

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório n°: 201701338

UCI Executora: SFC/DE/CGFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área  
Fazendária

---

### **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço (OS) n° 201701338 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII, da Instrução Normativa SFC n° 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

Os trabalhos foram realizados no período de 25/05/2017 a 11/08/2017, por meio de análises e consolidação de informações coletadas nessa ação de controle e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Este Relatório de Auditoria Anual de Contas encontra-se dividido na presente Análise Gerencial, que contém a síntese dos exames efetuados, e nos Achados de Auditoria, que contemplam o detalhamento das análises realizadas.

### **1. Introdução**

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) foi criado pela Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998, e integra a estrutura do Ministério da Fazenda (MF). A Unidade tem como finalidade disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades, em matéria de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT). A sua missão institucional é produzir Inteligência Financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

Para o presente trabalho de auditoria, o escopo foi estabelecido em Ata de reunião entre a Secretaria de Controle Externo da Fazenda do Tribunal de Contas da União (Secex



Fazenda/TCU) e a Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária (CGFAZ), que tratou da definição das estratégias das ações de controle e do escopo da auditoria anual de contas do Coaf.

A seguir, apresenta-se o escopo da presente auditoria acordado com a Secex Fazenda/TCU, sem prejuízo de demais pontos abordados pela CGU sobre a gestão da Unidade no exercício de 2016:

1) Macroprocesso Supervisão:

- Verificação da estrutura organizacional e principais mecanismos de atuação do Coaf para assegurar que as pessoas obrigadas encaminhem as informações previstas na lei;
- Verificação das medidas adotadas pelo Coaf visando a coordenação e propositura de mecanismos de cooperação e de troca de informações para viabilizar ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores; e
- Verificação da regulamentação dos setores econômicos previstos na lei pelo Coaf, bem como das aplicações das penalidades administrativas.

2) Macroprocesso Inteligência Financeira:

- Verificação do sistema informatizado implantado no Coaf, avaliando a sua capacidade de: i) processar o volume de comunicados recebido das pessoas obrigadas e do intercâmbio de informações entre as autoridades competentes; e ii) otimizar a análise dos comunicados de suspeitas de LD/FT pela equipe técnica; e
- Verificação do desenvolvimento e implantação do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf II).

3) Acompanhamento das Recomendações da CGU.

Assim, a presente auditoria objetiva avaliar a gestão do Coaf, mediante a análise de conformidade dos atos e fatos inerentes aos macroprocessos Supervisão e Inteligência Financeira, especialmente quanto à implementação do Siscoaf II.

## **2. Resultados dos Trabalhos**

### **2.1. Avaliação da Conformidade das Peças**

Preliminarmente, em relação ao Item I do Anexo II da DN-TCU-156/2016, verificou-se na Prestação de Contas do Coaf a conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 (alterada pela IN 72/2013) e pela DN-TCU-154/2016.



## 2.2. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão do Coaf

A presente ação de controle teve como foco de suas análises os macroprocessos finalísticos de Supervisão e de Inteligência Financeira, os quais foram concebidos para viabilizar a realização da missão institucional da Unidade, bem como as diretrizes estratégicas estabelecidas para o período.

Os principais processos identificados no âmbito do macroprocesso de Supervisão são:

- i) Regulação – compreende as atividades de regulamentação para o universo fiscalizável do Coaf; acompanhamento da regulamentação de outros setores; orientação do universo fiscalizável do Coaf; e coordenação de normatização interna;
- ii) Fiscalização – compreende as atividades de gerenciamento do cadastro do universo fiscalizável; monitoramento do risco do universo fiscalizável; fiscalização de conformidade normativa; proposição de ação punitiva; e o fornecimento de feedback; e
- iii) Aplicação de penas administrativas – compreende as atividades de gerenciamento dos processos administrativos punitivos (PAP); de consolidação e disseminação de jurisprudência do Coaf; e de secretariado das sessões de julgamento do Plenário.

Já os processos associados ao macroprocesso de Inteligência Financeira são os seguintes:

- i) Recebimento, registro e processamento das comunicações de operações suspeitas ou em espécie, realizadas pelas pessoas obrigadas pela Lei nº 9.613/98;
- ii) Análise das comunicações recebidas, levando em consideração informações disponíveis, com o objetivo de identificar situações que ensejem a elaboração de Relatório de Inteligência Financeira (RIF);
- iii) Coordenação e proposta de mecanismos de cooperação técnica e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes para o combate à lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados;
- iv) Requisição aos órgãos da Administração Pública das informações cadastrais, bancárias e financeiras pertinentes a suas análises;
- v) Obtenção ou aquisição de informação de entidades privadas que auxiliem na análise das comunicações recebidas;
- vi) Disseminação dos Relatórios de Inteligência Financeira às autoridades competentes, para instauração de procedimentos cabíveis; e
- vii) Solicitação às Unidades de Inteligência Financeira estrangeiras informações necessárias às análises das comunicações.

O Coaf definiu as seguintes diretrizes estratégicas para o período de 2016-2019, considerando o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes do MF e seus princípios balizadores: i) ampliar a utilização de novas tecnologias de detecção de padrões de comportamento e de novos métodos de análise; ii) aprimorar a política de segurança da informação; iii)



buscar novas parcerias para o desenvolvimento institucional; iv) potencializar a capacidade de Supervisão dos setores obrigados; e v) promover o uso da Inteligência Financeira.

No âmbito da regulação, cabe registrar que a Lei nº 9.613/1998 (alterada pela Lei nº 12.683/2012) estabelece as atividades sujeitas ao mecanismo de controle de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (PLD/FT), dispondo as pessoas obrigadas, dentre as quais ainda constam como pendentes de normatização os segmentos de “*Promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas*” e de “*Promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de artistas*”, que segundo parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Pgn) também caberiam ao Coaf.

De acordo com a Unidade, a minuta de normativo relativo ao primeiro setor supracitado encontra-se em fase de análise e discussão interna; e o segundo, em fase de análise do parecer da Pgn.

No que se refere à fiscalização identificaram-se dificuldades na interação entre o Coaf e a Receita Federal do Brasil (RFB), visando à ampliação dos mecanismos de fiscalização e Supervisão das pessoas obrigadas a comunicarem operações suspeitas de LD/FT. Observou-se que há possibilidade de ser intensificado o processo de fiscalização dos setores regulamentados por meio da implantação de procedimentos de averiguação da conformidade do encaminhamento de comunicados pelas unidades da RFB.

Tendo em vista o impacto na efetividade das atribuições da Unidade, a Equipe de Auditoria evidenciou a limitação do alcance pelo Coaf do universo das pessoas obrigadas a comunicar operações suspeitas de LD/FT, pois, conforme foi observado, há dificuldades na identificação do universo das pessoas que potencialmente deveriam comunicar operações ao Coaf. Acrescenta-se ainda, o fato de que os segmentos sob a Supervisão do Coaf envolvem, em sua maioria, estabelecimentos comerciais que não possuem órgão regulador da atividade, e que apresentam baixa profissionalização na utilização de controles internos.

Diante da falta de parâmetro fidedigno para o mapeamento do universo fiscalizável de empresas que potencialmente deveriam encaminhar comunicados de operações suspeitas de LD/FT, adota-se como estimativa a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), cadastro que não garante a real dimensão dos setores econômicos a serem monitorados pela Unidade. Tal situação limita a atuação do Coaf uma vez que compromete a fiscalização e restringe o monitoramento das pessoas obrigadas, abrindo margem à existência de movimentações financeiras suspeitas de LD/FT não comunicadas. Outro fator que interfere no alcance da supervisão do Coaf é a ausência da definição expressa na legislação de quais órgãos serão responsáveis pela regulação dos setores econômicos, causando atrasos na normatização de algumas atividades devido a divergências de entendimento sobre quem deverá supervisionar o setor.

Acerca do estágio de desenvolvimento e implantação do novo sistema de controle de atividades financeiras (Siscoaf II), observou-se que no exercício de 2016 houve baixa



execução da dotação consignada na respectiva ação orçamentária, que segundo a manifestação da Unidade decorreu da não aquisição pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) de Solução Integrada de TI para análise de dados e inteligência analítica (mineração de dados), o que levou o Coaf a se tornar partícipe, por meio do MF, de licitação realizada pelo TCU.

O atraso no desenvolvimento dos módulos do Siscoaf II, impactou o cronograma de desenvolvimento do sistema, especialmente no tocante ao módulo de Inteligência Financeira (modelo preditivo e configuração da ferramenta), impossibilitando, assim, a implementação das melhorias previstas com o novo sistema dentro do cronograma inicialmente planejado.

No tocante à aplicação de penalidades administrativas, verificou-se um número crescente de PAPs instaurados e ainda pendentes de decisão do Plenário do Coaf. Em que pese os aprimoramentos implementados nos últimos anos, recomenda-se a continuidade da adoção de medidas que visem a tornar os julgamentos mais céleres a fim de se evitar o acúmulo de processos a serem analisados e o consequente risco de não cumprimento do prazo para julgamento.

No âmbito do macroprocesso Inteligência Financeira identificou-se que há o recebimento de um número significativo de Comunicados de Operações em Espécie (COE), com valores acima de R\$ 100 mil, que são diferidos automaticamente, para posterior aprofundamento de análise, caso haja detecção de novos elementos que configure movimentação financeira suspeita.

Diante dessa grande quantidade de movimentação financeira em espécie, torna-se importante divulgá-las nos relatórios e estatísticas do Coaf, de acordo com as situações elencadas nas Cartas Circular nº 3.542/2012 e as exigências constantes da Circular nº 3.839/2017 do BCB.

Por fim, nas manifestações e publicações do Coaf, não se evidenciaram dados e informações sobre as atividades de fiscalização e de responsabilização administrativa dos demais órgãos reguladores. Faz-se necessário esse acompanhamento da Unidade, dando transparência em seus relatórios gerenciais, tendo em vista a sua missão institucional de “*produzir inteligência financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo*”, no seu papel de Unidade de Inteligência Financeira (UIF) nacional.

### **2.3. Avaliação do Cumprimento das Recomendações do TCU**

Não se identificou, em pesquisa no sítio eletrônico do TCU, solicitações do Tribunal para a CGU verificar o atendimento de determinações junto à Unidade auditada.

Cumprir ressaltar que nas informações dispostas no Relatório de Gestão da Unidade está consignado que inexistem determinações dessa natureza, pendentes de atendimento.



## **2.4. Avaliação do Cumprimento das Recomendações do CGU**

Relatório de Auditoria nº 201503524 – Auditoria Anual de Contas de 2014

A Auditoria concluiu que o Coaf apresenta oportunidade objetiva de melhorias nos processos de gestão que integram os macroprocessos de Supervisão e de Inteligência Financeira, na tecnologia de informação que ampara as operações da Unidade representada pelo Siscoaf e no sistema de controle interno. Considerando as recomendações, permanecem três pendentes.

## **2.5. Ocorrência com dano ou prejuízo**

Considerando as análises realizadas pela Equipe de Auditoria, não foi constatada ocorrência de dano ao erário no exercício de 2016.

## **3. Conclusão**

Em seus aspectos relevantes, o resultado dos exames realizados demonstra que a Unidade desenvolve sua gestão por meio de boas práticas de governança, com estrutura institucional alinhada às suas responsabilidades, subsidiada pelo Siscoaf e controles internos que oferecem suporte adequado para a execução tarefas atinentes à sua missão.

Contudo, foram identificadas algumas oportunidades de melhorias nos processos que integram os macroprocessos de Supervisão e de Inteligência Financeira, bem como na tecnologia de informação que ampara as operações da Unidade, além da ampliação de informações relacionadas à prestação de contas.

Nesse sentido, esta CGU emitiu as seguintes recomendações objetivando contribuir para o aprimoramento da gestão do Coaf:

- Realizar consulta jurídica à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Pgf) para verificar a possibilidade de implantar procedimento de cadastro obrigatório das empresas no Coaf durante o processo de abertura e registro comercial;
- Avaliar a necessidade de propor atualização da legislação vigente, de forma a estabelecer claramente os setores econômicos comunicantes e seus órgãos reguladores, bem como mecanismos mais eficazes para a definição e identificação do universo das pessoas obrigadas a comunicar operações suspeitas;
- Integre ao planejamento do projeto a avaliação de riscos que permita o tratamento de eventos que possam impactar negativamente a aquisição de bens e serviços de TI;
- Aprimorar a adoção de medidas com vistas a otimizar a capacidade de julgamento dos Processos Administrativos Punitivos (PAPs) pelo Conselho, dando ciência das melhorias adotadas em relatórios da unidade e no acompanhamento das recomendações;
- Ampliar as informações constantes das estatísticas e relatórios publicados, de modo a incluir as comunicações de operações em espécie por enquadramento previsto no normativo do Banco Central do Brasil (BCB); e



- Divulgar informações gerenciais sobre os resultados das fiscalizações e aplicações de responsabilidades administrativas dos demais setores obrigados.

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no plano de providências específico e dirigido a orientar o desenvolvimento e a implementação das Recomendações.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília-DF, 27 de setembro de 2017.



## **1 GESTÃO OPERACIONAL**

### **1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

#### **1.1.1 Efetividade dos Resultados da Gestão**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Contextualização da Unidade**

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), órgão de deliberação coletiva com jurisdição em todo território nacional, foi criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e integra a estrutura do Ministério da Fazenda (MF).

A Unidade tem como finalidade disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades, em matéria de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT).

O seu campo de atuação está relacionado notadamente à PLD/FT, sendo as comunicações de operações financeiras recebidas sua fonte de informações para a produção de Inteligência Financeira. Além disso, por intermédio de medidas de colaboração, treinamento, capacitação, participação em forças tarefas, grupos de trabalho e seminários, o Coaf atua no sentido de divulgar a Lei e os ordenamentos externos que emanam dos organismos internacionais envolvidos nessa modalidade criminosa.

As competências do Coaf estão definidas nos artigos 14 e 15 da Lei nº 9.613/1998:

- Receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas;
- Comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos na Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito;
- Coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores;
- Regular os setores econômicos previstos na mesma lei para os quais não haja órgão regulador ou fiscalizador próprio;
- Disciplinar e aplicar penas administrativas.

Na qualidade de Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, também coordena a participação do País em organizações internacionais que lidam com o tema PLD/FT, tais como Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/Fatf), Grupo de Ação Financeira da América Latina contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafilat e Grupo de Egmont).

De acordo com o Planejamento Estratégico do Coaf atualizado para o período 2016-2019, os seus princípios norteadores foram revisados e redefinidos, conforme o disposto no Quadro 1.



Quadro 1 – Missão, Visão e Valores do Coaf

| MISSÃO  | VISÃO  | VALORES  |
|---|--|--|
| Produzir Inteligência Financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. | Ser uma unidade de Inteligência Financeira de excelência, reconhecida pela promoção do enfoque econômico-financeiro na prevenção e combate ao crime. | Ética, Sigilo, Impessoalidade, Cooperação, Inovação, Efetividade, Respeito, Qualidade. |

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2016.

Para o alcance de sua missão, foram estabelecidas para o período as seguintes diretrizes estratégicas, baseadas no Plano Plurianual (PPA) e nas diretrizes e princípios balizadores do Ministério da Fazenda (MF), conforme o disposto no Quadro 2:

Quadro 2 - Diretrizes Estratégicas do Coaf

| DIRETRIZES ESTRATÉGICAS |  |
|-------------------------|--|
| I                       | Ampliar a utilização de novas tecnologias de detecção de padrões de comportamento e de novos métodos de análise. |
| II                      | Aprimorar a política de segurança da informação.   |
| III                     | Buscar novas parcerias para o desenvolvimento institucional.   |
| IV                      | Potencializar a capacidade de Supervisão dos setores obrigados.  |
| V                       | Promover o uso da Inteligência Financeira.   |

Fonte: Relatório de Gestão 2016.

A estrutura funcional do Coaf apresenta-se organizada na Figura 1, conforme estabelecido no Decreto nº 7.482/2011 e suas alterações. As competências e atribuições das atividades-fim de Supervisão e Inteligência Financeira estão estruturadas em processos desenvolvidos pela Secretaria Executiva e pela Diretoria de Análise e Fiscalização, respectivamente.

Figura 1 - Organograma Funcional do Coaf



Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2016



O Plenário do Coaf compõe-se por seu Presidente - nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro da Fazenda - e por onze conselheiros, designados em ato do Ministro da Fazenda, que devem ser servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, integrantes do quadro de pessoal efetivo dos seguintes órgãos:

- Agência Brasileira de Inteligência
- Banco Central do Brasil
- Comissão de Valores Mobiliários
- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
- Departamento de Polícia Federal
- Ministério da Justiça
- Ministério da Previdência Social
- Ministério das Relações Exteriores
- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
- Secretaria da Receita Federal do Brasil
- Superintendência de Seguros Privados

No que se refere às competências e atribuições do Plenário, a Portaria nº 330, de 18 de dezembro de 1998, que aprova o Regimento Interno da Unidade define o seguinte:

“[...]”

## **CAPÍTULO II**

### **DA COMPETÊNCIA E ATRIBUIÇÕES**

#### **Seção I**

##### **Da Competência do Plenário**

Art. 5º Ao Plenário, sem prejuízo de outras atribuições, compete:

I - zelar pela observância e aplicação da legislação pertinente, do seu Estatuto e do Regimento Interno do Conselho;

II - disciplinar a matéria de sua competência, nos termos da Lei nº 9.613, de 1998;

III - receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998;

IV - decidir sobre infrações e aplicar as penalidades administrativas previstas no art. 12 da Lei nº 9.613, de 1998, às pessoas mencionadas no art. 9º da referida Lei, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador;

V - expedir as instruções destinadas às pessoas a que se refere o inciso anterior;

VI - elaborar a relação de transações e operações suspeitas, nos termos do § 1º do art. 11 da Lei nº 9.613, de 1998;

VII - coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações, no país e no exterior, que viabilizem ações rápidas e eficientes na prevenção e na repressão à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores;

VIII - solicitar informações ou requisitar documentos às pessoas jurídicas, para as quais não exista órgão fiscalizador ou regulador, ou por intermédio do órgão competente, quando for o caso;

IX - determinar a comunicação às autoridades competentes, quando concluir pela existência de crimes, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito;

X - manifestar-se sobre propostas de acordos internacionais, em matéria de sua competência, ouvindo, quando for o caso, os demais órgãos ou entidades públicas envolvidas com a matéria.

[...]”



As áreas estratégicas do Coaf compreendem a Presidência, a Secretaria Executiva e a Diretoria de Análise e Fiscalização, cujos titulares e competências estão descritas sucintamente no Quadro 3:

*Quadro 3 - Informações sobre áreas estratégicas do Coaf*

| ÁREAS/SUBUNIDADES ESTRATÉGICAS      | COMPETÊNCIAS   | TITULAR                          | CARGO                | PERÍODO DE ATUAÇÃO |
|-------------------------------------|--|----------------------------------|----------------------|--------------------|
| Presidência                         | Presidir e representar o Conselho perante os Poderes da República, dos Estados e dos Municípios, e demais autoridades, inclusive internacionais; bem como planejar, dirigir, coordenar e orientar as atividades do Conselho. | Antonio Gustavo Rodrigues        | Presidente           | 1/1 a 31/12/2016   |
| Secretaria Executiva                | Planejar, dirigir, coordenar e orientar as atividades relacionadas ao <b>macroprocesso de Supervisão</b> dos setores obrigados regulados pelo Coaf e de apoio ao exercício das atividades-fim.                               | Ricardo Lião                     | Secretário Executivo | 1/1 a 31/12/2016   |
| Diretoria de Análise e Fiscalização | Planejar, dirigir, coordenar e orientar as atividades relacionadas ao <b>macroprocesso de Inteligência Financeira.</b>   | Antonio Carlos Ferreira de Sousa | Diretor              | 1/1 a 31/12/2016   |

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2016

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### Macroprocessos Finalísticos do Coaf

A Unidade exerce suas competências e atribuições institucionais por meio de dois macroprocessos finalísticos: Supervisão e Inteligência Financeira. Os referidos macroprocessos são desenvolvidos pela Secretaria Executiva e pela Diretoria de Análise e Fiscalização (Diraf), respectivamente.

O Quadro 4 traz os dados e informações que caracterizam o macroprocesso Supervisão.



#### Quadro 4 – Macroprocesso Supervisão

| ÁREA RESPONSÁVEL: SECRETARIA EXECUTIVA |   |
|--|---|
| Principais Atribuições:                | - Regular as pessoas obrigadas nos termos da Lei nº 9.613/1998 para as quais não exista órgão regulador ou fiscalizador próprio;<br>- Fiscalizar a conformidade das pessoas reguladas com as normas do Coaf; e<br>- Disciplinar e aplicar penas administrativas às pessoas reguladas pelo Coaf. |
| Insumos:                               | Normas de PLD/FT, Averiguação Preliminar e bases de dados complementares  |
| Fornecedores:                          | Pessoas obrigadas, reguladas pelo Coaf.   |
| Produtos e Serviços:                   | - Normatização dos setores obrigados que não possuem órgão regulador/fiscalizador próprio;<br>- Relatórios de averiguação preliminar; e<br>- Processos administrativos punitivos.   |
| Principais Clientes:                   | Pessoas obrigadas reguladas pela Unidade e o Plenário do Coaf.  |
| Parceiros:                             | Órgãos públicos e outros órgãos reguladores de setores obrigados pela Lei nº 9.613/1998.  |

Fonte: Extraído do Relatório de Gestão 2016 do Coaf.

No que tange à Regulação, a Unidade tem como atividades propor regulamentação para o universo fiscalizável, acompanhar a normatização de outros setores e orientar as pessoas obrigadas quanto à interpretação das normas do Coaf. Seguem os setores atualmente regulados pela Unidade e os demais órgãos reguladores:

#### Setores regulados pelo Coaf:

- Bens de luxo ou de alto valor;
- Cartões de crédito ou de credenciamento;
- *Factoring* e securitização de ativos, títulos ou recebíveis mobiliários;
- Joias, pedras e metais preciosos;
- Remessas alternativas de recursos; e
- Serviços de assessoria, consultoria, auditoria, aconselhamento ou assistência.

#### Outros reguladores:

- Banco Central do Brasil (BCB);
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC);
- Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc);
- Superintendência de Seguros Privados (Susep);
- Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae);
- Conselho Federal de Economia (Cofecon);
- Departamento de Polícia Federal (DPF);
- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- Departamento de Registro Empresarial e Integração (Drei); e
- Conselho Federal de Corretores Imobiliários (Cofeci);
- Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).



Em relação à Fiscalização, as principais atividades são gerenciar o cadastro das pessoas reguladas pelo Coaf, monitorar o risco do universo fiscalizável, fiscalizar a conformidade com suas normas e fornecer *feedback* aos setores supervisionados.

Quanto à aplicação de penas administrativas, as atividades são apurar a prática infracional, gerenciar o processo administrativo punitivo, zelar pelo cumprimento das decisões do Coaf e consolidar/disseminar a jurisprudência do Plenário.

Em relação aos setores obrigados, a Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, alterou a Lei nº 9.613/1998 e acrescentou atividades sujeitas a mecanismos de controle de PLD/FT, conseqüentemente houve um aumento significativo no número de pessoas obrigadas sob regulação e fiscalização do Coaf.

Em 2013 foram regulamentados dois novos setores: serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência (Resolução Coaf nº 24/2013) e bens de luxo ou de alto valor (Resolução Coaf nº 25/2013).

Ainda no mesmo ano, foram revogadas quatro Resoluções do Coaf, que tratavam dos seguintes setores: promoção imobiliária e compra e venda de imóveis; sorteios; bingos; e loterias. Os principais motivos das revogações foram de que o setor relativo a imóveis, cuja Resolução do Coaf era de 2006, é de competência do Conselho Federal de Corretores Imobiliários (Cofeci). Em relação a sorteios e loterias, com Resoluções do Coaf de 1999 e 2012 respectivamente, são de competência da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda, e o setor de bingo, regulamentado em 1999, teve sua atividade proibida no Brasil a partir de 31 de dezembro de 2001.

Quanto à Inteligência Financeira, o Quadro 5 traz os dados e informações que caracterizam este macroprocesso.

#### *Quadro 5 – Macroprocesso Inteligência Financeira*

| <b>ÁREA RESPONSÁVEL: DIRETORIA DE ANÁLISE E FISCALIZAÇÃO</b> |  |
|--|--|
| Principais Atribuições:                                      | - Receber, examinar e identificar as comunicações financeiras previstas na Lei nº 9.613/1998, gerando Relatórios de Inteligência Financeira (RIF);<br>- Propor ao Presidente do Coaf a disseminação de RIF às autoridades competentes, para a instauração dos procedimentos cabíveis; e<br>- Coordenar e propor mecanismos de cooperação e troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes por parte das autoridades competentes. |
| Insumos:   | Comunicações de operações financeiras, intercâmbio de informações com autoridades nacionais e estrangeiras e bases de dados complementares.  |
| Fornecedores:  | Pessoas obrigadas pela Lei nº 9.613/1998.  |
| Produtos e Serviços:   | Relatórios de Inteligência Financeira (RIF).   |
| Principais Clientes:   | Autoridades competentes para instauração de procedimentos cabíveis.  |
| Parceiros:   | Órgãos públicos e autoridades competentes.   |

Fonte: Extraído do Relatório de Gestão 2016 do Coaf.

Em relação à obrigatoriedade das comunicações com indícios de crime submetidas ao Coaf, há previsão legal e detalhamentos nos normativos emitidos por cada Regulador, de acordo com o §1º do Art. 11 da Lei nº 9.613/1998:



“[...]”

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:

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

b) 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.

§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista.

§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

§ 3º O Coaf disponibilizará as comunicações recebidas com base no inciso II do **caput** aos respectivos órgãos responsáveis pela regulação ou fiscalização das pessoas a que se refere o art. 9º.

Art. 11-A. As transferências internacionais e os saques em espécie deverão ser previamente comunicados à instituição financeira, nos termos, limites, prazos e condições fixados pelo Banco Central do Brasil.”

Basicamente, há dois tipos de comunicações submetidas à Unidade: operações em espécie (informações recebidas a partir de critérios objetivos pré-definidos junto ao órgão regulador) e suspeitas (informações de operações financeiras com indícios de crimes previstos na legislação).

As comunicações são analisadas por meio de regras previamente definidas pela Unidade e, quando for o caso, é gerado o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) a partir dos resultados das análises de Inteligência Financeira, de intercâmbio de informações ou de denúncias. Esse RIF pode ser espontâneo (de ofício), quando elaborado por iniciativa da Unidade (resultado de comunicação recebida ou denúncia), e de intercâmbio, quando elaborado para atender solicitação de autoridades (resultado de intercâmbio). O RIF é encaminhado às autoridades competentes sempre que constatado indícios de crime de lavagem de dinheiro ou de qualquer outro ilícito.



O Comitê Consultivo, criado originalmente pela Instrução Normativa Interna nº 7/2007, alterado posteriormente pela nº 17/2013, é definido pelo Manual de Instruções da DIRAF (MID) como “*um instrumento operacional, de caráter permanente, para o assessoramento na tomada de decisão em assuntos relacionados a DIRAF, inclusive em relação aos Relatórios de Inteligência Financeira*”. O Comitê pode atuar com composição reduzida e apreciar os RIFs gerados, podendo demandar correções caso seja necessário.

O principal sistema de tecnologia utilizado pela Unidade para execução de suas funções relacionadas aos macroprocessos de Supervisão e de Inteligência Financeira é o Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf).

O intercâmbio de informações com autoridades competentes é realizado por meio de correspondências (ofícios) ou por meio do Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI) no Siscoaf. Assim, independentemente do tipo de RIF (de ofício ou de intercâmbio), o encaminhamento é realizado de forma eletrônica por esse Sistema caso a autoridade destinatária do RIF esteja cadastrada no SEI. Caso contrário, o envio é realizado fisicamente por meio de Ofício.

### **1.1.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Interação do Coaf com os demais órgãos visando a ampliação dos mecanismos de fiscalização e de supervisão das pessoas obrigadas**

O Planejamento Estratégico do Coaf foi atualizado para o período de 2016-2019 a partir da metodologia e do apoio do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (Pmimf), estando presentes em suas atribuições a cooperação e a troca de informações com as autoridades competentes, com o objetivo de viabilizar ações rápidas e eficientes na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT).

Considerando o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes do Ministério da Fazenda, e os seus princípios balizadores, o Coaf estabeleceu para o período de 2016 a 2019 as seguintes diretrizes estratégicas: I - Ampliar a utilização de novas tecnologias de detecção de padrões de comportamento e de novos métodos de análise; II - Aprimorar a política de segurança da informação; III - Buscar novas parcerias para o desenvolvimento institucional; IV - Potencializar a capacidade de Supervisão dos setores obrigados; e V - Promover o uso da Inteligência Financeira.

Nesse contexto, o Coaf informou ser responsável por dois projetos que integram a carteira de Projetos Estratégicos Corporativos (PEC) do Ministério da Fazenda, quais sejam: PEC 18 - Incremento da capacidade de fiscalização do MF para fins de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, cujo objetivo é incrementar a capacidade de supervisão do Coaf mediante o fortalecimento da cooperação institucional e do intercâmbio de informações com a Receita Federal do Brasil (RFB); e PEC 19 - Modernização e otimização da estrutura fazendária com competência em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, com a finalidade de



otimizar os processos de trabalho do Coaf, sobretudo suas interfaces com os processos de outras unidades do MF e outros atores com competências ou interesse em PLD/FT mediante a adoção de solução tecnológica avançada e a proposição de plano de fortalecimento de suas estruturas organizacionais.

Cabe ressaltar que o Coaf, em matéria de fiscalização e de supervisão de pessoas obrigadas, atua de forma residual, ou seja, em segmentos para os quais não haja órgãos reguladores próprios. Essa atribuição dada ao Coaf difere, em muito, dos demais órgãos reguladores, pois faz com que o órgão atue em diferentes segmentos sem os mecanismos adequados de um órgão regulador específico, que conta com estrutura e competência para atuar em um único segmento. Por isso, para o incremento da capacidade de supervisão do Coaf é imprescindível a cooperação e do intercâmbio de informações com as unidades do MF, especialmente com a RFB.

Com relação ao item IV das diretrizes estratégicas do Coaf "*Potencializar a capacidade de supervisão dos setores obrigados*", foi indagado à Unidade quais ações foram adotadas e/ou planejadas no exercício de 2016 para atingir essa finalidade. Na resposta não foram mencionadas especificamente as ações desenvolvidas, sendo apenas relatado que o Coaf havia estabelecido o Projeto Estratégico de Modelo Alternativo de Supervisão, conforme a seguinte transcrição:

“[...]”

Para desenvolver a Diretriz Estratégica nº 4 do Coaf "*Potencializar a capacidade de Supervisão dos setores obrigados*", foi estabelecido o Projeto Estratégico de "*Modelo Alternativo de Supervisão*" (Coaf201604), que possui como objetivo a avaliação de modelos alternativos de Supervisão que possam subsidiar a tomada de decisão quanto ao modelo adotado pelo Coaf, em consonância com as normas aplicáveis, bem como as diretrizes governamentais que buscam maior efetividade e redução de custos nos processos. Importante ressaltar que não faz parte do escopo do projeto a implementação de novo modelo de Supervisão. Referido projeto possui quatro objetivos específicos:

- i. Elaborar estudo de viabilidade de Modelo Alternativo de Supervisão;
- ii. Elaborar metodologia de avaliação dos reguladores dos setores obrigados;
- iii. Implementar metodologia de avaliação dos reguladores; e
- iv. Elaborar projeto de lei propondo supervisores para as atividades listadas no art. 9º da Lei 9.613, de 3 de março de 1998.

Atualmente o projeto encontra-se na primeira fase de execução, relacionada ao objetivo específico "*Elaborar estudo de viabilidade de Modelo Alternativo de Supervisão*", que consiste na revisão de literatura e pesquisas sobre experiências internacionais de modelos de Supervisão em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT).





O prazo para finalização dessa fase é de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir do dia 06/03/2017, data de início do projeto.”

No tocante ao estágio atual do primeiro objetivo do projeto, o cronograma disponibilizado indica que a única tarefa em andamento é a “*Revisão da Literatura*”, com início em 6 de março de 2017 e previsão de conclusão em 180 dias. Ao todo o projeto possui 13 tarefas, sendo a sua finalização programada para junho de 2018.

Demandou-se ao Coaf que especificasse quais foram os procedimentos adotados ou planejados para inclusão no roteiro de auditorias da RFB, objetivando incrementar a capacidade de fiscalização das unidades do MF, conforme previsto no PEC 2012-19, além de discriminar a quantidade e as principais desconformidades com as normas de PLD/FT identificadas pela RFB.

A Unidade esclareceu que no decorrer dos anos seguintes à PEC, a RFB alegou que não seria viável a inserção do tema nos seus roteiros de auditoria, inviabilizando o cumprimento do propósito inicial. Dessa maneira, o propósito foi alterado para “*Incrementar a capacidade de Supervisão do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, mediante o fortalecimento da cooperação institucional e do intercâmbio de informações com a RFB*”. Ainda assim, o Coaf relatou que a RFB negou o acesso *on-line*, continuado, às suas bases de informações, inviabilizando o cumprimento do objetivo do PEC 2012-18.

A partir disso, considerando que apesar das inúmeras tentativas não se vislumbraram hipóteses que pudessem levar ao cumprimento do objetivo do projeto, o Coaf foi orientado pelo Comitê Estratégico de Gestão do Ministério da Fazenda (CEG/MF) a solicitar o encerramento do PEC 2012-18, ação que foi efetivada em maio de 2017.

As previsões normativas demonstram a importância e a necessidade da atuação sistêmica entre os órgãos da Administração Pública Federal a fim de ampliar as ações de PLD/FT. Segundo a Unidade, a grande dificuldade enfrentada pelo Coaf para cumprir o papel de supervisão é identificar quem são as pessoas submetidas à regulação, bem como a abordagem para cadastramento e cumprimento das demais obrigações. Assim, torna-se evidente a necessidade do auxílio de outros órgãos da Administração Pública no processo de fiscalização dos setores regulamentados pelo Coaf.

Portanto, há dificuldades na interação e na adoção de medidas efetivas conjuntas para a implantação de mecanismos eficazes de aprimoramento da supervisão das pessoas obrigadas, notadamente quando se verifica que tal limitação ocorre até mesmo entre unidades integrantes da mesma estrutura ministerial.

Entende-se que, diante do elevado e crescente rol de pessoas obrigadas sob a Supervisão do Coaf, é relevante ampliar os instrumentos de fiscalização, promovendo, por exemplo, a atuação descentralizada junto a outros órgãos integrantes do Conselho, a fim de ampliar a sua eficácia.



#### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

##### **Limitações no mapeamento da totalidade das pessoas obrigadas a comunicar operações suspeitas.**

##### **Fato**

No que diz respeito à regulação dos setores obrigados, cabe ressaltar que a Lei nº 9.613/1998, em seu art. 14, § 1º, atribui ao Coaf a responsabilidade pela regulação e fiscalização dos setores para os quais não exista órgão próprio regulador, porém a citada Lei não indica quem são os respectivos órgãos reguladores de cada setor.

A fim de avaliar se a dinâmica de atuação do Coaf mostra-se adequada à sua atribuição de propor regulamentação para o universo fiscalizável, bem como para acompanhar a regulamentação estabelecida pelos demais órgãos reguladores, a Equipe de Auditoria questionou a Unidade sobre a existência de estudo a respeito da necessidade de ampliação dos setores econômicos passíveis de monitoramento, além de outras questões relacionadas ao processo de fiscalização.

Segundo o Coaf, há dificuldade na identificação do universo das pessoas supervisionadas, pelo fato dos segmentos envolverem, em sua maioria, estabelecimentos comerciais que não possuem órgão regulador da atividade, e que apresentam baixa profissionalização na utilização de controles internos.

Diante disso, utiliza-se a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) para prospecção de pessoas obrigadas a serem cadastradas pelo Coaf, de forma a facilitar o trabalho de abordagem e, por consequência, de confirmação da condição de pessoa obrigada. Conforme informado, o Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf II) já carrega na base de dados as principais informações das empresas que possuam Cnae compatíveis com as atividades reguladas pelo Coaf, facilitando e ordenando o trabalho de prospecção de novos cadastrados.

Entretanto, reconhece-se que a relação de empresas com Cnae compatível com as atividades supervisionadas pelo Coaf não necessariamente se traduz no universo integral fiscalizável, mas sim numa plataforma para identificar potenciais pessoas supervisionadas. Assim, uma pessoa física ou jurídica só integra o universo fiscalizável quando devidamente cadastrada no Siscoaf.

Em que pese a atual sistemática implantada pela Unidade possa ser considerada uma ferramenta razoável para potencializar a identificação dos comunicantes de operações suspeitas para a PLD/FT, ainda assim não é possível garantir que todo o universo será monitorado, tendo em vista que o cadastro no sistema do Coaf depende de ação declaratória dos comunicantes.

Verifica-se que em função da especificidade das atividades econômicas ou mesmo pela falta de estrutura administrativa compatível para o adequado monitoramento e fiscalização das operações financeiras a serem comunicadas, a atuação do Coaf torna-se fragilizada diante da complexidade operacional que permeia certos setores. Como exemplos, os segmentos de “*Promoção, intermediação, comercialização, agenciamento*



*ou negociação de direitos de transferência de atletas” e de “Promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de artistas”, para os quais apenas recentemente, após parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PgfN), ficaram atribuídas ao Coaf a regulamentação e supervisão.*

### **Causa**

Falta de procedimento que permita o mapeamento do universo de pessoas obrigadas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Relatado em seus termos principais, na descrição do “fato” apresentado.

### **Análise do Controle Interno**

Apresentado de forma subsequente à manifestação da Unidade, na descrição do “fato” evidenciado de forma antecedente.

### **Recomendações:**

**Recomendação 1:** Realizar consulta jurídica à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PgfN) para verificar a possibilidade de implantar procedimento de cadastro obrigatório das empresas no Coaf durante o processo de abertura e registro comercial.

**Recomendação 2:** Avaliar a necessidade de propor atualização da legislação vigente, de forma a estabelecer claramente os setores econômicos comunicantes e seus órgãos reguladores, bem como mecanismos mais eficazes para a definição e identificação do universo das pessoas obrigadas a comunicar operações suspeitas.

## **1.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

### **Baixa execução orçamentária da ação 148D, relativa ao desenvolvimento e implantação do novo Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf II).**

#### **Fato**

O Coaf está inserido no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 por meio de ações que compõem o Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda (MF) e o Programa Temático Justiça, Cidadania e Segurança Pública, sob responsabilidade do Ministério da Justiça (MJ).

No âmbito do Programa 2110 - Gestão e Manutenção do MF, os planos orçamentários sob responsabilidade do Coaf são: 0004 – *Inteligência Financeira para a Prevenção da Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo* e 0009 - *Supervisão para Prevenção da Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo*, ambos integrantes da Ação Orçamentária 2000.



No que se refere ao Programa Temático 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública, do MJ, o Coaf é responsável pela Ação 148D - Desenvolvimento e Implantação do novo Siscoaf.

A ação orçamentária 148D consignava o montante de R\$ 2,24 milhões para o exercício de 2016, contudo, foram efetivamente liquidadas no período (produto entregue ou serviço prestado) despesas no valor total de R\$ 259,55 mil, ou seja, apenas 11,56%.

A Tabela 1 demonstra a evolução da execução orçamentária das ações relativas ao Coaf no período 2013-2016, discriminando os planos orçamentários atinentes à Inteligência Financeira e Supervisão, bem como referente ao desenvolvimento do Siscoaf II.

*Tabela 1 - Execução Orçamentária do Coaf – 2013 a 2016*

| ANO  | PLANO ORÇAMENTÁRIO | DOTAÇÃO             |                     | DESPESAS            |                     |                     |
|------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|      |                    | INICIAL             | ATUALIZADA          | EMPENHADA           | LIQUIDADADA         | PAGAS               |
| 2016 | INTELIGENCIA       | 2.719.671.00        | 2.299.671.00        | 2.009.483.75        | 1.843.649.01        | 1.842.909.01        |
|      | SUPERVISAO         | 1.247.329.00        | 1.167.329.00        | 1.108.053.25        | 1.062.079.06        | 1.062.079.06        |
|      | Siscoaf II         | 2.244.434.00        | 2.244.434.00        | 1.807.988.79        | 259.551.29          | 259.551.29          |
|      | <b>Total</b>       | <b>6.211.434.00</b> | <b>5.711.434.00</b> | <b>4.925.525.79</b> | <b>3.165.279.36</b> | <b>3.164.539.36</b> |
| 2015 | INTELIGENCIA       | 2.759.817.00        | 4.411.417.00        | 4.080.119.69        | 3.909.718.68        | 3.909.718.68        |
|      | SUPERVISAO         | 379.373.00          | 379.373.00          | 373.199.53          | 286.602.28          | 286.602.28          |
|      | Siscoaf II         | 1.750.000.00        | 1.750.000.00        | 1.689.826.08        | 1.580.844.03        | 1.580.844.03        |
|      | <b>Total</b>       | <b>4.889.190.00</b> | <b>6.540.790.00</b> | <b>6.143.145.30</b> | <b>5.777.164.99</b> | <b>5.777.164.99</b> |
| 2014 | INTELIGENCIA       | 3.154.741.00        | 3.154.741.00        | 3.020.737.99        | 2.728.935.82        | 2.728.935.82        |
|      | SUPERVISAO         | 373.244.00          | 373.244.00          | 305.602.25          | 253.987.04          | 253.987.04          |
|      | Siscoaf II         | 1.750.000.00        | 1.750.000.00        | 1.750.000.00        | 1.670.466.98        | 1.670.466.98        |
|      | <b>Total</b>       | <b>5.277.985.00</b> | <b>5.277.985.00</b> | <b>5.076.340.24</b> | <b>4.653.389.84</b> | <b>4.653.389.84</b> |
| 2013 | INTELIGENCIA       | 2.756.026.00        | 2.805.875.00        | 2.549.189.09        | 2.373.902.27        | 2.303.029.16        |
|      | SUPERVISAO         | 308.319.00          | 308.319.00          | 220.330.35          | 198.711.09          | 181.953.05          |
|      | Siscoaf II         | 1.850.500.00        | 1.850.500.00        | 350.000.00          |                     |                     |
|      | <b>Total</b>       | <b>4.914.845.00</b> | <b>4.964.694.00</b> | <b>3.119.519.44</b> | <b>2.572.613.36</b> | <b>2.484.982.21</b> |

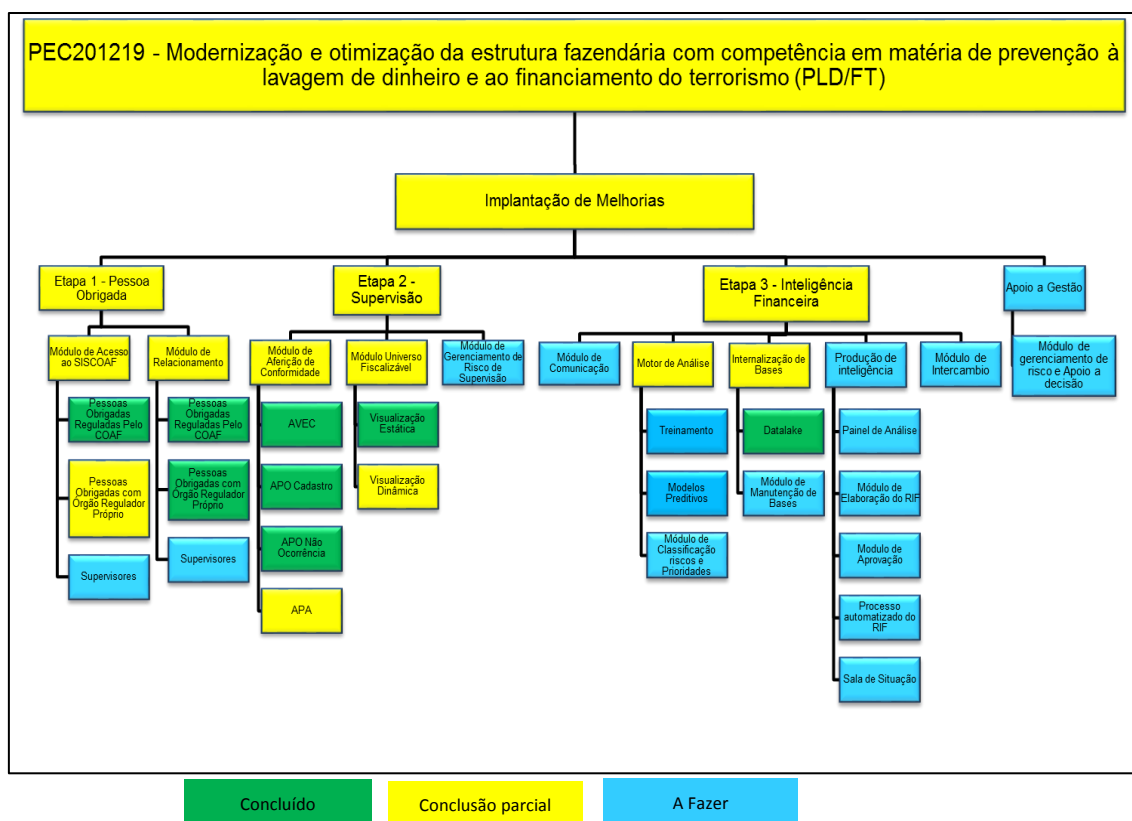
Fonte: Tesouro Gerencial

Os números da execução orçamentária em 2016 revelam a baixa realização da dotação consignada na lei orçamentária, impactando no cronograma de implantação do Siscoaf II. Cabe ressaltar, conforme disposto no Relatório de Gestão de 2016, que além de apoiar o processo de Supervisão das pessoas obrigadas, o Siscoaf II atuará na melhoria da Inteligência Financeira, permitindo a assimilação e investigação de tipologias para identificação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes de ilícitos.

Por meio da Figura 2, verifica-se que diversos módulos ainda estão em fase de conclusão ou não foram sequer iniciados, principalmente aqueles relacionados à macrofunção de Inteligência financeira.



Figura 2 – Implantação de Melhorias do Siscoaf



Concluído      Conclusão parcial      A Fazer

Fonte: Coaf

A baixa execução orçamentária prejudicou notadamente o desenvolvimento dos módulos relativos à Inteligência Financeira, impossibilitando a potencial ampliação das análises efetuadas nas bases de dados a fim de subsidiar a elaboração dos RIF.

Para o ano de 2016, o Coaf priorizou a aquisição de Solução Integrada de TI para análise de dados e inteligência analítica (mineração de dados). Inicialmente essa aquisição seria feita pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), porém, como até março de 2016 não havia previsão para que tal ocorresse, o Coaf tornou-se partícipe, por meio do MF, de licitação realizada pelo TCU, na modalidade pregão, com o Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico nº 00011/2016 (SRP), ocorrido em 28 de abril de 2016.

Acrescentou que em razão dos procedimentos adotados pelo MF na elaboração de contrato para abarcar a aquisição da solução, o contrato foi assinado e publicado em 15/12/2016 sob o número 034/2016 - UASG 170531 - Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Distrito Federal (Samf/DF). Para viabilidade do Projeto (PEC201219), a Cogti/Spoa/MF providenciou junto ao Serpro a contratação de ambiente de produção para a instalação da ferramenta SAS e ferramenta de *Data Discovery*, o que também ocorreu ao final de 2016, sem, contudo, ser possível o desenvolvimento das funcionalidades previstas para aquele ano com o uso das ferramentas.



Assim, devido a procedimentos administrativos para aquisição, instalação e contratação do fornecedor da licitação, bem como a disponibilização de ambiente de produção junto ao Serpro para instalação do produto, a não instalação das ferramentas em tempo hábil para dar início ao desenvolvimento das funcionalidades, que seriam executadas com a nova solução, sobrestou o desenvolvimento completo dos módulos de acesso e relacionamento das Pessoas Obrigadas de outros órgãos reguladores. Esse fato acabou impactando o cronograma de desenvolvimento do Siscoaf, especialmente no tocante ao referido módulo, e gerando atraso no desenvolvimento do modelo preditivo e configuração da ferramenta para uso no Siscoaf.

Dessa maneira, evidenciou-se que a baixa execução orçamentária da ação acarretou atraso no desenvolvimento dos módulos do Siscoaf II, impactando o cronograma de desenvolvimento do sistema, especialmente no tocante ao módulo de Inteligência financeira, impossibilitando, assim, a implementação das melhorias previstas com o novo sistema dentro do cronograma inicialmente planejado.

### **Causa**

Falha no processo de planejamento e contratação da aquisição de Solução Integrada de TI.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Relatado em seus termos principais, na descrição do “fato” apresentado.

### **Análise do Controle Interno**

Apresentado de forma subsequente à manifestação da Unidade, na descrição do “fato” evidenciado de forma antecedente.

### **Recomendação:**

**Recomendação 1:** Integre ao planejamento do projeto a avaliação de riscos que permita o tratamento de eventos que possam impactar negativamente a aquisição de bens e serviços de TI.

#### **1.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

#### **Número crescente de Procedimentos Administrativos Punitivos (PAPs) pendentes de decisão do Plenário do Coaf**

##### **Fato**

Em sua atuação de fiscalização, quando o Coaf detecta infração às normas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT) pelo supervisionado, propõe a instauração de processo administrativo de natureza punitiva, para a apuração das condutas imputadas.



A decisão relativa ao Processo Administrativo Punitivo (PAP) é adotada pelo Plenário do Coaf em sessão de julgamento. Dessa decisão, os interessados poderão interpor recurso voluntário em petição apresentada ao Coaf e endereçada ao Presidente do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (Crsfn), unidade do MF que atua como segunda e última instância administrativa.

Desde o ano de 2015 vem sendo implantados procedimentos de otimização do rito processual para tornar mais célere a análise do crescente volume de ações de fiscalização que culminam na instauração de PAPs. Segundo dados do Relatório de Atividades do Coaf, a partir de 2016, em razão da intensificação das ações de fiscalização acompanhada da implementação de melhorias no rito processual e de ferramentas para os conselheiros foram instaurados 156 processos, 212% a mais que os 50 de 2015, sendo que a soma dos processos abertos nesses dois anos corresponderam a 61% do total instaurado até o final daquele ano.

Dessa forma, com relação aos PAP julgados, os resultados do aperfeiçoamento do rito processual se refletiram em 2016, uma vez que foram julgados 71 processos nas seis sessões de julgamento realizadas no ano, 1,8 vez o total julgado em 2015. Os PAPs julgados somente em 2016 correspondem a 37 % do total decidido pelo Plenário do Coaf em sua história (194 PAP). Por outro lado, verifica-se que subsiste uma relação de 2,2 processos instaurados (156) para cada processo julgado (71), dados de 2016, o que indica um potencial de aumento na quantidade de processos a serem julgados.

Cabe ressaltar que existem 118 PAPs em relatoria, conforme o Ofício nº 8365 – COAF/MF, de 9 de agosto de 2017, ou seja, 61% do total decidido pelo Coaf desde a sua criação (194), conforme Quadro 6:

*Quadro 6 - Processos Administrativos Punitivos (PAP) em relatoria*

| ÓRGÃO REPRESENTADO | SETOR ECONÔMICO |           |           | TOTAIS GERAIS |
|--------------------|-----------------|-----------|-----------|---------------|
|                    | BENS DE LUXO    | FACTORING | JOIAS     |               |
| ABIN               | 3               | 2         |           | 5             |
| BCB                | 4               |           |           | 4             |
| CGU                | 2               | 1         |           | 3             |
| CVM                | 6               |           |           | 6             |
| DPF                | 11              | 2         |           | 13            |
| MJ                 | 1               |           |           | 1             |
| MPS                | 7               | 7         | 3         | 17            |
| MRE                | 10              | 3         | 1         | 14            |
| PGFN               | 7               | 7         | 4         | 18            |
| RFB                | 6               | 2         | 3         | 11            |
| SUSEP              | 16              | 10        |           | 26            |
| <b>TOTAL</b>       | <b>73</b>       | <b>24</b> | <b>21</b> | <b>118</b>    |

Fonte: COAF

Em virtude disso, em que pese o avanço relatado no julgamento dos processos pelo Plenário, verifica-se um número crescente de PAPs pendentes de decisão, o que



recomenda a continuidade da adoção de medidas que visem a aumentar a capacidade de julgamento dos Conselheiros.

Cabe ressaltar que a Unidade informou que até o momento nenhum PAP prescreveu.

### **Causa**

Aumento na quantidade de processo administrativo de natureza punitiva pendentes de julgamento.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Relatado em seus termos principais, na descrição do “fato” apresentado.

### **Análise do Controle Interno**

Apresentado de forma subsequente à manifestação da Unidade, na descrição do “fato” evidenciado de forma antecedente.

### **Recomendação:**

**Recomendação 1:** Aprimorar a adoção de medidas com vistas a otimizar a capacidade de julgamento dos Processos Administrativos Punitivos (PAPs) pelo Conselho, dando ciência das melhorias adotadas em relatórios da unidade e no acompanhamento das recomendações.

### **1.1.1.7 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de informações, nas estatísticas e nos relatórios publicados pelo Coaf, de Comunicados de Operações em Espécie (COE) por enquadramento previsto no normativo do Banco Central do Brasil (BCB)**

#### **Fato**

Foram solicitados à Unidade esclarecimentos específicos quanto às COEs, tendo em vista que em 2016 atingiram mais de 1,12 milhões de comunicados, referentes a valores de saque em espécie acima de R\$ 100 mil.

Na resposta, foi informado que desse total de comunicados recebidos, foram gerados 954 RIFs relativos a 22.439 Casos, ou seja, apenas 2% dos COEs recebidos foram analisados de forma individualizada ou relacionados, posteriormente, a movimentação suspeita de lavagem de dinheiro ou outro ilícito relacionado.

A Unidade esclareceu, contudo, que os COEs são comunicados apenas em razão do valor da operação, não havendo análise de mérito quanto à existência de suspeição de ilícitos, e que tais comunicações não compõem a amostra utilizada no Sistema de Avaliação da Qualidade das Comunicações, que possui aplicação exclusiva às comunicações de operações suspeitas.





Acrescentou ainda que essas comunicações, com exceção das comunicações referentes a Pedidos de Provisionamento para Saques, são analisadas eletronicamente pelo Siscoaf e, quando não contém pessoas envolvidas em Casos que se encontram em andamento, são diferidas automaticamente. Entretanto, ressaltou que em 2016, como medida de aprimoramento, foram realizados estudos do perfil das movimentações em espécie (saques e depósitos) envolvendo pessoas jurídicas comunicadas ao Coaf, que apresentaram volume e quantidade significativos de comunicações de saques e depósitos em espécie, dentre elas: Administração Pública, Consultorias, Segurança Privada, Lotéricas e Transporte de Valores.

Também informou que periodicamente são realizadas reuniões com instituições comunicantes, nas quais é apresentada a compatibilidade, ou não, entre a quantidade de comunicações de Pedidos de Provisionamento para Saque face à quantidade de comunicações de Saques em Espécie, além de tratar com outros reguladores sobre diversos temas, tais como: volume de comunicações, concentração, medidas para aprimoramento dos controles e adequação das normas, relacionados às comunicações recebidas dos setores obrigados sob sua Supervisão.

Em virtude de uma dessas ações houve redução do valor de operações em espécie de comunicação obrigatória ao Coaf para R\$ 50.000,00, a ser executada pelo Banco Central do Brasil (BCB). O tema foi objeto da Ação nº 13, de 2016, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla), sob coordenação do BCB.

Por fim, informou que está previsto, para o segundo semestre do corrente ano, o aperfeiçoamento do sistema de recebimento de comunicações no âmbito do projeto Siscoaf II.

A Carta Circular nº 3.542/2012 do BCB elenca os tipos de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613/1998, passíveis de comunicação ao Coaf. Em relação aos COEs estabelece os seguintes pontos de alertas:

“[...]”

- a) realização de depósitos, saques, pedidos de provisionamento para saque ou qualquer outro instrumento de transferência de recursos em espécie, que apresentem atipicidade em relação à atividade econômica do cliente ou incompatibilidade com a sua capacidade econômico-financeira;
- b) movimentações em espécie realizadas por clientes cujas atividades possuam como característica a utilização de outros instrumentos de transferência de recursos, tais como cheques, cartões de débito ou crédito;
- c) aumentos substanciais no volume de depósitos em espécie de qualquer pessoa natural ou jurídica, sem causa aparente, nos casos em que tais depósitos forem posteriormente transferidos, dentro de curto período de tempo, a destino não relacionado com o cliente;
- d) fragmentação de depósitos, em espécie, de forma a dissimular o valor total da movimentação;
- e) realização de depósitos de grandes valores em espécie, de forma parcelada, especialmente em regiões geográficas de maior risco,



principalmente nos mesmos caixas ou terminais de autoatendimento próximos, destinados a uma única conta ou a várias contas em municípios ou agências distintas;  
[...]"

Dessa forma, considerando que há previsão no normativo do BCB sobre as situações e tipos de operações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613/1998 e que a Circular nº 3.839/2017 também exige que os comunicantes mantenham o registro da finalidade do saque ou pagamento em espécie, é importante que o Coaf passe a divulgar em seus relatórios a quantidade de COEs por enquadramento previsto no normativo do BCB.

### **Causa**

Ausência de evidenciação dos tipos de operações e situações previstas na Carta Circular nº 3.542/2012 do Banco Central do Brasil (BCB).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Relatado em seus termos principais, na descrição do “fato” apresentado.

### **Análise do Controle Interno**

Apresentado de forma subsequente à manifestação da Unidade, na descrição do “fato” evidenciado de forma antecedente.

### **Recomendações:**

**Recomendação 1:** Ampliar as informações constantes das estatísticas e relatórios publicados, de modo a incluir as comunicações de operações em espécie por enquadramento previsto no normativo do Banco Central do Brasil (BCB).

## **1.1.1.8 INFORMAÇÃO**

### **Atividades de Supervisão do Coaf**

De acordo com o Relatório de Atividades do Coaf 2016, a Unidade atua na Prevenção e combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (PLD/FT), por meio da produção de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), a partir de comunicações de operações financeiras suspeitas recebidas via Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf), conforme disposto nos artigos 10 e 11, da Lei nº 9.613/1998.

O Coaf também é o órgão responsável por coordenar a participação do Brasil em organizações internacionais que lidam com a PLD/FT, tais como Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi), Grupo de Ação Financeira da América Latina contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafilat) e o Grupo de Egmont, que congrega as Unidades de Inteligência Financeira (UIF) de todo o mundo.



Além disso, o Coaf faz parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla), articulação de órgãos, entidades públicas e sociedade civil, que atuam na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

O Coaf também faz parte dos seguintes órgãos colegiados:

- Conselho Consultivo do Sisbin;
- Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas;
- Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual;
- Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro;
- Grupo de Gestão Integrada sobre Segurança no Estado de São Paulo; e
- Sistema Integrado de Segurança Pública.

Todas essas atribuições credenciam o Coaf como o órgão central do PLD/FT no Brasil.

As atividades previstas na Lei nº 9.613/1998 são supervisionadas ou fiscalizadas por órgãos reguladores dos respectivos setores econômicos e estão sujeitas ao registro no Siscoaf. No caso de setores para os quais não haja órgão regulador ou fiscalizador próprio, essa competência regulatória e fiscalizatória fica a cargo do Coaf.

Nesse caso, cabe ao Coaf identificar as pessoas abrangidas e definir os meios e critérios para envio de comunicações ao Siscoaf, bem como a expedição das instruções para a identificação de clientes e manutenção de registros de transações, além da aplicação de penas administrativas previstas na Lei. Essas atividades fazem parte do macroprocesso de Supervisão do Coaf.

Em relação as atividades de supervisão e fiscalização o Coaf vem envidando esforços no gerenciamento e monitoramento das pessoas por ele reguladas, assim como na responsabilização administrativa, prevista no art. 12, da Lei 9.613/1998, no caso de inobservância das obrigações previstas nos arts. 10 e 11, do mesmo normativo, com aplicação de penas por meio de Processos Administrativos Punitivos (PAP), conforme segue:

“[...]”

Art. 12. Às pessoas referidas no art. 9º, bem como aos administradores das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa pecuniária variável não superior:

a) ao dobro do valor da operação;

b) ao dobro do lucro real obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação; ou

c) ao valor de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

III - inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no art. 9º;

IV - cassação ou suspensão da autorização para o exercício de atividade, operação ou funcionamento.



§ 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do art. 10.

§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por culpa ou dolo:

I – deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;

II - não cumprirem o disposto nos incisos I a IV do art. 10;

III - deixarem de atender, no prazo estabelecido, a requisição formulada nos termos do inciso V do art. 10

IV - descumprirem a vedação ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o art. 11.

§ 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.

§ 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III do caput deste artigo.”

Para avaliar a conformidade das pessoas supervisionadas com relação às obrigações da Lei nº 9.613, de 1998, o Coaf se utiliza dos seguintes procedimentos de fiscalização, previstos no Decreto nº 2.799, de 8 de outubro de 1998, norma que aprova o Estatuto do Coaf e o Processo Administrativo Punitivo (PAP): Averiguação Preliminar Objetiva (APO); e Averiguação Preliminar Ampla (APA).

A APO é o procedimento de fiscalização destinado a aferir o cumprimento de obrigações de PLD/FT de natureza objetiva. Já a APA é o procedimento de fiscalização destinado às situações de maior complexidade ou risco. Em 2016, as averiguações preliminares do Coaf resultaram em 156 aberturas de Processo Administrativo Punitivo (PAP).

Em termos de perspectiva de PAP, o Coaf demonstrou em seu Relatório de Atividades – 2016 os seguintes dados:

“[...]”

Em 2016 o Coaf instaurou 156 PAP – 212% a mais que os 50 instaurados em 2015. A soma dos processos abertos nesses dois anos corresponde a 61% do total instaurado até dezembro de 2016.

Dos 156 PAP abertos em 2016, 150 decorreram de APO (instaurados por infração de natureza objetiva – não cadastro do regulado no Coaf – art. 10, inc. IV, da Lei nº 9.613/1998). Os resultados positivos já são perceptíveis: 85% das partes interessadas regularizaram seu cadastro no Coaf até o final do ano.

Do total de PAP instaurados em 2016, 66 abrangeram empresas do ramo de bens de luxo ou de alto valor; 49 do ramo de *factoring* e 41 do ramo de joias, pedras ou metais preciosos.

O Coaf instaurou 336 PAP ao longo de sua história, assim distribuídos: 136 no setor de fomento comercial (*factoring*); 136 no de bens de luxo ou de alto valor e 88 no comércio de joias, pedras e metais preciosos.

No universo de PAP instaurados pelo Coaf desde 2004, figuraram como interessados pessoas domiciliadas em 25 das 27 unidades da federação. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, juntos, responderam por pouco menos da metade (46,7 %) do total de processos instaurados.

Com relação aos PAP julgados, por outro lado, os resultados do aperfeiçoamento do rito processual se refletiram em 2016. Foram julgados 71 processos nas 6 sessões de julgamento realizadas no ano, 1,8 vez o total julgado em 2015. Os PAP julgados somente em 2016 correspondem a 37 % do total decidido pelo Plenário do Coaf em sua história (194 PAP).

Também se observou impacto no tempo médio de permanência de PAP3 no Coaf. Entre os PAP julgados em 2015, essa média foi de 10,3 meses, 35,5 % menor que em 2014, que foi de 16 meses.

As decisões do Plenário do Coaf em sede de Processo Administrativo Punitivo (PAP) resultaram na aplicação de R\$ 366,5 mil em multas a pessoas jurídicas e físicas (administradores) em 2016. Desse total, 37,1 % incidiu sobre o setor de fomento comercial (factoring), 29,4 % sobre o setor de bens de luxo ou de alto valor, e 33,5 % sobre o setor de joias, pedras e metais preciosos. O ano encerrou-se com um montante de multas pecuniárias aplicadas pelo Coaf, desde 2006, da ordem de R\$ 6,5 milhões.

Em 2016, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional - CRSFN julgou 10 (dez) recursos interpostos por empresas e administradores, tendo confirmado todas as decisões impostas pelo Coaf. De tais recursos, 7 (sete) foram do segmento de bens de luxo, 2 (dois) do segmento joias e 1 (um) do segmento de fomento comercial (factoring), cujas penas incluíram advertência e multas totais da ordem de R\$ 196 mil.”

Também faz parte das atividades de Supervisão do Coaf o acompanhamento da regulamentação dos demais setores, com vistas ao atendimento da Lei nº 9.613/1998. Conforme consta do Relatório de Gestão Coaf, 2016, a atividade de supervisão do órgão, em matéria de PLD/FT, compõe-se da regulação, fiscalização e aplicação de penas administrativas, conforme o Quadro7:

*Quadro 7 – Atividades exercidas pela Supervisão do Coaf*

| REGULAÇÃO   | FISCALIZAÇÃO  | APLICAÇÃO DE PENAS ADMINISTRATIVAS  |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propor regulamentação para o universo fiscalizável do Coaf;</li> <li>- <b>Acompanhar regulamentação de outros setores*</b>;</li> <li>- Orientar as pessoas obrigadas quanto à interpretação das normas do Coaf.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerenciar o cadastro das pessoas reguladas pelo Coaf;</li> <li>- Monitorar o risco do universo fiscalizável do Coaf;</li> <li>- Fiscalizar conformidade com normas do Coaf;</li> <li>- Fornece <i>feedback</i> aos setores supervisionados pelo Coaf.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apurar prática infracional;</li> <li>- Gerenciar o Processo Administrativo Punitivo (PAP);</li> <li>- Zelar pelo cumprimento das decisões do Coaf;</li> <li>- Consolidar e disseminar a jurisprudência do Plenário.</li> </ul> |

Fonte: Relatório de Gestão Coaf – 2016



### 1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

#### Falta de informações gerenciais relativas à fiscalização das pessoas dos demais setores obrigados nos relatórios do Coaf

##### Fato

O acompanhamento da regulamentação dos outros setores pelo Coaf tem sido feito por meio de orientações normativas e seminários. Consta no sítio do Coaf, em “*Legislação e Normas*”, as normas expedidas por unidade reguladora, com vistas a orientar os respectivos regulados sobre a necessidade de encaminhamento das atividades suspeitas. No entanto, não há dados nos informativos do Coaf sobre as atividades de fiscalização e de responsabilização administrativas dos demais órgãos reguladores.

Os procedimentos destinados à apuração e à aplicação de sanções administrativas, quanto às infrações administrativas previstas no art. 12 da Lei nº 9.613, de 1998, constam do art. 14, do Decreto 2.799, de 08 de outubro de 1998 (Estatuto do Coaf), que também disciplina os demais órgãos reguladores e supervisores, senão vejamos:

“[...]”

Art. 14. As infrações administrativas previstas na Lei nº 9.613, de 1998, serão apuradas e punidas mediante processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Parágrafo único. **O Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de Seguros Privados e demais órgãos ou entidades responsáveis** pela aplicação de penas administrativas previstas no art. 12 da Lei nº 9.613, de 1998, observarão seus procedimentos e, no que couber, o disposto neste Estatuto.” (grifo nosso)

Os órgãos reguladores e os segmentos regulados constam do Quadro 8:

*Quadro 8 - Pessoas Obrigadas por Segmento Habilitadas no Siscoaf*

| ITEM | ÓRGÃO REGULADOR | SEGMENTO  | QTDE PESSOAS OBRIGADAS HABILITADAS NO SISCOAF |
|------|-----------------|---|---|
| 1    | ANS             | Planos de Saúde   | 1   |
| 2    | CFC             | Serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência contábil | 127.560                                       |
| 3    | Cofeci          | Promoção imobiliária compra/venda imóveis   | 52.526  |
| 4    | Cofecon         | Serviços de assessoria, consultoria, auditoria, aconselhamento ou assistência em economia.            | 340   |
| 5    | CVM             | Mercado de Valores Mobiliários  | 2.614   |
| 6    | DPF             | Transporte e Guarda de Valores  | 46  |



| ITEM         | ÓRGÃO REGULADOR | SEGMENTO  | QTDE PESSOAS OBRIGADAS HABILITADAS NO SISCOAF |
|--------------|-----------------|---|---|
| 7            | Drei            | Juntas Comerciais   | 191   |
| 8            | Iphan           | Objetos de arte e antiguidades  | 613   |
| 9            | Previc          | Previdência Complementar  | 313   |
| 10           | Seae            | Loterias  | 25  |
| 11           | BCB             | Sistema Financeiro (Agência de Fomento, Associação de Poupança e empréstimo, bancos, bancos cooperativos, companhia hipotecária, consórcio, cooperativa de crédito, representantes de bancos estrangeiros, sociedade corretora de câmbio, sociedade corretora de TVM, sociedade de arrendamento mercantil, sociedade de crédito ao microempreendedor, sociedade de crédito imobiliário – repassadora, sociedade crédito/financiamento/investimento, sociedade distribuidora de TVM. | 2.115   |
| 12           | Susep           | Mercado Segurador   | 3.154   |
| 13           | Coaf            | Bens de luxo ou de alto valor, bingos, bolsas de mercadorias, cartões de crédito, factoring e securitização de ativos, joias, pedras e metais preciosos, remessa alternativas de recursos, serviços de assessoria/consultoria/auditoria.  | 22.326  |
| <b>TOTAL</b> |                 |   | <b>211.824</b>                                |

Fonte: Coaf

Verifica-se que atualmente os setores não regulados pelo Coaf representam quase 90% das pessoas obrigadas registradas no Siscoaf, percentual que pode ser potencialmente aumentado caso ocorra uma efetiva fiscalização e responsabilização das pessoas obrigadas.

Isto posto, o incentivo regulatório e a observância da aplicação das sanções administrativas, previstas na Lei nº 9.613/1998, por todos os responsáveis é de suma importância e vão ao encontro da missão institucional do Coaf, qual seja: *“Produzir Inteligência Financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo”*.

### **Causa**

Ausência de acompanhamento dos resultados das atividades de fiscalização dos demais setores obrigados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Tendo em vista a ausência de dados nos informativos do Coaf, relativos às atividades de fiscalização e de responsabilização administrativa dos demais órgãos reguladores, solicitamos, por meio da SA 201701338/06, de 2 de agosto de 2017, que a Unidade informasse se há o monitoramento/acompanhamento da legislação, inclusive quanto à sua adequação e completude como medida para a PLD/FT, bem como se ocorre o



acompanhamento na aplicação de penalidades administrativas punitivas das pessoas obrigadas.

Em resposta à CGU, o Coaf apresentou, por meio do Ofício nº 8365 – Coaf/MF, de 9 de agosto de 2017, as seguintes informações:

“[...]”

O Coaf acompanha a legislação que trata de PLD/FT dos demais órgãos reguladores e participa, sempre que convidado, das discussões para elaboração de regulamentações sobre a matéria por tais órgãos reguladores.

Dito isso, importante ressaltar que o Coaf atua como órgão regulador e fiscalizador em matéria de PLD/FT em hierarquia igual aos demais órgãos reguladores, não possuindo ascendência legal sobre eles.

Com relação ao acompanhamento da aplicação de penalidades administrativas punitivas das pessoas obrigadas que possuem órgãos reguladores próprios, cabe ressaltar que falece competência ao Coaf para tanto.

Em que pese os esforços do Coaf em relação à identificação de órgãos reguladores para as pessoas obrigadas, no que diz respeito às obrigações previstas na Lei nº 9.613, de 1998, e ao apoio à elaboração de normas de outros reguladores, importante ressaltar que a responsabilidade de regulação em matéria de PLD/FT recai diretamente em cada um dos órgãos reguladores identificados para as pessoas obrigadas perante a referida Lei, não sendo da competência do Coaf a fiscalização ou Supervisão de outros órgãos reguladores.”

### **Análise do Controle Interno**

Embora o Coaf não seja responsável pela regulamentação e aplicação dos dispositivos consoantes às sanções administrativas dos demais órgãos reguladores, tem a atribuição de coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores, bem como a competência de zelar pela norma pertinente à Prevenção, Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo (PLD/FT), conforme menciona o Decreto nº 2.799, de 08 de outubro de 1998, art. 7º, inciso I, senão vejamos:

“[...]”

Art. 7º Ao Plenário do Coaf, compete:

I- zelar pela observância da legislação pertinente, do seu Estatuto e do Regimento Interno do Conselho”

A atividade de observância da legislação pertinente à PLD/FT é também reforçada pelo fato de o Coaf ser a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do País, representando o Brasil em vários fóruns e organismos internacionais ligados ao tema.

Releva mencionar que atualmente, juntamente com o Coaf, há treze órgãos reguladores de pessoas legalmente obrigadas à habilitação no Siscoaf e à prestação de informações de





PLD/FT. Essas obrigações, conforme dados da presente auditoria, têm sido fiscalizadas pelo Coaf, inclusive com aplicação de sanções administrativas, em relação às pessoas por ele supervisionadas. No entanto, em relação aos demais setores regulados, não há quaisquer informações quanto à fiscalização e à aplicação de sanções administrativas aos infratores da referida norma.

Ante o exposto, estamos diante de uma possível ausência da atuação dos demais órgãos reguladores em relação à fiscalização e à aplicação das sanções administrativas por descumprimento de obrigações previstas nos arts. 12 e 13 da Lei nº 9.613/98.

Cabe mencionar que o Coaf, conforme dados do Relatório de Gestão 2016, no âmbito do PPA 2016/2019 está vinculado ao Programa Temático 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública, do Ministério da Justiça, sendo responsável por duas metas, a saber:

“[...]”

- ✓ Desenvolver e implantar novo Sistema de Controle de Atividades Financeiras, o Siscoaf II, com vistas à modernização tecnológica para o fortalecimento da produção de Inteligência Financeira e da Supervisão de setores econômicos no âmbito da prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; e
- ✓ Aprimorar os mecanismos de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo **fortalecendo os procedimentos de Supervisão e Inteligência Financeira.**” (grifos nossos)

Quanto ao Programa 2110 – Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda, os planos sob responsabilidade do Coaf são:

“[...]”

- ✓ 0004 - Inteligência Financeira para a Prevenção da Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo; e
- ✓ 0009 - Supervisão para Prevenção da Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo.”

Considerando que os demais órgãos reguladores (supervisores) correspondem a mais de 90% do total de órgãos responsáveis pelo combate à LD/FT, esta Equipe de Auditoria entende que fica prejudicada a avaliação quanto à eficácia, eficiência e efetividade das metas e planos orçamentários sob responsabilidade do Coaf, constantes respectivamente do Programa Temático 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública; e do Programa 2110 – Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda.

Cabe ressaltar que uma Supervisão frágil dos demais setores, não regulados pelo Coaf, prejudica indiretamente a missão do órgão como UIF do País, qual seja: *“Produzir Inteligência Financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.*”

Observa-se que as atividades de combate à LD/FT abrangem ações de vários órgãos, sendo necessária a análise não apenas das atividades desenvolvidas pelo Coaf, sendo esse trabalho mais complexo, em se tratando de auditoria de conformidade com a principal

norma de PLD/FT do País (Lei nº 9.613, de 1998) e de avaliação de um programa de trabalho relacionado ao tema.

Por outro lado, não se vislumbra claramente a competência e tampouco a estrutura adequada ao Coaf destinadas à fiscalização e aplicação de sanções a todos os obrigados. No entanto, o Coaf é o órgão central do País em termos de combate à LD/FT, tendo a competência de zelar pela norma pertinente ao tema e acompanhar a regulamentação dos demais setores obrigados, conforme já demonstrado neste trabalho.

Além disso, seria de grande importância aos trabalhos de auditoria, junto ao Coaf, a consolidação, por parte desse órgão, de informações gerenciais sobre a regulamentação e sobre aplicação de sanções de todos os segmentos econômicos, indo ao encontro dos seguintes objetivos do órgão, como UIF do Brasil, constantes de normativos e de seus relatórios:

- ✓ zelar pela observância da legislação pertinente;
- ✓ acompanhar a regulamentação dos demais setores;
- ✓ buscar novas parcerias para o desenvolvimento institucional;
- ✓ potencializar a capacidade de Supervisão dos setores obrigados;
- ✓ promover o uso da Inteligência Financeira;
- ✓ Aprimorar os mecanismos de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e aofinanciamento do terrorismo;
- ✓ fortalecer os procedimentos de Supervisão e Inteligência Financeira

#### **Recomendações:**

**Recomendação 1:** Divulgar informações gerenciais sobre os resultados das fiscalizações e aplicações de responsabilidades administrativas dos demais setores obrigados.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201701338

**Unidade(s) Auditada(s):** CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf)

**Ministério Supervisor:** MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF)

**Município (UF):** BRASÍLIA (DF)

**Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 27 de setembro de 2017.

O presente Certificado encontra-se amparado no Relatório de Auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA FAZENDÁRIA



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201700948

**Unidade Auditada:** CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf)

**Ministério Supervisor:** MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF)

**Município/UF:** BRASÍLIA (DF)

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 do CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No exercício de 2016, o Coaf, tendo em vista a sua missão institucional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, produziu 5.661 Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), os quais relacionaram aproximadamente 198 mil pessoas físicas ou jurídicas, e consolidaram mais de 172 mil comunicações de operações financeiras. Também, a atuação do Coaf, juntamente com o Ministério Público e autoridades policiais, possibilitou o bloqueio judicial de quase R\$ 140 milhões, relacionados a investigações sobre lavagem de dinheiro e crimes relacionados.

O escopo da presente auditoria teve como foco os macroprocessos finalísticos de supervisão (regulação, fiscalização e aplicação de penas administrativas) e de inteligência financeira, bem como o acompanhamento das recomendações da CGU. No decorrer dos trabalhos de auditoria verificaram-se dificuldades no mapeamento da totalidade das pessoas obrigadas; baixa execução orçamentária da ação 148D relativa ao desenvolvimento do Siscoaf II; aumento do quantitativo de Procedimentos Administrativos Punitivos (PAPs) pendentes de decisão; ausência de informações



gerenciais sobre os comunicados de operações em espécies por enquadramento do Banco Central do Brasil (BCB); e falta de dados relativos à fiscalização das pessoas dos demais setores obrigados.

Dentre as causas das constatações identificadas, destacam-se: i) falta de procedimento que possibilite mapear o universo de pessoas obrigadas; ii) falha no processo de planejamento e contratação da aquisição de Solução Integrada de TI; iii) aumento na quantidade de PAPs pendentes de julgamento; e iv) ausência de evidenciação dos tipos de operações e situações previstas na Carta Circular nº 3.542/2012 do BCB; v) ausência de acompanhamento das atividades de fiscalização dos demais setores obrigados.

Contudo, cabe registrar aspectos positivos na atuação do Coaf, tais como a contratação da Solução Integrada de TI para análise de dados e inteligência analítica (mineração de dados) e otimização do rito processual na análise do crescente volume de ações de fiscalização que culminam na instauração de PAPs.

Com relação ao atendimento e acompanhamento das recomendações da CGU, verificou-se que a Unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações. Durante o exercício de 2016, foram atendidas sete recomendações.

O resultado dos exames realizados demonstra que a Unidade desenvolve sua gestão por meio de boas práticas de governança, com estrutura institucional alinhada às suas responsabilidades e força de trabalho com capacidade técnica, subsidiada pelo Siscoaf e controles internos que oferecem suporte adequado para a execução tarefas atinentes à sua missão.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de setembro de 2017.

