



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

442ª Sessão

Processo 10372.100302/2019-21

Processo na primeira instância BCB 104684

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO CITIBANK S.A.

ANGELIM CURIEL

PEDRO PAULO GIUBBINA LORENZINI

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

ADVOGADOS: EDUARDO AUGUSTO MATTAR (OAB/SP 183.356)
MÁRCIO VIEIRA SOUTO COSTA FERREIRA (OAB/RJ 59.384)

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Gerenciamento do Risco Operacional. Controle de operações de câmbio. Práticas inadequadas nas operações. Compartilhamento de informações. Recurso conhecido e desprovido.

ACÓRDÃO CRSFN 156/2020

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional decidem, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, conhecer dos recursos voluntários e:

1. Em sede preliminar, afastar a ocorrência de prescrição ordinária ou intercorrente;
2. **negar provimento** ao recurso de BANCO CITIBANK S.A., mantendo a penalidade de multa pecuniária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais), por deixar de implantar e implementar estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, a complexidade e o risco das operações realizadas pela instituição financeira, especificamente no que se refere às práticas de seus operadores no mercado de câmbio, em infração aos arts. 1º e 2º, inciso VI, da Resolução nº 2.554/1998, e aos arts. 1º e 2º, §§ 1º e 2º, inciso IV, da Resolução nº 3.380/2006;
3. **negar provimento** ao recurso de ANGELIM CURIEL, mantendo a penalidade de multa pecuniária no valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais), por, na qualidade de diretor responsável pelo gerenciamento de risco operacional, deixar de implantar e implementar estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, a complexidade e o risco das operações realizadas pela instituição financeira, especificamente no que se refere às práticas de seus operadores no mercado de câmbio, em infração aos arts. 1º e 2º, inciso VI, da Resolução nº 2.554/1998, e aos arts. 1º e 2º, §§ 1º e 2º, inciso IV, da Resolução nº 3.380/2006;
4. **negar provimento** ao recurso de PEDRO PAULO GIUBBINA LORENZINI, mantendo a penalidade de multa pecuniária no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), por, na qualidade de diretor responsável pelas operações de câmbio, deixar de implantar e implementar estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, a complexidade e o risco das operações realizadas pela instituição financeira, especificamente no que se refere às

práticas de seus operadores no mercado de câmbio, em infração aos arts. 1º e 2º, inciso VI, da Resolução nº 2.554/1998, e aos arts. 1º e 2º, §§ 1º e 2º, inciso IV, da Resolução nº 3.380/2006.

Participaram do julgamento os conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Ana Paula Zanetti de Barros Moreira, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Francisco Papellás Filho (art. 19, §3 do RICRSFN), João Batista de Moraes, Maria Rita de Carvalho Drummond, Sérgio Cipriano dos Santos e Thiago Paiva Chaves. Declararam suspeição os Conselheiros Álvaro Affonso Mendonça, Ana Maria Imbiriba Corrêa, Pedro Frade de Andrade e Rui Fernando Ramos Alves. Funcionou o Procurador da Fazenda Nacional André Alvim de Paula Rizzo.

Sessão por videoconferência em 20 de setembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 18/11/2020, às 21:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11404253** e o código CRC **A6DAD57A**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Processo 10372.100302/2019-21

Processo na primeira instância BCB 1601621163

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO CITIBANK S.A.
ANGELIM CURIEL
PEDRO PAULO GIUBBINA LORENZINI

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

RELATÓRIO

OBJETO

1. Trata-se de processo administrativo sancionador (PAS) instaurado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) contra o BANCO CITIBANK S.A. (Citibank), seu diretor, Sr. Pedro Paulo Giubbina Lorenzini, e seu ex-diretor, Sr. Angelim Curiel, por deixarem de implantar e implementar estruturas de

controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, a complexidade e o risco das operações realizadas pela instituição financeira, especificamente no que se refere às práticas de seus operadores no mercado de câmbio, o que os sujeita às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

FATOS

2. As irregularidades imputadas pela Autarquia foram capituladas como infração aos arts. 1º e 2º, inciso VI, da Resolução nº 2.554/1998, e aos arts. 1º e 2º, §§ 1º e 2º, inciso IV, da Resolução nº 3.380/2006, tendo sido descritas da seguinte forma no Relatório do Relator do Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (Copas):

- de fevereiro de 2008 a novembro de 2012, à míngua de estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, a complexidade e o risco de suas operações, o Banco Citibank S.A. (Citibank) não evitou a ocorrência de práticas inadequadas nas negociações de operações no mercado de câmbio consistentes em:
 - a) compartilhamento, com um grupo restrito de outras instituições financeiras, relacionadas no Quadro 1 do doc. 51), de informações sobre suas posições e operações no mercado de câmbio;
 - b) ação coordenada na negociação de operações.
- tais práticas foram constatadas por meio de análise de comunicações eletrônicas entre operadores do Citibank e de outras instituições financeiras, efetuadas em salas de conversa (chat rooms) disponibilizadas pelo provedor Bloomberg;
- os operadores das instituições financeiras participantes compartilharam informações sobre posições detidas, volumes a serem negociados e direção almejada na negociação (posição comprada ou vendida em dólar), agindo de forma coordenada na negociação de operações no mercado de câmbio interbancário, FRP (Forward Points em dólar: operação estruturada disponível na BM&FBovespa que oferece aos investidores a possibilidade de realizar hedge – proteção – nos mercados à vista e futuro) e “casado” (jargão de mercado para o produto estruturado constituído de dois contratos celebrados simultaneamente nos mercados interbancário e futuro, de idêntico valor em moeda estrangeira, onde o comprador em um dos mercados assume posição de vendedor no outro e vice-versa. Por meio de tal produto negocia-se a diferença em pontos entre os preços futuro e pronto);
- os operadores participantes dos chats buscavam estimar a exposição cambial líquida entre eles, utilizando os termos “na alta” e na “baixa”, de modo a informar se a posição detida era comprada (“na alta”) ou vendida (“na baixa”) em dólar;
- essas práticas demonstram que o Citibank não promoveu acompanhamento sistemático das atividades para assegurar que a atuação indevida de seus operadores pudesse ser prontamente corrigida, expondo-se a elevado risco de perdas financeiras, decorrentes de possíveis processos nas esferas administrativa e judicial, bem como a desgaste reputacional.

DEFESA JUNTO AO BACEN

3. Após a citação (docs. 21, 22 e 30), os acusados apresentaram defesas ao Bacen (docs. 31-32), alegando, resumidamente, que:

- da análise dos documentos apresentados por este Banco Central, verifica-se que o Sr. C. M., então funcionário do Citibank, foi expulso do chat em 1º de junho de 2011, iniciando-se, a partir desta data, a contagem do prazo prescricional para aplicar sanções referentes às condutas descritas na intimação; já a intimação foi expedida somente em 7.12.2016, sendo que os exemplos citados para apresentação da defesa se referem a períodos que se estendem no máximo a abril de 2011;
- não havendo nos autos prova de ato inequívoco de apuração dos fatos em data anterior a 1º de junho de 2016 – o Ofício 12761/2016–BCB/Desup/GTSP2/Cosup-02 (doc. 13), é de 28.6.2016 ..., deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva deste Banco Central, arquivando-se o processo;
- a citação não estabelece a necessária vinculação da conduta individual de cada defendente com os ilícitos supostamente praticados ...;

- tendo em vista que este Banco Central jamais afirmou que os acusados teriam agido com dolo, infringindo voluntária e premeditadamente as normas regulamentares expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, impossível a aplicação de qualquer sanção;
- a eventual obrigação regulatória a que estariam sujeitos os defendentes não seria uma obrigação de fim, de impedir que todo e qualquer ato impróprio, irregular ou ilícito, acontecesse no Citibank, mas de meio, isto é, de, com a diligência inerente às suas funções de administradores, zelarem para que tais práticas não ocorressem;
- é dever da instituição financeira se adequar aos ditames do órgão regulador, o qual não pode exigir mais do que é imposto pela legislação vigente;
- o Citibank sempre respeitou as regras brasileiras de *compliance*, muitas vezes se antecipando a elas, e leva a sério os sistemas de controles internos, não poupando esforços para mitigar os seus riscos operacionais;
- muito antes das Resolução ns. 2.554, de 1998, e 3.380, de 2006, o Citibank já mantinha um complexo sistema de controles internos, para atender tanto os requisitos regulatórios como suas políticas institucionais;
- entre fevereiro de 2008 e novembro de 2012, período da apuração deste processo administrativo, a estrutura de controle interno e de gerenciamento de risco do Citibank atendia plenamente as exigências regulatórias deste Banco Central, em especial as Resolução ns. 2.554, de 1998, e 3.380, de 2006, e contava, entre outras, com: a) Código de Conduta; b) Information Protection Guidelines; c) Política de ausência obrigatória; d) Compliance Department Program; e) Rate Reasonability Process; f) Controle de túnel de preço, exercido pela Bolsa de Mercadorias e Futuro – BM&F; g) Risk Control Self Assessment; h) Gravação das linhas telefônicas; i) Acesso restrito à área das mesas de negociação; j) Restrição do uso de telefones celulares dentro do ambiente das mesas de negociação; k) Política de “clean desk”; l) Controle de acessos aos sistemas e aplicações de acordo com a necessidade da função exercida; m) Políticas de investimento pessoal para funcionários.
- a preocupação com os controles internos é tamanha que seus funcionários e colaboradores são submetidos periodicamente a treinamentos de aperfeiçoamento em políticas de compliance, e do Código de Conduta, o qual obriga o cumprimento das políticas de barreiras de informações pertinentes, dentre elas aquelas que impedem o compartilhamento de informações confidenciais, bem como alerta, no item referente a “atividades suspeitas”, sobre a importância de seguir aquelas políticas. Os operadores que participaram das salas de conversa fizeram vários cursos relacionados à área;
- as regras de compliance do Citibank estavam adequadas para o padrão vigente à época dos fatos e, com a inovação introduzida pelas novas formas de comunicação instantânea no mercado financeiro e no mundo, foram sendo aprimorados os mecanismos de controle que, hoje, alcançam patamar acima do que exige a regulação em vigor;
- foram respeitados todos os itens dos arts. 2º e 3º das Resoluções ns. 2.554, de 1998, e 3.380, de 2006, os quais delimitam o sistema do controle interno e o gerenciamento do risco operacional. Portanto, não há dúvida de que cumpriu com o ônus de implantar e implementar controles internos “voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis”;
- os princípios da segurança jurídica, da anterioridade e da legalidade impedem que haja qualquer penalidade decorrente de infração não prevista na data dos fatos. ...;
- não há como exigir conduta diversa daquela praticada, ...;
- dada a magnitude de transações diárias e de atividades do Citibank, inaceitável dizer, ex post fact, que as estruturas dos controles internos não foram implantados e implementados porque não foram monitoradas mensagens trocadas por certos operadores em chats privados entabulados em um terminal locado de terceiros, não integrado à rede própria, quando, à época dos fatos, não se imaginava que tal ferramenta de trabalho pudesse ser malservada para tal propósito;
- não se pode exigir que o Citibank e seus funcionários antecipem todas as possíveis formas de fraudes, ...;
- os controles existentes sobre as comunicações realizadas por meio dos chat rooms, à época dos fatos, disclaimer e registro das conversas, eram os que pareciam mais adequados, e não havia nenhuma regulamentação específica para controle dessa

ferramenta;

- a acusação se fundamenta, exclusivamente, na valoração do conteúdo de pontuais e específicas comunicações havidas no âmbito de salas de conversa, disponibilizadas pelo provedor Bloomberg;

- por mais que um trader pudesse acreditar que estaria na alta em um determinado volume, ou seja, na posição vendida, uma ordem recebida pela mesa de sales (vendas a clientes da instituição financeira) seria suficiente para alterar o volume ou mesmo a direção do risco do banco, tornando-a comprada, isto é, na baixa;

- a inexistência de ação coordenada por parte do Citibank fica comprovada pela conversa de 1º.6.2011, ...;

- além do próprio dinamismo do mercado, os traders estão submetidos a ordens vindas da hierarquia superior, que a qualquer momento pode determinar, por razões da sua exclusiva conveniência, que as posições de câmbio sejam zeradas;

- o intuito dos participantes dos chats de zerar suas posições não é ilícito, sendo desejado que isso ocorra para se evitarem riscos desnecessários às instituições financeiras durante o overnight, pois a busca dos traders por outros que detivessem posições suficientes para zerar seu risco é a conduta mais observada nesses chats;

- não há indício de que as operações eram feitas fora da razoabilidade da taxa PTAX, ... ;

- toda a documentação que consta no presente processo administrativo foi selecionada por outro banco participante do suposto esquema, sem qualquer envolvimento do Citibank nem dos demais acusados. Por esse motivo, requer prazo de 180 dias para juntar prova documental suplementar, com vistas a corroborar seus argumentos de defesa;

...

DECISÃO DO BACEN

4. Após análise dos argumentos de defesa, o Relator do Copas apresentou Voto, em decisão acolhida por unanimidade, que esclarece:

Os acusados requerem o arquivamento do processo em face da ocorrência da prescrição da ação punitiva, tendo em conta que a prática, de natureza continuada, teria cessado em 1.6.2011 e a citação foi expedida em 7.12.2016. A Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, em seus arts. 1º e 2º, inciso II, estabelece o prazo prescricional de cinco anos, contados da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que houver cessado, interrompendo-se por ato inequívoco que importe apuração do fato. A infração imputada aos acusados de que falhas de controles internos e de gerenciamento de risco permitiram que operadores de câmbio incorressem em práticas inadequadas de compartilhamento de informações nas salas de conversa virtual (chat rooms) é de natureza permanente e consta a participação de operadores do Citibank no chat até 14 de novembro de 2012 (doc. 12, págs. 111 e seguintes). As citações foram entregues aos três acusados em 7.12.2016 e 10.1.2017 (docs. 21, 22 e 30), portanto, antes do prazo prescricional.

...

9. A irregularidade tratada neste PAS consistiu na troca de mensagens entre os operadores de câmbio do Citibank e os de outras instituições financeiras (docs. 5–12) por meio de chats cujas mensagens indicavam a possibilidade de conduta inadequada nas atividades desses operadores em nome da instituição. Essas práticas demonstravam, pela sua duração, de agosto de 2010 a novembro de 2012, ter havido falha da instituição no acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas por esses operadores, de forma a assegurar que os desvios fossem prontamente corrigidos.

...

12. A propósito, é importante salientar que não é objeto deste processo o julgamento de toda a estrutura de controle interno do Citibank, mas, conforme devidamente delimitado na intimação, a falha nos controles é identificada especificamente no que se refere às práticas de seus operadores de câmbio. Ademais, não é necessária a petição de princípio de que tenha sido efetivamente cometido ato ilícito para que se caracterize a falha de controle.

13. É fato, reconhecido pela defesa, que havia um grupo de troca de mensagens

entres operadores do Citibank e de outras instituições financeiras e que as atividades desse grupo expunham a instituição a risco de uso indevido de suas operações. As próprias mensagens selecionadas na defesa do Citibank para demonstrar que a instituição não participou de ação coordenada (doc. 42, fls. 16-18) demonstram que havia diretrizes no grupo que não se alinhavam às da instituição, o que por si só, representa um risco operacional a ser mitigado. Expressões contidas nas mensagens como “regras estabelecidas”, “estar no game”, “circle of trust” e as reclamações de interlocutores por atuação em dissonância com o grupo demonstram que efetivamente: havia um grupo de operadores de um certo conjunto de instituições; o grupo buscava uma ação coordenada; e essa ação coordenada não necessariamente refletia o interesse institucional do Citibank.

14 Com efeito, tratava-se de comportamento não desejado pela estrutura de governança e controle da instituição e que, portanto, deveria ter sido identificado e mitigado de forma oportuna. Para tal providência não seria necessária qualquer norma adicional ou reinterpretação normativa do regulador, estando a situação plenamente abrangida pelas resoluções vigentes à época dos fatos.

...

16. Nesse sentido, o Citibank informa que os controles existentes sobre os chats eram os que, à época, pareciam mais adequados – disclaimer e registro das conversas. De fato, os controles existiam, porém não se verificou a sua efetividade. Não há evidências nos autos de que as conversas registradas no chat tenham sido objeto de qualquer escrutínio posterior que pudesse sinalizar a atuação tempestiva para corrigir os desvios. Ou seja, mesmo considerando as limitações da época, os controles existentes, se adequadamente utilizados, poderiam ter permitido o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas pelos operadores, de forma a assegurar que os desvios fossem prontamente corrigidos. Portanto, há de se reconhecer que faltou efetividade no uso dos instrumentos de controle, em especial a gravação dos registros, não podendo o regulador deixar de apontar a ocorrência da infração, com o que fica caracterizada a irregularidade.

5. Relativamente à responsabilização dos acusados, o Voto do Relator do Copas esclarece:

17. O ente jurídico não age por si mesmo, mas por intermédio da atuação de seus representantes, de forma que os atos das pessoas no desempenho de atividades da instituição constituem atos da própria pessoa jurídica, que por eles se obriga e responde. Dessa forma, o Citibank responde pela irregularidade.

18. Consoante a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, a administração da sociedade compete à Diretoria, conforme dispuser o estatuto (art. 8º). Além disso, de acordo com o inciso II do art. 5º da Resolução nº 3.568, de 29 de maio de 2008, e com o art. 8º da Resolução nº 3.380, de 2006, as instituições financeiras devem indicar, respectivamente, diretor responsável pelas operações relacionadas ao mercado de câmbio e diretor responsável pelo gerenciamento do risco operacional.

19. Verifica-se que o Sr. Pedro Paulo Giubbina Lorenzini ocupa o cargo de diretor responsável pelas operações de câmbio desde 20.6.2008, e o Sr. Angelim Curiel, o de diretor responsável pelo gerenciamento de risco operacional de 1º.2.2010 a 18.6.2013, tendo sido o diretor estatutário responsável pelas áreas de controle interno, compliance e governança corporativa.

20. Conforme a COMPLIANCE CONTROL POLICY do Citibank (doc. 32, págs. 250-261), as três linhas de defesa do Citibank para gerenciar o risco de compliance são: 1ª) os Gestores da área de negócios, que têm a responsabilidade ampla e final pela aderência à política e por avaliar o risco de compliance nas atividades e na tomada de decisão; 2ª) as funções de controle, como áreas de compliance, risco, finanças, etc. que fornecem políticas, assessoria, infraestruturas e outros suportes aos negócios; 3ª) auditoria, que fornece avaliações periódicas independentes da adequação e eficácia dos controles internos.

21. Nesse sentido, o Sr. Pedro Paulo Giubbina Lorenzini, como gestor da área de negócios de que trata este processo está na primeira linha de defesa e é, conforme a política definida pelo Citibank (doc. 32, pág. 254), em última análise, encarregado por efetivamente gerir o risco de conformidade e responsável pelas consequências das falhas de compliance ou de controle. Segundo a política do Citibank o gestor de negócios deve, entre outras ações, compreender os riscos identificados de compliance

e controle relacionados ao negócio; definir o "Tom do topo" e estabelecer uma "cultura de conformidade", onde líderes estabelecem os exemplos dos padrões de comportamento reconhecidos pelos funcionários; assegurar que os controles utilizados são eficazes e razoavelmente concebidos para promover a adesão às leis, regulamentos e políticas, e que sejam incorporados nos processos de negócios na medida do possível; e estabelecer e executar testes consistentes com a política e em coordenação com a área de compliance. Portanto o nexo de sua responsabilidade encontra-se claramente estabelecido com a infração objeto deste PAS.

22. Por sua vez, o Sr. Angelim Curiel, como responsável pela área de compliance e de gestão do risco operacional tinha, como segunda linha de defesa, a missão prevista na política de compliance do Citibank (doc. 32, pág. 256) de: criar e manter um arcabouço para a adequada identificação, avaliação, controle, monitoramento, testes e reportes dos riscos de conformidade; assegurar que o Conselho e a Diretoria do Citibank estivessem plenamente informados de questões significativas de conformidade e de planos para a sua solução; contribuir para uma cultura de compliance "sem surpresa", educando e comunicando a conscientização de compliance em toda a organização; alinhar seu programa de compliance com as mudanças nas condições operacionais de negócios; e trabalhar com as áreas de negócios para atender às normas e refletir os sólidos padrões da indústria. Portanto, ainda que de forma indireta, a sua atuação foi insuficiente para se desincumbir do encargo esperado da sua função, diante das falhas apuradas neste PAS.

6. Relativamente à dosimetria das penalidades aplicadas aos acusados, após avaliação de impacto nas penas de regulamentação posterior eventualmente benéfica, foram aplicadas as penalidades de MULTA de R\$100.000,00 (cem mil reais) ao Banco Citibank S.A, de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) ao Sr. Pedro Paulo Giubbina Lorenzini, e de R\$30.000,00 (trinta mil reais) ao Sr. Angelim Curiel, com fundamento no art. 44, § 2º, alínea “b”, da Lei nº 4.595, de 1964.

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

7. Após Intimações datadas de 04/11/2019, incluídas no processo eletrônico e publicadas em Boletim Eletrônico em 05/11/2019 (conforme informado no sumário), os Recorrentes apresentaram Recursos Voluntários ao CRSFN que foram incluídos no processo eletrônico em 04/12/2019 (Citibank) e 06/12/2019 (administradores), nos quais alegam, resumidamente:

a) BANCO CITIBANK S.A.:

...

6. A área técnica do Banco Central partiu da premissa - equivocada e contraditória, repita-se - de que, se se identificaram “condutas inapropriadas” dos operadores de câmbio do CITIBANK, elas ocorreram porque seriam insuficientes os controles internos de gerenciamento de risco, que, segundo o seu entendimento, deveriam ter sido capazes de identificar e mitigar tais condutas, pois representam comportamento não desejado pela estrutura de governança da instituição.

7. Não aponta a decisão, contudo, a existência de um ilícito específico que tivesse sido cometido pelo CITIBANK, ou mesmo qual conduta concreta poderia ter sido adotada pelo banco recorrente. Pelo contrário. Como se destacou, a área técnica reconhece expressamente que o CITIBANK implementou mecanismos de controle.

...

10. A implementação de ferramentas de controle é, como não poderia deixar de ser, uma obrigação de meio, e não de resultado. Busca-se, por meio delas, fortalecer a governança corporativa, a fim de prevenir, dentro do possível, comportamentos inadequados.

11. Desafiando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o COPAS aponta que não haveria evidências de que o CITIBANK teria realizado qualquer escrutínio posterior nos registros das conversas dos operadores. Na prática, acaba criando um novo parâmetro de “eficiência”, que se mostra insustentável e inexequível: o exame - diário e massivo -, pelas instituições financeiras, de milhares de horas de diálogo e comunicação de seus empregados, inclusive em grupos de mensagens, durante longos anos.

...

13. Até mesmo porque os chats Bloomberg representavam, na época dos fatos aqui discutidos, inovação tecnológica, uma novidade que tomou conta de todo o mercado financeiro, a nível internacional. ...

14. Sem qualquer reserva, pretende a área técnica do Banco Central impor a observância dessa nova exigência com efeitos retroativos, em grave afronta aos princípios da segurança jurídica e da previsibilidade das decisões administrativas. Ignora o COPAS, solenemente, que o CITIBANK sempre seguiu os mais altos e internacionais padrões de compliance.

...

PRESCRIÇÃO INEQUÍVOCA: MARCO TEMPORAL INADEQUADO

25. Conforme apontado pelo CITIBANK em sua defesa, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 23.11.99, o termo de contagem da prescrição, nas acusações de irregularidade por condutas continuadas, tem início quando da sua cessação, sendo que o prazo prescricional aplicável é o de cinco anos. Sobre essas questões, não há qualquer dúvida.

26. Na verdade, a divergência revolve à data em que cessaria a suposta infração continuada. Enquanto o COPAS afirma que as práticas inadequadas de operadores de câmbio do CITIBANK teriam perdurado até 14.11.12, demonstrou-se, por meio de defesa, que a cessação das condutas supostamente irregulares se deu antes de 01.06.11.

27. Concluiu o COPAS que a cessação da infração continuada somente teria se dado em 14.11.12, quando os operadores do CITIBANK deixaram de integrar os chats multilaterais. Não é esse, todavia, o entendimento adequado, já que ele não reflete a efetiva cessação das supostas condutas inapropriadas.

28. Com efeito, com relação ao CITIBANK, a cessação da conduta supostamente ilícita se deu antes de 01.06.11, porquanto, nessa data, em conversa bilateral entre o Sr. Cassio Mello - então funcionário da instituição, hoje já desligado - e o Sr. Luiz Leghizzi do Banco HSBC, ambos discutem a expulsão do primeiro do chat room, justamente

porque se considerou que aquele operador, dentro do CITIBANK, não teria controle das posições da instituição no mercado spot. Não à toa, os exemplos juntados com a intimação do banco para apresentar defesa se referem a períodos que se estendem, no máximo, ao mês de abril de 2011.

29. Ou seja, se o próprio Banco Central não foi capaz de identificar condutas supostamente inapropriadas de operadores de câmbio do CITIBANK posteriores a abril de 2011, dúvidas não há de que é esse o período que deverá ser considerado para fins de cessação da suposta infração continuada. Afinal, a simples permanência no chat multilateral, sem a identificação de qualquer espécie de interação eventualmente comprometedor ou inapropriada, não implica em continuidade de infração.

CONTROLES INTERNOS ADEQUADOS: INFRAÇÃO INOCORRENTE

...

39. À época do período em apuração, as exigências regulatórias do Banco Central do Brasil eram aquelas previstas nas Resoluções BACEN nº 2.554/98 e 3.380/06, que delimitavam o sistema de controle interno e o gerenciamento de risco operacional, respectivamente. As referidas normativas traziam diretrizes e princípios a serem seguidos pelas instituições financeiras na implantação de estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional, como, por exemplo, aqueles elencados na decisão do COPAS:

...

40. Como se pode notar, trata-se de diretrizes e princípios voltados a garantir o estabelecimento de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição, nenhum deles destinado a regular os chats multilaterais propriamente ditos ou a dispor de meios específicos de controle da ferramenta.

41. A verdade é que, ao tempo em que as primeiras conversas em chats multilaterais tiveram lugar, não havia regulamentação específica ao controle dessa nova ferramenta, que estava sendo adotada em inúmeras instituições financeiras, incluindo os Bancos Centrais de diversos países. Como se sabe, o controle sobre comunicações realizadas através de mídias sociais e dispositivos móveis era bastante incipiente - o que, hoje, já vem sendo intensamente monitorado, inclusive, tendo seu uso

restringido em áreas determinadas dos bancos.

...

43. Importante destacar que todos os funcionários - inclusive, aquelas implicados no processo - recebiam treinamento e aperfeiçoamento periódico do Código de Conduta, anuindo expressamente os seus termos no ato da contratação.

...

45. Os funcionários estavam cientes de que eram responsáveis por cumprir as políticas de barreiras de informações pertinentes, dentre elas aquelas que impedia o compartilhamento de informações confidenciais.

46. Mais que isso: no item destinado às “atividades suspeitas”, foram alertados da importância das políticas e de que, caso não estivessem certos de suas responsabilidades, deveriam entrar em contato com o executivo de Compliance competente:

“Você é responsável por compreender e seguir as políticas de AML e os procedimentos de relatório adotados em sua área de negócios. Esta medida é de grande importância se você lidar com clientes, transações ou registros financeiros. Se não estiver certo de suas responsabilidades, entre em contato com o executivo de Compliance AML da sua unidade de negócio.”

47. Para completar, entre fevereiro de 2008 e novembro de 2012, período da apuração deste processo administrativo, a estrutura de controle interno do CITIBANK contava, dentre outras, com: a) Código de Conduta ...; b) Information Protection Guidelines ...; c) Política de ausência obrigatória ...; d) Compliance Department Program ...; e) Rate Reasonability Process ...; f) Do mesmo modo, há um controle de túnel de preço, exercido pela BMF, no qual ela compara a taxa praticada pelo Banco com o preço negociado no mercado. ...; g) Risk Control Self Assessment ...; h) Gravação das linhas telefônicas; i) Acesso restrito à área das mesas de negociação; j) Restrição do uso de telefones celulares dentro do ambiente das mesas de negociação; k) Política de “clean desk”, que determina a guarda adequada de documentação contendo assuntos restritos e confidenciais; l) Controle de acessos aos sistemas e aplicações de acordo com a necessidade da função exercida; m) Políticas de investimento pessoal para funcionários.

...

50. Não há dúvidas, portanto, que o CITIBANK cumpriu com o seu ônus de implantar e implementar controles internos “voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis”, como determina o art. 1º da Resolução BACEN nº 2.554/98.

...

INEXIGÊNCIA DE REVISÃO DO CONTEÚDO DOS CHATS ROOMS

52. Vale destacar que, paralelamente à disseminação dos chats multilaterais por meio da ferramenta Instant Bloomberg, o CITIBANK passou a implementar a política de registro das conversas dos operadores, combinada com os constantes disclaimers a cada acesso da ferramenta.

53. Sobre o tema, o Código ANBIMA de Regulação e Melhores Práticas, que servia de parâmetro às boas práticas das instituições financeiras em geral, previa em seu artigo 13 que as instituições participantes deveriam utilizar “I – sistema de gravação e monitoramento em suas mesas de operação, com manutenção dos correspondentes registros por 5 (cinco) anos”.

54. Foi com base nesse dispositivo que os bancos em geral, incluindo-se o CITIBANK, passaram a adotar a prática da gravação das conversas telefônicas nas mesas de operação. Com o surgimento dos chat rooms, o CITIBANK, e as demais instituições financeiras, passaram a se utilizar do registro do conteúdo das conversas, de maneira a garantir a fiel observância à determinação de “monitoramento em suas mesas de operação, com a manutenção dos correspondentes registros por 5 anos”, da ANBIMA.

55. Contudo, à época dos fatos em apuração, a prática de mercado era que as conversas nos chat rooms dos operadores de mesa fossem meramente armazenadas durante os 5 anos previstos pela ANBIMA. Não havia a recomendação, muito menos o entendimento entre as instituições financeiras, de que deveriam revisar, periodicamente, o extenso conteúdo das conversas havidas nos chat rooms.

56. Aliás, não seria minimamente razoável que os bancos ficassem encarregados de

rever milhares e milhares de conversas havidas diariamente por seus diversos operadores de mesa. Tal encargo se mostraria insustentável e prejudicaria o próprio funcionamento do mercado financeiro, já que teriam de ser destinadas equipes para que focassem exclusivamente na árdua tarefa de revisar o conteúdo das conversas, em busca de eventuais desvios ou inadequações.

57. Frise-se, porquanto fundamental ao entendimento da questão: o propósito dos registros das conversas sempre esteve ligado à criação de um banco de dados, que pudesse funcionar como meio de consulta frente a eventuais investigações ou demandas dos órgãos externos, e à criação de um mecanismo preventivo e inibidor de condutas inapropriadas, na medida em que os operadores saberiam que as conversas estariam sendo registradas.

58. Portanto, a afirmativa do COPAS de que o CITIBANK não apresentou evidências de que as conversas registradas nos chat rooms tenham sido objeto de escrutínio não possui nenhum fundamento, já que nunca existiu nenhuma exigência nesse sentido por parte do Banco Central ou de qualquer outra entidade reguladora do mercado.

RETROATIVIDADE INADMISSÍVEL

59. Como se viu, o sistema de controle interno e a estrutura de gerenciamento de risco operacional do CITIBANK em vigor, entre 2008 e 2012, atenderam as determinações legais e as exigências regulatórias, em especial as Resoluções BACEN nº 2.554/98 e nº 3.380/06, principais marcos sobre a matéria.

60. O modus operandi do CITIBANK sempre esteve de acordo com os preceitos legais e com a regulamentação da época, que jamais previu, como parte dos controles internos exigidos das instituições financeiras, a revisão do conteúdo das conversas dos chat rooms.

...

63. Não há, portanto, como se exigir do CITIBANK conduta diversa daquela praticada, muito menos que revisasse o extenso conteúdo das conversas havidas nos chat rooms, porque o mero registro das conversas atendia, perfeitamente, à legislação e regulação vigente à época dos fatos, sendo inadmissível a retroatividade de lei ou interpretação ulterior.

COM A PALAVRA, A CVM

64. Vale destacar que os mesmíssimos fatos aqui discutidos foram levados ao conhecimento da Comissão de Valores Mobiliários, em razão dos potenciais reflexos no mercado de capitais, sendo que a autarquia, por meio da sua Gerência de Acompanhamento de Mercado, concluiu pelo arquivamento do caso, “considerando-se a ausência de elementos que permitam concluir pela ocorrência de infrações às normas afeitas a esta CVM”.

...

QUANDO MUITO: ERRO DE PROIBIÇÃO

69. Restou comprovado, ao longo deste recurso, que não era claro, à época dos fatos, o entendimento do BACEN acerca dos controles considerados efetivos e necessários no âmbito das conversas havidas nos chat rooms. Como se viu, as normativas aplicáveis jamais previram, como parte dos controles internos exigidos das instituições financeiras, a revisão do conteúdo das conversas dos chat rooms.

...

DOSIMETRIA DA PENALIDADE

75. À luz do conjunto fático e documentos produzidos, é forçosa a conclusão de que o CITIBANK possuía um complexo e operante sistema de controles internos, tanto para atender os requisitos regulatórios, como suas políticas institucionais. No caso, a própria área técnica confirma que “de fato, os controles existiam”, na forma dos registros das conversas havidas nos chat rooms, mas que deveria o CITIBANK ter ido além da regulamentação vigente à época para revisar, periodicamente, o conteúdo das conversas.

76. Portanto, na remota hipótese de se entender pela procedência da acusação, a eventual falta de implantação e implementação de estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas, deu-se, unicamente, em razão da falha na revisão do conteúdo dos chat rooms, e não pela inexistência absoluta de controles.

...

PRELIMINARES: NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE PASSIVA E DA PRESCRIÇÃO ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS RECORRENTES (VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º E 2º, INCISO VI, DA RESOLUÇÃO N.º 2.554 E AOS ARTS. 1º E 2º, PARÁGRAFOS 1º E 2º, INCISO IV, DA RESOLUÇÃO N.º 3.380)

11. Como descrito acima, os Recorrentes foram acusados e, depois, responsabilizados por ter, não eles Recorrentes, mas o Citibank, supostamente deixado "de implantar e implementar- estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas pela instituição financeira, especificamente no que se refere a práticas de seus operadores no mercado de câmbio" (fl. 1).

12. Ocorre, Ilmos. Conselheiros, que no caso em análise simplesmente todos os dispositivos regulamentares mencionados nas intimações, quais sejam, os arts. 1º e 2º, inciso VI, da Resolução n.º 2.554 e os arts. 1º e 2º, parágrafos 1º e 2º, inciso IV, da Resolução n.º 3.380, preveem obrigações atribuíveis somente à instituição financeira sendo, portanto, flagrante a ilegitimidade passiva dos Recorrentes para responder por obrigações próprias da instituição financeira. Vejamos:

...

13. Como se vê, a obrigação contida na norma acima, a que se refere a peça acusatória encaminhada aos Recorrentes, destina-se às instituições financeiras ("Determinar às instituições financeiras") e, portanto, não se aplicaria aos Recorrentes. Do mesmo modo, não há no art. 2, VI da mesma Resolução qualquer obrigação imputável aos Recorrentes:

...

14. Note-se que quando a Resolução n.º 2.554 quer atribuir diretamente à diretoria da instituição financeira determinada obrigação, ela assim o faz expressamente, como ocorre no §2º do seu art. 1º (não mencionado pelo Bacen nesses autos).

...

PRESCRIÇÃO

26. Como se sabe, a ação punitiva da Administração Pública Federal no exercício de poder de polícia prescreve em 5 (cinco) anos (cf. art. 1º da Lei n.º 9.873 de 23 de novembro de 1999). No caso de infração permanente ou continuada, a contagem deste prazo inicia-se no dia em que tiver cessado a conduta.

27. Da análise dos documentos apresentados pelo Bacen, tem-se que o Sr. Cassio Mello, então funcionário do Citibank, foi expulso do chat no âmbito do qual as condutas supostamente ilícitas narradas na peça acusatória ocorreram em (ou antes de) 1 de junho de 2011 pelos demais membros do chat (fls. 421-423). A partir daquela data, iniciou-se, portanto, a contagem do prazo prescricional do Bacen para aplicar sanções referentes às condutas descritas na peça acusatória.

28. Considerando que não há nos autos prova de qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos em data anterior a 1 de junho de 2016 (cf. art. 2º, II, da Lei 9.873/1.999) — veja-se que a proposta de instauração de processo administrativo data de 9 de setembro de 2016 —, há de ser reconhecida a ocorrência da prescrição.

MÉRITO: NECESSIDADE DE INDEFERIMENTO DAS ACUSAÇÕES IMPUTADAS AOS RECORRENTES

III.2.A. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DOS RECORRENTES

...

32. O fundamento jurídico para a responsabilização deles são essencialmente esses: sua qualidade de diretores registrados perante o Bacen. Não há, seja na proposta de instauração de processo administrativo (fls. 1/6) seja na r. decisão recorrida sequer a tentativa de vincular a conduta dos Recorrentes aos fatos narrados. Ou a mera indicação de que sejam participantes, ou de qualquer forma intervenientes, nas supostas irregularidades narradas'. Nada!

33. Porém, no Direito Punitivo brasileiro, tal responsabilização objetiva - isto é, sem apuração de culpa (latu sensu) - simplesmente não é possível, em qualquer instância ou foro, inclusive (e, principalmente) no processo administrativo, em que o mesmo Poder exerce a função persecutória e judicante.

34. A análise de culpabilidade é imprescindível para que seja punível a pessoa física,

sendo de rigor a demonstração de sua culpa ou dolo. É como alerta RAFAEL MUNHOZ DE MELLO:

...

38. Ademais, o fato de o Citibank ter sido incluído e efetivamente condenado neste caso corrobora ainda mais tal argumento. Até porque, Ilmos. Conselheiros, não se está diante de um caso em que não é possível sancionar a instituição financeira. Pelo contrário, está-se diante de um verdadeiro caso de abuso, uma vez que, com a condenação do Citibank e dos Recorrentes, tem-se verdadeiro bis in idem - outra prática amplamente vedada pela jurisprudência pátria.

...

39. Portanto, à luz do exposto acima, uma vez demonstradas: (i) a impossibilidade de responsabilização objetiva dos Recorrentes com fundamento nos princípios do Direito Punitivo brasileiro, na jurisprudência do c. STF, dos TRFs e em precedentes do CRSFN; e (ii) a configuração de bis in idem; o provimento desse recurso com a reforma da r. decisão recorrida para revogar a sanção imposta aos Recorrentes e determinar o consequente arquivamento deste processo administrativo com relação a eles é medida que se impõe.

III.2.B. AUSÊNCIA DE PROVA DE DOLO DOS RECORRENTES

40. Não há, no caso, nenhuma prova de dolo, nem por parte do Citibank nem, muito menos, por parte dos Recorrentes.

41. O Bacen responsabiliza os Recorrentes - frise-se, com base em responsabilidade objetiva inexistente no processo administrativo pátrio - porque os controles existentes à época sobre as comunicações feitas por ex-empregados do Citibank dentro de plataforma de terceiro - mesmo estando em conformidade com as leis e regulamentos que então vigoravam - não foram efetivos.

42. A realidade Ilmos. Conselheiros, é que, como se verá adiante, entre 2008 e 2011, quando o Sr. Cassio Mello integrava o quadro de funcionários do Citibank, o cenário social-tecnológico era completamente diferente e não existiam os mecanismos de controle ora exigidos pelo Bacen. Aliás, os Recorrentes sequer imaginavam que a plataforma da Bloomberg pudesse ser utilizada da forma como o foi. O próprio Bacen não exigia os tais controles que agora, ciente das fraudes que já ocorreram, julga eficazes.

44. O dolo é elemento essencial da punibilidade em qualquer ilícito, inclusive os ilícitos administrativos, exceto quando a lei expressamente preveja modalidade culposa (art. 18, parágrafo único, do Código Penal).

45. Como as Resoluções n.º 2.554 e n.º 3.380 não previram modalidade culposa para os atos que tipifica, aplica-se a regra geral, sendo o dolo, portanto, requisito, ou elemento da hipótese de incidência da norma penal administrativa.

...

49. Por essa razão, tendo em vista que o Bacen jamais afirmou, como realmente não poderia afirmar, ou efetivamente comprovou que os Recorrentes teriam agido com dolo, infringindo voluntária e premeditadamente as normas regulamentares expedidas pelo CMN - como seria de rigor para que fosse possível a aplicação a eles de qualquer sanção -, impossível a manutenção da condenação e das penas aplicadas por meio da r. decisão recorrida, devendo essa ser, obrigatoriamente, reformada.

DEMAIS ARGUMENTOS EM ATENÇÃO AO
PRINCÍPIO DA EVENTUALIDADE

III.3.A. AUSÊNCIA DE PROVAS DE PRÁTICA DE ILÍCITO PELOS RECORRENTES

...

52. Assim, caberia ao Bacen demonstrar, portanto, específica e detalhadamente, em que medida cada um dos Recorrentes, à luz da regulamentação aplicável, era responsável pelos fatos narrados na peça acusatória. Mais do que isso, caberia ao Bacen, específica e detalhadamente, demonstrar exatamente em que cada um dos Recorrentes, por negligência, imprudência ou imperícia, falhou. Não basta que tenha existido uma falha operacional do Banco — o que se admite apenas a título de argumentação - para se punir os Recorrentes, é necessário que se demonstre uma falha específica dos Recorrentes, uma falha humana, fruto da falta de cuidado e de diligência dos Recorrentes. É esse o entendimento do CRSFN:

...

53. Desse modo, efetivamente, caberia ao Bacen demonstrar por qual razão as estruturas de controles internos e gerenciamento de riscos do Citibank estavam aquém daquilo que se poderia exigir dele, levando-se em conta as circunstâncias do mercado da época, e como essa deficiência seria imputável aos Recorrentes (e não ao Citibank).

...

61. Ou seja, o Bacen que, in casu, exerce tanto a função persecutória quanto a judicante, tenta se desonerar de sua obrigação de capitular expressa e adequadamente o ilícito imputado aos Recorrentes na medida em que, segundo alega, lhes deu elementos suficientes para "identificar", levando-se em consideração outros fatores ("períodos de mandato, dos cargos que ocupavam, das respectivas competências legais e estatutárias e da documentação juntada aos autos"), o ilícito que lhes está sendo imputado. Há, assim, um duplo ônus imposto aos Recorrentes: "identificar" corretamente a conduta que lhes é imposta e, feito isso, dela conseguir se defender com sucesso.

62. Evidentemente que tal prática impede que os Recorrentes exerçam seu direito fundamental, assegurado pelo art. 5º, inciso LV da CF, à ampla defesa e ao contraditório.

63. Desse modo, por mais essas razões e por não ter o Bacen se desincumbido de seu ônus de provar uma infração qualquer dos Recorrentes, não há outra opção senão a reforma da r. decisão recorrida para que seja determinado o arquivamento deste processo administrativo com relação a eles.

III.3.B. CONTROLES EXISTENTES E ADEQUADOS

64. Não obstante o fato de que o Bacen não demonstrou nenhuma violação por parte dos Recorrentes de obrigações regulatórias, cabe a eles, ainda assim, ressaltar que, no período relevante para este processo administrativo, o Citibank contava, sim, com diversas estruturas de controles internos e gerenciamento de riscos, as quais não somente eram consistentes com as operações do Banco, na forma exigida pela regulamentação, mas estavam até mesmo à frente do padrão do mercado à época. Confira-se:

...

65. Além dos controles, códigos, políticas e diretrizes acima, o Citibank também (i) realizava a gravação de suas linhas telefônicas; restringia acesso de pessoas e o uso de celulares nas mesas de negociação, (iii) controlava os acessos aos sistemas e aplicações de acordo com a necessidade da função exercida; e (iv) adotava políticas de investimento pessoal para funcionário. Com efeito, cada um dos operadores envolvidos nas condutas descritas na peça acusatória participou de dezenas e dezenas de cursos de treinamento e aperfeiçoamento em políticas de compliance.

...

68 . Portanto, percebe-se que o Citibank detinha, sim, controles internos e de gerenciamento de riscos efetivos, consistentes com suas operações e adequados aos padrões do mercado brasileiro à época dos fatos, atendendo plenamente à sua obrigação regulatória. E, não obstante, o Banco vem, desde então, trabalhando de forma contínua de modo a aprimorar suas ferramentas, sempre um passo à frente do mercado e da própria regulamentação do Bacen. Por essa razão, não há qualquer fato ilícito atribuível ao Citibank - e, consequentemente aos Recorrentes - que deva ser sancionado neste processo administrativo.

III.3.C. NECESSIDADE DE REVISÃO DAS PENALIDADES APLICADAS. LIMITAÇÃO DE SANÇÃO, TENDO EM VISTA OS ANTECEDENTES DOS RECORRENTES

...

70. A fim de demonstrar a necessidade de revisão das referidas sanções, antes de mais nada, é importante que esse Conselho esteja ciente de que ambos os Recorrentes são funcionários de carreira do Citibank e, não obstante terem ocupado cargos de chefia durante décadas, não têm quaisquer antecedentes negativos, gozando de reputação inquestionavelmente ilibada.

...

80. O Bacen, contudo, apesar de indicar na r. decisão recorrida o art. 44 da Lei n.º 4.595, simplesmente ignora a gradação acima mencionada aplicando, sem motivos e de

forma totalmente autoritária, diretamente a pena de multa pecuniária — o que não se pode admitir.

81. Tendo em vista que nenhuma hipótese de sanção mais grave se aplica à espécie, o Bacen deveria, obrigatoriamente, ter aplicado aos Recorrentes a única sanção possível, no caso, a de advertência prevista no inciso I do art. 44 da Lei 4.595. Afinal, a ausência de quaisquer punições anteriores aos Recorrentes e a ausência de prejuízos deve ser sempre levada em conta como circunstância atenuante em eventual dosimetria da pena (cf. item 4, alínea "e" do capítulo 5-1-1²³ do Regulamento anexo à Resolução n.º 1.065).

PARECER PGFN

8. Após avaliação preliminar, foi solicitada manifestação da PGFN nos seguintes termos:

2. A respeito, com base do inciso I do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN, solicito manifestação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) quanto às seguintes controvérsias jurídicas trazidas nos Recursos Voluntários:

- a) alegação de necessidade de demonstração de culpa ou dolo;
- b) *bis in idem* ao penalizar a Instituição Financeira e os administradores;
- c) prescrição inequívoca tendo em vista a utilização de marco temporal inadequado (a atuação do Citibank no Chat teria sido encerrada em 01/06/2011);
- d) impossibilidade de responsabilização objetiva dos Recorrentes ANGELIM CUIEL e PEDRO PAULO GIUBBINA LORENZINI;
- e) eventuais assuntos que considere relevantes para a melhor análise do PAS.

9. Em resposta, a PGFN elaborou o Parecer PGFN/CAF/NUCAF/CRSFN N.º 220/2020 (SEI ME 10377474), onde emite posicionamento sobre os temas consultados.

É o relatório.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro(a) Relator(a)**, em 25/09/2020, às 09:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7097482** e o código CRC **5D5F3969**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Processo 10372.100302/2019-21

Processo na primeira instância BCB 1601621163

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO CITIBANK S.A.
ANGELIM CURIEL
PEDRO PAULO GIUBBINA LORENZINI

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Gerenciamento do Risco Operacional. Controle de operações de câmbio. Práticas inadequadas nas operações. Compartilhamento de informações. Recurso conhecido e desprovido.

VOTO DO RELATOR

OBJETO

1. Trata-se de analisar Recursos Voluntários apresentados em processo administrativo sancionador (PAS) instaurado pelo Banco Central do Brasil (BCB) contra o BANCO CITIBANK S.A. (Citibank), seu diretor, Sr. PEDRO PAULO GIUBBINA LORENZINI, e seu ex-diretor, Sr. ANGELIM CURIEL, por deixarem de implantar e implementar estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, a complexidade e o risco das operações realizadas pela instituição financeira, especificamente no que se refere às práticas de seus operadores no mercado de câmbio.

PRELIMINARES

2. Não se identifica óbice algum quanto à admissibilidade dos recursos, tampouco se verificam questões prejudiciais. As Intimações (docs. 61, 62 e 63) foram emitidas em 05/11/2019 (docs. 64, 65 e 66) e os Recorrentes apresentaram recursos voluntários ao CRSFN em 04/12/2019 (Citibank) e 05/12/2019 (administradores), observado que a data da apresentação dos recursos dos administradores tem base em informação do Recurso Voluntário, tendo em vista que não há data de recibo deste documento pelo BCB. Assim, os Recursos são tempestivos.

3. Para análise da prescrição, trago o seguinte conjunto de fatos, não exaustivos:

- (i) 02/2008 a 11/2012 - ocorrência das irregularidades;
- (ii) 05/11/2015 - solicitação pelo BCB de material referente às salas de conversa virtual (fl. 22);
- (iii) 28/06/2016 - Ofício 12761/2016-BCB/Desup/GTSP2/Cosup-02 (fl. 1175);
- (iv) 09/09/2016 - Parecer 3463/2016-BCB/Desup/GTSP4, que propõe a instauração de processo administrativo (fl. 1);
- (v) 07/12/2016 - Intimações do Citibank e administradores - doc. 21 do processo (3º volume);
- (vi) 22/10/2019 - Decisão do BCB (doc. 59 - 4º volume).

4. Preliminarmente, acompanho posicionamento do Parecer PGFN/CAF/NUCAF/CRSFN Nº 220/2020 de que a demanda de informações efetuada em 05/11/2015 é "ato inequívoco de apuração":

8. O documento (email) de fl. 42 do vol. 1 do PDF, datado de **05 de novembro de 2015**, provou que **atos inequívocos de apuração** relativos aos atos infracionais punidos neste processo administrativo sancionador estavam em curso dentro da Autarquia naquele momento, conforme transcrição abaixo:

Na sequência de nossa reunião de ontem, solicito-lhe encaminhar a esta Autarquia o material referente às salas de conversa virtual (chat rooms) nas quais o HSBC, em investigação interna, identificou a ocorrência de comportamentos atípicos envolvendo operadores de mercado.

9. Conjugando o disposto na lei retrotranscrita com a prova acima citada, a PGFN entende que o prazo prescricional já estava **interrompido** desde novembro de 2015,

ao menos, de maneira que o seu posicionamento é pela inoccorrência de prescrição ordinária neste caso, reforçando a tese jurídica posta na decisão recorrida.

5. Além disso, entendo que não deve prosperar a alegação dos Recorrentes de que as irregularidades cessaram em 01/06/2011, tendo em vista a participação de funcionários do Citibank no chat até 14/11/2012, como será detalhado na análise dos Recursos Voluntários.

6. Vale esclarecer que a mensagem do banco de comunicações trata da saída do chat do sr. CMELLO, do Citibank, conforme fl. 1172 (Inteiro Teor 3º volume), em 14/11/2012:

(Nov 14 03:28:37 PM EST) CMELLO (BANCO CITIBANK S.A.) leaves the conversation

Processed by Global Relay Message Converter for Bloomberg | V2.0.0 | File (IB)

Message | 2012-11-14 11:14:07 PM EST

7. Relativamente à prescrição ordinária observo que as irregularidades cessaram em novembro de 2012, com o primeiro ato inequívoco de apuração ocorrido em 05/11/2015, outro ato inequívoco de apuração ocorrido em 28/06/2016, proposta de instauração de processo administrativo em 09/09/2016, intimação dos acusados em 07/12/2016 e Decisão da Autarquia em 22/10/2019. Assim, como não houve situação de prazo superior a 5 anos entre os fatos, entendo que ficou demonstrado que não ocorreu prescrição ordinária.

8. Vale esclarecer que este CRSFN adota a tese de que todos os atos inequívocos de apuração, e não apenas o primeiro, interrompem o prazo de prescrição ordinária, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/99 (... **qualquer** ato inequívoco, que importe apuração do fato).

9. Relativamente a prescrição intercorrente, observo que a contagem de prazo se inicia com o primeiro ato de apuração, em 05/11/2015, observado que os fatos de 28/06/2016, 09/09/2016, 07/12/2016 (intimações) e 22/10/2019 também interrompem a contagem do prazo e evidenciam que o procedimento administrativo não ficou paralisado por mais de três anos, conforme estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99.

10. Dessa forma, não há situação de prescrição, seja ordinária ou intercorrente.

MÉRITO

11. Relativamente ao mérito, entendo que nada deve ser alterado na Decisão da Autarquia, cujos fundamentos trago como razões de decidir na forma estabelecida no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784/99.

12. Quanto à caracterização da irregularidade, entendo que a Autarquia trouxe um conjunto de evidências que demonstram práticas inadequadas nas negociações de operações no mercado de câmbio pelos operadores da Instituição Financeira (IF), que envolveram o compartilhamento, com outras IF's, de informações sobre suas posições e operações no mercado de câmbio e de ação coordenada na negociação de operações.

13. Vale destacar, como registrado no item 13 do Voto (doc. 58) do Relator do Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (COPAS), que *"... As próprias mensagens selecionadas na defesa do Citibank para demonstrar que a instituição não participou de ação coordenada (doc. 42, fls. 16-18) demonstram que havia diretrizes no grupo que não se alinhavam às da instituição, o que por si só, representa um risco operacional a ser mitigado"*.

14. Também vale reproduzir trecho do Parecer 3463/2016-BCB/Desup/GTSP4 (doc. 1), que esclarece:

Essas práticas demonstram que, no período de sua ocorrência, o Citibank não promoveu efetivo acompanhamento sistemático das atividades no sentido de assegurar que a atuação indevida de seus operadores pudesse ser prontamente corrigida.

Os fatos descritos revelam que a instituição financeira não dispunha de estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações que realizava no mercado de câmbio, **cabendo destacar que as práticas verificadas expõem a instituição financeira a**

elevado risco de perdas financeiras, decorrentes de possíveis processos nas esferas administrativa e judicial, bem como a desgaste reputacional.
(grifo nosso)

15. Quanto à responsabilização dos acusados, entendo que está devidamente esclarecida no Voto do COPAS e no Parecer 3463/2016-BCB/Desup/GTSP4 (doc. 1), que esclarece:

A responsabilidade pela prática da irregularidade descrita é atribuída ao Banco Citibank S/A (CNPJ xxxxxxxx), bem como ao administrador e ex-administrador a seguir identificados, os quais, possuindo responsabilidades relacionadas aos fatos narrados, não atuaram de forma a evitar as práticas inadequadas.

Nome	CPF	Área de responsabilidade	Data início (1)	Data fim (2)
Angelim Curiel	693.204.118-91	Risco Operacional (Resolução nº 3389/2006)	1.2.2010	18.6.2013
Pedro Paulo Giubbina Lorenzini	103.594.546-79	Operações de Câmbio (Resolução nº 3568/2008)	20.6.2008	vigente

(1) e (2): Datas de início e fim dos períodos em que o administrador e o ex-administrador relacionados estavam designados como responsáveis pelas respectivas áreas.

16. Também vale destacar os itens 17 a 22 do Voto do Relator do Copas, transcritos no Relatório deste CRSFN.

17. Quanto à dosimetria, entendo que as penalidades aplicadas aos acusados, após avaliação de impacto nas penas de regulamentação posterior eventualmente benéfica, de MULTAS nos valores de R\$100.000,00 (cem mil reais) ao Banco Citibank S.A, de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) ao Sr. Pedro Paulo Giubbina Lorenzini, e de R\$30.000,00 (trinta mil reais) ao Sr. Angelim Curiel, possuem valores bastante modestos frente aos riscos envolvidos, mas devem ser mantidos tendo em vista a impossibilidade de agravamento prevista no § 2º do art. 29 da Lei nº 13.506/2017.

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

18. Relativamente aos argumentos trazidos nos Recursos Voluntários:

a) Recurso Voluntário apresentado pelo BANCO CITIBANK S.A.:

(i) Relativamente ao argumento de que:

...

6. A área técnica do Banco Central partiu da premissa - equivocada e contraditória, repita-se - de que, se se identificaram "condutas inapropriadas" dos operadores de câmbio do CITIBANK, elas ocorreram porque seriam insuficientes os controles internos de gerenciamento de risco, que, segundo o seu entendimento, deveriam ter sido capazes de identificar e mitigar tais condutas, pois representam comportamento não desejado pela estrutura de governança da instituição.

7. Não aponta a decisão, contudo, a existência de um ilícito específico que tivesse sido cometido pelo CITIBANK, ou mesmo qual conduta concreta poderia ter sido adotada pelo banco recorrente. Pelo contrário. Como se destacou, a área técnica reconhece expressamente que o CITIBANK implementou mecanismos de controle.

...

10. A implementação de ferramentas de controle é, como não poderia deixar de ser, uma obrigação de meio, e não de resultado. Busca-se, por meio delas, fortalecer a governança corporativa, a fim de prevenir, dentro do possível, comportamentos inadequados.

11. Desafiando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o COPAS aponta que não haveria evidências de que o CITIBANK teria realizado qualquer escrutínio posterior nos registros das conversas dos operadores. Na prática, acaba criando um novo parâmetro de "eficiência", que se mostra insustentável e inexequível: o exame - diário e massivo -, pelas instituições financeiras, de milhares de horas de diálogo e comunicação de seus empregados, inclusive em grupos de mensagens, durante longos anos.

...

13. Até mesmo porque os chats Bloomberg representavam, na época dos fatos aqui discutidos, inovação tecnológica, uma novidade que tomou conta de todo o

mercado financeiro, a nível internacional. ...

14. Sem qualquer reserva, pretende a área técnica do Banco Central impor a observância dessa nova exigência com efeitos retroativos, em grave afronta aos princípios da segurança jurídica e da previsibilidade das decisões administrativas. Ignora o COPAS, solenemente, que o CITIBANK sempre seguiu os mais altos e internacionais padrões de compliance.

...

A respeito, entendo que o BCB apontou claramente as falhas nos sistemas de controles internos que permitiram que operadores atuassem no mercado de câmbio, compartilhando informações e coordenando operações com outras Instituições Financeiras, expondo o Citibank a riscos de perdas relacionadas a judicializações e à fragilização do risco de imagem. Além disso, a Autarquia apontou as normas infringidas, destacando, inclusive a falta de controles.

Vale reproduzir os seguintes trechos do Voto do Copas:

9. A irregularidade tratada neste PAS consistiu na troca de mensagens entre os operadores de câmbio do Citibank e os de outras instituições financeiras (docs. 5–12) por meio de chats cujas mensagens indicavam a possibilidade de conduta inadequada nas atividades desses operadores em nome da instituição. Essas práticas demonstravam, pela sua duração, de agosto de 2010 a novembro de 2012, ter havido falha da instituição no acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas por esses operadores, de forma a assegurar que os desvios fossem prontamente corrigidos.

...

13. É fato, reconhecido pela defesa, que havia um grupo de troca de mensagens entres operadores do Citibank e de outras instituições financeiras e que as atividades desse grupo expunham a instituição a risco de uso indevido de suas operações. As próprias mensagens selecionadas na defesa do Citibank para demonstrar que a instituição não participou de ação coordenada (doc. 42, fls. 16-18) demonstram que havia diretrizes no grupo que não se alinhavam às da instituição, o que por si só, representa um risco operacional a ser mitigado. Expressões contidas nas mensagens como “regras estabelecidas”, “estar no game”, “circle of trust” e as reclamações de interlocutores por atuação em dissonância com o grupo demonstram que efetivamente: havia um grupo de operadores de um certo conjunto de instituições; o grupo buscava uma ação coordenada; e essa ação coordenada não necessariamente refletia o interesse institucional do Citibank.

14 Com efeito, tratava-se de comportamento não desejado pela estrutura de governança e controle da instituição e que, portanto, deveria ter sido identificado e mitigado de forma oportuna. Para tal providência não seria necessária qualquer norma adicional ou reinterpretção normativa do regulador, estando a situação plenamente abrangida pelas resoluções vigentes à época dos fatos.

...

16. Nesse sentido, o Citibank informa que os controles existentes sobre os chats eram os que, à época, pareciam mais adequados – disclaimer e registro das conversas. De fato, os controles existiam, porém não se verificou a sua efetividade. Não há evidências nos autos de que as conversas registradas no chat tenham sido objeto de qualquer escrutínio posterior que pudesse sinalizar a atuação tempestiva para corrigir os desvios. Ou seja, mesmo considerando as limitações da época, os controles existentes, se adequadamente utilizados, poderiam ter permitido o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas pelos operadores, de forma a assegurar que os desvios fossem prontamente corrigidos. Portanto, há de se reconhecer que faltou efetividade no uso dos instrumentos de controle, em especial a gravação dos registros, não podendo o regulador deixar de apontar a ocorrência da infração, com o que fica caracterizada a irregularidade.

Assim, entendo que não devem prosperar os argumentos relacionados à suposta falta de identificação das condutas ou de inexistência de ilícito específico.

(ii) Relativamente ao argumento relacionado à prescrição:

PRESCRIÇÃO INEQUÍVOCA: MARCO TEMPORAL INADEQUADO

25. *Conforme apontado pelo CITIBANK em sua defesa, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 23.11.99, o termo de contagem da prescrição, nas acusações de irregularidade por condutas continuadas, tem início quando da sua cessação, sendo que o prazo prescricional aplicável é o de cinco anos. Sobre essas questões, não há qualquer dúvida.*

26. *Na verdade, a divergência revolve à data em que cessaria a suposta infração continuada. Enquanto o COPAS afirma que as práticas inadequadas de operadores de câmbio do CITIBANK teriam perdurado até 14.11.12, demonstrou-se, por meio de defesa, que a cessação das condutas supostamente irregulares se deu antes de 01.06.11.*

27. *Concluiu o COPAS que a cessação da infração continuada somente teria se dado em 14.11.12, quando os operadores do CITIBANK deixaram de integrar os chats multilaterais. Não é esse, todavia, o entendimento adequado, já que ele não reflete a efetiva cessação das supostas condutas inapropriadas.*

28. *Com efeito, com relação ao CITIBANK, a cessação da conduta supostamente ilícita se deu antes de 01.06.11, porquanto, nessa data, em conversa bilateral entre o Sr. Cassio Mello - então funcionário da instituição, hoje já desligado - e o Sr. Luiz Leghizzi do Banco HSBC, ambos discutem a expulsão do primeiro do chat room, justamente porque se considerou que aquele operador, dentro do CITIBANK, não teria controle das posições da instituição no mercado spot. Não à toa, os exemplos juntados com a intimação do banco para apresentar defesa se referem a períodos que se estendem, no máximo, ao mês de abril de 2011.*

29. *Ou seja, se o próprio Banco Central não foi capaz de identificar condutas supostamente inapropriadas de operadores de câmbio do CITIBANK posteriores a abril de 2011, dúvidas não há de que é esse o período que deverá ser considerado para fins de cessação da suposta infração continuada. Afinal, a simples permanência no chat multilateral, sem a identificação de qualquer espécie de interação eventualmente comprometedor ou inapropriada, não implica em continuidade de infração.*

A respeito, entendo que a alegação de prescrição não deve prosperar por dois motivos: (i) existência de ato inequívoco de apuração em 05/11/2015; e (ii) a participação de operadores da Instituição Financeira no fórum que praticava as irregularidades até 14/11/2012.

Relativamente ao primeiro motivo, entendo que a solicitação de informações (fl. 22) pelo Procurador-Geral Adjunto do BCB constitui elemento de apuração específica para as irregularidades apontadas no processo administrativo instaurado. O fato de a demanda ter sido efetuada a outra Instituição Financeira não descaracteriza que a apuração já se inicia neste ato. Assim, considerada a solicitação de 05/11/2015, ficacaracterizada a inocorrência da prescrição ordinária.

Relativamente ao segundo motivo, entendo que a continuidade da participação de operadores da Instituição Financeira no fórum, onde os arranjos irregulares eram combinados, evidencia a continuidade da irregularidade. O assunto foi devidamente enfrentado no Voto do Copas, que esclarece:

Os acusados requerem o arquivamento do processo em face da ocorrência da prescrição da ação punitiva, tendo em conta que a prática, de natureza continuada, teria cessado em 1.6.2011 e a citação foi expedida em 7.12.2016. A Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, em seus arts. 1º e 2º, inciso II, estabelece o prazo prescricional de cinco anos, contados da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que houver cessado, interrompendo-se por ato inequívoco que importe apuração do fato. A infração imputada aos acusados de que falhas de controles internos e de gerenciamento de risco permitiram que operadores de câmbio incorressem em práticas inadequadas de compartilhamento de informações nas salas de conversa virtual (chat rooms) é de natureza permanente e consta a participação de operadores do Citibank no chat até 14 de novembro de 2012 (doc. 12, págs. 111 e seguintes). As citações foram

entregues aos três acusados em 7.12.2016 e 10.1.2017 (docs. 21, 22 e 30), portanto, antes do prazo prescricional.

Vale esclarecer que a mensagem do banco de comunicações que trata da saída do chat do sr. CMELLO, do Citibank, conforme fl. 1172 (Inteiro Teor 3º volume), em 14/11/2012:

(Nov 14 03:28:37 PM EST) CMELLO (BANCO CITIBANK S.A.) leaves the conversation

Processed by Global Relay Message Converter for Bloomberg | V2.0.0 | File (IB)

Message | 2012-11-14 11:14:07 PM EST

Assim, trazendo como fundamentos o enfrentamento anterior do tema (nas preliminares), o Parecer PGFN PGFN/CAF/NUCAF/CRSFN Nº 220/2020 e o Voto do COPAS (doc. 58), além dos esclarecimentos prestados neste item, entendo que não ocorreu prescrição, ordinária ou intercorrente.

(iii) Relativamente ao argumento de infração inócua:

CONTROLES INTERNOS ADEQUADOS: INFRAÇÃO INOCORRENTE

...

39. *À época do período em apuração, as exigências regulatórias do Banco Central do Brasil eram aquelas previstas nas Resoluções BACEN nº 2.554/98 e 3.380/06, que delimitavam o sistema de controle interno e o gerenciamento de risco operacional, respectivamente. As referidas normativas traziam diretrizes e princípios a serem seguidos pelas instituições financeiras na implantação de estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional, como, por exemplo, aqueles elencados na decisão do COPAS:*

...

40. *Como se pode notar, trata-se de diretrizes e princípios voltados a garantir o estabelecimento de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição, nenhum deles destinado a regular os chats multilaterais propriamente ditos ou a dispor de meios específicos de controle da ferramenta.*

41. *A verdade é que, ao tempo em que as primeiras conversas em chats multilaterais tiveram lugar, não havia regulamentação específica ao controle dessa nova ferramenta, que estava sendo adotada em inúmeras instituições financeiras, incluindo os Bancos Centrais de diversos países. Como se sabe, o controle sobre comunicações realizadas através de mídias sociais e dispositivos móveis era bastante incipiente - o que, hoje, já vem sendo intensamente monitorado, inclusive, tendo seu uso restringido em áreas determinadas dos bancos.*

...

43. *Importante destacar que todos os funcionários - inclusive, aquelas implicados no processo - recebiam treinamento e aperfeiçoamento periódico do Código de Conduta, anuindo expressamente os seus termos no ato da contratação.*

...

45. *Os funcionários estavam cientes de que eram responsáveis por cumprir as políticas de barreiras de informações pertinentes, dentre elas aquelas que impedia o compartilhamento de informações confidenciais.*

46. *Mais que isso: no item destinado às “atividades suspeitas”, foram alertados da importância das políticas e de que, caso não estivessem certos de suas responsabilidades, deveriam entrar em contato com o executivo de Compliance competente:*

“Você é responsável por compreender e seguir as políticas de AML e os procedimentos de relatório adotados em sua área de negócios. Esta medida é de grande importância se você lidar com clientes, transações ou registros financeiros. Se não estiver certo de suas responsabilidades, entre em contato com o executivo de Compliance AML da sua unidade de negócio.”

47. *Para completar, entre fevereiro de 2008 e novembro de 2012, período da apuração deste processo administrativo, a estrutura de controle interno do CITIBANK contava, dentre outras, com: a) Código de Conduta ...; b) Information*

Protection Guidelines ...; c) Política de ausência obrigatória ...; d) Compliance Department Program ...; e) Rate Reasonability Process ...; f) Do mesmo modo, há um controle de túnel de preço, exercido pela BMF, no qual ela compara a taxa praticada pelo Banco com o preço negociado no mercado. ...; g) Risk Control Self Assessment ...; h) Gravação das linhas telefônicas; i) Acesso restrito a área das mesas de negociação; j) Restrição do uso de telefones celulares dentro do ambiente das mesas de negociação; k) Política de “clean desk”, que determina a guarda adequada de documentação contendo assuntos restritos e confidenciais; l) Controle de acessos aos sistemas e aplicações de acordo com a necessidade da função exercida; m) Políticas de investimento pessoal para funcionários.

...

50. Não há dúvidas, portanto, que o CITIBANK cumpriu com o seu ônus de implantar e implementar controles internos “voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis”, como determina o art. 1º da Resolução BACEN nº 2.554/98.

...

A respeito da alegação de inocorrência das infrações, observo que a própria existência de registro das comunicações efetuadas nos fóruns, denota a importância do acompanhamento das ações dos operadores no mercado. Este fator associado à falta de análise destas comunicações, fato devidamente registrado no item 16 do Voto do COPAS, transcrito a seguir, evidenciam as falhas nos controles.

16. Nesse sentido, o Citibank informa que os controles existentes sobre os chats eram os que, à época, pareciam mais adequados – disclaimer e registro das conversas. De fato, os controles existiam, porém não se verificou a sua efetividade. Não há evidências nos autos de que as conversas registradas no chat tenham sido objeto de qualquer escrutínio posterior que pudesse sinalizar a atuação tempestiva para corrigir os desvios. Ou seja, mesmo considerando as limitações da época, os controles existentes, se adequadamente utilizados, poderiam ter permitido o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas pelos operadores, de forma a assegurar que os desvios fossem prontamente corrigidos. Portanto, há de se reconhecer que faltou efetividade no uso dos instrumentos de controle, em especial a gravação dos registros, não podendo o regulador deixar de apontar a ocorrência da infração, com o que fica caracterizada a irregularidade.

Reforça este entendimento o fato registrado de que a atuação dos operadores não refletia necessariamente o interesse do Citibank, conforme item 13 do Voto do Copas:

*13. É fato, reconhecido pela defesa, que havia um grupo de troca de mensagens entres operadores do Citibank e de outras instituições financeiras e que as atividades desse grupo expunham a instituição a risco de uso indevido de suas operações. As próprias mensagens selecionadas na defesa do Citibank para demonstrar que a instituição não participou de ação coordenada (doc. 42, fls. 16-18) demonstram que havia diretrizes no grupo que não se alinhavam às da instituição, o que por si só, representa um risco operacional a ser mitigado. Expressões contidas nas mensagens como “regras estabelecidas”, “estar no game”, “circle of trust” e as reclamações de interlocutores por atuação em dissonância com o grupo demonstram que efetivamente: havia um grupo de operadores de um certo conjunto de instituições; o grupo buscava uma ação coordenada; e **essa ação coordenada não necessariamente refletia o interesse institucional do Citibank.***

O assunto foi enfrentado no Voto do COPAS, que esclareceu:

14 Com efeito, tratava-se de comportamento não desejado pela estrutura de governança e controle da instituição e que, portanto, deveria ter sido identificado e mitigado de forma oportuna. Para tal providência não seria necessária qualquer norma adicional ou reinterpretação normativa do regulador, estando a situação plenamente abrangida pelas resoluções vigentes à época dos fatos.

Assim, com fundamento nestes argumentos e no enfrentamento anterior da caracterização da autoria e materialidade das irregularidades, entendo que a alegação da defesa não deve prosperar.

(iv) Relativamente ao argumento de inexigência de revisão do conteúdo dos Chats:

INEXIGÊNCIA DE REVISÃO DO CONTEÚDO DOS CHATS ROOMS

52. Vale destacar que, paralelamente à disseminação dos chats multilaterais por meio da ferramenta Instant Bloomberg, o CITIBANK passou a implementar a política de registro das conversas dos operadores, combinada com os constantes disclaimers a cada acesso da ferramenta.

53. Sobre o tema, o Código ANBIMA de Regulação e Melhores Práticas, que servia de parâmetro às boas práticas das instituições financeiras em geral, previa em seu artigo 13 que as instituições participantes deveriam utilizar “I – sistema de gravação e monitoramento em suas mesas de operação, com manutenção dos correspondentes registros por 5 (cinco) anos”.

54. Foi com base nesse dispositivo que os bancos em geral, incluindo-se o CITIBANK, passaram a adotar a prática da gravação das conversas telefônicas nas mesas de operação. Com o surgimento dos chat rooms, o CITIBANK, e as demais instituições financeiras, passaram a se utilizar do registro do conteúdo das conversas, de maneira a garantir a fiel observância à determinação de “monitoramento em suas mesas de operação, com a manutenção dos correspondentes registros por 5 anos”, da ANBIMA.

55. Contudo, à época dos fatos em apuração, a prática de mercado era que as conversas nos chat rooms dos operadores de mesa fossem meramente armazenadas durante os 5 anos previstos pela ANBIMA. Não havia a recomendação, muito menos o entendimento entre as instituições financeiras, de que deveriam revisar, periodicamente, o extenso conteúdo das conversas havidas nos chat rooms.

56. Aliás, não seria minimamente razoável que os bancos ficassem encarregados de rever milhares e milhares de conversas havidas diariamente por seus diversos operadores de mesa. Tal encargo se mostraria insustentável e prejudicaria o próprio funcionamento do mercado financeiro, já que teriam de ser destinadas equipes para que focassem exclusivamente na árdua tarefa de revisar o conteúdo das conversas, em busca de eventuais desvios ou inadequações.

57. Frise-se, porquanto fundamental ao entendimento da questão: o propósito dos registros das conversas sempre esteve ligado à criação de um banco de dados, que pudesse funcionar como meio de consulta frente a eventuais investigações ou demandas dos órgãos externos, e à criação de um mecanismo preventivo e inibidor de condutas inapropriadas, na medida em que os operadores saberiam que as conversas estariam sendo registradas.

58. Portanto, a afirmativa do COPAS de que o CITIBANK não apresentou evidências de que as conversas registradas nos chat rooms tenham sido objeto de escrutínio não possui nenhum fundamento, já que nunca existiu nenhuma exigência nesse sentido por parte do Banco Central ou de qualquer outra entidade reguladora do mercado.

A respeito da alegação de inexigência de acompanhamento e revisão do conteúdo dos chat rooms, entendo descabidas as alegações da Instituição Financeira. Primeiramente por considerar que a empresa se expôs a elevados riscos ao deixar seus operadores sem o devido acompanhamento; segundo porque as práticas evidenciadas demonstram que para estes operadores a combinação das operações não era considerada irregular, assim, por qualquer meio, seja por telefone, por e-mail, por conversas pessoais ou por qualquer outra forma de comunicação, os operadores deveriam ter restrições à atuação irregular praticada, que demonstra a fragilidade conceitual da argumentação.

Além disso, a fundamentação da condenação esclarece que a irregularidade ficou caracterizada, entre outros elementos, no fato de ter sido evidenciada a falta de acompanhamento da atuação dos operadores, como registrado em item anterior deste Voto.

Assim, entendo que o argumento não auxilia a defesa.

(v) Relativamente ao argumento

RETROATIVIDADE INADMISSÍVEL

59. Como se viu, o sistema de controle interno e a estrutura de gerenciamento de risco operacional do CITIBANK em vigor, entre 2008 e 2012, atenderam as determinações legais e as exigências regulatórias, em especial as Resoluções BACEN nº 2.554/98 e nº 3.380/06, principais marcos sobre a matéria.

60. O *modus operandi* do CITIBANK sempre esteve de acordo com os preceitos legais e com a regulamentação da época, que jamais previu, como parte dos controles internos exigidos das instituições financeiras, a revisão do conteúdo das conversas dos chat rooms.

...

63. Não há, portanto, como se exigir do CITIBANK conduta diversa daquela praticada, muito menos que revisasse o extenso conteúdo das conversas havidas nos chat rooms, porque o mero registro das conversas atendia, perfeitamente, à legislação e regulação vigente à época dos fatos, sendo inadmissível a retroatividade de lei ou interpretação ulterior.

A respeito, observo que as irregularidades estão relacionadas à regulamentação vigente à época dos fatos, como já esclarecido anteriormente, não havendo fundamentação para alegação de retroatividade, seja de lei ou de interpretação.

Reitero posicionamento expresso no item anterior e citação do Voto do COPAS:

13. É fato, reconhecido pela defesa, que havia um grupo de troca de mensagens entres operadores do Citibank e de outras instituições financeiras e que as atividades desse grupo expunham a instituição a risco de uso indevido de suas operações. As próprias mensagens selecionadas na defesa do Citibank para demonstrar que a instituição não participou de ação coordenada (doc. 42, fls. 16-18) demonstram que havia diretrizes no grupo que não se alinhavam às da instituição, o que por si só, representa um risco operacional a ser mitigado. Expressões contidas nas mensagens como “regras estabelecidas”, “estar no game”, “circle of trust” e as reclamações de interlocutores por atuação em dissonância com o grupo demonstram que efetivamente: havia um grupo de operadores de um certo conjunto de instituições; o grupo buscava uma ação coordenada; e essa ação coordenada não necessariamente refletia o interesse institucional do Citibank.

14 Com efeito, tratava-se de comportamento não desejado pela estrutura de governança e controle da instituição e que, portanto, deveria ter sido identificado e mitigado de forma oportuna. Para tal providência não seria necessária qualquer norma adicional ou reinterpretação normativa do regulador, estando a situação plenamente abrangida pelas resoluções vigentes à época dos fatos.

(vi) Relativamente ao argumento de que os mesmíssimos fatos foram analisados pela CVM:

COM A PALAVRA, A CVM

64. Vale destacar que os mesmíssimos fatos aqui discutidos foram levados ao conhecimento da Comissão de Valores Mobiliários, em razão dos potenciais reflexos no mercado de capitais, sendo que a autarquia, por meio da sua Gerência de Acompanhamento de Mercado, concluiu pelo arquivamento do caso, “considerando-se a ausência de elementos que permitam concluir pela ocorrência de infrações às normas afeitas a esta CVM”.

...

A respeito, observo que a CVM analisa os fatos quanto à ótica da legislação relativa ao Mercado de Capitais, consubstanciada principalmente na Lei nº 6.385/76. Assim, analisados os fatos sob a ótica da Lei nº 4.595/64 e da regulamentação editada pelo CMN e pelo BCB para o Sistema Financeiro Nacional, não há vinculação ou exigência para que se chegue à mesma conclusão.

Aliás, este CRSFN já se pronunciou sobre a possibilidade de aplicar penalidades sobre o mesmo fato, sem caracterização de bis in idem, tendo em vista que a ocorrência de possível ofensa ao princípio exige a concorrência de três fatores fundamentais ao mesmo tempo: identidade de sujeitos, de fato e de fundamento. Como os fundamentos são diferentes, ou seja, análise sob a ótica da legislação do mercado de capitais pela CVM e do Sistema Financeiro Nacional pelo BCB, não há que se falar em irregularidade na condenação.

(vii) Relativamente ao argumento

QUANDO MUITO: ERRO DE PROIBIÇÃO

69. Restou comprovado, ao longo deste recurso, que não era claro, à época dos fatos, o entendimento do BACEN acerca dos controles considerados efetivos e necessários no âmbito das conversas havidas nos chat rooms. Como se viu, as normativas aplicáveis jamais previram, como parte dos controles internos exigidos das instituições financeiras, a revisão do conteúdo das conversas dos chat rooms.

...

A respeito, entendo que o assunto foi enfrentado na análise de autoria e materialidade das irregularidades e no enfrentamento dos argumentos anteriores.

(viii) Relativamente ao argumento relacionado à dosimetria:

DOSIMETRIA DA PENALIDADE

75. À luz do conjunto fático e documentos produzidos, é forçosa a conclusão de que o CITIBANK possuía um complexo e operante sistema de controles internos, tanto para atender os requisitos regulatórios, como suas políticas institucionais. No caso, a própria área técnica confirma que “de fato, os controles existiam”, na forma dos registros das conversas havidas nos chat rooms, mas que deveria o CITIBANK ter ido além da regulamentação vigente à época para revisar, periodicamente, o conteúdo das conversas.

76. Portanto, na remota hipótese de se entender pela procedência da acusação, a eventual falta de implantação e implementação de estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas, deu-se, unicamente, em razão da falha na revisão do conteúdo dos chat rooms, e não pela inexistência absoluta de controles.

A respeito, entendo que a dosimetria foi objeto de análise anterior neste Voto e não deve ser alterada.

Quanto ao fato de a Instituição Financeira possuir sistemas de controles, que podem ser efetivos em outras áreas, não é questionado neste processo administrativo, que esclarece:

10. Segundo os acusados, as estruturas de controle interno e de gerenciamento de risco operacional do Citibank atendiam plenamente às exigências regulatórias deste Banco Central. A principal linha de argumentação da defesa é que este Banco Central não demonstrou quais mecanismos de controle deveriam ter sido adotados para reprimir ou prevenir a prática dos atos questionados, nem em que cada um dos acusados falhou, destacando que não havia regulamentação específica para controle das comunicações realizadas por meio de chat rooms. Ainda que se assumisse que os operadores tenham agido de forma indevida, esse fato não implicaria uma falha do Citibank ou de seus administradores, pois não se imaginava que tal ferramenta de trabalho (chats privados entabulados em um terminal locado de terceiros) pudesse ser utilizada para tal propósito.

11. Os acusados elencam diversos instrumentos e procedimentos que compõem a sua estrutura de controles internos de forma a demonstrar sua eficácia e aderência à regulação. Argumentam também que para que se possa cogitar a falha de controle é preciso que se demonstre que mecanismos de controle deveriam ter sido adotados, que teriam o condão de reprimir ou prevenir a prática dos atos questionados e, ainda, que foram efetivamente cometidos atos ilícitos pelos

operadores de câmbio.

12. A propósito, é importante salientar que não é objeto deste processo o julgamento de toda a estrutura de controle interno do Citibank, mas, conforme devidamente delimitado na intimação, a falha nos controles é identificada especificamente no que se refere às práticas de seus operadores de câmbio. Ademais, não é necessária a petição de princípio de que tenha sido efetivamente cometido ato ilícito para que se caracterize a falha de controle.

Entretanto, foi verificado que no processo de operações de câmbio a Instituição Financeira apresentava falhas que expunham a empresa a riscos, que foram penalizadas de forma a manter o caráter punitivo e educativo do processo sancionador. Além disso, as penas estão nos limites legais e não são confiscatórias.

Assim, entendo que as penalidades aplicadas não devem ser reduzidas.

b) Recurso Voluntário apresentado pelo Sr. ANGELIM CURIEL e pelo Sr. PEDRO PAULO GIUBBINA LORENZINI:

(i) Relativamente ao argumento relacionado à ilegitimidade passiva dos acusados:

...

ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS RECORRENTES (VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º E 2º, INCISO VI, DA RESOLUÇÃO N.º 2.554 E AOS ARTS. 1º E 2º, PARÁGRAFOS 1º E 2º, INCISO IV, DA RESOLUÇÃO N.º 3.380)

11. Como descrito acima, os Recorrentes foram acusados e, depois, responsabilizados por ter, não eles Recorrentes, mas o Citibank, supostamente deixado "de implantar e implementar- estruturas de controles internos e de gerenciamento de risco operacional efetivas e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas pela instituição financeira, especificamente no que se refere a práticas de seus operadores no mercado de câmbio" (fl. 1).

12. Ocorre, Ilmos. Conselheiros, que no caso em análise simplesmente todos os dispositivos regulamentares mencionados nas intimações, quais sejam, os arts. 10 e 2º, inciso VI, da Resolução n.º 2.554 e os arts. 10 e 2º, parágrafos 10 e 2º, inciso IV, da Resolução n.º 3.380, preveem obrigações atribuíveis somente à instituição financeira sendo, portanto, flagrante a ilegitimidade passiva dos Recorrentes para responder por obrigações próprias da instituição financeira. Vejamos:

...

13. Como se vê, a obrigação contida na norma acima, a que se refere a peça acusatória encaminhada aos Recorrentes, destina-se às instituições financeiras ("Determinar às instituições financeiras") e, portanto, não se aplicaria aos Recorrentes. Do mesmo modo, não há no art. 2, VI da mesma Resolução qualquer obrigação imputável aos Recorrentes:

...

14. Note-se que quando a Resolução n.º 2.554 quer atribuir diretamente à diretoria da instituição financeira determinada obrigação, ela assim o faz expressamente, como ocorre no §2º do seu art. 1º (não mencionado pelo Bacen nesses autos).

...

Relativamente ao argumento de que as obrigações contidas nas normas estão destinadas às Instituições Financeiras, observo que as Instituições financeiras atuam por meio de seus administradores, que são responsáveis pela atuação regular de suas áreas.

O tema foi enfrentado no Voto do COPAS, que esclarece:

2. Quanto às preliminares de peça acusatória inepta e sem justa causa por não estabelecer a necessária vinculação da conduta individual de cada acusado e de ilegitimidade passiva, verifico que o presente processo administrativo encontra-se regularmente constituído, com todos os elementos necessários para sua condução. As citações descrevem as condutas de forma clara e precisa, com detalhamento suficiente para demonstrar os motivos pelos quais foram consideradas

irregulares, e indicam a legislação infringida, sendo possível a cada acusado identificar o que lhe foi imputado a partir dos períodos de mandato, dos cargos que ocupavam, das respectivas competências legais e estatutárias e da documentação juntada aos autos.

Além disso, vale observar que a Resolução CMN 1.065/85 (vigente à época das irregularidades) e a Circular BCB nº 3.857/2017 possuem previsão de penalidades conjuntamente a administradores. Vale transcrever trecho da Res. CMN 1.065/85 (item 4-1-1-4-c):

4 - A atuação do Banco Central rege-se pelos seguintes princípios básicos:

...

c) a penalidade será imposta à sociedade ou pessoa física infratora, podendo ainda ser aplicada, isolada ou conjuntamente, ante a natureza, alcance e gravidade da infração, a administrador, membro de conselho e gerente responsáveis;

Assim, entendo devidamente caracterizada a responsabilidade dos acusados.

(ii) Relativamente ao argumento relacionado à prescrição:

PRESCRIÇÃO

26. Como se sabe, a ação punitiva da Administração Pública Federal no exercício de poder de polícia prescreve em 5 (cinco) anos (cf. art. 1º da Lei n.º 9.873 de 23 de novembro de 1999). No caso de infração permanente ou continuada, a contagem deste prazo inicia-se no dia em que tiver cessado a conduta.

27. Da análise dos documentos apresentados pelo Bacen, tem-se que o Sr. Cassio Mello, então funcionário do Citibank, foi expulso do chat no âmbito do qual as condutas supostamente ilícitas narradas na peça acusatória ocorreram em (ou antes de) 1 de junho de 2011 pelos demais membros do chat (fls. 421-423). A partir daquela data, iniciou-se, portanto, a contagem do prazo prescricional do Bacen para aplicar sanções referentes às condutas descritas na peça acusatória.

28. Considerando que não há nos autos prova de qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos em data anterior a 1 de junho de 2016 (cf. art. 2º, II, da Lei 9.873/1.999) — veja-se que a proposta de instauração de processo administrativo data de 9 de setembro de 2016 —, há de ser reconhecida a ocorrência da prescrição.

Quanto à possibilidade de ocorrer prescrição, ordinária ou intercorrente, entendo que o assunto foi enfrentado anteriormente neste Voto.

(iii) Relativamente ao argumento relacionado à responsabilização dos administradores:

III.2.A. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DOS RECORRENTES

...

32. O fundamento jurídico para a responsabilização deles são essencialmente esses: sua qualidade de diretores registrados perante o Bacen. Não há, seja na proposta de instauração de processo administrativo (fls. 1/6) seja na r. decisão recorrida sequer a tentativa de vincular a conduta dos Recorrentes aos fatos narrados. Ou a mera indicação de que sejam participantes, ou de qualquer forma intervenientes, nas supostas irregularidades narradas'. Nada!

33. Porém, no Direito Punitivo brasileiro, tal responsabilização objetiva - isto é, sem apuração de culpa (latu sensu) - simplesmente não é possível, em qualquer instância ou foro, inclusive (e, principalmente) no processo administrativo, em que o mesmo Poder exerce a função persecutória e judicante.

34. A análise de culpabilidade é imprescindível para que seja punível a pessoa física, sendo de rigor a demonstração de sua culpa ou dolo. É como alerta RAFAEL MUNHOZ DE MELLO:

...

38. Ademais, o fato de o Citibank ter sido incluído e efetivamente condenado neste

caso corrobora ainda mais tal argumento. Até porque, Ilmos. Conselheiros, não se está diante de um caso em que não é possível sancionar a instituição financeira. Pelo contrário, está-se diante de um verdadeiro caso de abuso, uma vez que, com a condenação do Citibank e dos Recorrentes, tem-se verdadeiro bis in idem - outra prática amplamente vedada pela jurisprudência pátria.

...

39. Portanto, à luz do exposto acima, uma vez demonstradas: (i) a impossibilidade de responsabilização objetiva dos Recorrentes com fundamento nos princípios do Direito Punitivo brasileiro, na jurisprudência do c. STF, dos TRFs e em precedentes do CRSFN; e (ii) a configuração de bis in idem; o provimento desse recurso com a reforma da r. decisão recorrida para revogar a sanção imposta aos Recorrentes e determinar o consequente arquivamento deste processo administrativo com relação a eles é medida que se impõe.

A respeito, entendo que a responsabilização dos administradores foi devidamente esclarecida no Voto do COPAS, conforme trecho transcrito a seguir:

2. Quanto às preliminares de peça acusatória inepta e sem justa causa por não estabelecer a necessária vinculação da conduta individual de cada acusado e de ilegitimidade passiva, verifico que o presente processo administrativo encontra-se regularmente constituído, com todos os elementos necessários para sua condução. As citações descrevem as condutas de forma clara e precisa, com detalhamento suficiente para demonstrar os motivos pelos quais foram consideradas irregulares, e indicam a legislação infringida, sendo possível a cada acusado identificar o que lhe foi imputado a partir dos períodos de mandato, dos cargos que ocupavam, das respectivas competências legais e estatutárias e da documentação juntada aos autos.

3. Os Srs. Pedro Paulo Giubbina Lorenzini e Angelim Curiel foram citados na qualidade de diretores responsáveis, respectivamente, pelas operações de câmbio e pelo gerenciamento do risco operacional do Banco Citibank S.A. (Citibank). Assim e considerando que estão sujeitos à responsabilização individual aqueles aos quais se atribua, comprovadamente, a prática direta de atos irregulares, ou que tenham concorrido para a ocorrência destes, na medida em que não tenham diligenciado para impedir o cometimento da infração, descumprindo seus deveres legais e/ou estatutários de vigilância, independentemente da obtenção de vantagens, não há como acolher as preliminares, pois a responsabilidade pela conduta a ser apurada não está limitada à instituição financeira.

Quanto à alegação de *bis in idem*, trago como fundamento o Parecer PGFN/CAF/NUCAF/CRSFN nº 220/2020 para rejeitar a alegação:

III – Bis in idem

10. O Princípio do Non Bis in Idem se funda nos princípios da legalidade e da proporcionalidade, evitando que uma dupla condenação se revista de irrazoável exagero sancionador pelo Estado. É sabido que para a ocorrência de possível ofensa ao princípio do non bis in idem se exige a concorrência de três fatores fundamentais ao mesmo tempo: identidade de sujeitos, de fato e de fundamento.

11. Descabe falar em violação a este princípio quando uma Instituição Financeira e os seus administradores são penalizados por uma mesma infração, haja vista que não se pode confundir a responsabilidade da pessoa jurídica com a responsabilidade própria das pessoas físicas que conduzem os negócios. Nenhuma regra de direito garante inimizabilidade ao dirigente estatutário quando punida a instituição. Em não havendo identidade de sujeitos passivos, não há bis in idem.

12. Neste ponto, a decisão não apresenta qualquer característica de violação do Princípio do Non Bis in Idem ao caso, devendo ser mantida tal como proferida.

Além disso, trago os fundamentos do Parecer PGFN/CAF/NUCAF/CRSFN nº 220/2020 para enfrentar a alegação de responsabilização objetiva:

V – Responsabilização objetiva

20. Veja-se que a Autarquia identificou largo período de irregularidades em área

declaradamente supervisionada pelos Recorrentes, ou seja, um cenário cuja descrição se afasta de uma casuística recente – de processo instaurado por conta de ocorrência episódica – e se aproxima de contexto com infrações tendencialmente sistêmicas. Adicionalmente, robustece-se a impressão de que os Recorrentes – sob cujos auspícios se concentra a atuação societária em que se verificaram as irregularidades apuradas – concorreram, ao menos culposamente, para o desenrolar delitivo.

21. Não se ignora que a investidura na condição de administrador de sociedades empresárias expõe os ocupantes de tais cargos a especiais sujeições e responsabilidades. A expectativa que o ordenamento deposita sobre essas pessoas é de que dispensarão a devida diligência no cumprimento do regime jurídico aplicável à atividade econômica que decidiram explorar. No instante mesmo em que assumem funções diretivas da empresa, contraem inúmeras obrigações, dentre as quais, a obrigação de impedir a ocorrência de resultados legalmente indesejáveis.

22. Demais disso, como sói ocorrer em qualquer organização societária, é sabido que ao administrador compete liderar um conjunto de pessoas dedicadas à realização do objeto social. No exercício da supervisão desse grupo, toca-lhe o dever – contraído voluntariamente, no instante em que decide tornar-se administrador – de evitar que seus liderados cometam infrações à legislação de regência e isso não implica responsabilização objetiva ou violação ao devido processo. O que ocorre é que os fatos narrados na imputação, associados às provas coligidas nos autos, costumam bastar para se inferir a culpabilidade do administrador. As peculiaridades do caso descritas na acusação – um quadro que se afasta do episódico ou agudo para se aproximar do sistêmico ou crônico – satisfazem padrões mínimos de responsabilização por conduta omissiva.

23. No entender desta Procuradoria-Geral, as infrações administrativas podem ser cometidas tanto por ação quanto por omissão, sendo que a imputação de conduta omissiva ao administrador não se confunde com a vedada responsabilização objetiva deste mesmo administrador. Para fins de determinação de responsabilização, as condutas dos administradores não devem ser isoladamente consideradas, mas sim a partir da divisão de tarefas/trabalho típicas de cada organização empresarial.

24. Pelas estruturas de responsabilidade horizontal (departamentalização), deve-se apurar se a infração administrativa estava dentro das atribuições (legais e estatutárias) dos administradores e, dentro dessas organizações empresariais, mostram-se especialmente relevantes as condutas omissivas dos administradores. A partir de padrões (“standards”) de conduta exigidos das pessoas físicas dentro da organização empresarial, são apreendidos, em sede de direito administrativo sancionador, os chamados deveres de diligência (gestão e controle).

25. No entender da PGFN, a decisão do Banco Central caminhou nesse exato sentido, conforme se verifica na bem fundamentada passagem abaixo transcrita:

18. Consoante a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro ...

(iv) Relativamente ao argumento relacionado ao dolo:

III.2.B. AUSÊNCIA DE PROVA DE DOLO DOS RECORRENTES

40. Não há, no caso, nenhuma prova de dolo, nem por parte do Citibank nem, muito menos, por parte dos Recorrentes.

41. O Bacen responsabiliza os Recorrentes - frise-se, com base em responsabilidade objetiva inexistente no processo administrativo pátrio - porque os controles existentes à época sobre as comunicações feitas por ex-empregados do Citibank dentro de plataforma de terceiro - mesmo estando em conformidade com as leis e regulamentos que então vigoravam - não foram efetivos.

42. A realidade Ilmos. Conselheiros, é que, como se verá adiante, entre 2008 e 2011, quando o Sr. Cassio Mello integrava o quadro de funcionários do Citibank, o cenário social-tecnológico era completamente diferente e não existiam os mecanismos de controle ora exigidos pelo Bacen. Aliás, os Recorrentes sequer imaginavam que a plataforma da Bloomberg pudesse ser utilizada da forma como o foi. O próprio Bacen não exigia os tais controles que agora, ciente das fraudes que já ocorreram, julga eficazes.

44. O dolo é elemento essencial da punibilidade em qualquer ilícito, inclusive os

ilícitos administrativos, exceto quando a lei expressamente preveja modalidade culposa (art. 18, parágrafo único, do Código Penal).

45. Como as Resoluções n.º 2.554 e n.º 3.380 não previram modalidade culposa para os atos que tipifica, aplica-se a regra geral, sendo o dolo, portanto, requisito, ou elemento da hipótese de incidência da norma penal administrativa.

...

49. Por essa razão, tendo em vista que o Bacen jamais afirmou, como realmente não poderia afirmar, ou efetivamente comprovou que os Recorrentes teriam agido com dolo, infringindo voluntária e premeditadamente as normas regulamentares expedidas pelo CMN - como seria de rigor para que fosse possível a aplicação a eles de qualquer sanção -, impossível a manutenção da condenação e das penas aplicadas por meio da r. decisão recorrida, devendo essa ser, obrigatoriamente, reformada.

Relativamente à ausência de dolo, entendo que o argumento não deve prosperar, tomando como fundamento o Parecer PGFN/CAF/NUCAF/CRSFN N° 220/2020, que esclarece:

IV – Demonstração de dolo

13. A arguição relativa à falta de prova do elemento volitivo é bastante comum nos processos punitivos e, via de regra, fadada ao insucesso. A melhor doutrina nacional e a jurisprudência dominante rechaçam esse elemento no direito sancionador administrativo, reservando para situações muito específicas a exigência de dolo genérico. Para configuração da infração administrativa é suficiente o investigado aderir a uma conduta vedada pela norma jurídica, omissiva ou comissiva, quando deveria saber que seu agir conduziria a um resultado contrário ao Direito.

...

16. No caso concreto, o pedido recursal, baseado no argumento de que não se demonstrou o dolo dos recorrentes, não prospera diante do vasto conjunto probatório acostado aos autos, do qual restou evidenciado que os Recorrentes falharam no dever de implementar as estruturas de controles internos, o que permitiu aos seus operadores agir de forma ilegal por muito tempo.

17. Não se pode acolher a alegação de que nada se apurou contra esses Recorrentes, quando se capturou no curso processual importantes provas da conduta antijurídica da instituição (transcrição dos diálogos dos operadores), sem que os Recorrentes demonstrassem a efetividade de seus “manuais” Não basta redigir regras, mais importante é implementar e cumprir com rigor as regras que foram escritas. Apenas para reforçar, transcreve-se abaixo passagem muito elucidativa da decisão recorrida:

16. Nesse sentido, o Citibank informa que os controles existentes sobre os chats eram os que, à época, pareciam mais adequados – disclaimer e registro das conversas. De fato, os controles existiam, porém não se verificou a sua efetividade. Não há evidências nos autos de que as conversas registradas no chat tenham sido objeto de qualquer escrutínio posterior que pudesse sinalizar a atuação tempestiva para corrigir os desvios. Ou seja, mesmo considerando as limitações da época, os controles existentes, se adequadamente utilizados, poderiam ter permitido o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas pelos operadores, de forma a assegurar que os desvios fossem prontamente corrigidos. Portanto, há de se reconhecer que faltou efetividade no uso dos instrumentos de controle, em especial a gravação dos registros, não podendo o regulador deixar de apontar a ocorrência da infração, com o que fica caracterizada a irregularidade.

18. Por um longo período tempo os mecanismos internos de controles do Citibank, de responsabilidade dos Recorrentes, não foram efetivos. Os Recorrentes nada demonstraram no sentido de que diligenciavam para detectar as faltas de seus empregados, mesmo após uma investigação internacional de grandes proporções.

19. Diante deste robusto conjunto probatório, a argumentação dos Recorrentes não merece acolhida.

(v) Relativamente ao argumento relacionado à ausência de provas:

III.3.A. AUSÊNCIA DE PROVAS DE PRÁTICA DE ILÍCITO PELOS RECORRENTES

...

52. Assim, caberia ao Bacen demonstrar, portanto, específica e detalhadamente, em que medida cada um dos Recorrentes, à luz da regulamentação aplicável, era responsável pelos fatos narrados na peça acusatória. Mais do que isso, caberia ao Bacen, específica e detalhadamente, demonstrar exatamente em que cada um dos Recorrentes, por negligência, imprudência ou imperícia, falhou. Não basta que tenha existido uma falha operacional do Banco — o que se admite apenas a título de argumentação — para se punir os Recorrentes, é necessário que se demonstre uma falha específica dos Recorrentes, uma falha humana, fruto da falta de cuidado e de diligência dos Recorrentes. É esse o entendimento do CRSFN:

...

53. Desse modo, efetivamente, caberia ao Bacen demonstrar por qual razão as estruturas de controles internos e gerenciamento de riscos do Citibank estavam aquém daquilo que se poderia exigir dele, levando-se em conta as circunstâncias do mercado da época, e como essa deficiência seria imputável aos Recorrentes (e não ao Citibank).

...

61. Ou seja, o Bacen que, in casu, exerce tanto a função persecutória quanto a judicante, tenta se desonerar de sua obrigação de capitular expressa e adequadamente o ilícito imputado aos Recorrentes na medida em que, segundo alega, lhes deu elementos suficientes para "identificar", levando-se em consideração outros fatores ("períodos de mandato, dos cargos que ocupavam, das respectivas competências legais e estatutárias e da documentação juntada aos autos"), o ilícito que lhes está sendo imputado. Há, assim, um duplo ônus imposto aos Recorrentes: "identificar" corretamente a conduta que lhes é imposta e, feito isso, dela conseguir se defender com sucesso.

62. Evidentemente que tal prática impede que os Recorrentes exerçam seu direito fundamental, assegurado pelo art. 5º, inciso LV da CF, à ampla defesa e ao contraditório.

63. Desse modo, por mais essas razões e por não ter o Bacen se desincumbido de seu ônus de provar uma infração qualquer dos Recorrentes, não há outra opção senão a reforma da r. decisão recorrida para que seja determinado o arquivamento deste processo administrativo com relação a eles.

A respeito, entendo que foram apresentados os elementos que comprovam a autoria e materialidade das irregularidades, tomando por base as comunicações dos operadores das negociações de câmbio. Além disso, foram comprovadas as responsabilidades dos administradores nas áreas envolvidas. Assim, entendo que o argumento não auxilia a defesa.

(vi) Relativamente ao argumento relacionado à existência de controles:

III.3.B. CONTROLES EXISTENTES E ADEQUADOS

64. Não obstante o fato de que o Bacen não demonstrou nenhuma violação por parte dos Recorrentes de obrigações regulatórias, cabe a eles, ainda assim, ressaltar que, no período relevante para este processo administrativo, o Citibank contava, sim, com diversas estruturas de controles internos e gerenciamento de riscos, as quais não somente eram consistentes com as operações do Banco, na forma exigida pela regulamentação, mas estavam até mesmo à frente do padrão do mercado à época. Confira-se:

...

65. Além dos controles, códigos, políticas e diretrizes acima, o Citibank também (i) realizava a gravação de suas linhas telefônicas; restringia acesso de pessoas e o uso de celulares nas mesas de negociação, (iii) controlava os acessos aos sistemas e aplicações de acordo com a necessidade da função exercida; e (iv) adotava políticas de investimento pessoal para funcionário. Com efeito, cada um dos operadores envolvidos nas condutas descritas na peça acusatória participou de

dezenas e dezenas de cursos de treinamento e aperfeiçoamento em políticas de compliance.

...

68 . Portanto, percebe-se que o Citibank detinha, sim, controles internos e de gerenciamento de riscos efetivos, consistentes com suas operações e adequados aos padrões do mercado brasileiro à época dos fatos, atendendo plenamente à sua obrigação regulatória. E, não obstante, o Banco vem, desde então, trabalhando de forma contínua de modo a aprimorar suas ferramentas, sempre um passo à frente do mercado e da própria regulamentação do Bacen. Por essa razão, não há qualquer fato ilícito atribuível ao Citibank - e, conseqüentemente aos Recorrentes - que deva ser sancionado neste processo administrativo.

A respeito, entendo que a alegação já foi devidamente enfrentada.

Vale reiterar o Voto do COPAS, que esclarece:

10. Segundo os acusados, as estruturas de controle interno e de gerenciamento de risco operacional do Citibank atendiam plenamente às exigências regulatórias deste Banco Central. A principal linha de argumentação da defesa é que este Banco Central não demonstrou quais mecanismos de controle deveriam ter sido adotados para reprimir ou prevenir a prática dos atos questionados, nem em que cada um dos acusados falhou, destacando que não havia regulamentação específica para controle das comunicações realizadas por meio de chat rooms. Ainda que se assumisse que os operadores tenham agido de forma indevida, esse fato não implicaria uma falha do Citibank ou de seus administradores, pois não se imaginava que tal ferramenta de trabalho (chats privados entabulados em um terminal locado de terceiros) pudesse ser utilizada para tal propósito.

11. Os acusados elencam diversos instrumentos e procedimentos que compõem a sua estrutura de controles internos de forma a demonstrar sua eficácia e aderência à regulação. Argumentam também que para que se possa cogitar a falha de controle é preciso que se demonstre que mecanismos de controle deveriam ter sido adotados, que teriam o condão de reprimir ou prevenir a prática dos atos questionados e, ainda, que foram efetivamente cometidos atos ilícitos pelos operadores de câmbio.

12. A propósito, é importante salientar que não é objeto deste processo o julgamento de toda a estrutura de controle interno do Citibank, mas, conforme devidamente delimitado na intimação, a falha nos controles é identificada especificamente no que se refere às práticas de seus operadores de câmbio. Ademais, não é necessária a petição de princípio de que tenha sido efetivamente cometido ato ilícito para que se caracterize a falha de controle.

Como esclarecido, foi verificado que no processo de operações de câmbio a Instituição Financeira apresentava falhas que expunham a empresa a riscos.

(vii) Relativamente ao argumento relacionado à dosimetria:

III.3.C. NECESSIDADE DE REVISÃO DAS PENALIDADE APLICADAS. LIMITAÇÃO DE SANÇÃO, TENDO EM VISTA OS ANTECEDENTES DOS RECORRENTES

...

70. A fim de demonstrar a necessidade de revisão das referidas sanções, antes de mais nada, é importante que esse Conselho esteja ciente de que ambos os Recorrentes são funcionários de carreira do Citibank e, não obstante terem ocupado cargos de chefia durante décadas, não têm quaisquer antecedentes negativos, gozando de reputação inquestionavelmente ilibada.

...

80. O Bacen, contudo, apesar de indicar na r. decisão recorrida o art. 44 da Lei n.º 4.595, simplesmente ignora a gradação acima mencionada aplicando, sem motivos e de forma totalmente autoritária, diretamente a pena de multa pecuniária — o que não se pode admitir.

81 . Tendo em vista que nenhuma hipótese de sanção mais grave se aplica à espécie, o Bacen deveria, obrigatoriamente, ter aplicado aos Recorrentes a única

sanção possível, no caso, a de advertência prevista no inciso I do art. 44 da Lei 4.595. Afinal, a ausência de quaisquer punições anteriores aos Recorrentes e a ausência de prejuízos deve ser sempre levada em conta como circunstância atenuante em eventual dosimetria da pena (cf. item 4, alínea "e" do capítulo 5-1-1²³ do Regulamento anexo à Resolução n.º 1.065).

A respeito, entendo que a dosimetria foi analisada anteriormente neste Voto e que as alegações não desconstituem os fundamentos apresentados. Ressalto que os antecedentes foram apresentados no Parecer que propõe a instauração de processo administrativo, que foram calculadas as penalidades aplicando legislação mais recente, que se revelaram mais gravosas (de maior valor das multas) que as aplicadas.

CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, voto por conhecer e negar provimento aos Recursos Voluntários, mantendo as penalidades aplicadas de MULTA de R\$100.000,00 (cem mil reais) ao Banco Citibank S.A, de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) ao Sr. Pedro Paulo Giubbina Lorenzini, e de R\$30.000,00 (trinta mil reais) ao Sr. Angelim Curiel.

É o voto.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro(a) Relator(a)**, em 21/10/2020, às 17:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7122266** e o código CRC **673C0804**.

RETIFICAÇÃO

Nos Acórdãos e Acórdãos Inteiro Teor CRSFN 149/2020, 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 156/2020, 158/2020, 159/2020, 162/2020, 163/2020, 165/2020, 166/2020, 167/2020, 170/2020 e 171/2020, proferidos pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, nos autos dos processos, respectivamente, 10372.000413/2016-95 (Recurso 14413), 10372.100136/2017-09, 10372.100323/2019-46, 10372.100332/2019-37, 10372.100295/2018-86, 10372.100302/2019-21, 10372.100340/2019-83, 10372.100316/2018-63, 10372.100292/2019-23, 10372.100291/2019-89, 10372.100009/2018-82, 10372.000055/2016-11 (Recurso 13803), 10372.000236/2016-47 (Recurso 14293), 10372.100080/2019-46, 10372.100003/2020-20, na 442ª Sessão de Julgamento, onde se lê "Sessão por videoconferência em 20 de setembro de 2020", leia-se: **Sessão por videoconferência em 20 de outubro de 2020**; e nos Acórdãos e Acórdãos Inteiro Teor CRSFN 151/2020, 155/2020, 157/2020, 160/2020, 161/2020, 169/2020, proferidos pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, nos autos dos processos, respectivamente, 10372.100123/2020-27, 10372.100116/2020-25, 10372.100205/2019-38, 10372.000234/2016-58 (Recurso: 14291), 10372.100259/2018-12, 10372.100093/2019-15, na 442ª Sessão de Julgamento, onde se lê "Sessão por videoconferência em 21 de setembro de 2020", leia-se: **Sessão por videoconferência em 21 de outubro de 2020**.



Documento assinado eletronicamente por **Luíza Basílio Lage, Secretário(a) Executivo(a)**, em 08/12/2020, às 22:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12309207** e o código CRC **1D7DE3DE**.

Referência: Processo nº 10372.100130/2020-29.

SEI nº 12309207