



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

396ª Sessão

Recurso 12541

Processo 10372.000010/2016-46

Processo na primeira instância BCB 0701380737

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO BRJ S.A.

LUIZ AUGUSTO DE QUEIROZ

LUIZ CLÁUDIO DE QUEIROZ

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: HAROLDO MAVIGNIER GUEDES ALCOFORADO

BASE LEGAL DA IMPUTAÇÃO : Lei nº 4.595, de 1964, art. 31 e art. 44, §§ 2º e 4º, c/c a Lei nº 9.069, de 1995, art. 67, c/c a Medida Provisória nº 2.224, de 2001, art. 3º; Resolução nº 2.682, de 1999; Circular nº 1.273, de 1987.

EMENTA: Recursos voluntários. Classificação de operações de crédito em níveis de risco inadequados – Apropriação indevida de rendimentos de créditos – Irregularidades em demonstrações financeiras – Falta de provisão contábil para créditos – Recursos desprovidos – Manutenção das penalidades.

ACÓRDÃO CRSFN 387/2016

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

1. rejeitar a preliminar de prescrição da pretensão punitiva, por unanimidade, feita ressalva pelos Conselheiros Arnaldo Penteado Laudísio e Francisco Papellás Filho quanto ao motivo da não ocorrência de prescrição, que não se realizou em virtude de fatos interruptivos do prazo, diferentemente do Relator, para quem o prazo regeu-se pela lei penal;
2. com relação ao recorrente BANCO BRJ S.A, pelo cometimento das infrações de classificação de operações de crédito em níveis de risco inadequados, apropriação indevida de rendimentos de créditos, irregularidades em demonstrações financeiras e falta de provisão contábil para créditos, **negar provimento ao recurso**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
3. com relação ao recorrente LUIZ AUGUSTO DE QUEIROZ, pelo cometimento das infrações de classificação de operações de crédito em níveis de risco inadequados, apropriação indevida de rendimentos de créditos, irregularidades em demonstrações financeiras e falta de provisão contábil para créditos, **negar provimento ao recurso**, mantendo a penalidade de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições autorizadas a funcionar pelo Banco

Central do Brasil pelo prazo de 5 (cinco) anos;

4. com relação ao recorrente LUIZ CLÁUDIO DE QUEIROZ, pelo cometimento das infrações de classificação de operações de crédito em níveis de risco inadequados, apropriação indevida de rendimentos de créditos, irregularidades em demonstrações financeiras e falta de provisão contábil para créditos, **negar provimento ao recurso**, mantendo a penalidade de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Portugal Gouvêa, Adriana Cristina Dullius Britto, Francisco Papellás Filho, Haroldo Mavignier Guedes Alcoforado, Arnaldo Penteado Laudísio, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Euler Barros Ferreira Lopes, que reiterou o parecer escrito que consta nos autos, para opinar pelo desprovimento do recurso.

Brasília, 26 de outubro de 2016.

RELATÓRIO

I. Trata-se de processo administrativo instaurado com vistas a apurar responsabilidades do Banco BRJ S.A., atualmente em regime de liquidação extrajudicial, e seus então administradores, os Srs. Luiz Cláudio de Queiroz e Luiz Augusto de Queiroz, em razão da prática das irregularidades abaixo descritas e que configuraram violação de normas legais e regulamentares a seguir indicadas. Por economia processual, transcrevo em síntese trechos relevantes e elucidativos do relatório constante da decisão recorrida (Decisão Difis-2009/022).

"- Gerir (operar) os negócios da instituição financeira em desacordo com as normas de boa gestão e segurança operacional. Os atos de má gestão, que caracterizam infração grave na condução dos interesses da instituição, consistiam na utilização de critérios não consistentes de classificação de riscos de crédito do banco, na apropriação indevida de rendimentos, além da falta de contabilização de atos e fatos e, em consequência, na divulgação de demonstrações financeiras que não refletem com fidedignidade a real situação patrimonial do Banco.

Tal irregularidade constitui infringência aos seguintes normativos: artigos 31, 44, e § 4º (pessoas físicas), da Lei 4.595/64; artigos 2º, 4º, 6º e 9º da Resolução 2.682, de 21 de dezembro de 1999; e Circular 1.273 – Cosif 1.2.3; 1.2.7; 1.6.2.10; 1.14.3.1; e 1.18.3.1.

2. *Relata a peça acusatória que os atos de má gestão estão caracterizados pelos seguintes fatos:*

I – Classificação inadequada do risco de operações de financiamento imobiliário, com conseqüente redução da provisão necessária para suportar prováveis perdas desses créditos.

A classificação inadequada decorreu da constatação das seguintes situações: insuficiência de dados cadastrais; documentação incompleta e desatualizada; falta de análise da capacidade financeira dos clientes para honrar compromissos; e falta de revisão periódica do nível de risco das operações.

A irregularidade contemplava 1.502 contratos, cuja informação prestada à Central de Risco de Crédito pela própria instituição apontava a situação de atraso.

Considerando apenas o critério de atraso, em 31.12.2005, havia a necessidade de complementação da respectiva provisão para créditos da ordem de R\$ 36,1 milhões, valor superior ao Patrimônio Líquido da instituição que, naquela mesma data-base, representava R\$ 35,6 milhões. Tal necessidade de provisão constou do Termo de Comparecimento Desup/ GTRJA/Cosup-04 – 2006/003.

[.....]

II – Apropriação indevida de rendimentos decorrentes de operações de crédito com parcelas vencidas há mais de 60 dias.

A instituição não considerou a situação de atraso nos 1.502 contratos citados no item anterior. Em consequência, permaneceu atualizando os respectivos saldos e apropriando as rendas correspondentes, como se fossem operações de curso normal.

Tal prática se contrapõe ao que determina o art. 4º da Resolução 2.682/99, que veda a apropriação de qualquer rendimento decorrente de operação de crédito que apresente parcelas vencidas há mais de 120 dias.

Como exemplo, seguem os saldos de alguns contratos em atraso, sem qualquer pagamento de parcela ou novas liberações de crédito, cuja evolução indica o volume das rendas apropriadas (seqüência de 3 meses), comprovando a adoção da prática irregular.

[.....]

III – Falta de contabilização de atos e fatos da instituição, somente o fazendo após requisição dos documentos pela fiscalização desta autarquia, conforme exemplos a seguir:

- Contratos Particulares de Depósito na Cetip e Liquidação de Cédula de Produto Rural, os quais respaldam os serviços de custódia de Cédulas de Produto Rural, emitidas por Cooperativa Central Agroindustrial Norte e Nordeste e por Moinho Vale do Sol Mineradora e Agroindústria Ltda., firmados, respectivamente, em 29.9.2004 e 11.2.2005, somente contabilizados em outubro/2005, data da Requisição de Documentos GTRJA/Cosup-4-2005/68;

- Certificado de Custódia em favor de Mina da Boa Vista S.A., no valor de US\$ 4.569.690.000,00, emitido em 8.11.2004, posteriormente substituído pelo Safekeeping Receipt BBRJ 510-05, de 21.10.2005, somente contabilizado em dezembro de 2005, após solicitação contida no expediente Desup/GTRJA-Cosup-04-2005/273, de 20.12.2005."

II. Analisadas as razões de defesa apresentadas pelos acusados, foram todas rebatidas e rejeitadas pelo Banco Central do Brasil, que assim concluiu:

- 1. "Preliminarmente, cumpre aduzir que não se sustenta o conjunto de assertivas trazido pela defesa no sentido de atrelar a classificação inadequada do risco dos contratos de crédito imobiliário e a conseqüente não-constituição da provisão para os respectivos créditos a todo o contexto de desestruturação do Sistema Financeiro de Habitação decorrentes de problemas operacionais do Fundo de Compensação de Variações Salariais e das negociações relativas à cessão de créditos à Caixa Econômica Federal.*
- 2. Como instituição autorizada a funcionar no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, sob supervisão desta autarquia, não poderia o intimado valer-se de eventual conjuntura de desestruturação e de crise do segmento em que atua para deixar de cumprir normas legais e regulamentares, não se mostrando cabível a adaptação gradual dos créditos imobiliários aos critérios instituídos pela Resolução 2.682, de 21.12.1999, sustentada pelos defendentes.*
- 3. Também não merece prosperar a tentativa dos defendentes no sentido de afastar a responsabilidade dos intimados a partir da caracterização de omissão ou incorreção na capitulação legal e regulamentar contida na intimação, nos termos do MNI 5.3.4.2., pois além de se encontrar devidamente documentada nos autos, a conduta tida como irregular é descrita de forma clara, com detalhamento suficiente para informar aos indiciados os motivos pelos quais recaiu a imputação.*
- 4. Nesse sentido, carecem de procedência as alegações de que a defesa foi dificultada pela descrição parcial dos contratos na intimação, na medida em que a amostra colacionada aos autos, descrita de forma pormenorizada no item 14, mostrou-se suficiente para comprovar o objeto principal da irregularidade que se consubstancia na utilização de critérios inconsistentes de classificação e na apropriação indevida de rendimentos nas operações de crédito pelo banco.*
- 5. Ademais, apesar de tal amostra contemplar consulta detalhada à Central de Risco referente a 15 contratos de financiamento imobiliário, absteve-se a defesa de trazer qualquer análise individual acerca dos mesmos, restringindo-se a justificar a ocorrência da irregularidade a fatores exógenos àqueles negócios jurídicos.*
- 6. Da mesma forma, a despeito das razões da defesa, a mera ausência dos registros cadastrais do Sistema Unicad referentes à instituição não tem o condão de afastar a responsabilidade individual dos srs. Luiz Cláudio de Queiroz e Luiz Augusto de Queiroz pelas irregularidades, visto constar dos*

autos a ata da Assembléia Geral Ordinária e Extraordinária de 22.4.2005 (fls. 139/140), no âmbito da qual foi deliberada e aprovada a reeleição dos intimados para o exercício do cargo de diretor do Banco BRJ com mandato de 3 anos.

7. Nesse contexto, o Estatuto Social do Banco BRJ S.A., também constante dos autos (fls. 141/145), estabelece em seu artigo 15 amplos poderes aos diretores para a representação ativa e passiva da instituição, abrangendo no rol de funções pertinentes à gestão dos negócios sociais poderes para firmar compromissos, bem como todos os atos e operações que se relacionem com o objeto social e que importem em obrigações para a sociedade.
8. No tocante à adoção de critérios objetivos de classificação das operações de crédito fundados na ordem crescente de risco e nos demais critérios enunciados no art. 2º da referida Resolução, ao contrário do que alegam os defendentes, extrapola a natureza meramente contábil da irregularidade, na medida em que refletem na constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa e, conseqüentemente, nos resultados da instituição.
9. De acordo com o art. 6º daquele normativo, tal provisão deveria ter sido constituída mensalmente, de forma a fazer face às prováveis perdas na realização dos respectivos créditos, ensejando a responsabilização dos administradores da instituição, na hipótese de constituição insuficiente.
10. Da mesma maneira, a análise da apropriação inadequada das rendas dos 1.502 contratos de crédito imobiliário em situação de atraso também serve para evidenciar que as irregularidades em comento ultrapassavam o âmbito da natureza estritamente contábil, pois refletiam rendas que poderiam não ser efetivamente auferidas.
11. No mérito, no que concerne à utilização de critérios não consistentes de classificação de riscos de crédito do banco e na apropriação indevida de rendimentos, segue análise individual da amostra de operações de crédito imobiliário tomadas com o banco BRJ, relatadas em consulta detalhada à Central de Risco de Crédito dos meses de março, abril e maio do ano de 2006:

[.....]

15. A amostra colacionada aos autos, acima detalhada, mostra-se plenamente capaz de evidenciar a inobservância por parte do banco intimado ao disposto no art. 4º, inciso I, da Resolução 2.682, de 21.12.1999, visto não ter promovido a adequada classificação das referidas operações de crédito, às quais foi atribuído o nível AA (com exceção àquelas referentes à cliente Elizete de Almeida Baptista no mês de março de 2006), concernente ao menor risco, a despeito de restar configurado que, em sua grande maioria, tais operações encontravam-se vencidas há mais de 180 dias, situação para a qual tal normativo exige o enquadramento no nível de risco H.

16. A violação ao dispositivo mencionado também se consubstancia na ausência de revisão mensal da classificação do nível de risco, que permaneceu inalterado nos meses consultados, não obstante o fato da situação de atraso no pagamento ter permanecido constante.

17. No mesmo sentido, muito embora apresentassem parcelas vencidas há mais de 120 dias, a evolução dos saldos devedores constantes da análise individual das operações de crédito, nos meses de março, abril e maio de 2006, evidenciou a inadequada apropriação dos rendimentos decorrentes das operações de crédito, constituindo frontal violação ao disposto no art. 9º, da Resolução 2.682/99.

18. Por conseguinte, a classificação inadequada das operações mencionadas acabou acarretando inobservância ao estabelecido no art. 6º do mesmo normativo, na medida em que o banco intimado deixou de constituir provisão para crédito de liquidação duvidosa em relação a tais clientes no percentual de 100% do valor das operações, conforme preconiza o inciso VIII do mesmo dispositivo, em razão de se enquadrarem no nível H de risco.

19. Ademais, em consonância com o art. 7º da citada Resolução, caso fosse observada a devida classificação das operações em nível H, a grande maioria delas deveria ter sido objeto de registro pela instituição em conta de compensação, com o referido débito em provisão, visto encontrarem-se em tal situação de risco há mais de 6 meses.

20. A classificação inadequada das operações atrelada às suas consequências de natureza contábil acabou não evidenciando o elevado deperecimento patrimonial da instituição, pois para fazer face às prováveis perdas na realização das 1.502 operações de crédito, foi instada por esta autarquia, por meio do Termo de Comparecimento Desup/GTRJA/Cosup-04 – 2006/003 (fls. 103/107), a efetuar a complementação da referida provisão em montante que alcançava, em 31.12.2005, volume financeiro da ordem de R\$36,1 milhões, superior ao seu patrimônio de referência que, à época, era de aproximadamente R\$35,6 milhões.

21. Por conseguinte, a demonstração detalhada da irregularidade também serve para afastar as razões

da defesa no sentido de atribuir caráter exclusivamente contábil às imputações, visto que, muito embora compreendessem a falta de contabilização de atos e fatos e a divulgação de demonstrações financeiras que não refletiam a real situação patrimonial do Banco, caracterizam em seu conjunto elevado risco aos interesses da instituição e de seus clientes, situação capaz de configurar infração grave nos termos do art. 44, §4º, da Lei 4.595/64.

22. No que concerne à falta de contabilização de atos e fatos da instituição, resta plenamente comprovada a ocorrência da irregularidade, visto constarem da documentação juntada aos autos contratos de depósito no Cetip e de liquidação de Cédula de Produto Rural, efetivamente firmados pela instituição com a Cooperativa Central Agroindustrial Norte Nordeste (fls. 111/114), em 29.9.2004, e com a Moinho do Sol Mineradora e AgroIndústria S.A. (fls. 108/110), em 11.2.2005, tendo a instituição intimada reconhecido posteriormente, por meio da correspondência Direx 077/2005, de 3.11.2005 (fl. 116), assinada pelo sr. Luiz Augusto de Queiroz, não só a celebração daqueles contratos, como também o fato de não ter efetuado regularmente as respectivas contabilizações, comprometendo-se a apropriá-las em conta de compensação no balancete em elaboração naquele momento.

23. Da mesma forma, no tocante ao certificado de custódia (Safekeeping Receipt), emitido em favor de Mina da Boa Vista S.A., no valor de US\$4.569.690.000,00, sob o nº BBRJ 359-04, em 8.11.2004 (fl. 117), posteriormente substituído pelo BBRJ 370-05, de 21.10.2005 (fls. 130/131), mostrou-se comprovada a irregularidade, na medida em que instada a se manifestar sobre a emissão dos referidos certificados, por meio do expediente Desup/GTRJA/ Cosup-04-2005/73, de 20.12.2005 (fls. 119/120), informou a instituição intimada ter procedido à contabilização do Certificado de Custódia 370-05, o que somente ocorreu em dezembro de 2005, de acordo com balancete à fl. 127 e conforme admitido nas razões de defesa.

24. Nesse contexto, não merecem prosperar as alegações dos defendentes no sentido de caracterizar os referidos contratos como simples guarda de documentos de forma a afastar a necessidade de registro dos mesmos em conta de compensação, já que a análise detida tanto dos contratos de depósito no Cetip quanto dos certificados de custódia demonstra que tais instrumentos, por se adequarem à natureza de títulos representativos do serviço de custódia, deveriam ser efetivamente enquadrados na conta 3.04.30.20-0 – Depositários de Valores em Custódia de Terceiros – considerando ainda que a utilização de tal rubrica não deve ser adstrita à custódia de valores mobiliários, como afirmou a defesa.

26. Dessa maneira, a despeito da falta de contabilização de tais contratos e certificados não ser passível, a princípio, de gerar qualquer alteração nos resultados contábeis da instituição nos respectivos exercícios, a assunção de obrigações contida em tais instrumentos deveria necessariamente ser refletida nos demonstrativos contábeis da instituição não só em atendimento aos princípios contábeis acima enunciados, mas também em razão da potencialidade de afetação de exercícios futuros, considerando a magnitude dos valores envolvidos.

27. Assim, ao contrário do que supõe a defesa, a fundamentação da irregularidade no descumprimento às regras do Cosif constitui violação frontal ao art. 31, da Lei 4.595/64, visto ter ficado caracterizada a elaboração dos demonstrativos contábeis em inobservância às regras contábeis estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, não sendo procedentes as alegações de que a instituição não estaria calcada em documentos hábeis para a contabilização dos contratos e certificados, conforme se extrai de fls. 108/115 e 128/138.

28. Nesse contexto, constituía incumbência dos srs. Luiz Cláudio de Queiroz e Luiz Augusto de Queiroz a adoção de critérios consistentes de classificação de riscos de crédito, por caracterizarem atos atinentes à gestão operacional e financeira da instituição, que extrapolavam a natureza contábil alegada pela defesa, uma vez que a apropriação indevida de rendimentos dos referidos créditos em comento acabou por gerar a necessidade de complementação da provisão para créditos de liquidação duvidosa em magnitude superior ao patrimônio líquido da instituição no exercício de 2005.

29. Tal situação, além de acarretar elevado deperecimento patrimonial à instituição, configurando infração de natureza grave, nos termos do art. 44, §4º, Lei 4.595/64, acaba por descaracterizar a suposta alegação da defesa de que esta autarquia teria adotado a responsabilidade objetiva em relação aos administradores, considerando que a estrutura organizacional atribuía o poder de administração da instituição exclusivamente aos srs. Luiz Cláudio de Queiroz e Luiz Augusto de Queiroz.

30. No tocante à falta de contabilização dos Contratos Particulares de Depósito na Cetip e Liquidação de Cédula de Produto Rural mencionados na intimação, mostra-se plenamente evidenciada a ciência e a participação dos diretores intimados, em razão de constar a assinatura de ambos no instrumento contratual firmado em 11.2.2005 com a Moinho Vale do Sol Mineradora (fls. 108/110), tendo ainda o sr. Luiz Augusto de Queiroz, também na qualidade de diretor do Banco BRJ S.A., assinado correspondência encaminhada a esta autarquia em 3.11.2005 (fl. 116), por meio da qual informa que providenciaria os registros contábeis do contrato mencionado e daquele firmado com a Cooperativa Central Agroindustrial Norte Nordeste em

conta de compensação, no mês de outubro de 2008.

1. *Da mesma maneira, em relação ao Certificado de Custódia emitido em favor de Mina da Boa Vista S.A., no valor de US\$4.569.690.000,00, emitido em 8.11.2004, e dos subseqüentes, fica plenamente configurada a participação dos srs. Luiz Augusto de Queiroz e Luiz Cláudio de Queiroz, não só por figurarem nos respectivos instrumentos a assinatura de ambos (fls. 117/118; 124/126), bem como pelo fato dos mesmos terem subscrito o expediente Direx 098/2005, de 29.12.2005 (fls. 121/123), no âmbito do qual são prestadas informações minuciosas solicitadas por esta autarquia acerca da emissão e das características daqueles contratos.*
2. *Diante do exposto, estando os autos em boa ordem e restando caracterizada a infração de natureza grave constante das intimações, bem como identificados os responsáveis, pelo ato de gerir (operar) os negócios da instituição financeira em desacordo com as normas de boa gestão e segurança operacional ante a utilização de critérios não consistentes de classificação de riscos de crédito do banco, na apropriação indevida de rendimentos, além da falta de contabilização de atos e fatos, DECIDO aplicar as seguintes penalidades:*
 1. *INABILITAÇÃO, pelo prazo de 5 anos para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do Banco Central do Brasil, aos srs. Luiz Cláudio de Queiroz e Luiz Augusto de Queiroz, com fulcro no artigo 44, § 4º, da Lei 4.595/64; e*
 2. *MULTA no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ao Banco BRJ S.A., com fulcro no artigo 44, § 2º, da Lei 4.595/64."*

III. Inconformados, os ex-administradores apenados interpuseram em conjunto, e a instituição financeira em separado, recurso voluntário dirigido a este Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN).

IV. Em suas peças recursais, os acusados reiteraram os argumentos de defesa, aduzindo ainda, em síntese: 1) [o Banco BRJ] – que as acusações imputadas à instituição financeira são todas de ordem contábil; que os contratos de financiamento imobiliário estavam garantidos por hipoteca, não havendo má gestão em razão de risco operacional, considerando ainda dizer respeito a contratos firmados há mais de 20 anos; que a comprovação é falha e restrita a alguns contratos; que havia liminares que amparavam esse procedimento; que a falta de contabilização de contratos de serviços se deve ao fato de que não havia passivo a registrar, o que somente ocorreria se houvesse o cumprimento do pacto futuro, se e quando os títulos fossem emitidos e entregues, para registro e custódia na CETIP. Portanto, não havendo o implemento da condição suspensiva (recebimento das Cédulas de Produto Rural – CPRs), não havia o que contabilizar; que a motivação é falha, inclusive quanto à demonstração de gravidade da infração, e que a penalidade foi desproporcional, pugnando pela nulidade da decisão e o arquivamento do processo; 2) [os ex-administradores] – que a capitulação da infração no art. 44, § 4º, da Lei nº 4.595, de 1964, é indevida, pois tal dispositivo não se presta a tipificar conduta ou servir de capitulação da infração; que os administradores no caso não podem ser responsabilizados por meandros de matéria contábil ou de auditoria, tendo sido portanto atribuída uma responsabilidade genérica e sem culpa; que não há um dispositivo específico vinculando a conduta à sua consideração como falta grave; que a simples comprovação de que assinaram contratos e correspondências oficiais como diretores não é suficiente para responsabilizá-los, dando azo no máximo a uma advertência; alegam violação de vários princípios, entre os quais o da proporcionalidade, requerendo o reconhecimento de insubsistência das acusações e das sanções aplicadas e o arquivamento do processo.

V. Por meio do Parecer PGFN/CAF/CRSFN/Nº 162/2012, de 29.6.2012, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em exame preliminar, manifestou-se pela requisição de diligências ao Banco Central do Brasil, para fins de esclarecer: 1) quais contratos do SFH foram efetivamente objeto do Termo de Comparecimento DESUP/GTRJA/COSUP-04 2006/003 e do presente processo administrativo; 2) quais os critérios que deram azo à conclusão de que houve classificação de risco incorreta; 3) sobre a alegada falta de referência aos ajustes efetuados pela acusada em 2005; e 4) sobre as liminares obtidas judicialmente por mutuários que ingressaram em juízo para discutir o fator de reajuste adequado à variação salarial, permitindo-lhes efetuar o pagamento ao agente financeiro de forma diversa do previsto nos contratos sem caracterizar inadimplemento.

VI. Em abril de 2013, o Banco Central do Brasil manifestou-se sobre as questões suscitadas pela PGFN, esclarecendo que: 1) foram utilizadas amostras, suficientes para demonstrar as irregularidades, por uma questão de economia processual, pois seria contraproducente juntar aos autos documentação relativa a 1.502 operações de crédito contratadas há mais duas décadas, com grande volume de informações, mas que elas foram disponibilizadas aos acusados por meio magnético, quando do Termo de Comparecimento, assegurando aos acusados, portanto, ampla defesa; 2) quanto aos critérios que suportariam a incorreta

classificação de risco, o foco que serviu de base para a irregularidade foi a falta de revisão periódica do nível de risco das operações, considerando a constância da situação de inadimplência dos mutuários nas amostras analisadas, sendo que a peça acusatória exemplifica diversas situações que levam à inobservância da classificação regulamentar; 3) que eventuais ajustes efetuados em 2005 se deram em razão de solicitação da fiscalização e que providências saneadoras posteriores não eximem os infratores de responsabilidade, sendo que tal alegação (falta de referência pela autarquia) sequer foi mencionada na defesa apresentada; e 4) no que diz respeito às liminares obtidas por mutuários, que a documentação juntada pela defesa, adstrita a apenas dois mutuários, retrata tão-somente a propositura e o andamento das ações judiciais, as quais visavam a que a equivalência salarial fosse aplicada ao fator de reajuste das prestações contratuais, não guardando relação com a questão da inadimplência dos contratos, ainda que tenham sido concedidas liminares favoráveis aos mutuários.

VII. Foi dada ciência da diligência à defesa e assegurada a oportunidade de sobre ela se manifestar, permanecendo, contudo, silente (fls. 367).

VIII. Redistribuído o Recurso 12541, na forma determinada pelo art. 13, § 4º, do Regimento Interno do CRSFN, e tendo este Conselheiro sido sorteado novo Relator, foi requisitado novo parecer da PGFN, com vistas a poder concluir o exame antes iniciado, a partir dos esclarecimentos fornecidos pelo Banco Central aos questionamentos por ela própria formulados, solicitando-se ainda manifestação expressa acerca da eventual ocorrência de prescrição da pretensão punitiva no caso concreto à luz das disposições da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

IX. Por meio do Parecer PGFN/CAF/CRSFN/Nº 058/2016, de 6.9.2016, a PGFN manifestou-se no seguinte sentido: 1) preliminarmente, que não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva, ordinária ou intercorrente, porquanto o fato também foi objeto de comunicação ao Ministério Público Federal (fls. 214) em função de que as condutas também seriam tipificadas como crimes previstos nos arts. 4º, parágrafo único, e 10, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, o que elevaria o prazo prescricional para 12 (doze) anos; e que, além disso, houve diversas interrupções do prazo prescricional no curso do processo, seja em razão da decisão de primeira instância, seja em função de atos inequívocos de apuração do fato, inclusive por ocasião da requisição de diligência probatória; 2) no mérito, que a prática das infrações está devidamente comprovada nos autos, assim como a sua autoria, ressaltando ainda que no direito administrativo vige o princípio da tipicidade elástica, a respaldar o juízo discricionário da autoridade administrativa acerca da consideração sobre falta grave. Conclui o parecer opinando pelo improvimento dos recursos voluntários.

É o Relatório.

HAROLDO MAVIGNIER GUEDES ALCOFORADO – Conselheiro-Relator

VOTO DO RELATOR

I. Inicialmente, considerando que o processo administrativo foi instaurado em 2007, relacionado a fatos ocorridos em 2005, e considerando que se trata de matéria de ordem pública, que independe de provocação do interessado, convém fazer uma prévia abordagem sobre o instituto da prescrição, para espantar qualquer dúvida sobre a sua eventual ocorrência.

II. O judicioso parecer da PGFN examinou o assunto em todos os seus aspectos, à luz do que dispõe a Lei nº 9.873, de 1999, indicando o prazo prescricional aplicável, bem como a verificação de interrupções legalmente previstas.

III. Nesse sentido, esclareceu que, no caso concreto, o prazo prescricional rege-se pela lei penal, porquanto os fatos imputados também são tipificados como crime contra o sistema financeiro. De fato, as condutas amoldam-se à descrição contida na norma penal incriminadora, a teor do que dispõe o art. 4º, parágrafo único (gestão temerária), e o art. 10 (fraude contábil) da Lei nº 7.492, de 1986, tendo inclusive havido comunicação dos fatos ao Ministério Público Federal.

IV. Portanto, considerando o previsto no art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873, de 1999 (“§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.”), combinado com o art. 109, inciso III, do Código Penal, cujo cálculo leva em

consideração critério de acordo com o máximo da pena correspondente ao crime (*“III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;”*), e verificando-se que o máximo da pena de reclusão cominada para o crime de gestão temerária é de 8 (oito) anos e para a fraude contábil é de 5 (cinco) anos, chega-se à conclusão de que o prazo prescricional aplicável ao presente processo administrativo foi elevado na origem para 12 (doze) anos.

V. Ademais, mesmo antes da instauração do processo administrativo, houve interrupção da prescrição em decorrência de ato inequívoco de apuração do fato, interrompida novamente com a intimação dos acusados. Ao longo do seu curso sobreveio nova interrupção com a decisão condenatória recorrível e depois com diligência probatória requisitada pela PGFN, também considerada ato inequívoco de apuração do fato, todos elencados no aludido parecer e no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999. Como se vê, ainda que a prescrição fosse de cinco anos, os fatos interruptivos antes referidos teriam impedido que ela operasse, ficando assim fora de dúvidas a inocorrência de prescrição da pretensão punitiva.

VI. Superado esse aspecto, que sequer fora suscitado pelos acusados, cumpre adentrar no exame dos argumentos trazidos nos recursos voluntários e se encontram fundamento nos autos as alegações de que as acusações são desprovidas de provas que demonstrem a prática das irregularidades e respectivas responsabilidades; de que houve aplicação de responsabilidade sem culpa; de que não há base para consideração das condutas como falta grave; e ainda de que as decisões foram desmotivadas e as penalidades aplicadas desproporcionais.

VII. Quanto à alegação de falta de provas, o que se verifica nos autos é exatamente o contrário. As provas são fartas e contundentes do cometimento das infrações imputadas e de sua autoria, ficando demonstrados os fatos e a indicação da correspondente capitulação legal e regulamentar pertinente. Os esclarecimentos complementares fornecidos pelo Banco Central na fase recursal, em resposta aos questionamentos da PGFN – tendo sido concedida à defesa a oportunidade de sobre eles se manifestar –, justificam o procedimento de instrução adotado, pois não seria razoável a juntada aos autos, em papel, de volumosos 1.502 contratos conforme indicado na peça acusatória, tendo-se optado, por uma questão de economia processual, pela utilização do critério de amostragem, de forma suficiente para comprovar a prática da infração. Não obstante, houve a efetiva entrega da documentação completa, por meio magnético, como anexo do Termo de Comparecimento 2006/003, de 24.5.2006, permitindo assim o amplo acesso dos acusados, fato não questionado à ocasião.

VIII. Quanto à responsabilidade atribuída, é inquestionável, no caso, que tanto a instituição financeira como também os diretores responsáveis à época dos fatos pela sua gestão estão sujeitos às sanções legalmente previstas pela prática das infrações, estando perfeitamente demonstrada a participação direta dos acusados nos atos e omissões cometidos, não sendo encontrado qualquer elemento nos autos ou argumento trazido pela defesa capaz de convencer do contrário. A alegação de atribuição de responsabilidade sem culpa é totalmente desprovida de fundamento e incompatível com a prova dos autos. Afinal, quem responde pela gestão da instituição financeira são os seus administradores, não se justificando o descumprimento das normas sob fundamento de que se tratava de matéria especializada de técnicos e auditores e que os diretores não tinham a expertise necessária.

IX. Tampouco há que se falar que a autoridade administrativa supervisora não teria o poder e a prerrogativa de sopesar a gravidade das condutas no exame caso a caso. O legislador foi pródigo nesse aspecto ao criar tipos legais abertos, associando a gravidade das condutas ao seu potencial resultado, isto é, aos efeitos lesivos que podem causar, ora porque contribuem para gerar indisciplina no mercado financeiro, ora porque afetam a sua normalidade, ora porque são contrárias aos interesses da própria instituição financeira. Nesse sentido, mais uma vez me valho, como razões de decidir, dos judiciosos fundamentos do aludido parecer da PGFN, o qual traz à lume doutrina de escol e precedentes deste CRSFN, a corroborar esse entendimento, cuja síntese é refletida em excerto ora transcrito do parecer:

“21. O preenchimento da cláusula geral do que vem a ser “infração grave”, prevista no art. 44, § 4º, da Lei nº 4.595/64, deve ser realizado por meio de um juízo motivado à luz de cada caso concreto submetido à apreciação da Autoridade Administrativa. O raciocínio para a natureza aberta do tipo infracional administrativo parte do pressuposto de que não é possível exigir do legislador a formulação de tantas hipóteses legais quantas possíveis diante da multiplicidade dos negócios empresariais.”

X. Nesse aspecto, portanto, é absolutamente regular o procedimento adotado pela Autarquia, que nada mais faz do que dar concretude ao que foi previsto pelo legislador.

XI. No que tange à alegação de que a decisão recorrida carece de motivação, não é o que se depreende de sua leitura. Não é preciso muito esforço para verificar que a decisão recorrida encontra-se devidamente motivada, entendendo-se como tal a explicitação, de forma clara e congruente, das razões da condenação, vale dizer dos fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do que dispõe o art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

XII. Finalmente, quanto ao argumento de que as penas aplicadas não observaram o princípio da proporcionalidade, não assiste razão aos recorrentes. As instituições financeiras devem obedecer a uma série de regras de funcionamento, entre as quais uma rigorosa e conservadora contabilidade, definida segundo Plano de Contas estabelecido pelo regulador, denominado COSIF, o qual orienta em detalhes os procedimentos cabíveis, necessários para refletir a real situação econômico-financeira da instituição.

XIII. Nesse sentido, a Resolução nº 2.682, de 1999, do Conselho Monetário Nacional, com amparo no art. 4º, inciso XII, combinado com o art. 31 da Lei nº 4.595, de 1964, estabeleceu critérios e regras para constituição de provisionamento contábil para créditos de liquidação duvidosa. Portanto, ainda que haja possibilidade de recebimento do crédito, é como se houvesse uma antecipação do lançamento como prejuízo. Quando as normas contábeis não são seguidas, é produzida uma distorção nos resultados apresentados, transparecendo para o Banco Central uma situação irreal. Significa dizer que acaso promovidos os ajustes (de provisão) necessários na contabilidade de um banco que não reflete com fidedignidade sua real situação econômico-financeira, é possível que se encontre, falando em tese, um banco com patrimônio líquido negativo, em outras palavras, uma situação de insolvência. Fatos dessa natureza podem impedir, dificultar ou retardar a reação do órgão supervisor e a adoção de medidas prudenciais ou outras providências mais drásticas cabíveis, conforme o caso. Isso demonstra o quanto relevante é a observância das normas contábeis.

XIV. Nesse aspecto, releva notar a informação contida na peça acusatória de que, no caso concreto, *“Considerando apenas o critério de atraso, em 31.12.2005, havia a necessidade de complementação da respectiva provisão para créditos da ordem de R\$ 36,1 milhões, valor superior ao Patrimônio Líquido da instituição que, naquela mesma data-base, representava R\$ 35,6 milhões. Tal necessidade de provisão constou do Termo de Comparecimento Desup/ GTRJA/Cosup-04 – 2006/003”*. Essa constatação, por si só, já seria suficiente para justificar a aplicação de penalidades compatíveis com a sua gravidade.

XV. Quanto à existência de liminares autorizando alguns mutuários a calcular o reajuste das prestações de forma diversa daquela prevista nos contratos, não tinham o condão de afastar a obrigatoriedade de adotar os critérios de classificação de risco previstas no regulamento.

XVI. Como decorrência da não provisão, ficou comprovada ainda a apropriação indevida de rendimentos de operações de crédito em atraso, prática expressamente vedada pelo art. 9º da Resolução nº 2.682, de 1999, com violação das normas do COSIF (Circular nº 1.273, de 1987) atinentes à contabilidade bancária. Além disso, restou comprovada a falta de contabilização de contratos de prestação de serviços, a cujo respeito a decisão recorrida manifestou-se na forma abaixo, não logrando os recorrentes infirmar tais assertivas:

“24. Nesse contexto, não merecem prosperar as alegações dos defendentes no sentido de caracterizar os referidos contratos como simples guarda de documentos de forma a afastar a necessidade de registro dos mesmos em conta de compensação, já que a análise detida tanto dos contratos de depósito no Cetip quanto dos certificados de custódia demonstra que tais instrumentos, por se adequarem à natureza de títulos representativos do serviço de custódia, deveriam ser efetivamente enquadrados na conta 3.04.30.20-0 – Depositários de Valores em Custódia de Terceiros – considerando ainda que a utilização de tal rubrica não deve ser adstrita à custódia de valores mobiliários, como afirmou a defesa.

26. Dessa maneira, a despeito da falta de contabilização de tais contratos e certificados não ser passível, a princípio, de gerar qualquer alteração nos resultados contábeis da instituição nos respectivos exercícios, a assunção de obrigações contida em tais instrumentos deveria necessariamente ser refletida nos demonstrativos contábeis da instituição não só em atendimento aos princípios contábeis acima enunciados, mas também em razão da potencialidade de afetação de exercícios futuros, considerando a magnitude dos valores envolvidos.”

XVII. Enfim, considerando o conjunto probatório constante dos autos, o qual evidencia a materialidade da infração e a autoria dos recorrentes; considerando a natureza e a gravidade das irregularidades cometidas, ocasionando a divulgação de demonstrações contábeis distorcidas da real situação financeira do banco, dificultando sobremaneira o controle e as ações tempestivas cabíveis a cargo da autoridade de supervisão; e considerando que as penalidades aplicadas foram justas e proporcionais à gravidade das infrações, tendo em conta os limites legalmente previstos, VOTO pelo conhecimento, por tempestivos, e pelo não provimento dos recursos voluntários interpostos.

É o Voto.

HAROLDO MAVIGNIER GUEDES ALCOFORADO – Conselheiro-Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Presidente**, em 31/10/2016, às 10:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Mavignier Guedes Alcoforado, Conselheiro Relator**, em 31/10/2016, às 15:43, 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 **0011034** e o código CRC **4E9555CF**.

Referência: Processo nº 10372.000010/2016-46

SEI nº 0011034