANBID, a CVM optou pela segunda hipótese, mantendo o prazo de 5 anos, extensível indefinidamente em caso de investigação.

#### **4.7. Procedimentos de controle interno e programas de treinamento (art. 9º)**

A minuta final da Instrução 301/99 manteve a intenção original de desmembrar o artigo 9º em dois incisos, um dispendo sobre procedimentos de controle interno e outro estabelecendo a obrigatoriedade de



manutenção de programas de treinamento contínuo para funcionários, objeto da recomendação nº 15 do GAFI.

Em relação à minuta posta em audiência pública, duas principais alterações foram introduzidas, ambas no inciso que trata da necessidade de haver procedimentos de controles internos que viabilizem a fiel observância da norma.

A primeira refere-se à referência expressa a que os procedimentos internos estejam previstos em manual desenvolvido pelas instituições que devem observar as disposições da Instrução 301/99. A alteração do inciso pretendeu tornar obrigatória a existência de procedimentos escritos, o que já é adotado por muitas instituições, permitindo maior clareza no treinamento das equipes encarregadas da implementação das medidas descritas.

A segunda alteração diz respeito às alíneas que constavam do inc. I do art. 9º da minuta colocada em audiência pública. Tais alíneas estabeleciam três obrigações que os procedimentos deveriam conter, relativas à identificação de pessoas politicamente expostas (alínea “a”); à origem dos recursos envolvidos nas operações realizadas (alínea “b”); e à necessidade de atualização periódica das fichas cadastrais em prazos não superiores a 24 meses (alínea “c”).

Ao rever a norma após a audiência pública, em prol da clareza legislativa, optou-se por deixar expressas, nos artigos que tratam, respectivamente, das pessoas politicamente expostas e do conteúdo das fichas cadastrais, as obrigações de haver procedimento para identificar pessoas politicamente expostas e de as fichas de quaisquer clientes serem atualizadas periodicamente. Dessa forma, a alínea “a” da norma proposta foi transferida para o art. 3º-B e a alínea “c” foi transferida para o art. 3º, §3º. A alínea “b”, por sua vez, foi suprimida da norma, pois se entendeu que a obrigatoriedade de verificar a incompatibilidade das operações do cliente com seu patrimônio e histórico de operações já abarca a necessidade de identificar a origem dos recursos do cliente, quando for o caso.

#### **4.8. Ampliação do prazo para adaptação às disposições da Instrução (art. 3º)**

ANBID e FEBRABAN recomendam ampliação do prazo de 60 (sessenta) dias para adaptação às disposições da Instrução para 180 dias, CETIP sugere 1 ano.

Entendemos que as exigências adicionais criadas pela minuta não deverão representar modificações de grande vulto em relação aos procedimentos de controle atualmente já executados pelas instituições alcançadas pela norma. A exceção pode residir na necessidade de criação de listas de PEPs e pessoas suspeitas de terrorismo e a integração dessas listas ao sistema de cadastro utilizado pelas instituições, conforme argumento da FEBRABAN. Diante disso, sugerimos a ampliação do prazo para 90 dias.

*Original assinado por*  
**LUCIANA PIRES DIAS**  
**Superintendente de Desenvolvimento de Mercado**