



CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2013

Este Relatório de Atividades do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), referente ao ano de 2013, está sistematizado em quatro partes, sendo uma introdução, duas seções e um anexo estatístico. A introdução apresenta o Conselho, discorrendo sobre a finalidade de sua criação e suas atuais competências. A Seção I **analisa a atividade do Conselho** no ano de 2013, cobrindo o resultado no período, a origem dos recursos julgados, apresentando os percentuais de manutenção e de reforma das decisões de 1ª instância, o estoque do Conselho, o tempo de tramitação e sua distribuição nas principais etapas de tramitação do recurso no órgão.

A Seção II, intitulada “**o Conselho entende**”, traz em destaque, de forma sumariada, os julgamentos mais relevantes ocorridos no ano de 2013, assim compreendidos aqueles em que o Colegiado se posicionou sobre algumas questões centrais no âmbito coercitivo do Sistema Financeiro Nacional. A inclusão dessa nova seção no Relatório de Atividades tem o objetivo de tornar ainda mais transparente a atuação do Conselho, enfatizando o caráter pedagógico de suas decisões, com a divulgação dos entendimentos que possam ter maior impacto na condução das atividades dos entes supervisionados. Ressalte-se que os entendimentos estão apresentados de forma sintetizada, e que o inteiro teor das decisões dos recursos ali citados pode ser obtido na página do Conselho na internet (<http://www.bcb.gov.br/crsfn/crsfn.htm>).

A parte final contém anexos e mapas estatísticos que detalham informações da seção I.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

Índice

Introdução

Origem e competência do CRSFN

Composição e quadro funcional

Seção I - Análise da atividade do Conselho no ano de 2013

Resultado do período

Recursos julgados em 2013: origem dos recursos e percentuais de manutenção e de reforma das decisões de 1ª instância

Estoque de recursos

Tempo de tramitação

Distribuição do tempo de tramitação

Seção II - “*O Conselho Entende*”: julgamentos de destaque no ano de 2013

Anexos Estatísticos

Anexo 1 – Dados Estatísticos de Recursos

Anexo 2 – Recursos Ingressados e Julgados – Comparação anual

Anexo 3 – Recursos Ingressados e Julgados – Evolução mensal no ano

Anexo 4 – Recursos Julgados – Total e por órgão de origem

Anexo 5 – Gráfico de Confirmação e Alteração de Decisões (por processo)

Anexo 6 – Matriz de Alteração de Penalidade de 1ª Instância

Anexo 7 – Gráfico de Manutenção e Alteração de Decisões (por indicados)

Anexo 8 – Matriz de Migração entre Penalidades de 1ª e 2ª Instância

Anexo 9 – Gráfico de Percentual de Manutenção e Alteração – Comparação anual



INTRODUÇÃO

Origem e competência do CRSFN

A segunda instância administrativa do sistema financeiro nacional existe desde 1964, quando se instituiu a competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) para rever as decisões punitivas afetas ao sistema financeiro. A criação do CRSFN, por meio do Decreto nº 91.152, de 15 de março de 1985, justificou-se tanto pela necessidade de se instituir entidade especializada na atividade sancionatória, apta a examinar material probatório, com aumento da qualidade técnica das decisões recursais, quanto pela necessidade de desafogar o CMN, conferindo maior celeridade ao julgamento dos recursos.

Atualmente, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional tem competência para julgar, em último grau recursal na esfera administrativa, recursos contra decisões do Banco Central do Brasil (Bacen) ou da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), bem como de outras decisões previstas no Art. 3º do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 1.935/1996, tais como as relativas a fraudes de exportação. Em virtude do Decreto nº 7.835, de 8 de novembro de 2012, o CRSFN julgou, em outubro de 2013, o primeiro recurso relativo ao tema de lavagem de dinheiro, cuja competência original é do respectivo órgão supervisor e, na ausência deste, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, a quem cabe, além da competência residual em matéria sancionadora, a coordenação dos esforços de prevenção à lavagem¹.

As competências do CRSFN estão definidas, detalhadamente, no art. 3º de seu Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº 1.935, de 20 de junho de 1996. Compete ao Conselho julgar os recursos:

- a) de decisões do Banco Central do Brasil relativas à aplicação de penalidade de cassação ou suspensão às sociedades de crédito imobiliário do Sistema Financeiro de Habitação (art. 3º, inc. I, alínea “a” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);
- b) das decisões que apliquem às empresas comerciais exportadoras a penalidade de cancelamento do Registro Especial na Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e na Secretaria da Receita Federal, em decorrência de fraudes na exportação relativas a preços, pesos, medidas, classificação e qualidade. Também constituem infrações puníveis com a penalidade de cancelamento de registro, e portanto abarcadas pela competência do CRSFN, a exportação de mercadorias de saída proibida do território nacional, a não efetuação injustificada de vendas contratadas no

¹ Vide, mais adiante, o quadro explicativo “Lavagem de Dinheiro e o Conselho de Recursos”.



MINISTÉRIO DA FAZENDA

exterior e a entrega de mercadorias ao comprador estrangeiro em desacordo com as obrigações contratuais assumidas, bem como a inobservância das disposições do Decreto-Lei nº 1.248, de 29 de novembro de 1972, que dispõe sobre o tratamento tributário das operações de compra de mercadorias no mercado interno, para o fim específico da exportação; (art. 3º, inc. I, alíneas “b” e “c” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);

- c) das decisões da Comissão de Valores Mobiliários em processo administrativo sancionador instaurado mediante inquérito administrativo para apurar atos ilegais e práticas não equitativas de administradores, membros do conselho fiscal e acionistas de companhias abertas, dos intermediários e dos demais participantes do mercado (art. 3º, inc. I, alínea “d” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);
- d) das decisões condenatórias proferidas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) em processo administrativo sancionador (art. 3º, inc. I, alínea “e” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);
- e) das decisões do Banco Central do Brasil que apliquem penalidade de multa, suspensão ou inabilitação temporária para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras, pelo descumprimento de normas legais ou regulamentares que contribuam para gerar indisciplina ou para afetar a normalidade do mercado financeiro e de capitais (art. 3º, inc. II, alínea “a” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);
- f) das decisões do Banco Central do Brasil relativas a penalidade por infrações à legislação cambial, de capitais estrangeiros e de crédito rural e industrial ou por infração à legislação de consórcios (art. 3º, inc. II, alínea “b” e “c” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);
- g) das decisões do Banco Central do Brasil referentes à adoção de medidas cautelares que: (i) determinem o afastamento dos indiciados da administração dos negócios da instituição financeira, enquanto perdurar a apuração de suas responsabilidades; (ii) impeçam que os indiciados assumam quaisquer cargos de direção ou administração de instituições financeiras ou atuem como mandatários ou prepostos de diretores ou administradores dessas; (iii) imponham restrições às atividades da instituição financeira ou (iv) determinem à instituição financeira a substituição da empresa de auditoria contábil ou do auditor contábil independente (art. 3º, inc. I, alínea “d” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);
- h) das decisões do Banco Central do Brasil referentes à desclassificação e à descaracterização de operações de crédito rural e industrial, além de impedimentos referentes ao Programa de Garantia de Atividade Agropecuária – PROAGRO (art. 3º, inc. II, alínea “e” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996);



MINISTÉRIO DA FAZENDA

- i) das decisões do Banco Central do Brasil relativas a penalidades por infração à lei de prevenção à lavagem de bens e valores (art. 3º, inc. II, alínea “g” do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996) e
- j) das decisões condenatórias proferidas pelas autoridades administrativas competentes, por infração à lei de prevenção à lavagem de bens e valores (art. 3º, inc. III do Regimento Interno constante do Anexo ao Decreto nº 1.935/1996).

Compete ainda ao Conselho apreciar recursos de ofício - assim denominados aqueles interpostos pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários contra suas próprias decisões absolutórias -, em decorrência do reexame obrigatório das decisões de primeira instância que concluírem pela não aplicação de penalidade.



Lavagem de dinheiro e o Conselho de Recursos

Lavar dinheiro ou ocultar bens e valores é um tipo de crime (Lei nº 9.613/1998). Para prevenir e combater esse tipo de prática, há um sistema de controle cuja peça central é o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), que tem a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas do gênero, sem prejuízo da competência de outros órgãos, tais como o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e a Superintendência de Seguros Privados.

No âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN), por exemplo, as instituições financeiras são obrigadas a adotar certos cuidados, já que lidam com intermediação financeira, uma atividade sensível, que pode ser visada por interesses voltados à lavagem. Esses cuidados giram em torno de conhecer o seu cliente, manter registro de operações, instituir políticas e controles internos adequados e compatíveis com seu porte e volume de operações, além de comunicar transações ou propostas de transações suspeitas. O SFN conta com um órgão fiscalizador próprio, o Banco Central do Brasil (Bacen), autarquia que supervisiona as instituições financeiras e pode instaurar processo administrativo contra instituições que descumpram seu papel na prevenção à lavagem de dinheiro. Isso ocorre também em outros segmentos, como aqueles regulados pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). No caso de atividades que não contam com um supervisor próprio, a exemplo de *factorings* e do comércio de joias e bens de luxo, a iniciativa de abertura de processo e a decisão de primeira instância ficam a cargo do próprio Coaf.

Em qualquer processo administrativo que trate de lavagem de dinheiro, eventual recurso será apreciado pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN). Tal modificação foi trazida pelo Decreto nº 7.835, de 8 de novembro de 2012; anteriormente, recursos administrativos interpostos contra decisões que aplicassem sanções por ofensa aos deveres de identificação de clientes, manutenção de registros ou comunicação de operações suspeitas eram julgados, monocraticamente, pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Composição e Quadro Funcional

O CRSFN é composto por oito conselheiros e seus suplentes. O colegiado tem composição paritária, sendo metade de seus integrantes indicados pelo Governo e outra metade por entidades representativas dos mercados supervisionados. Do setor público, possuem assento no CRSFN dois conselheiros indicados pelo Ministério da Fazenda, um conselheiro indicado pela CVM e um conselheiro indicado pelo Banco Central do Brasil. As indicações do setor privado são feitas em lista tríplice, submetida ao Ministro de Estado da Fazenda. A Portaria do Ministério da Fazenda nº 246, de 2 de maio de 2011, alterada pela Portaria nº 423, de 29 de agosto de 2011, nomina as entidades que indicam conselheiros titulares e suplentes, a saber: i) titular: Federação Brasileira dos Bancos – FEBRABAN, suplente: Conselho Consultivo do Ramo Crédito da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB/CECO; ii) titular: Associação



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA, suplente: Associação Brasileira de Administradoras de Consórcios – ABAC; iii) titular: Associação Nacional das Corretoras e Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários, Câmbio e Mercadorias – ANCORD, suplente: Associação de Investidores no Mercado de Capitais – AMEC; e iv) titular: Associação Brasileira das Empresas de Capital Aberto – ABRASCA, suplente: Instituto dos Auditores Independentes do Brasil - IBRACON, todos nomeados pelo Ministro de Estado da Fazenda.

No ano de 2013, integraram o Conselho:

Ana Maria Melo Netto - Ministério da Fazenda (Presidente)

Suplente: Rodrigo André de Castro Souza Rêgo

Waldir Quintiliano da Silva - Ministério da Fazenda

Suplente: Júlio Cesar Costa Pinto

Marcos Martins Davidovich - Comissão de Valores Mobiliários

Suplentes: Julya Sotto Mayor Wellisch (até 17.4.2013) e Márcia Tanji (a partir de 21. 5.2013)

Nelson Alves de Aguiar Júnior - Banco Central do Brasil

Suplente: José Augusto Mattos da Gama

Arnaldo Penteadou Laudísio - FEBRABAN

Suplente: Ricardo Belízio de Faria Senra - OCB/CECO

Gilberto Frussa (até 23.5.2013) e Bruno Meyerhof Salama (a partir de 14.8.2013 - ANBIMA

Suplente: Marília Terezinha de Castro Valente (até 30.9.2013) - ABAC

José Alexandre Buaiz Neto - ABRASCA

Suplente: Diogo Hernandes Ruiz (até 15.6.2013) e Francisco Papellás Filho (a partir de 29.8.2013) - IBRACON

Francisco Satiro de Souza Junior - ANCORD

Suplente: Walter Luis Bernardes Albertoni - AMEC

O Conselho conta, também, com a dedicação exclusiva de três procuradores da Fazenda Nacional, que opinam sobre os recursos, participam das sessões plenárias e assessoram juridicamente o Presidente do órgão.

A Secretaria-Executiva do CRSFN realiza os trabalhos administrativos inerentes ao funcionamento do Conselho, incluindo a distribuição dos recursos, os trâmites processuais, a organização das sessões, a publicação de documentos do órgão, a



MINISTÉRIO DA FAZENDA

elaboração de relatórios, além do acompanhamento de prazos, desde a autuação do recurso até sua devolução ao órgão de origem.

No ano de 2013, a força de trabalho da Secretaria Executiva era integrada por:

Dez servidores de carreira de nível superior do Banco Central do Brasil;
Três servidores de carreira de nível médio do Banco Central do Brasil;
Dois servidores de carreira de nível superior do Ministério da Fazenda;
Um servidor de carreira de nível superior do Ministério da Fazenda, cedido pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e
Um servidor de carreira de nível médio do Ministério da Fazenda.

Número de funções gratificadas do BC: 1

Número de funções gratificadas do MF: 2

Número de terceirizados do BC: 5

Número de terceirizados do MF: 4

*Seção I***ANÁLISE DA ATIVIDADE DO CONSELHO NO ANO DE 2013****Resultado do Período**

Em 2013, registrou-se a conclusão de 254 recursos, o que representa um aumento de 17,6% em relação ao julgado no ano anterior, como evidenciado na tabela A.

SUMÁRIO ESTATÍSTICO

	<i>Total de ingressados</i>	<i>Total de pareceres</i>	<i>Total de julgados</i>	<i>Devolvidos à origem</i>	<i>Estoque</i>
2010	405	1011	944	785	916
2011	153	341	434	964	620
2012	147	164	216	321	521
2013	358	107	254	216	622
TOTAL	1063	1623	1848	2379	2679

Tabela A

Esse incremento na quantidade de recursos julgados se deve, parcialmente, ao uso da decisão monocrática da Presidente do Conselho, que tem competência, nos termos do art. 5º, inciso XI do Regimento Interno, para negar seguimento a recurso incabível. Em 2013, esse foi o caso de cem recursos de ofício referentes a registro intempestivo de capital estrangeiro, nos quais o valor da multa aplicável, dadas as circunstâncias envolvidas, era inferior ao mínimo legal previsto para sua incidência. Assim, dos 254 processos concluídos no ano, 154 foram julgados pelo plenário do CRSFN.

Recursos julgados em 2013: Origem dos recursos e percentuais de manutenção e de reforma das decisões de 1ª instância

Dentre os recursos julgados em plenário, 71,4% originaram-se do Banco Central (110 recursos) e 26,6% tiveram origem na CVM (41 processos); os demais casos totalizaram apenas 2% dos recursos julgados.

No que toca à manutenção ou alteração das decisões de 1ª instância, o Conselho apresentou em 2013 um percentual de manutenção da decisão original de 86%, patamar um pouco mais elevado que o de 2012, de 82%, e bem acima dos números verificados



nos anos de 2005 a 2007, quando não passou de 65% ². Ressalte-se que esse percentual refere-se ao critério “por indiciado”, isto é, a manutenção de uma decisão para um indiciado é considerada “manutenção”, diferentemente do critério “por processo”, constante do Anexo 5, onde só se considerada confirmação quando a decisão de 2ª instância é idêntica à de 1ª na íntegra do processo, isto é, abarcando todos os indiciados num mesmo processo sancionador. Nesse segundo critério, verificou-se um percentual de confirmação de 71% das decisões. Voltando aos dados por indiciado, expressos na tabela a seguir, a decisão de origem foi parcialmente alterada para 9% dos indiciados e, em outros 5% dos casos, foi modificada na íntegra.

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO										
Data-base: 31/12/2013										
Decisões em relação à 1ª instância	2005		2006		2007		2012		2013	
	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.
Confirmadas	1089	59%	1018	58%	521	65%	520	82%	720	86%
Alteradas Parcialmente	86	5%	74	4%	210	26%	39	12%	78	9%
Alteradas Totalmente	679	37%	676	38%	71	9%	79	6%	38	5%
TOTAL	1854	100%	1768	100%	802	100%	638	100%	836	100%

Tabela B

Examinando os percentuais de manutenção e de reforma das decisões sob a ótica da origem dos recursos, tem-se um percentual maior de manutenção em recursos advindos da CVM, 91%, do que do Bacen, 78%, conforme se segue:

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL		
Data-base: 31.12.2013		
Resultado em relação às decisões de 1ª instância	Origem da decisão	
	Bacen	CVM
Confirmadas	78%	91%
Alteradas parcialmente*	14%	3%
Alteradas totalmente	8%	6%

*o pedido esposado no recurso foi deferido apenas em parte

Estoque de recursos

Não obstante o aumento do número de recursos julgados, o estoque de processos aguardando julgamento cresceu de 521 (no final de 2012) para 622 (ao fim de 2013), em virtude do aumento da quantidade de recursos recebidos ao longo de 2013 (358 no total, 143% mais que em 2012).

² Entre os anos de 2008 e 2011, não houve edição de relatório de atividades. Já entre os anos de 1998 e 2004, o percentual médio de manutenção de decisões foi de 68%.



Se compararmos o volume de recursos que estão aguardando julgamento no CRSFN (estoque passivo) ao final de cada ano com a quantidade de recursos julgados em plenário no período (produção anual) perceberemos que essa taxa vem sofrendo um aumento gradativo desde 2010. Tal relação representa o número de anos que seriam necessários para se julgar somente o estoque passivo do Conselho, mantida a produção anual. Por outro lado, ao considerarmos, nessa análise, a produção total do Conselho - o que inclui também as decisões monocráticas -, perceberemos que a taxa se mantém praticamente estável de 2012 para 2013 (em azul no *Gráfico 1*, abaixo), apesar do considerável aumento no ingresso de recursos nesse período.

TEMPESTIVIDADE

Tempo, em anos, necessário para julgar o estoque
(desconsiderando o contínuo influxo de recursos)

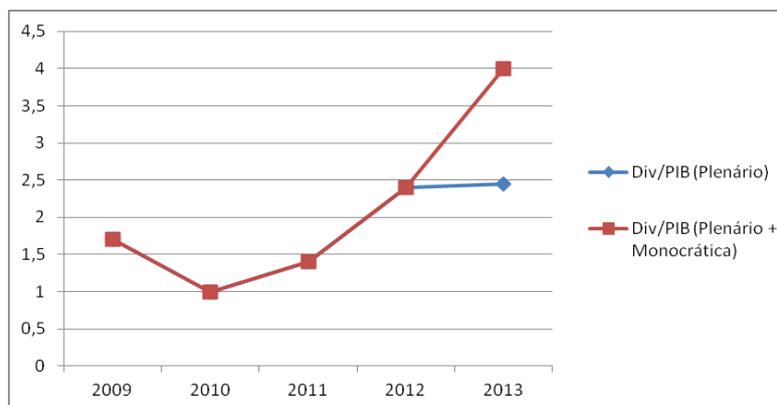


Gráfico 1

Tempo de tramitação

No ano de 2013, considerando-se todos os recursos devolvidos à origem no ano, o CRSFN levou, em média, três anos e cinco meses para julgar cada processo e mais um ano e quatro meses para devolvê-lo, após o julgamento, à autoridade de origem, para arquivamento definitivo ou execução da sanção. Porém, se considerarmos nessa análise os processos resolvidos mediante decisão monocrática da Presidente, tais estatísticas médias caem para cerca de dois anos e meio (904 dias) até o julgamento e menos de um ano (345 dias) pós-julgamento, para devolução.

Em qualquer caso, trata-se inegavelmente de números elevados, que, a despeito da qualidade das decisões do CRSFN, evidenciam deficiências do ponto de vista da celeridade e, conseqüentemente, da efetividade, frustrando o propósito original da criação do Conselho. O tema tem recebido atenção prioritária por parte da Presidência e da Secretaria-Executiva do CRSFN, que têm envidado esforços concertados para obter



melhorias administrativas e ganhos de agilidade processual, sem prejuízo da necessária discussão sobre possíveis ajustes regimentais em prol de uma governança mais conducente à tempestividade das decisões e à rápida devolução dos recursos.

A seguir, tem-se uma série com o tempo total de tramitação nos últimos cinco anos (desde 2009). O primeiro gráfico considera as decisões tomadas pelo plenário do Conselho. Tomando-se o ano de 2009 por base, o tempo médio de tramitação (medido em dias) teria aumentado, em média, a uma taxa de cerca de 15% ao ano. O gráfico seguinte, no entanto, evidencia melhora no ano de 2013 ao considerarmos todas as decisões, inclusive as monocráticas. Esse segundo critério é, por um lado, mais preciso, tendo em vista que, de fato, houve um volume expressivo de decisões monocráticas no ano de 2013 (cem recursos), mas não afasta a necessidade de bem depurar os dados para fazer frente aos desafios do futuro, uma vez que não é habitual e existência de um significativo volume de processos passíveis de decisão monocrática.

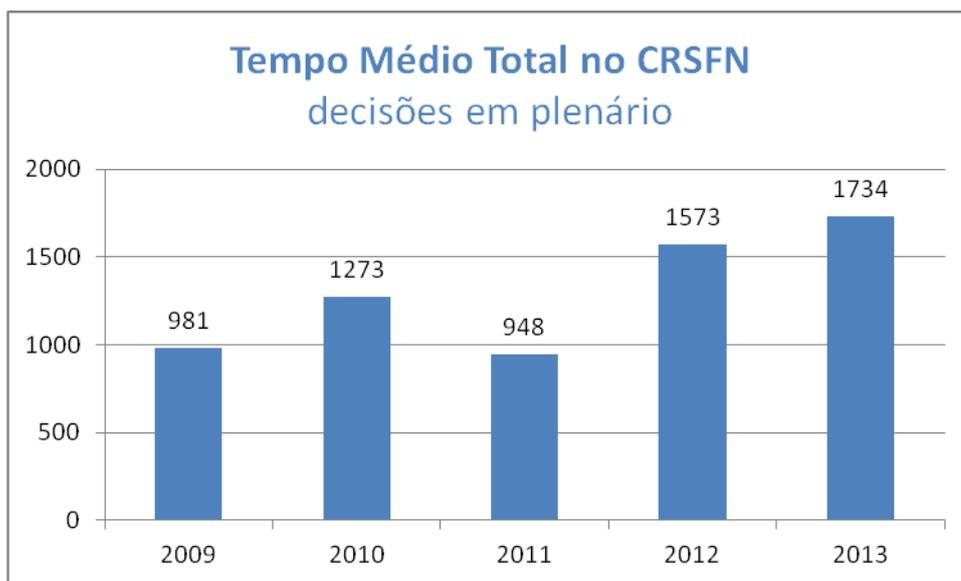


Gráfico 2

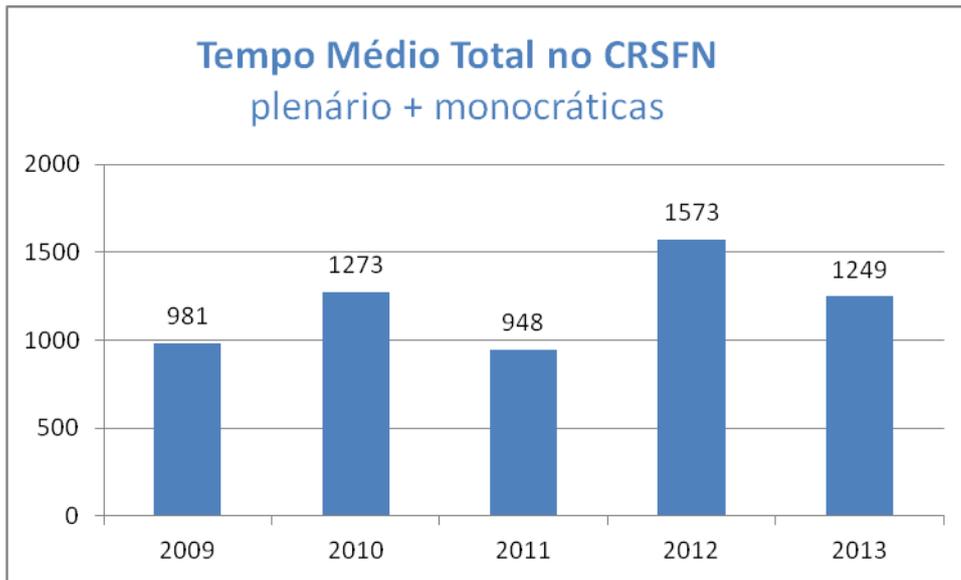


Gráfico 3



Distribuição do tempo de tramitação

Os gráficos a seguir mostram como se distribui o tempo médio total entre as principais fases da tramitação no CRSFN.

Distribuição do tempo nas etapas no CRSFN

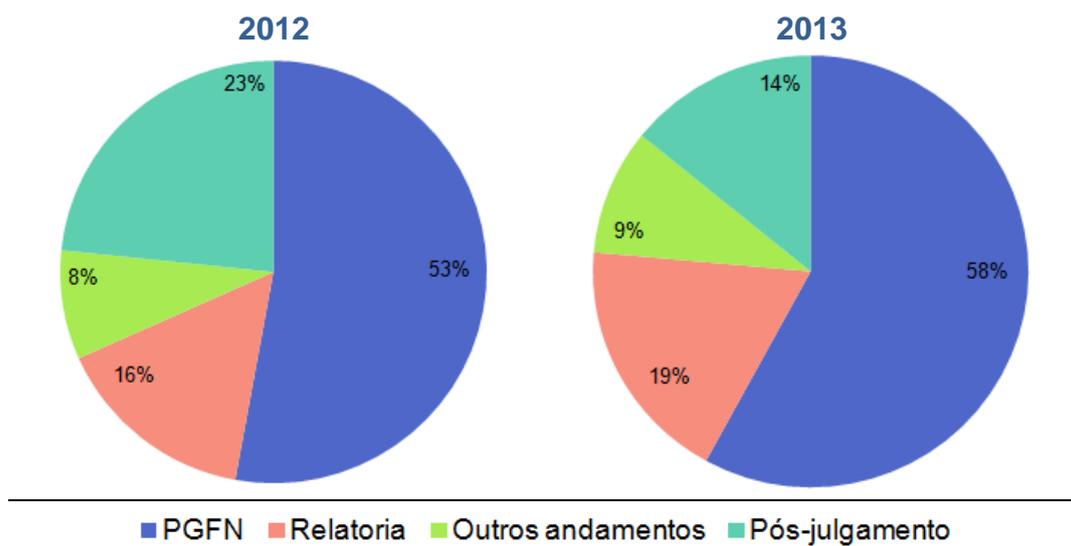


Gráfico 4

Obs: O período “Outros andamentos” engloba todos os trâmites realizados pela Secretaria-Executiva (autuação, preparação para distribuição, inclusão em pauta, intimação etc.), somados ao tempo total para realização de eventuais diligências (desde o momento em que o processo vai para outros órgãos, para esclarecimentos necessários ao deslinde do caso, até o seu retorno ao Conselho).

Releva destacar que o período pós-julgamento responde por parte não desprezível do tempo de tramitação, em linha com a observação já realizada de que tal fase levou, em 2013, um ano e quatro meses (só decisões de plenário) ou onze meses e dez dias (incluindo também as monocráticas). Isso se deve à conjugação de dois fatores principais: demora para entrega de votos e declarações de voto pelos conselheiros e demora para coleta de assinaturas nos acórdãos. Essa situação, cuja gravidade motivou um conjunto de medidas internas cujos resultados deverão ser observados no ano de 2014, foi, inclusive observada pela fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União no CRSFN, e apontada no Acórdão 359/2013 – TCU – Plenário, *in verbis*:

“36. Quanto ao elevado prazo entre a data do julgamento e a data de devolução do processo ao órgão de origem, foi constatada a ocorrência das seguintes situações: ausência da declaração de voto do Conselheiro-Relator, e, mesmo quando há a referida declaração durante o julgamento do processo, é permitido que a defesa apresente novos elementos, de maneira que tanto a Procuradoria, quanto o Conselheiro-Relator devem apreciar estes novos elementos durante o julgamento. Desta forma, após o julgamento, é necessário que seja providenciada a declaração do voto do relator, para



MINISTÉRIO DA FAZENDA

que a decisão, em forma de acórdão ou resolução, seja assinada pelo Relator, pelo Presidente e pelo Procurador da Fazenda Nacional.

37. A situação mencionada no parágrafo anterior faz com que muitos relatores apresentem seus votos para as devidas assinaturas muito tempo após os julgados, não raramente em prazos superiores a dois anos. Há casos de Conselheiros que não mais exercem seus cargos e retornam ao Conselho para assinar seus votos para que a Secretaria-Executiva possa dar prosseguimento ao processo, até o encaminhamento ao órgão de origem.”



MINISTÉRIO DA FAZENDA

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

Seção II

“O Conselho Entende”:

julgamentos de destaque no ano de 2013



Gestão Temerária & Individualização de Responsabilidade

A atividade financeira é fruto de constante evolução, bem como a necessidade do regulador estabelecer regras de conduta. Não poderia o art. 44 da Lei nº 4.595/64, editada há quase 50 anos, trazer todas as hipóteses taxativas de violação, pois estaria totalmente defasada. Por isso, constitucionalmente, o legislador faz uso de normas em branco, a serem completadas pela Administração. Essa técnica não é inconstitucional, pois essas normas administrativas trazem normas de conduta e não punições. O que se exige é que a sanção seja definida em lei, o que de fato ocorre no presente caso.

Não deve ser interpretado como gestão temerária qualquer ato que possa colocar a instituição em risco. Parte da atividade financeira está calcada em risco. Gestão temerária parte sim de um conjunto de atos, ou mesmo um ato especificamente tomado, cujas consequências podem ser extremamente danosas à instituição ou ao mercado.

Qualquer sanção traduz uma limitação no exercício de direito e, portanto, deve ser aplicada nos restritos termos da lei. Sobretudo quando a pena imposta é a pena de inabilitação para o exercício de uma função, pois isso constitui, por vezes, de fato, uma proibição do exercício profissional.

A segurança jurídica e a liberdade individual são princípios maiores e norteadores de normas e condutas da sociedade. Por isso, é cediço na esfera penal a individualização das condutas para a punição do envolvido e o processo administrativo sancionador não foge dessa hipótese. Tal entendimento encontra farto apoio na doutrina e jurisprudência nacionais.

A simples condição de controlador, administrador, diretor ou gerente de instituição financeira não enseja a responsabilização. É necessário enxergar a efetiva responsabilidade à luz de estatuto e declarações do controlador que comprovem a estrutura de decisão no banco. Por isso, na análise da conduta individual, é importante também analisar se, de fato, tinham os diretores não envolvidos com a atividade de tesouraria qualquer ingerência para poder ser apenados por omissão. A omissão pressupõe: (i) que os envolvidos tivessem conhecimento da situação e (ii) tivessem o poder de sustar o ato e mesmo assim não o fizeram.

Entendimento esposado no RECURSO Nº 12052 - RELATOR: CONSELHEIRO ARNALDO LAUDÍSIO



Administração Irregular de Companhia Aberta

Na busca de apuração da possível prática de atos irregulares na administração e na gestão de negócios de instituição bancária o voto do relator, que no mérito foi acompanhado pelo Conselho, baseou-se em quatro entendimentos. Primeiro, que a alegação de que a Comissão de Inquérito estaria impossibilitada de basear sua convicção em elementos extraídos de outro procedimento administrativo não merecia prosperar. Isso, por conta de princípios de economia processual, como o da instrumentalidade das formas, a partir do que se admite a utilização de provas emprestadas desde que essas tenham sido produzidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa. Segundo, que não merece prosperar a tese de que não há tipo punitivo nos art. 153 e 154 caput da Lei nº 6.404/1976. Tais dispositivos claramente preveem um dever, cujo descumprimento implica infração, a qual é punível pela CVM de acordo com o disposto no art. 11 da lei 6.385/1976. Terceiro, que resta claro que os pareceres da área técnica não vinculam nem exculpam os administradores. Um administrador tem o dever de avaliar bem os relatórios a ele apresentados e até mesmo contrariá-los justificadamente se for o caso. Assim, sobretudo nos casos em que havia pareceres técnicos contrários à operação, fortes indícios de situação econômico-financeira delicada da parte requerente e/ou pareceres contrários das agências responsáveis e que ainda assim se decidia por aceitar a operação sem que se houvesse apresentado uma justificativa bem fundamentada para se ignorar tais alertas, deve haver responsabilização dos envolvidos na aprovação. Quarto, que não vigora uma necessária e estrita proporcionalidade entre as penas aplicadas pelo BCB e pela CVM sobre os mesmos fatos. Há que se atentar que CVM e BCB tutelam bens jurídicos próximos, mas não idênticos. Assim, independentemente do que entende o BCB, a CVM zela pela manutenção da confiança dos investidores no mercado de valores mobiliários. Quando uma sociedade aberta sofre com displicência e desvio de finalidade por parte de seus administradores, sobretudo quando isso se dá no interior de uma instituição relevante para o Sistema Financeiro Nacional, o dano a essa confiança é profundo e evidente. Logo, o BCB pode entender que o dano ao bem jurídico por ele tutelado não foi tão efetivo, mas a CVM não tem a obrigação de seguir essa interpretação.

Entendimento esposado no RECURSO Nº 12037 - RELATOR: CONSELHEIRO BRUNO MEYERHOF SALAMA



Uso de Informações Privilegiadas

Em processo que envolvia análise de uso de informações privilegiadas, o Colegiado estabeleceu o momento em que um fato se torna relevante, por meio da aplicação do binômio probabilidade/magnitude. A questão enfrentada consistia em estabelecer o momento no qual um fato torna-se material a ponto de impedir que os controladores detentores da informação operem com ações de emissão das companhias envolvidas. Embora em algumas situações seja fácil detectar a existência da materialidade, em razão da complexidade das operações societárias pode ser difícil definir a partir de quando há vedação de negociação. Constatou-se que fatos não definitivos ou ainda não formalizados podem caracterizar a existência de informação relevante, não havendo que se exigir informação definitiva ou formalizada para que haja o dever de divulgação. Deve-se ponderar, portanto, a partir de qual momento o fato torna-se capaz de influir na cotação das ações ou na decisão de investimento.

Na oportunidade, considerando a similaridade dos conceitos de fato relevante no direito norte americano e no direito brasileiro, recorreu-se a solução jurisprudencial desenvolvida pela *Common Law*, perfeitamente compatível com nosso sistema jurídico: a aplicação do binômio probabilidade/magnitude. Nesse sentido, estabeleceu o Colegiado que para se realizar o teste da probabilidade devem ser localizados indícios do real interesse na operação nos mais altos níveis corporativos das companhias envolvidas. Entre outros indícios a serem buscados, mencionou-se, na referida decisão, a eventual existência de resoluções dos administradores, determinações a bancos de investimentos e reuniões de negociação entre os diretores ou representantes das companhias envolvidas. Por outro lado, para o teste da magnitude, deve ser considerada a importância do fato à luz do tamanho das sociedades envolvidas. É com base nesse binômio que deve ser feita a análise, transpondo-se tal realidade ao direito brasileiro, para ser utilizado como parâmetro de determinação do momento a partir do qual um fato pode ser tido como material.

Entendimento esposado no RECURSO Nº 12358 - RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS MARTINS DAVIDOVICH



Informações Privilegiadas e Segregação Interna (Chinese Wall)

Em situação na qual se vislumbrava a ocorrência de uso de informações privilegiadas, o Colegiado tratou da segregação interna (*Chinese Wall*) dentro de bancos múltiplos, analisando seus aspectos e a possibilidade de responsabilização por *insider trading* se detectadas falhas. Ressaltou-se que a *Chinese Wall* tem como objetivo prevenir o fluxo acidental de informação privilegiada, não havendo como garantir sua divulgação proposital e mal-intencionada. Nesse sentido, exatamente em razão do fator humano envolvido é que usualmente exige-se a segregação física, além de outros instrumentos capazes de garantir uma efetiva separação de funções, especialmente em casos de Banco Múltiplos.

Para o alcance das conclusões da decisão foram analisadas decisões e doutrinas estrangeiras que, para situações similares, exigem a presença de algumas características para que fique caracterizada a efetiva segregação. Dentre elas, mencionou-se: (i) declaração da política de divulgação de informações; (ii) programas de treinamento; (iii) restrição de acesso a documentos; (iv) transparência quanto à existência de segregação; (v) transferência de pessoas, evitando-se o *wall crossing*; (vi) separação física; e (vii) procedimentos claros em caso de comunicação acidental de informação relevante.

A transposição desse entendimento foi feito na decisão com suporte no art. 15 da Instrução CVM n.º 306/99, que trata da segregação de atividades de administração de carteiras. Reconheceu-se que cada caso deve ser analisado de forma específica e individualizada, já que não há regra ou fórmula que garanta a eficácia absoluta das medidas a serem adotadas, porém, um bom indicativo seria a observância dos parâmetros acima como diretrizes mínimas.

Entendimento esposado no RECURSO N° 13264 - RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS MARTINS DAVIDOVICH



Identificação de Fraudes por Auditores Independentes

Em consequência da emissão de parecer sem ressalvas por auditor independente quando havia fraudes na contabilidade da companhia auditada, o Colegiado abordou a atuação dos auditores independentes como *gatekeepers*. Nesse sentido, sustentou-se a obrigação de, dentro de determinados limites, identificarem fraudes contábeis. Embora tenha a decisão ponderado não se tratar de finalidade precípua da atividade de auditoria, observou-se que cada vez mais tem sido atribuída função pública à sua atuação, em razão de sua natureza de *gatekeeper*. Anotou-se serem os *Gatekeepers* intermediários responsáveis pela verificação e, eventualmente, certificação de serviços e produtos disponibilizados a investidores. Dentre esses serviços, foram mencionados a verificação de demonstrações contábeis (auditores independentes), avaliação das condições de crédito de companhias e produtos (agências de *rating*), análise de companhias e de prospectos (analistas de investimento), avaliação de equidade e comutatividade de determinada transação comercial (Bancos de Investimentos ao emitir *fairness opinion*) ou mesmo serviços advocatícios, quando estes emprestam sua reputação para garantir a credibilidade da operação. Enfim, o principal ativo dos *gatekeepers* é sua reputação no mercado.

Nesse sentido, compreendeu-se de extrema importância a função de detecção de fraudes por parte dos auditores independentes, sob pena de responsabilidade. Observou-se que a visão anterior no sentido de que a auditoria tinha como principal ativo sua reputação e que isso seria suficiente para garantir a lisura de sua atuação, sem necessidade de lhe ser atribuída responsabilidade diante da produção de relatórios deficientes, está sendo paulatinamente substituída pela noção de responsabilidade como *gatekeeper*. Embora a própria legislação não exija que sociedades de auditoria desçam a minúcias, questionando todas as informações apresentadas pelas sociedades auditadas, em qualquer hipótese, existiriam situações específicas em que se faz necessário um aprofundamento na análise dos elementos apresentados. Para o Colegiado, nestas hipóteses, não haveria como ser sustentada defesa pautada exclusivamente na confiança depositada no cliente que está sendo auditado. Dessa forma, embora possa o auditor confiar nas informações passadas pelo cliente no decorrer do trabalho de auditoria, presente sinal de alerta (“*red flag*”) que aponte para alguma



irregularidade, surge para o *gatekeeper* a obrigação de melhor investigar o suporte que embasa o documento que está sendo analisado.

Entendimento esposado no RECURSO Nº 12714 - RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS MARTINS DAVIDOVICH



A relevância dos princípios de boa técnica bancária como método de mitigação de riscos no âmbito do Sistema Financeiro Nacional

As instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional têm por escopo precípua a aplicação, junto ao público, de recursos próprios ou de terceiros, fornecendo os importes necessários ao atendimento das necessidades financeiras apresentadas por agentes econômicos deficitários, mediante atos negociais de concessão de crédito.

Como em qualquer atividade econômica, a aplicação de recursos junto ao público oferece riscos ao prestador em razão das vicissitudes que podem, desde antes do deferimento da operação até a liquidação total das obrigações que delas emergem, colher o tomador, comprometendo a pontualidade do pagamento das correspondentes prestações ou, então, impedindo-o por completo. A minimização desses riscos implica a adoção de uma série de providências informadas pelos denominados “princípios de boa técnica bancária”, cujo conteúdo exprime o que há de mais elementar na moldura regulatória dos modernos sistemas financeiros, escorando-se na verificação de que os que neles intervêm profissionalmente se beneficiam, como é natural, do amplo e profundo conhecimento dos métodos e das técnicas inerentes ao manejo dos instrumentos financeiros, o que, não raro, permite sejam surpreendidos valendo-se desta posição privilegiada para levar a efeito certas práticas que exorbitam dos limites postos pelo círculo de liberdade a que se deveriam adscriver no desempenho de seus misteres empresariais.

Não se pode olvidar de que há uma função social a cumprir, aspecto que ressalta da própria dicção do art. 192, caput, da Constituição da República, que contempla a vocação do Sistema Financeiro Nacional para a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e o atendimento dos interesses da coletividade. Isso remarca a vinculação da liberdade de empreender das instituições financeiras à busca, ainda que de modo indireto, de um desiderato que extrapola em muito a mera obtenção de lucro e para cujo atingimento concorre o Estado ao pôr ordem, estabelecer, orientar ou indicar caminhos, sendo uma das características marcantes da ação governamental, para além da emergência e do exercício de competências normativas matizadas pelo aspecto finalístico de ordem conjuntural, o fortalecimento do denominado poder de polícia, que passa a incorporar amplas alternativas coercitivas, até



mesmo, no limite, a intervenção no domínio privado, tudo para que seja eficiente na prevenção ou repressão de práticas econômicas, financeiras e sociais dissonantes da implementação do bem comum. Donde a relevância de atos de ordenação geral que almejem, em benefício do interesse público, a proibição de certas condutas temerárias e imprudentes por parte de administradores de instituições financeiras, designadamente no que tange à exposição a riscos desarrazoados ou anormais, à aceitação de excessivos níveis de alavancagem, ao desvio dos padrões mínimos de capital e patrimônio líquido, bem assim à extrapolação dos patamares razoáveis de concentração de operações ativas e passivas.

Nesse quadro, os princípios de boa técnica bancária possuem um caráter eminentemente técnico, impondo que o risco de crédito inerente às operações ativas das instituições financeiras seja mitigado mediante a consideração de aspectos fundamentais que sustentam a atividade empresarial desenvolvida pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Seletividade, liquidez, diversificação de risco e garantia não são palavras vazias soltas ao vento, mas tópicos nucleares de administração financeira que, por exigência do desenvolvimento da civilização, ganharam foros de juridicidade sob a forma daquilo que, no Brasil, se conveio designar “normas de boa gestão e segurança operacional”, donde se segue que seu manejo se impõe, de forma rigorosa, sempre que se trate de escrutinar a viabilidade de aprovação de uma dada proposta de concessão de crédito, o que equivale a dizer que o eventual deferimento da correspondente operação com a ausência, a dispensa injustificada ou o inadequado manejo prático dessas noções basilares pode conduzir o emprestador a um estado de acentuada debilidade patrimonial, quando não à bancarrota, com repercussões frequentemente imprevisíveis e de difícil controle, inclusive sobre sociedades não financeiras, a depender da intensidade e amplitude das conexões orgânicas forjadas com outros atores econômicos, em especial quando se valem excessivamente do mercado de crédito.

Em outras palavras, não se há de dizer que as averiguações a serem feitas em ordem à concessão de crédito estejam subordinadas a restrições incontornáveis, quase dogmáticas, sendo suficiente admitir que se põem sob o jugo de regras jurídicas cogentes, cujo conteúdo foi inspirado pela diuturna observação do que ordinariamente acontece de acordo com as regras comuns da experiência, não podendo ter sua incidência afastada ao bel-prazer das instituições financeiras a que se dirigem. Não lhes é dado, portanto, selecionar alguns elementos em detrimento de outros igualmente relevantes, pois situação econômico-financeira, capacidade de pagamento, histórico de adimplemento, grau de endividamento, seletividade, liquidez, diversificação de risco e higidez de garantias são diferentes aspectos da mesma realidade econômica, concorrendo, em igualdade de condições, para uma tomada de decisão fundamentada, transparente e comprometida com o interesse permanente em



assegurar a solvabilidade do empreendimento financeiro e a continuidade dos negócios sociais. Logo, não é preciso ser um iniciado nos mistérios da atividade bancária para aprender e cultivar o velho ensinamento de que não convém superestimar, *verbi gratia*, a importância do relacionamento existente entre cliente e instituição financeira, a mais não ser porque esta atitude torna a atividade de concessão de crédito refém do passado, sendo certo, contudo, que o que se espera daquele que pretende dispor, com habilidade e profissionalismo, de recursos em favor de outrem é que também dê relevo às circunstâncias indiciárias do que se lhe poderá oferecer no porvir, apresentando, sem olvidar as dificuldades de percepção e compreensão inerentes às limitações humanas, um quadro aproximado do grau de probabilidade de recuperação total do valor mutuado ao tomador.

Ante o exposto, se é certo que o alinhamento à pauta normativa que fornece as diretrizes para a atividade de concessão de crédito representa esforço digno da importância das instituições financeiras, apoiado que está em práticas historicamente consagradas nos misteres do banqueiro, parece correto afirmar que, embora não exista fórmula que garanta o sucesso de uma transação bancária, cabe ao administrador compenetrar-se de que as exposições aos riscos a ela inerentes se restrinjam a limites aceitáveis, e, para tanto, faz-se necessária a estrita observância das regras da boa técnica bancária, sob pena de resultar autorizada a aplicação das sanções previstas na legislação de regência, notadamente na Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Entendimento esposado no RECURSO N.º 11975- RELATOR: CONSELHEIRO NELSON ALVES DE AGUIAR JÚNIOR



Obrigações de elaboração de Demonstrações Financeiras e de convocação de Assembléia-Geral Ordinária

Para os fins da Lei 6.404/1976, a companhia é aberta ou fechada conforme os valores mobiliários de sua emissão estejam ou não **admitidos** à negociação no mercado de valores mobiliários (art. 4º, *caput*). Somente os valores mobiliários de emissão de companhia **registrada** na CVM podem ser negociados no referido mercado (art. 4º, §1º). A **admissibilidade dos valores mobiliários à negociação no mercado de valores mobiliários**, a qualificar a *companhia aberta*, encontra sua disciplina no regime jurídico delineado na Lei 6.385/1976 (art. 1º, especialmente incisos I e II), e está insitamente relacionada às funções **normativa** e **registrária** acometidas à CVM (art. 8º, incisos I e II). Compete à CVM a disciplina e a administração dos registros instituídos pelo referido diploma, entre os quais o registro de companhia aberta (art. 8º, incisos I e II, c.c. art. 22), disciplinado, à época, pelas Instruções CVM 202/1993 e 287/1998. Exsurge da decisão administrativa de concessão de registro a qualidade de *companhia aberta*, a qual a sociedade anônima ostentará até a decisão administrativa de *cancelamento* do aludido registro. A partir do *registro de companhia aberta*, esta se torna centro de imputação de específicos direitos e deveres, entre os quais avultam aqueles atinentes à chamada contrapartida informacional, delineados para o pleno atendimento do princípio da transparência; observa-se a atração do **regime jurídico aplicável às companhias abertas**, no qual se vislumbram, por exemplo, o denominado “tag along” (art. 254-A da Lei 6.404/1976) e as hipóteses de obrigatoriedade de divulgação de fato relevante e de vedação à negociação de valores mobiliários de emissão da companhia aberta (Instrução CVM 358/2002). Integra referido **regime jurídico** o exercício do poder de polícia administrativa sobre o mercado de valores mobiliários pela CVM, à qual foi atribuída competência para **fiscalizar** as companhias abertas (art. 8º, inciso V, da Lei 6.385/1976), **apurar**, mediante processo administrativo sancionador, os atos ilegais de administradores, membros do conselho fiscal e acionistas de companhias abertas (art. 9º, inciso V, do referido diploma legal), e **impor** aos infratores dos dispositivos da Lei 6.385/1976, da Lei 6.404/1976,



e de seus atos normativos, penalidades administrativas (art. 11 da Lei 6.385/1976).

A apreciação da disciplina traçada pela CVM à época dos fatos para o registro de companhia aberta também se faz imperiosa. A Instrução CVM 287/1998 estabeleceu dois institutos distintos: a *suspensão* (companhia aberta que esteja há mais de três anos em mora na prestação de informações) e o *cancelamento* do registro de companhia aberta (registro suspenso por mais de um exercício social, art. 2º, inciso V), os quais perfazem *medida gravosa* a ser tomada pela CVM *de ofício*, em processo administrativo no qual se atenda às exigências do devido processo legal. Note-se, portanto, que não se está a tratar do cancelamento do registro de companhia aberta *a pedido* (art. 4º, §§ 4º e 5º, da Lei 6.404/1976). Concomitantemente à suspensão de ofício do registro de companhia aberta, deve ser proposta a instauração de inquérito administrativo (etapa investigativa prévia) para apuração da responsabilidade dos administradores, sendo certo que as decisões administrativas de suspensão e de cancelamento de registro “não eximem a companhia, seus controladores e administradores, da responsabilidade administrativa, civil e criminal decorrente da eventual infringência da legislação que lhes era aplicável, enquanto aberta a companhia” (art. 7º da Instrução CVM 287/1998).

Do quanto apurado pela Superintendência de Relações com Empresas e decidido pelo Colegiado da CVM, observa-se que Diretores de companhia aberta não fizeram elaborar as demonstrações financeiras referentes a seguidos exercícios sociais (infração ao disposto no art. 176 da Lei 6.404/1976); e que os membros do Conselho de Administração da aludida companhia aberta não convocaram Assembléias-Gerais Ordinárias (AGO) referentes a seguidos exercícios sociais (infração ao disposto no art. 142, inciso IV, c.c. art. 132, ambos da Lei 6.404/1976).

Ainda que se possa admitir hipótese de inexigibilidade de conduta diversa decorrente de grave situação econômico-financeira enfrentada pela companhia aberta à época dos fatos, entendeu o Conselho que não basta ao reconhecimento de tal excludente mera alegação, exigindo-se seja carreada aos autos prova cabal da indigitada *impossibilidade*. Ressaltou-se (i) a disciplina dirigida às sociedades anônimas que enfrentam dificuldades econômico-financeiras (Decreto-Lei 7.661/1945 e à Lei 11.101/2005), a qual não as exime da realização de escrituração contábil, da correta divulgação das demonstrações financeiras e da tempestiva convocação e



realização de AGOs; e (ii) os dispositivos da Lei 6.385/1976, da Lei 6.404/1976, núcleo do regime jurídico das companhias abertas, e também a Instrução CVM 202/1993, vigente à época dos fatos, que não deixam dúvida de que a difícil situação econômico-financeira que eventualmente se abata sobre uma companhia aberta não a exime de referidas obrigações legais e normativas. Em decisão unânime, entendeu o Conselho por fixar o termo final da responsabilidade administrativa dos integrantes de administração de companhia aberta pela não elaboração de demonstrações financeiras e não convocação e realização de AGO na data da decisão administrativa de *cancelamento do registro* da referida companhia junto à CVM.

Entendimento esposado no RECURSO N.º 12504 - RELATORA: CONSELHEIRA MÁRCIA TANJI



Eleição de representantes dos minoritários

Na sua 357ª Sessão de Julgamento, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), considerou a situação de entidade fechada de previdência complementar dos empregados das empresas de Grupo Controlador, contra decisão da CVM que a condenou ao pagamento de multa pecuniária de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) por ter eleito representante dos minoritários e preferencialistas para o Conselho Fiscal de empresa do Grupo Controlador, nas Assembleias Gerais Ordinárias e Extraordinárias desta companhia realizadas em 14.08.2007 e 30.04.2008.

A acusação baseou-se no fato de que o Grupo Controlador, ao mesmo tempo em que detinha o controle indireto da empresa, era a principal patrocinadora da entidade de previdência privada (EPP), indicando estatutariamente 2/3 (dois terços) dos membros do seu Conselho Deliberativo. Por isso, quando a EPP elegeu, com sua participação societária, o representante dos minoritários e preferencialistas para o Conselho Fiscal, violou o art. 161, § 4º, alínea “a”, da Lei nº 6.404/76.

A EPP, em seu recurso, a) afirmou a independência dos membros de seu Conselho Deliberativo mesmo em face da indicação de 2/3 deles por parte do Grupo Controlador; b) a inaplicabilidade às entidades de Previdência Privada (EPPs) do Parecer de Orientação CVM 19/90 – que explica que “para não se tornar meramente nominal o direito atribuído por lei aos preferencialistas, deve-se entender que da votação em separado desses acionistas para a eleição de seu representante no Conselho Fiscal não poderão participar os acionistas controladores, ainda que portadores também de ações preferenciais.”; e principalmente que c) a eleição dos membros representantes dos acionistas minoritários deu-se em cumprimento às disposições da Lei Complementar 109/2001, que exige que as EPPs participem efetivamente das assembleias gerais das companhias de que sejam acionistas, impondo-lhes que exerçam ativamente seus direitos sociais nesse sentido.

O CRSFN, entretanto, entendeu que as EPPs podem exercer positivamente o ativismo acionário nas companhias investidas. Mas se a investida for controlada direta de sua patrocinadora, a eleição em separado de membro do Conselho Fiscal representa supressão de direito essencial de minoritários e preferencialistas, violando o disposto no art. 161, § 4º, alínea “a”, da Lei nº 6.404/76. Nesse caso, a previsão da Lei Complementar 109/2001 pode e



deve ser exercida através de outros meios de ativismo societário, como a participação nas Assembléias Gerais, avaliação das Demonstrações Financeiras e do Relatório da Administração, etc. Não há, portanto, incompatibilidade na aplicação do disposto no Parecer de Orientação CVM 19/90 às participações das EPPs nas eleições em separado de membros do Conselho Fiscal de sua patrocinadora ou de controladas dela. Por mais que os membros do Conselho Deliberativo devam guiar sua atuação independente no estrito interesse da EPP, o fato dos estatutos da companhia estabelecerem uma maioria institucional de indicações pela patrocinadora (2/3) fazem presumir a influência recíproca e portanto afastar a caracterização da EPP como ente completamente desvinculado do controle do Grupo Controlador.

O CRSFN, todavia, deu parcial provimento ao recurso voluntário interposto pela EPP, apenas para reduzir o valor da multa para R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), em razão da inexistência de reincidência no presente caso, uma vez que, à época da configuração da irregularidade, não havia ainda transitado em julgado a decisão da CVM no PAS nº 07/05, na qual se havia condenado a EPP pela mesma prática em exercícios anteriores.

Entendimento esposado no RECURSO N.º 13044 - RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO SATIRO DE SOUZA JUNIOR



MINISTÉRIO DA FAZENDA

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

Anexos Estatísticos

ANEXO 1

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

C R S F N - DADOS ESTATÍSTICOS DOS RECURSOS - DEZEMBRO DE 2013

Quadro I - REGISTROS ANUAIS

PERÍODO ANUAL	1985 a 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Remanescentes (a)	--	514	595	551	485	1931	2960	1837	1609	1470	916	620	521	---
Ingressados - inclusive Pedidos de Revisão (b)	3965	477	751	894	2986	2137	440	429	703	405	153	147	358	13845
Reingressados/embargos declaração/outros (c)	75	36	16	24	41	27	30	56	53	2	8	7	6	381
Pedidos de revisão-com Nº de recurso novo (*)	--	--	--	--	--	--	--	--	6	0	4	8	3	21
SUBTOTAL (d) = (a) + (b) + (c)	4040	1027	1362	1469	3512	4095	3430	2322	2365	1877	1077	774	885	14226
Julgados - em plenário (e)	3490	405	795	974	1560	159	396	302	882	944	434	216	154	10711
Julgados - Decisão monocrática (f)	--	--	--	--	--	577	1169	399	9	0	0	0	100	2254
Devolvido sem novo exame pelo Colegiado (g)	36	27	16	10	21	399	28	12	4	17	23	37	9	639
SUBTOTAL (h) = (e) + (f) + (g)	3526	432	811	984	1581	1135	1593	713	895	961	457	253	263	13604
SALDO = (d) - (h)	514	595	551	485	1931	2960	1837	1609	1470	916	620	521	622	622

Quadro II - Janeiro a Dezembro de 2013

PERÍODO MENSAL	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Ingressados - inclusive Pedidos de Revisão (b)	27	8	10	74	57	28	22	19	39	33	25	16	358
Reingressados/embargos declaração/outros (c)	2	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	6
Pedidos de revisão-com Nº de recurso novo (*)	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	3
SUBTOTAL (d) = (b) + (c)	29	9	10	74	58	29	23	19	39	33	25	16	364
Julgados - em plenário (e)	6	6	14	8	15	12	16	11	14	19	16	17	154
Julgados - Decisão monocrática (f)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	100
Devolvido sem novo exame pelo Colegiado (g)	0	1	3	3	1	0	0	0	1	0	0	0	9
SUBTOTAL (h) = (e) + (f) + (g)	6	7	17	11	16	12	16	11	15	19	116	17	263
SALDO = (d) - (h)	23	2	7	63	42	17	7	8	24	14	91	1	101

(*) = já incluídos nos ingressados.

Quadro III - ESTÁGIO DOS RECURSOS A JULGAR

SITUAÇÃO	dez/12	dez/13
INICIAL / SECRETARIA EXECUTIVA	8	12
PGFN-CAF - DISTRIB. INTERNA AOS PROCURADORES	309	467
PRONTOS PARA SORTEIO	1	2
EM DILIGÊNCIA	6	3
RECURSOS COM RELATORES	157	96
RECURSOS COM REVISORES (se pedido de revisão)	0	0
PRONTOS PARA JULGAMENTO	6	15
PAUTA - 361ª SESSÃO - 10/12/13 (DF)	0	0
RETIRADO DE PAUTA	10	10
PEDIDO DE REVISÃO DA DECISÃO DO CRSFN	9	9
JUDICIAL	7	7
ENCAMINHADOS - BC / CVM / PGFN (com retorno)	8	1
TOTAL	521	622

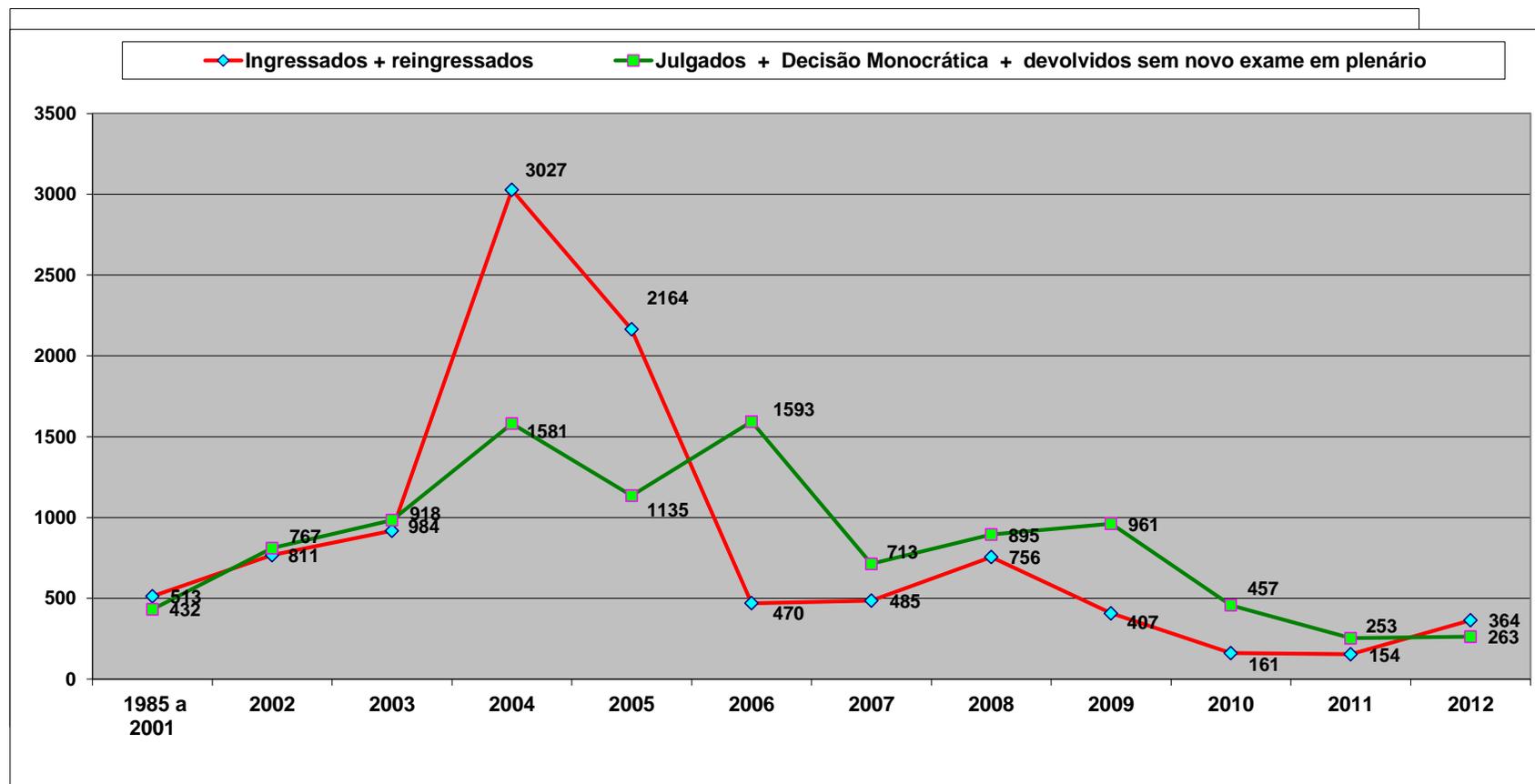
ANEXO 2

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

Data-base: 31 dezembro 2013

RECURSOS INGRESSADOS E JULGADOS - COMPARAÇÃO ANUAL

A N O	1985 a 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Ingressados + reingressados	4040	513	767	918	3027	2164	470	485	756	407	161	154	364	14.226
Julgados + Decisão Monocrática + devolvidos sem novo exame em plenário	3526	432	811	984	1581	1135	1593	713	895	961	457	253	263	13.604
SALDO POR ANO (+ / -)	514	81	44	66	1446	1029	1123	228	139	554	296	99	101	622

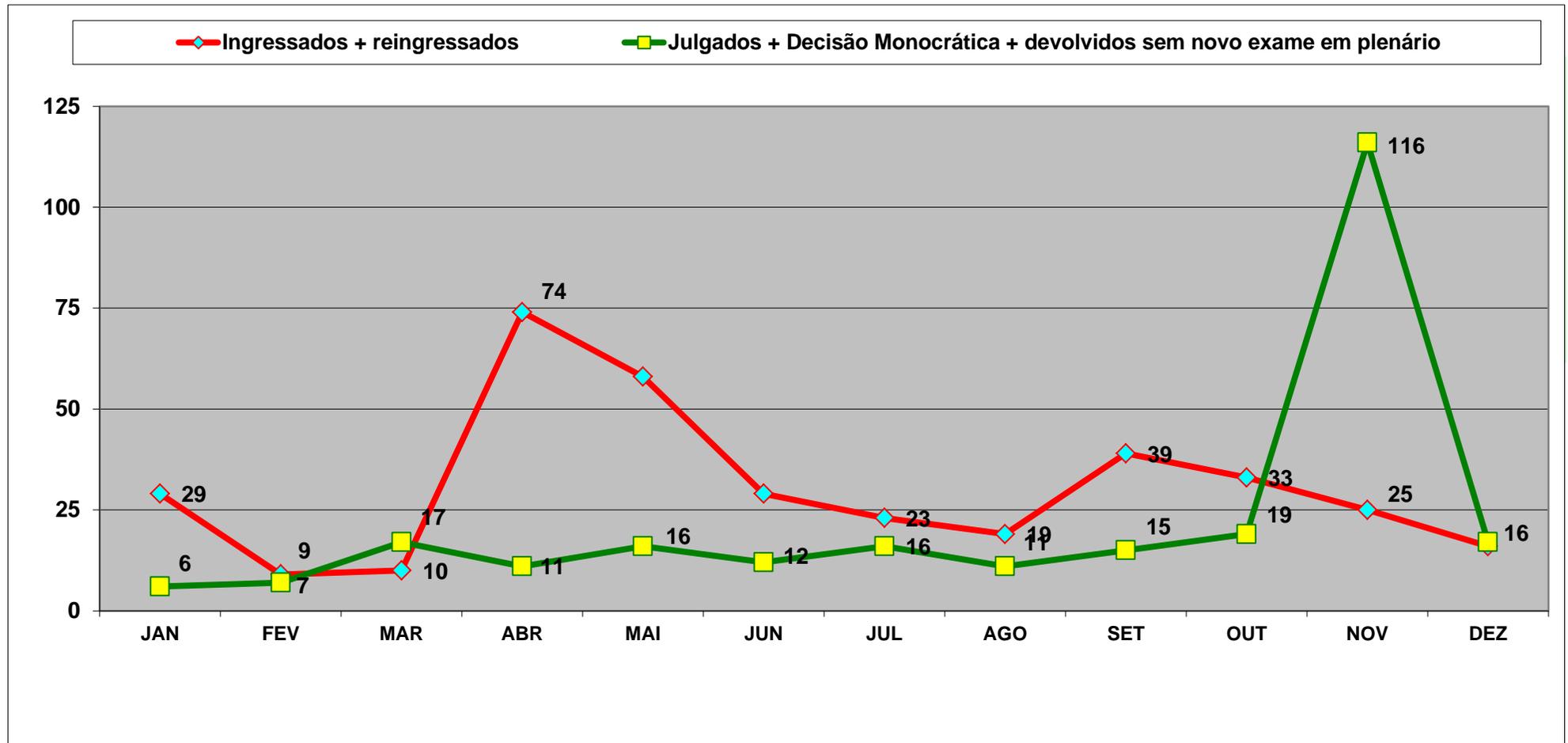


ANEXO 3

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

Data-base: 31 dez 2013

RECUROS INGRESSADOS E JULGADOS - EVOLUÇÃO MENSAL NO ANO													
M E S E S	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Ingressados + reingressados	29	9	10	74	58	29	23	19	39	33	25	16	364
Julgados + Decisão Monocrática + devolvidos sem novo exame em plenário	6	7	17	11	16	12	16	11	15	19	116	17	263



ANEXO 4

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN**RECURSOS JULGADOS (Total e por órgão origem - BACEN / CVM)**

Data-base: 31/12/2013

MÊS	SESSÃO	Nº DE RECURSOS			CONFIRMADOS			ALTERADOS PARCIALMENTE			ALTERADOS TOTALMENTE		
		BACEN	CVM	TOTAL	BACEN	CVM	TOTAL	BACEN	CVM	TOTAL	BACEN	CVM	TOTAL
JANEIRO	349ª	3	3	6	1	2	3	2	1	3	0	0	0
FEVEREIRO	350ª	4	2	6	2	2	4	1	0	1	1	0	1
MARÇO	351ª	13	1	14	10	1	11	3	0	3	0	0	0
ABRIL	352ª	7	1	8	6	0	6	1	0	1	0	1	1
MAIO	353ª	11	4	15	5	3	8	2	0	2	4	1	5
JUNHO	354ª	8	4	12	3	2	5	2	2	4	3	0	3
JULHO	355ª	10	6	16	5	5	10	5	1	6	0	0	0
AGOSTO	356ª	9	2	11	8	2	10	1	0	1	0	0	0
SETEMBRO	357ª	5	9	14	4	7	11	1	2	3	0	0	0
OUTUBRO	358ª	14	5	19	12	3	15	1	2	3	1	0	1
NOVEMBRO	359ª	14	2	16	11	1	12	0	0	0	3	1	4
DEZEMBRO	360ª	15	2	17	12	2	14	1	0	1	2	0	2
TOTAL		113	41	154	79	30	109	20	8	28	14	3	17

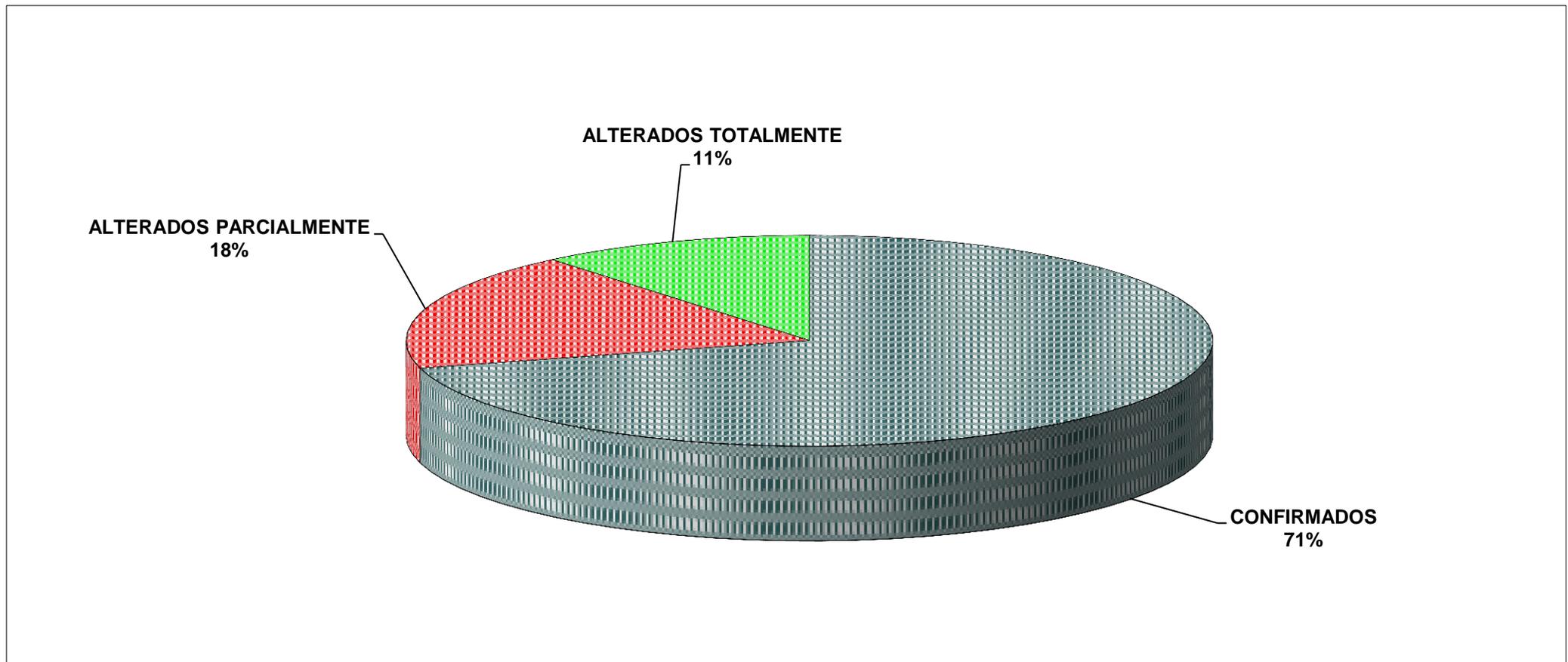
ANEXO 5

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

GRÁFICO DE CONFIRMAÇÃO E ALTERAÇÃO DE DECISÕES (POR PROCESSO)
(confirmada quando igual para todos recorrentes e para todas penalidades, num determinado processo)

Data-base: 31/12/2013

CONFIRMADOS	ALTERADOS PARCIALMENTE	ALTERADOS TOTALMENTE	TOTAL DE RECURSOS JULGADOS (origem B C / C V M)
109	28	17	154



ANEXO 6

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

Data-base: 31/12/2013

MATRIZ DE ALTERAÇÃO DE PENALIDADE DE 1ª INSTÂNCIA

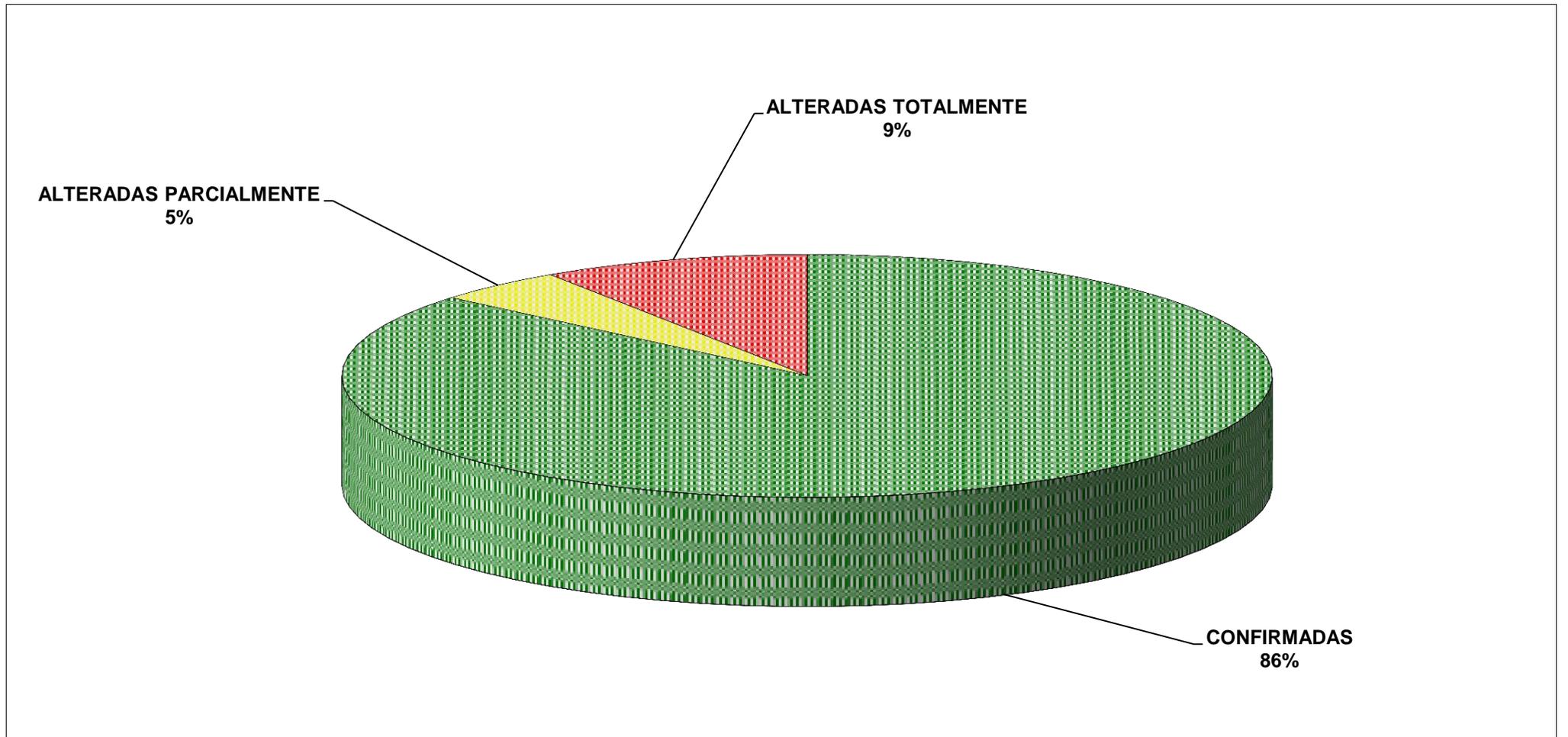
ORGÃO DE ORIGEM	Instância		Arquivamento	PENALIDADES APLICADAS				TOTAL
				Advertência	Multa Pecuniária	Inabilit. Temporária	Outras	
B A C E N	Primeira		162	1	100	64	9	336
	CRSFN	Confirmação	155	1	60	38	9	263
		Alteração	7	0	40	26	0	73
C V M	Primeira		345	11	98	46	0	500
	CRSFN	Confirmação	334	1	79	43	0	457
		Alteração	11	10	19	3	-	43
TOTAL	Primeira		507	12	198	110	9	836
	CRSFN	Confirmação	489	2	139	81	9	720
		Alteração	18	10	59	29	0	116

ANEXO 7

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

GRÁFICO DE MANUTENÇÃO E ALTERAÇÃO DE DECISÕES - POR INDICIADO
(mantida quando se mantém a penalidade ou o arquivamento para aquele recorrente)

CONFIRMADAS	ALTERADAS PARCIALMENTE	ALTERADAS TOTALMENTE	TOTAL DE DECISÕES TOMADAS (BACEN / CVM)
720	38	78	836



ANEXO 8

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

MATRIZ DE MIGRAÇÃO ENTRE PENALIDADES DE 1ª E 2ª INSTÂNCIA

Data-base: 31/12/2013

ORGÃO DE ORIGEM	Instância		Arquivamento	PENALIDADES APLICADAS				TOTAL
				Advertência	Multa Pecuniária	Inabilit. Temporária	Outras	
BACEN	CRSFN (segunda)	Primeira	162	1	100	64	9	336
		Confirmação	155	1	60	38	9	263
		Alteração para:	Arquivamento	0	17	4	-	21
		Advertência	1	0	-	-	1	
		Multa pecuniária	5	0	4	-	9	
		Multa pecuniária menor	5	14	-	-	14	
		Inab. Temporária	-	-	-	-	0	
		Inab. Temporária menor	-	-	11	-	11	
Outras	1	9	7	-	17			
CVM	CRSFN (segunda)	Primeira	345	11	98	46	0	500
		Confirmação	334	1	79	43	0	457
		Alteração para:	Arquivamento	10	1	0	-	11
		Advertência	5	1	-	-	6	
		Multa pecuniária	2	1	0	-	2	
		Multa pecuniária menor	2	11	-	-	11	
		Inab. Temporária	-	-	-	-	0	
		Inab. Temporária menor	-	-	2	-	2	
Outras	4	6	1	-	11			
TOTAL	CRSFN (segunda)	Primeira	507	12	198	110	9	836
		Confirmação	489	2	139	81	9	720
		Alteração para:	Arquivamento	10	18	4	-	32
		Advertência	6	1	-	-	7	
		Multa pecuniária	7	1	4	-	11	
		Multa pecuniária menor	7	25	-	-	25	
		Inab. Temporária	-	-	-	-	0	
		Inab. Temporária menor	-	-	13	-	13	
Outras	5	15	8	-	28			

ANEXO 9

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CRSFN

GRÁFICO DE PERCENTUAL DE MANUTENÇÃO E ALTERAÇÃO - COMPARAÇÃO ANUAL

	DECISÕES CONFIRMADAS / ALTERADAS - ORIGEM: BACEN / CVM																							
	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2012		2013	
	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.
Confirmadas	581	50%	317	66%	929	73%	695	62%	533	70%	1130	79%	1413	76%	1089	59%	1018	58%	521	65%	520	82%	720	86%
Alteradas Parcialmente	137	12%	32	7%	149	12%	310	28%	126	16%	112	8%	186	10%	86	5%	74	4%	210	26%	39	12%	78	9%
Alteradas Totalmente	443	38%	131	27%	189	15%	108	10%	107	14%	180	13%	265	14%	679	37%	676	38%	71	9%	79	6%	38	5%
TOTAL	1161	100%	480	100%	1267	100%	1113	100%	766	100%	1422	100%	1864	100%	1854	100%	1768	100%	802	100%	638	100%	836	100%

