



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

396ª Sessão

Recurso 13.856

Processo 10372.000059/2016-07

Processo na primeira instância BCB 1101507150

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: ARY CÉLIO DE OLIVEIRA

CARLO FORNAZIER

ESTANISLAU VENTORIM

ILSON XAVIER BOZZI

JERSON ANTONIO PICOLI

JOSÉ ANTONIO LOPES

JOSÉ ANTONIO PUPIM

SEBASTIÃO LEONARDO DA SILVEIRA

VINICIUS LINO VENTORIM

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDA: COOPERATIVA DE CRÉDITO DOS EMPRESÁRIOS DA GRANDE VITÓRIA-ES – SICOOB METROPOLITANO-ES, INCORPORADA POR SICOOB SUL SERRANO

RELATOR: JOÃO BATISTA DE MORAES

BASE LEGAL DA IMPUTAÇÃO : art. 44 (parágrafo 4º para as pessoas físicas) da Lei n. 4.595, de 1964, item IX da Resolução n. 1.559, de 22 de dezembro de 1988, com redação dada pelo art. 1º. da Resolução n. 3.258, de 28 de janeiro de 2005, artigo 25, inciso III, do Regulamento Anexo à Resolução n. 3.140, de 27 de novembro de 2003, artigo 28, inciso II, alínea “a”, do Regulamento anexo à Resolução n. 3.321, de 30 de setembro de 2005, artigo 32, inciso II, alínea “a”, da Resolução n. 3.442, de 28 de fevereiro de 2007, atual art. 36, inciso II, alínea “a”, da Resolução n. 3.859, de 27 de maio de 2010 (irregularidade "a") e, art. 44, parágrafo 4º, da Lei n. 4.595, de 1964, artigos 21, inciso V, e 47, caput, da Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971 e artigo 38 do Estatuto Social, de 18.9.2007 (irregularidade "b").

EMENTA: Recursos voluntários e de ofício. Cooperativa de crédito. Realização de operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco. Descumprimento dos deveres legais e estatutários dos membros do Conselho de Administração de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade. Sucessão por incorporação de Cooperativa. Responsabilidade da sucessora pelas faltas cometidas pela instituição incorporada.

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

1. com relação ao recorrente ARY CÉLIO DE OLIVEIRA, pelo cometimento da infração de realizar operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco, irregularidade “a”, por maioria, com base no voto da Conselheira Adriana Cristina Dullius Britto, dar **provimento parcial** ao recurso, para reduzir 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 de 3 (três) anos para 2 (dois) anos.

Decisão tomada após votação sucessiva entre múltiplas propostas, com base no art. 27 do RICRSFN, registrando-se:

Votaram originalmente pela aplicação da penalidade de 1 (um) ano de inabilitação os Conselheiros João Batista de Moraes, Relator, e Flávio Maia Fernandes dos Santos; pela aplicação da penalidade de 2 (dois) anos de inabilitação os Conselheiros Sérgio Cipriano dos Santos e Ana Maria Melo Netto Oliveira, acompanhando a divergência inaugurada pela Conselheira Adriana Cristina Dullius Britto; e pelo desprovimento do recurso, com manutenção da penalidade de 3 (três) anos de inabilitação, os Conselheiros Antonio Augusto de Sá Freire Filho e Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, acompanhando a divergência inaugurada pelo Conselheiro Arnaldo Penteado Laudísio.

Confrontando-se as propostas de aplicação de penalidade de 1 (um) e 2 (dois) anos de inabilitação, votaram pela primeira os Conselheiros João Batista de Moraes e Flávio Maia Fernandes dos Santos; e, pela segunda, os Conselheiros Adriana Cristina Dullius Britto, Sérgio Cipriano dos Santos, Ana Maria Melo Netto Oliveira, Arnaldo Penteado Laudísio, Antonio Augusto de Sá Freire Filho e Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, prevalecendo a segunda.

Confrontando-se as propostas de aplicação de penalidade de 2 (dois) e de 3 (três) anos de inabilitação, votaram pela primeira os Conselheiros João Batista de Moraes, Flávio Maia Fernandes dos Santos, Adriana Cristina Dullius Britto, Sérgio Cipriano dos Santos e Ana Maria Melo Netto Oliveira; e, pela segunda, os Conselheiros Arnaldo Penteado Laudísio, Antonio Augusto de Sá Freire Filho e Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, prevalecendo a primeira.

2. com relação ao recorrente CARLO FORNAZIER, pelo cometimento da infração de realizar operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco, irregularidade “a”, por maioria, com base no voto da Conselheira Adriana Cristina Dullius Britto, **negar provimento** ao recurso para manter 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 por 2 (dois) anos, vencidos os Conselheiros João Batista de Moraes e Flávio Maia Fernandes dos Santos, que votaram pela redução do prazo de inabilitação para 1 (um) ano;
3. com relação ao recorrente ILSON XAVIER BOZI, pelo cometimento da infração de realizar operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco, irregularidade “a”, por maioria, com base no voto da Conselheira Adriana Cristina Dullius Britto, dar **provimento parcial** ao recurso, para reduzir 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 de 5 (cinco) anos para 2 (dois) anos.

Decisão tomada após votação sucessiva entre múltiplas propostas, com base no art. 27 do RICRSFN, registrando-se:

Votaram originalmente pela aplicação da penalidade de 1 (um) ano de inabilitação os Conselheiros João Batista de Moraes, Relator, e Flávio Maia Fernandes dos Santos; pela aplicação da penalidade de 2 (dois) anos de inabilitação os Conselheiros Sérgio Cipriano dos Santos e Ana Maria Melo Netto Oliveira, acompanhando a divergência inaugurada pela Conselheira Adriana Cristina Dullius Britto; e pelo desprovimento do recurso, com manutenção da penalidade de 5 (cinco) anos de inabilitação, os Conselheiros Antonio Augusto de Sá Freire Filho e Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, acompanhando a divergência inaugurada pelo Conselheiro Arnaldo Penteado Laudísio.

Confrontando-se as propostas de aplicação de penalidade de 1 (um) e 2 (dois) anos de inabilitação,

votaram pela primeira os Conselheiros João Batista de Moraes e Flávio Maia Fernandes dos Santos; e, pela segunda, os Conselheiros Adriana Cristina Dullius Britto, Sérgio Cipriano dos Santos, Ana Maria Melo Netto Oliveira, Arnaldo Penteado Laudísio, Antonio Augusto de Sá Freire Filho e Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, prevalecendo a segunda.

Confrontando-se as propostas de aplicação de penalidade de 2 (dois) e de 5 (cinco) anos de inabilitação, votaram pela primeira os Conselheiros João Batista de Moraes, Flávio Maia Fernandes dos Santos, Adriana Cristina Dullius Britto, Sérgio Cipriano dos Santos e Ana Maria Melo Netto Oliveira; e, pela segunda, os Conselheiros Arnaldo Penteado Laudísio, Antonio Augusto de Sá Freire Filho e Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, prevalecendo a primeira.

4. com relação ao recorrente ESTANISLAU VENTORIM, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários dos membros do Conselho de Administração de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, irregularidade “b”, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **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 1 (um) ano;
5. com relação ao recorrente JERSON ANTÔNIO PICOLI, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários dos membros do Conselho de Administração de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, irregularidade “b”, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **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 1 (um) ano;
6. com relação ao recorrente JOSÉ ANTONIO LOPES, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários dos membros do Conselho de Administração de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, irregularidade “b”, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **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 1 (um) ano;
7. com relação ao recorrente JOSÉ ANTONIO PUPIM, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários dos membros do Conselho de Administração de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, irregularidade “b”, **negar provimento ao recurso**, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, 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 1 (um) ano;
8. com relação ao recorrente SEBASTIÃO LEONARDO DA SILVEIRA, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários dos membros do Conselho de Administração de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, irregularidade “b”, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **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 1 (um) ano;
9. com relação ao recorrente VINICIUS LINO VENTORIM, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários dos membros do Conselho de Administração de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, irregularidade “b”, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **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 1 (um) ano;
10. com relação à COOPERATIVA DE CRÉDITO SUL SERRANA DO ESPÍRITO SANTO – SICOOB SUL SERRANO, sucessora, por incorporação, da COOPERATIVA DE CRÉDITO DOS EMPRESÁRIOS DA GRANDE VITÓRIA – ES – SICOOB METROPOLITANO ES, pelo cometimento da infração de realizar operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco, irregularidade “a”, por maioria, nos termos do voto da Conselheira Adriana Cristina Dullius Britto, **dar provimento** ao recurso de ofício, convertendo a decisão originária de

arquivamento em penalidade de multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), vencidos os Conselheiros João Batista de Moraes, que votou pela conversão do arquivamento em penalidade de advertência, e Flávio Maia Fernandes dos Santos, que votou pelo desprovimento do recurso.

Participaram do julgamento os Conselheiros João Batista de Moraes, Adriana Cristina Dullius Britto, Flávio Maia Fernandes dos Santos, Sérgio Cipriano dos Santos, 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. Virgílio Porto Linhares Teixeira, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito na forma do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN, manifestando-se oralmente pelo provimento do recurso de ofício.

Brasília, 26 de outubro de 2016.

RELATÓRIO

I - Objeto

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Banco Central do Brasil (“Bacen”), em face de Cooperativa de Crédito Sul Serrana do Espírito Santo – SICOOB Sul Serrano, sucessora por incorporação da Cooperativa de Crédito dos Empresários da Grande Vitória – ES – SICOOB Metropolitano, seus administradores Ilson Xavier Bozi, Carlo Fornazier e Ary Célio de Oliveira, e os membros do Conselho de Administração – Srs. Estanislau Ventrorm, Jerson Antônio Picoli, José Antônio Lopes, José Antônio Pupim, Sebastião Leonardo da Silveira e Vinícius Lino Ventrorm, em razão das irregularidades a seguir descritas, sujeitas as sanções previstas no art. 44 da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

II - Proposta de Instauração de Processo Administrativo

O Bacen acolheu proposta de instauração do presente processo administrativo sancionador em 03.5.2011 (fls. 1351) para apuração das responsabilidades dos administradores e membros do Conselho de Administração da Cooperativa, em virtude de **atos ocorridos no período de julho de 2007 a março de 2009**, no qual se constatou: a) a realização de operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco, o que caracteriza infração grave na condução dos interesses da Cooperativa (irregularidade “a”), por violação ao art. 44, (parágrafo 4º para as pessoas físicas) da Lei n. 4.595, de 1964, item IX da Resolução n. 1.559, de 22 de dezembro de 1988, com redação dada pelo art. 1º da Resolução n. 3.258, de 28 de janeiro de 2005, artigo 25, inciso III, do Regulamento Anexo à Resolução n. 3.140, de 27 de novembro de 2003, artigo 28, inciso II, alínea “a”, do Regulamento anexo à Resolução n. 3.321, de 30 de setembro de 2005, artigo 32, inciso II, alínea “a”, da Resolução n. 3.442, de 28 de fevereiro de 2007, atual art. 36, inciso II, alínea “a”, da Resolução n. 3.859, de 27 de maio de 2010 e, b) o descumprimento dos deveres legais e estatutários do Conselho de Administração, ao qual competia verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, o que também caracteriza infração grave na condução dos interesses da Cooperativa (irregularidade “b”), acarretando violação ao art. 44, parágrafo 4º, da Lei n. 4.595, de 1964, artigos 21, inciso V, e 47, caput, da Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971 e artigo 38 do Estatuto Social, de 18.9.2007.

III - Descrição das Ocorrências

Irregularidade “a”: a administração da Cooperativa realizou operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco, o que caracteriza infração grave na condução dos interesses da Cooperativa, conforme descrição das ocorrências abaixo:

- de julho de 2007 a março de 2009, a Sicoob Metropolitano-ES deferiu e conduziu operações de crédito de valores elevados, considerando seu patrimônio líquido, sem observar os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco recomendados pela boa gestão e segurança operacional.

-na referida peça informativa, apresentada com requintes de detalhes, o Bacen indica a violação dos princípios:a) da garantia, em decorrência da liberação de recursos com deficiências de formalização contratual e de garantias; b) da seletividade, por inadequado preenchimento das propostas de crédito; não apresentação do questionário de Avaliação de Riscos nas concessões de crédito por quantia superior a R\$50 mil, exigido em normas internas; deficiência na documentação cadastral, sem atualização das informações do devedor, sobretudo na concessão de nova operação de crédito e, c) descumprimento de alçadas; extrapolação do limite regulamentar de exposição de risco por cliente, de 15% do PR da Cooperativa e, extrapolação dos limites definidos no Manual de Operação de Crédito (MOC) na exposição de risco por cliente.

- Na amostra de operações que foram realizadas junto a Cooperativa (fls. 2/4 – vol. 1 dos autos), o Bacen considerou os saldos devedores significativos de créditos com elevado nível de provisionamento em 30.9.2009 e operações que extrapolaram o limite regulamentar de exposição a risco por cliente em 30.11.2008. Ficou apurado que em setembro de 2009, os saldos devedores das operações de crédito representavam 28% da carteira de crédito da Cooperativa e 364% do Patrimônio Líquido Ajustado (PLA). Em novembro de 2008, representavam 8% da carteira de crédito e 56% do PLA.

Irregularidade “b”: o Conselho de Administração descumpriu os deveres legais e estatutários de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade, o que caracteriza infração grave na condução dos interesses da Cooperativa, conforme a seguinte descrição:

- As atas de reunião realizadas de junho de 2007 a setembro de 2009, não consignam registros que evidenciassem a intenção dos membros do Conselho em coibir as práticas irregulares verificadas na condução dos negócios da Cooperativa;
- A gestão inadequada levou a sociedade a experimentar significativa redução de seu Patrimônio Líquido (PL) entre os anos de 2007 e 2009, tendo daí resultado na sua incorporação por outra cooperativa de crédito do sistema Sicoob no estado do ES.
- Os membros do Conselho de Administração não tomaram medidas para proteger a Cooperativa, quer mediante convocação da assembleia para tratar da sua situação financeira, ou mesmo de medidas que alterassem os rumos da gestão.

IV - Defesa

Sicoob Sul Serrano, juntamente com os Srs. Ary Célio de Oliveira, Carlo Fornazier, Estanislau Venterim, Ilson Xavier Bozi, Jerson Antônio Picoli, José Antonio Lopes, José Antônio Pupim, Sebastião Leonardo da Silveira e Vinícius Lino Venterim, sustentaram em comum, que as Cooperativas objetivam servir a seus associados, em vez de voltar-se inteiramente ao mercado em busca de lucros e dividendos, como ocorre nas demais instituições financeiras, e que sendo sociedades de pessoas e não de capital, justifica serem tratadas diferenciadamente pelo Banco Central como forma de atender a aplicação do princípio da igualdade; o princípio da diversificação de risco deve ser mitigado porque sofre limitações nos seus negócios, sendo-lhe vedado operar com não associados; a intimação para se defender no processo administrativo sancionador não delimitou com exatidão a relação entre os fatos cometidos e as normas desrespeitadas; a classificação da infração como grave decorreu de decisão arbitrária, pois não houve, por parte da Administração, uma análise formal e material do caso; não ficou demonstrado que a Cooperativa soçobrou em virtude dos fatos que lhe foram atribuídos; os Conselheiros teriam adotado providências na tentativa de transpor as dificuldades da Cooperativa, citando atas de reuniões nas quais teriam demonstrado atendimento aos princípios de seletividade, garantia e diversificação de risco; a situação da Cooperativa estava fragilizada, e isso impunha a necessidade de realizar operações com valor superior ao seu capital integralizado. Os limites de exposição de risco por cliente previstos no manual interno constituíam uma simples referência para nortear o comportamento da sociedade, mas o seu descumprimento não enseja a aplicação de pena, pois não houvera sido submetido à aprovação em assembleia geral; o regime prudencial simplificado previsto na Resolução n. 3.897, de 2010 deveria ser aceito para adequar a regulamentação à sua realidade operacional, especialmente a partir da sua incorporação pela Sicoob Sul Serrano, garantindo o benefício da lei posterior pela aplicação do princípio da retroatividade benéfica; não houve descumprimento ao princípio de diversificação de risco, pois durante a expansão das atividades a responsabilidade para gerir os negócios foi atribuída a dois funcionários especialmente contratados para esse fim, e tão logo descoberto que eles não cumpriam os normativos foram demitidos, tendo sido constituído um comitê de crédito para analisar as concessões de créditos de forma criteriosa e promover a cobrança dos devedores; a gestão fraudulenta e gestão temerária previstas na Lei 7492, de 1986, requerem a caracterização de dolo para

sua configuração, e isso, em relação aos defendentes, não aconteceu, pois usaram de todos os meios para manter a Cooperativa em situação solvente; a autuação não demonstra o que é de fato irregular nas condutas descritas, como também a capitulação seria inadequada por considerarem que as atas do Conselho de Administração evidenciam que houveram com exatidão no cumprimento de suas obrigações; alegam que exerceram o mandato de boa-fé e que chegaram a abrir mão da remuneração, esperando que isso seja considerado motivo bastante para aplicação do princípio da insignificância, bem como a retroação da norma mais benéfica, no caso a Lei Complementar n. 130, de 2009. Em alegações específicas: a) **Sicoob Sul Serrano** aduziu que, como incorporadora não pode ser responsabilizada por infrações cometidas pela incorporada Sicoob Metropolitano ES, invocando o inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal como reforço de seu argumento; b) **Ary Célio de Oliveira, Carlo Fornazier e Ilson Xavier Bozi**, asseveram que não podem ser responsabilizados pelo fato de serem exercentes de cargos de direção, independente da existência de culpa, havendo necessidade de ser provada a materialidade e a autoria das infrações, e que tinham plena convicção de que fizeram o melhor para a sociedade, adotando as medidas para contornar a situação financeira adversa da Cooperativa e, c) **Estanislau Venterim, Jerson Antônio Picoli, José Antonio Lopes, José Antônio Pupim, Sebastião Leonardo da Silva e Vinícius Lino Venterim**, rebatem o argumento de que não tenham observado as disposições estatutárias; o Bacen não deixa claro a ocorrência de infrações graves e nem que as supostas irregularidades tenham levado a Cooperativa à bancarrota; fazem destaque de algumas atas que, no seu entender, demonstrariam a preocupação em resolver os problemas da Cooperativa e que, as falhas imputadas na intimação são meramente formais, sem que tivessem sido violados os princípios da garantia e de seletividade, na medida em que, apuradas as dívidas, os associados foram acionados em cobranças judicial e extrajudicial que se revelaram exitosas.

V - Decisão de 1ª Instância

A autoridade administrativa afastou a alegada violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, afirmando que a capitulação se completou com a descrição dos fatos e indicação dos procedimentos tidos por irregulares nas operações descritas no libelo, esclarecendo que a Resolução n. 1.559, de 1988, não faz distinção entre irregularidades praticadas por Cooperativas de Crédito e as demais instituições financeiras.

A título de suporte para a resolução de mérito, a decisão recorrida assinala que o artigo 44 da Lei 4.595, de 1964, apresenta natureza de tipificação aberta, semelhante às normas em branco, cabendo à autoridade julgadora fazer-lhe a integração segundo o poder discricionário que lhe é concedido por lei; o ilícito sancionado pelo art. 44, parágrafo 4º, da Lei n. 4.595, de 1964, tem como atributo a lesão praticada à instituição ou ao mercado, que pode ser tanto efetiva quanto potencial, nada impedindo que eventualmente se reconheça a existência de infração grave; as normas de direito econômico se submetem ao princípio da ultratividade, aplicando-se a norma vigente no momento de cometimento das irregularidades; a incorporação da Sicoob Metropolitano ES pela Sicoob Sul Serrano ocorreu antes da instauração do processo administrativo sancionador e após a prática da infração pela incorporada, afastando por esse motivo a responsabilização da incorporadora; os atos e atribuições previstos no estatuto são indelegáveis, cabendo à administração acompanhar as atividades da instituição e fazer a diligente supervisão dos atos de seus subordinados; as irregularidades em exame constituem atos de mera conduta, prescindindo de considerações a respeito da intenção do agente ou demonstração de prejuízos.

Na apreciação dos fatos relacionados com a irregularidade “a”, a douda decisão recorrida, a partir do item 14.1, fls. 2899 e até o item 15, fls. 2909 verso, faz uma enumeração das operações de crédito que se encontram devidamente documentadas nos autos. No exame desses elementos de prova, a autoridade administrativa “a quo” deu-se por convencida de que a administração da Cooperativa não observou aspectos básicos de boa gestão operacional, considerando: os valores das operações em relação à capacidade econômico-financeira dos tomadores do crédito; a extrapolação do limite de diversificação de risco por cliente, contratando e liberando empréstimos sem observância das regulamentações vigentes, em desacordo com as políticas de crédito previstas em seus normativos internos, como o MOC. Por isso, entendeu que a infração é de natureza grave, na medida em que as operações se deram de forma continuada com envolvimento de montantes significativos acarretando prejuízos à Cooperativa, a qual sofreu depreciação patrimonial e teve que ser incorporada por outra cooperativa de crédito do sistema Sicoob.

Em relação à irregularidade “b”, a r. decisão recorrida tece apreciações a partir do item 16 de fls. 2909 e prossegue até o item 21 de fls. 2911 verso, apresentando um repertório das atas elaboradas no período dos fatos abrangidos pelo processo administrativo sancionador. Como elementos de motivação, colaciona que não há em nenhuma das atas qualquer manifestação de conselheiros no sentido de cumprir suas obrigações legais e estatutárias de verificação do desenvolvimento das operações e atividades em geral e de acompanhamento periódico do estado econômico-financeiro da sociedade. Nenhum ato foi praticado no sentido de coibir a

execução de operações em desrespeito aos princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco, o que desatende o disposto no artigo 38 do Estatuto Social de fls. 2313/2335. As irregularidades ocorreram no período de julho de 2007 e março de 2009, e a despeito da gravidade dos fatos, não há registro da ação dos conselheiros no sentido de proteger a Cooperativa. As falhas não se referem a meras formalidades, mas de descumprimento de obrigações fundamentais dos Conselheiros.

A r. decisão recorrida, tomando de espeque que a Cooperativa realizou operações de crédito em desacordo com os princípios de garantia, seletividade e diversificação de risco (irregularidade “a”) e que houve descumprimento dos deveres legais e estatutários do Conselho de Administração, de verificar o desenvolvimento das operações e atividades em geral e de verificar periodicamente o estado econômico-financeiro da sociedade (irregularidade “b”), aplicou as seguintes penalidades:

- INABILITAÇÃO para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com fundamento no parágrafo 4º do artigo 44 da Lei n. 4.595, de 1964, pelos seguintes prazos:

- 5 (cinco) anos ao Sr. Ilson Xavier Bozi, pela irregularidade “a”;

- 3 (três) anos ao Sr. Ary Célio de Oliveira, pela irregularidade “a”;

- 2 (dois) anos ao Sr. Carlo Fornazier, pela irregularidade “a”;

- 1 (um) ano aos Srs. Estanislau Ventorim, Jerson Antônio Picoli, José Antônio Lopes, José Antônio Pupim, Sebastião Leonardo da Silveira e Vinícius Lino Ventorim, pela irregularidade “b”.

O processo foi arquivado em relação à Cooperativa de Crédito Sul Serrana do Espírito Santo – Sicoob Sul Serrano, com fundamento no artigo 5º, inciso XLV da Constituição Federal, porque a incorporação da Sicoob Metropolitano ES ocorreu antes da instauração do processo administrativo e após a prática da infração pela incorporada, e nessa parte, recorreu de ofício para esse Col. Conselho.

VI - Recursos

Intimados da r. decisão às fls. 2935, os acusados protocolaram tempestivamente recurso voluntário em duas peças processuais que foram acostadas às fls. 2943/2970 e 2971/2995, nas quais repetem os fundamentos das defesas que apresentaram anteriormente.

- Da primeira peça fazem parte os membros do Conselho de Administração, Srs. **JOSÉ ANTONIO LOPES, JOSÉ ANTONIO PUPIM, SEBASTIÃO LEONARDO DA SILVEIRA, VINÍCIUS LINO VENTORIM, ESTANISLAU VENTORIM e JERSON ANTÔNIO PÍCOLI**. Nela, aduzem que:

- . não agiram de forma contrária aos interesses da sociedade e, embora correndo riscos calculados, não mediram esforços para salvar o empreendimento;

- . inexistia nexo entre os fundamentos legais tido como descumpridos e os fatos narrados na peça acusatória, configurando a seu ver violação ao princípio da legalidade previsto no inciso II do artigo 5º. da Constituição Federal;

- . a decisão não está motivada com a explicitação do fundamento normativo e o fundamento fático, carecendo de informações sobre as razões técnicas e jurídicas que lhe serviram de base;

- . o Bacen dispunha de informações repassadas mensalmente pela Cooperativa, e poderia, em relação a elas, ter assinalado prazos para a devida correção, já que era sabedor que não dispunham de destreza nos assuntos relacionados com suas responsabilidades;

- . os fatos atribuídos no libelo não estão comprovados nos autos, mesmo porque, os membros do Conselho de Administração não foram omissos, na medida que determinaram a adoção das devidas providências para a recuperação dos créditos;

- . a responsabilidade não pode ser aferida objetivamente, sem a comprovação da culpa, sendo que para uma condenação as condutas têm que ser individualmente examinadas, buscando identificar se houve a pretensão de causar dano;

- . apesar de equivalentes às instituições financeiras, as Cooperativas de Crédito atuam como uma alternativa a instituição convencional, praticando juros menores e prazos mais longos, constituindo sociedades de pessoas e não de capital;

- . o conteúdo prescriptivo da Resolução 1.559, de 1988, teria sido substancialmente modificado pela Resolução

3.258, de 28 de janeiro de 2005, permitindo, tal como declarado no inciso IX, a renovação de empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior, deixando de haver motivo para o referido enquadramento;

. no julgamento do caso devem ser preservados e aplicados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sempre levando em consideração tratar-se de atos ocorridos numa Cooperativa de Crédito, de atuação limitada, que não guardam similaridade com as instituições financeiras em geral;

. as atas das reuniões do Conselho de Administração não contém qualquer elemento que comprove que os seus membros não realizaram suas atividades conforme os prescritivos legais ou estatutários, ressaltando que sempre agiram de boa-fé;

. entendem que não praticaram atos que tivessem produzido potencial lesivo aos interesses da Cooperativa, e que, com base nos princípios da legalidade e da insignificância, afigura-se mais consentânea com a realidade dos autos a pena de advertência;

. requereram a anulação da decisão recorrida com a absolvição dos recorrentes.

- Na segunda peça processual, os diretores responsáveis pela administração da Cooperativa – Srs. **ILSON XAVIER BOZI, CARLO FORNAZIER e ARY CÉLIO DE OLIVEIRA**, na mesma linha do arrazoado dos demais recorrentes, requerem a anulação da decisão recorrida, por suposta violação do inciso IX do artigo 93 da Constituição Federal, e também do artigo 2º, parágrafo único, da Lei n. 9.784/99, alegando que ela fere os princípios da fundamentação, motivação e legalidade, alegando ainda, que:

. não teriam sido analisadas as razões da defesa, fato que tornaria a prestação administrativa incompleta;

. faltou motivação com explicitação do fundamento normativo e fundamento fático da decisão, com a apresentação das razões técnicas e jurídicas que a embasaram;

. assentam que uma Cooperativa não pode ser administrada por pessoas que sejam estranhas ao quadro associativo, gerando uma profunda desigualdade se comparado ao que acontece nas outras instituições financeiras. Os administradores tinham pouca experiência em suas funções, fato que era do conhecimento do Bacen que dispunha de informações mensalmente enviadas pela Cooperativa, mas que não deu oportunidade para que as falhas fossem corrigidas;

. adotaram as providências administrativas e judiciais para recuperação dos valores emprestados, incluindo aquelas operações lançadas em prejuízos, as quais também estão sendo cobradas;

. a responsabilização deve decorrer de ato individual e baseada na culpa, perquirindo-se a vontade do agente e a verdade material;

. não se deve aplicar às Cooperativas de Crédito o mesmo tratamento dado às demais Instituições financeiras, pois não são sociedades de capital, apenas de pessoas;

- as cooperativas têm atuação limitada no campo financeiro, não operam no crédito imobiliário, nas operações de câmbio, e por essa razão não possuem poder de alavancagem operacional semelhante aos bancos;

- entendem que a partir da Resolução 3.258, de 2005, o inciso IX da Resolução 1.559, de 1988, deixou de constituir motivo para o enquadramento pretendido pela autoridade administrativa;

- a maioria dos instrumentos representativos das operações de crédito estão conforme os regramentos fixados em normativos da Cooperativa, tinham pouca experiência na administração da sociedade e tendo agido de boa-fé, é de ser aplicado o princípio da insignificância diante da ausência de potencial lesivo de seus atos;

- mesmo que se entenda pela ocorrência das irregularidades, requerem a convalidação da pena aplicada em advertência, ressaltando que dois diretores que foram apenados já estão há muito tempo afastados das funções, e que os recorrentes Ilson Xavier Bozi e Ary Célio de Oliveira sofreram a imposição de penas por tempo maior que o dos efetivos mandatos

Após a subida dos autos a este Col. Conselho, os recorrentes apresentaram **alegações finais**, nas quais reafirmam que a decisão recorrida não observou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois poderia, simplesmente, ter assinado prazo de 30 dias para apresentação de esclarecimentos ou regularização, dispensando a instauração do processo administrativo, mesmo porque os recorrentes são primários em relação a inexistência de processos administrativos anteriores. Consideram ser descabida atribuição de responsabilidade coletiva e solidária e, particularmente em relação aos membros do Conselho de Administração, somente poderiam ser responsabilizados pelos negócios jurídicos sobre os quais tivessem deliberado ou sobre atos de administração que tivessem sido trazidos ao seu conhecimento, mesmo assim, com a indispensável subjetivação

das condutas. Os normativos implicados não mencionam que a eventual não observância de seus dispositivos seria considerada infração de natureza grave, registrando que os preceptivos do DL 448/69 não se fizeram presentes na conduta dos recorrentes, porquanto não praticaram atos que afrontassem a saúde da instituição e do sistema financeiro em geral. Posto isso, reiteraram os fundamentos de suas razões recursais.

VII - Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Baseado no que dispõe o Decreto n. 8.652, de 28 de janeiro de 2016, e no novo Regimento Interno do CRSFN, publicado em 29.2.16, a Il. PGFN comunica que opinará por escrito em recurso ou pedido de revisão quando houver solicitação formal de um dos seus Conselheiros.

É o relatório.

João Batista de Moraes - Conselheiro Relator.

VOTO DO RELATOR

O processo foi instruído com exuberante documentação, a qual comprova a prática das infrações que foram atribuídas à administração da Cooperativa e membros de seu Conselho de Administração.

Os acusados exercitaram seu direito de defesa, mas não conseguiram infirmar a acusação de terem praticado as irregularidades “a” e “b”, tal como estão descritas no relatório deste acórdão.

Ficou demonstrada a prática pelos administradores da Cooperativa das infrações imbricadas no libelo. De sua parte, os membros do Conselho de Administração também se omitiram de criar normas propositivas que impusessem a criação de controles eficazes para garantir a supervisão dos atos da Diretoria.

A consequência do que aconteceu foi que o Patrimônio da Cooperativa sofreu vertiginosa queda no período de apuração dos fatos, fruto dos desajustes na concessão de operações de crédito ruínas para seus associados, configurando destarte infrações de natureza grave, mesmo porque, teria a sociedade sido levada a bancarrota se não tivesse havido sua incorporação por outra Cooperativa. Vale destacar que as modificações introduzidas na Resolução 1.559, de 1988 pela Resolução 3.258, de 28 de janeiro de 2005, não têm a dimensão pugnada pelos recorrentes, pois não concedeu um salvo conduto que legitimasse as práticas nocivas na condução dos negócios da Cooperativa; antes reforçou a necessidade de existirem políticas responsáveis de concessão de créditos.

Não é verdade que a r.decisão recorrida tenha se omitido de aferir a responsabilidade individual dos recorrentes. A conduta de cada um deles, seja como Diretor/Administrador ou membro do Conselho de Administração, foi esmiuçada no cotejo entre os fatos implicados e as disposições legais e estatutárias, não restando dúvida de que estão cabal e suficientemente comprovadas a autoria e materialidade das infrações atribuídas aos recorrentes.

Se, por um lado, o cometimento das infrações emerge facilmente do conjunto probatório dos autos, tenho que a dosimetria das penas merece ser revisitada para garantir um julgamento equilibrado e justo.

É cediço que as Cooperativas de Crédito são equiparáveis às instituições financeiras, mas delas se diferenciam bastante, a começar pela natureza da sua sociedade que é de pessoas e não de capital. Os membros que a compõem são cooperados, sendo em seu benefício que elas atuam.

São profissionais que, como aduzido pelos recorrentes, não têm a experiência daqueles que militam junto aos bancos, sendo em sua maioria pessoas simples dispostas a prestar auxílio à sua comunidade de classe, e que por isso, não dispõem de formação vocacionada para atuar no ambiente financeiro.

No caso dos autos, diferentemente de situações que comumente pululam na esfera de atuação deste Col. Conselho, entre as quais, apenas para exemplificar, encontram-se empréstimos concedidos irregularmente para

não associados, temos aqui o caso de uma Cooperativa com pouco tempo de atividade, que efetivamente praticou a concessão de operações de crédito com desatenção aos princípios das boas práticas bancárias, em razão de omissões e atos culposos praticados, porém, por pessoas neófitas com diminuta experiência no segmento, tal como propriamente admitido nas razões recursais

O fortalecimento do cooperativismo de crédito, tão essencial para aqueles que não dispõem de acesso aos Bancos, requer de nós a compreensão das dificuldades de apreensão das técnicas por seus operadores, hospedados que se encontram numa escala inferior do conhecimento e da maturidade negocial. Esse é o caso dos recorrentes, pertencentes a uma Cooperativa que, como visto, teve uma duração efêmera nas mãos de seus primitivos associados.

Apenas divirjo em relação a r. decisão recorrida no tocante a absolvição da Sicoob Metropolitano ES, incorporada pela Cooperativa de Crédito Sul Serrana do Espírito Santo - Sicoob Sul Serrano, por entender que a sucessora deve responder pelas faltas cometidas pela instituição incorporada. Assim, considero passível de advertência a conduta infratora da Cooperativa, e nesse passo, atribuo-lhe a referida sanção.

Com estes esclarecimentos e atento aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, dou provimento parcial aos recursos voluntários dos recorrentes que exerceram mandato na diretoria da Cooperativa, negando todavia provimento ao recurso dos Conselheiros, aos quais ficam mantidas as penas assinaladas pela r. decisão recorrida, eis que se mostram consentâneas com a natureza grave das infrações. No quadro geral, as penas ficam assim definidas:

- INABILITAÇÃO para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com fulcro no parágrafo 4º. do art. 44 da Lei n. 4.595, de 1964, pelos seguintes prazos:

- . 1 (um) ano ao Sr. Ilson Xavier Bozi, pela irregularidade “a”;
- 1 (um) ano ao Sr. Ary Célio de Oliveira, pela irregularidade “a”;
- 1 (um) ano ao Sr. Carlo Fornazier, pela irregularidade “a”;
- 1 (um) ano ao Sr. Estanislau Ventorim, pela irregularidade “b”;
- 1 (um) ano ao Sr. Jerson Antônio Picoli, pela irregularidade “b”;
- 1 (um) ano ao Sr. José Antonio Lopes, pela irregularidade “b”;
- 1 (um) ano ao Sr. José Antonio Pupim, pela irregularidade “b”;
- 1 (um) ano ao Sr. Sebastião Leonardo da Silveira, pela irregularidade “b” e,
- 1 (um) ano ao Sr. Vinícius Lino Ventorim, pela irregularidade “b”.

Dou provimento ao recurso de ofício, fixando a pena de advertência à Cooperativa de Crédito Sul Serrana do Espírito Santo – Sicoob Sul Serrano, pelas irregularidades “a” e “b”.

É como voto.

João Batista de Moraes – Conselheiro Relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA CONSELHEIRA ADRIANA CRISTINA DULLIUS BRITTO

1) Acolho integralmente os argumentos do Conselheiro Relator quanto à materialidade e à autoria das infrações.

2) Divirjo, contudo, quanto à aplicação das penalidades.

3) Inicialmente, discordo do fato de que poderia ser considerado como atenuante da pena o fato de que os administradores, sejam eles conselheiros ou diretores, não tivessem o preparo técnico necessário para o exercício do cargo. Ora, estamos tratando do exercício de uma função de grande relevância, que tem como objetivo a gestão de recursos alheios; dada a importância da atuação, o indivíduo, no caso de não ter os conhecimentos

técnicos necessários, não deveria aceitar o convite para o exercício de um cargo de gestão de instituição financeira.

4) Assim, mesmo em cooperativas de menor porte o administrador deve ter conhecimentos suficientes para o exercício de suas atribuições, pois está gerindo recursos de terceiros.

5) Quanto ao enquadramento da penalidade no art. 44 da Lei 4.595/64, reitero entendimento consolidado neste Conselho[1] de que não há qualquer irregularidade do enquadramento das condutas imputadas aos recorrentes como infração grave, pois se trata de cláusula geral presente em norma de tipicidade aberta. O mesmo posicionamento pode ser conferido no parecer proferido pelo R. Procurador da Fazenda Nacional Euler Barros Ferreira Lopes no Recurso nº 11843, utilizado também em minha fundamentação quando da apreciação do Recurso nº 13596. Alinho-me, pois, ao posicionamento já adotado pelo BACEN no sentido de que a conceituação de falta grave é delimitada pelo poder discricionário que lhe foi conferido, estando as infrações analisadas devidamente enquadradas neste conceito.

6) Da mesma forma, concordo com o argumento de que os dispositivos regulamentares editados com base nas disposições da Lei n.º 4.595/64 a ela se integram, razão pela qual não vejo irregularidade na utilização do art. 44 e seus parágrafos como critérios de aplicação das penalidades no presente caso, que versa acerca de infrações praticadas por cooperativa e seus administradores.

7) Quanto aos critérios para a fixação da pena, ainda que se trate de cooperativa de menor porte, foram apontadas diversas irregularidades cadastrais distintas, de significativa gravidade. Concordo que a penalidade imposta pela Autarquia Reguladora foi mais rigorosa do que entendo adequada para ilícitos desta natureza, mas considero a penalidade de inabilitação de 1 (um) ano, fixada pelo relator, excessivamente branda. Em face disso, entendo que os diretores ARY CÉLIO DE OLIVEIRA e ILSON XAVIER BOZI devem ser punidos com a penalidade de 2 (dois) anos de inabilitação, idêntica à do diretor CARLO FORNAZIER. Concordo, todavia, com a manutenção da pena de inabilitação aos conselheiros pelo prazo de um ano, como proposto pelo relator.

8) Assim, conheço os recursos voluntários e dou parcial provimento aos recursos dos diretores ARY CÉLIO DE OLIVEIRA e ILSON XAVIER BOZI.

9) De outra feita, dou provimento ao recurso de ofício nos termos propostos pelo relator. Divirjo, contudo, da penalidade aplicada, uma vez que, considerando a gravidade das infrações descritas, entendo que a penalidade de advertência não cumpriria seu caráter educativo e punitivo; deve, portanto, ser fixada a penalidade de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

É o voto.

Adriana Cristina Dullius Britto – Conselheira.

[1] Menciono, por oportuno, que acolhi expressamente este entendimento nos recursos 13.308 e 13.523, julgados na 391ª Sessão.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Presidente**, em 05/04/2017, às 10:48, 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 **Adriana Cristina Dullius Britto, Conselheiro**, em 05/04/2017, às 10:50, 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 **João Batista de Moraes, Conselheiro Relator**, em 06/04/2017, às 11:17, 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 **0015113** e o código CRC **6D58E2E3**.

Referência: Processo nº 10372.000059/2016-07

SEI nº 0008030