



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

391ª Sessão

Recurso 13523

Processo 10372.000578/2016-67

Processo na primeira instância BCB 1101504409

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: COOPERATIVA DE ECONOMIA E CRÉDITO MÚTUO DOS MÉDICOS E DEMAIS PROFISSIONAIS DA SAÚDE DO VALE DAS ANTAS LTDA. - UNICRED VALE DAS ANTAS

ANDRÉA MOURA GOMES

ANTONIO CARLOS VENTURA DA SILVA

CELSON LUIZ PALUDO

DÉLCIO LUIZ DAL PRÁ

ÉDIO FONTANA Ê

NIO LUÍS MASSOLINI

ENIO ZORTÉA

JÚLIO ROMEU FERREIRA

MIGUEL ÂNGELO TOMASETTO

ODOLI LOPES DE BARROS

PAULO HÜFFNER

SELVINO COLTRO

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ADRIANA CRISTINA DULLIUS BRITTO

BASE LEGAL DA IMPUTAÇÃO: Arts. 3º, 4º, inciso I, 6º e 8º da Resolução nº 2.682/1999. Art. 32, inciso II, alínea “a” e §1º, da Resolução nº 3.442/2007, atual art. 36, inciso II, alínea “a” e §1º, da Resolução nº 3.859/2010. Art. 21, inciso V, e art. 56 da Lei nº 5.764/1971. Art. 32, alínea “e”, e art. 41, alínea “a”, do Estatuto Social da Cooperativa.

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS – Cooperativa de Crédito – Geração e distribuição indevidas de sobras – Descumprimento do dever legal e estatutário do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral - Descumprimento do dever legal e estatutário do Conselho Fiscal de exercer assídua e minuciosa vigilância sobre as operações, atividades e serviços da Cooperativa - Irregularidades caracterizadas, inclusive de natureza grave – Recursos conhecidos e desprovidos.

ACÓRDÃO CRSFN 265/2016

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

1. Com relação à recorrente Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Médicos e Demais Profissionais da Saúde do Vale das Antas Ltda. - Unicred Vale das Antas, pelo cometimento da infração de gerar e distribuir sobras indevidas, irregularidade “a”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de MULTA no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais);
2. Com relação à recorrente Andréa Moura Gomes, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho Fiscal de exercer assídua e minuciosa vigilância sobre as operações, atividades e serviços da Cooperativa, irregularidade “c”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano;
3. Com relação ao recorrente Antonio Carlos Ventura da Silva, pelo cometimento da infração de, na qualidade de Diretor Financeiro, gerar e distribuir sobras indevidas, irregularidade “a”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 5 anos;
4. Com relação ao recorrente Celso Luiz Paludo, pelo cometimento da infração de, na qualidade de Diretor Administrativo, gerar e distribuir sobras indevidas, irregularidade “a”, e pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, irregularidade “b”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 3 anos;
5. Com relação ao recorrente Délcio Luiz Dal Prá, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, irregularidade “b”, e pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho Fiscal de exercer assídua e minuciosa vigilância sobre as operações, atividades e serviços da Cooperativa, irregularidade “c”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano;
6. Com relação ao recorrente ÉDIO Fontana, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, irregularidade “b”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano;
7. Com relação ao recorrente Ênio Luís Massolini, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, irregularidade “b”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano;
8. Com relação ao recorrente Enio Zortéa, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho Fiscal de exercer assídua e minuciosa vigilância sobre as operações, atividades e serviços da Cooperativa, irregularidade “c”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano;
9. Com relação ao recorrente Júlio Romeu Ferreira, pelo cometimento da infração de, na qualidade de Diretor Administrativo, gerar e distribuir sobras indevidas, irregularidade “a”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 2 anos;
10. Com relação ao recorrente Miguel Ângelo Tomasetto, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, irregularidade “b”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano;
11. Com relação ao recorrente Odoli Lopes de Barros, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho Fiscal de exercer assídua e minuciosa vigilância sobre as operações, atividades e serviços da Cooperativa, irregularidade “c”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano;
12. Com relação ao recorrente Paulo Hüffner, pelo cometimento da infração de, na qualidade de Diretor Presidente, gerar e distribuir sobras indevidas, irregularidade “a”, **negar provimento** ao

recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 5 anos;

13. Com relação ao recorrente Selvino Coltro, pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, irregularidade “b”, e pelo cometimento da infração de descumprir os deveres legais e estatutários do Conselho Fiscal de exercer assídua e minuciosa vigilância sobre as operações, atividades e serviços da Cooperativa, irregularidade “c”, **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de INABILITAÇÃO pelo prazo de 1 ano.

Participaram do julgamento os conselheiros Adriana Cristina Dullius Britto, André Gustavo Borba Assumpção Haui, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Arnaldo Penteado Laudísio, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Flávio Maia Fernandes dos Santos e Sérgio Cipriano dos Santos. Ausente, justificadamente, a Conselheira Ana Maria Melo Netto Oliveira. Defesa oral realizada pela advogada Dra. Ana Luisa Ulmann Dick em nome de todos os recorrentes. 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 provimento parcial dos recursos voluntários.

Brasília, 31 de maio de 2016.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo sancionador instaurado contra a Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Médicos e Demais Profissionais da Saúde do Vale das Antas Ltda. – Unicred Vale das Antas – CNPJ nº 94.243.839/0001-02 (“Unicred Vale das Antas”), Paulo Hüffner, Júlio Romeu Ferreira, Antônio Carlos Ventura da Silva, Celso Luiz Paludo, Miguel Ângelo Tomasetto, Édio Fontana, Selvino Coltro, Andréa Moura Gomes, Marco Antônio Oyarzabal Dala Riva, Délcio Luiz Dal Prá, Édson Coltro, Olcimar Luís Pelle e Odoli Lopes de Barros, em face da constatação de diversas irregularidades na Unicred Vale das Antas.
2. No Parecer Desuc/GTPAL/Cosup-4-2011/1, de 04.02.2011, (fls. 1/13), o Banco Central apontou a ocorrência das seguintes práticas:

a. Unicred Vale das Antas, Paulo Hüffner, Júlio Romeu Ferreira [1], Antônio Carlos Ventura da Silva e Celso Luiz Paludo [2] foram acusados de, no exercício de seu mandato, gerarem e distribuírem sobras irreais no valor bruto de R\$ 1.267,9 e líquido de R\$ 1.077,7, sendo este último valor distribuído aos seus associados em 2.4.2009, mediante postergação de datas de vencimento de operações de crédito no sistema de controle, sem base em documentação hábil.

Constatou-se que, no exercício de 2008, a Cooperativa deixou de constituir provisão no valor de R\$ 2.777.200,00 (dois milhões, setecentos e setenta e sete mil e duzentos reais) para fazer face ao risco de sua carteira de crédito, decorrente, basicamente, da situação de inadimplência dos seus dois principais clientes, os grupos econômicos liderados pelos cooperados **Ênio Luís Massolini** e **Cédio Bergozza**.

Ainda que, em abril de 2008 a cooperativa tenha classificado as operações de crédito dos cooperados supracitados no nível de risco mais grave, passou, nos meses subsequentes, a reclassificar as supracitadas operações para níveis de risco progressivamente mais atenuados, de maneira que, em dezembro do mesmo ano estas se encontravam classificadas no nível de risco C, para o qual a provisão exigida se reduz a apenas 3% do saldo devedor do cliente.

Tal reclassificação das operações de crédito para níveis de menor risco foi irregular, eis que as parcelas mensais destas operações foram, via de regra, liquidadas com recursos financeiros oriundos de novos empréstimos, financiamentos ou operações de desconto concedidas, ora diretamente aos supranomeados devedores, ora a cooperados integrantes dos respectivos grupos econômicos, que, em seguida, repassavam os valores dos créditos uns para os outros através de transferências entre contas-correntes. Também houve casos em que os valores das parcelas foram simplesmente lançados a débito das contas-correntes dos devedores, gerando **excesso de uso dos limites dos cheques especiais** ou incrementando o excesso já constatado.

Portanto, como não se registraram, no decorrer de 2008, amortizações significativas de operações de Ênio Massolini e de Cédio Bergozza, nem fatos novos relevantes que sinalizassem a diminuição do risco destes clientes, houve violação do art. 8º da Resolução BACEN nº 2.682/99. Além disso, o fato de a acusada não estender a classificação de risco das operações renegociadas para as operações dos demais integrantes dos grupos econômicos constitui infração ao art. 3º da mesma disposição normativa.

Igualmente não foi observado, em relação aos grupos econômicos Massolini e Bergozza, o art. 32, II, alínea “a” e §1º, da Resolução nº 3.442/07 (atual art. 36, II, alínea “a” e §1º da Resolução BACEN nº 3.859/10), que fixa em 15% o limite da exposição da Cooperativa em operações de crédito de um mesmo cliente, mencionando-se que, em 31.12.2008, as operações de crédito do cliente Grupo Massolini totalizaram um valor correspondente a 54% do Patrimônio de Referência da Cooperativa, enquanto as do Grupo Bergozza, 22% do Patrimônio de Referência da Cooperativa.

Em face disso, a Cooperativa e os administradores acima listados teriam infringido o art. 44 da Lei nº 4.595/64 (pessoa jurídica); o art. 44, §4º Lei nº 4.595/64 (pessoas físicas); os arts. 3º, 4º, inciso I, 6º e 8º da Resolução BACEN nº 2.682/99; e o art. 32, II, alínea “a” e §1º, da Resolução nº 3.442/07 (atual art. 36, II, alínea “a” e §1º da Resolução BACEN nº 3.859/10).

b. entre abril e dezembro de 2008, Celso Luiz Paludo[3], Miguel ângelo Tomasetto, Édio Fontana, Selvino Coltro[4], Décio Luiz Dal Prá[5] e Ênio Luís Massolini[6], durante os seus mandatos, descumpriram os deveres legais e estatutários[7] do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, omitindo-se de adotar medidas ou manifestações contrárias aos atos irregulares praticados na Cooperativa no relatados na irregularidade ‘a’. Em face disso, teriam ofendido o art. 44, § 4º, da Lei nº 4.595/64, o art. 21, inciso V, da Lei nº 5.764/71 e no art. 32, alínea “e” do Estatuto Social da Cooperativa; e

c. descumprir os deveres legais e estatutários[8] do Conselho Fiscal de exercer assídua e minuciosa vigilância sobre as operações, atividades e serviços da cooperativa, omitindo-se de adotar medidas ou manifestações contrárias aos atos irregulares praticados na Cooperativa no período de abril de 2008 a dezembro de 2008 (infração ‘a’, *supra*).

Assim sendo, Andréa Moura Gomes, Dêlcio Luiz Dal Prá[9], Selvino Coltro[10], Odoli Lopes de Barros e Ênio Zortea [11] teriam ofendido o disposto no art. 44, §4º, da Lei nº 4.595/64, no art. 56, V, da Lei nº 5.764/71 e no art. 41 do Estatuto Social da Cooperativa.

d. Em face disso, teria ocorrido infração ao disposto no art. 44, §4º, da Lei nº 4.595/64, no art. 56 da Lei nº 5.764/71 e no art. 41, alínea “a” do Estatuto Social da Cooperativa.

IV. Defesa

f. Intimados entre 16.05.2011 e 11.07.2011 (fls. 447/458 e 464), os acusados apresentaram, intempestivamente[12], a defesa das fls. 487/551, alegando, em síntese, que:

- a. foram corretas as classificações de risco das operações de crédito e constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, conforme balanço patrimonial auditado;
- b. o BACEN não teceu qualquer comentário acerca do Cronograma para Recebimentos em 2009, firmado entre a Autarquia, a Unicred Central – RS e a Unicred Vale das Antas, protocolado no próprio BACEN, e onde estavam previstas as reclassificações a medida em que ocorriam amortizações;

- c. as reclassificações efetuadas foram regulares, isso porque ocorreram amortizações significativas programadas no exercício de 2008 em várias operações[13];
- d. houve fatos novos e amortizações significativas, tais como liquidações antecipadas de operações de crédito e pagamento com recursos próprios dos mutuários, o que possibilita a reclassificação para categoria de menor risco;
- e. quanto às operações de Ênio Luís Massolini:
 - 1. o saldo devedor da operação 2006000125 foi quitado antecipadamente em 28.01.2010 com recursos próprios do mutuário, sem aporte de novas liberações por parte da Cooperativa;
 - 2. todas as 6 parcelas da operação 2008000098, de Ênio Luís Massolini, foram pagas, algumas até antecipadamente e, em parte, com recursos próprios do mutuário. Em 31.12.2008, a operação já estava totalmente liquidada;
 - 3. não é apropriado o entendimento do BACEN de que a classificação do saldo da operação 2008000421 no nível C é irregular, sob a alegação de que se tratou de operação de renegociação das operações 2008000098 e 2006000125, uma vez que o art. 8º da Resolução BACEN nº 2.682/99 permite tal operação;
 - 4. A operação 2008000270 já estava liquidada em 28.12.2008.
 - 5. Assim sendo, as operações de Ênio Luís Massolini estavam em dia e as renegociações foram efetivamente cumpridas com regular classificação no nível de risco C;
- f. Andrey Vieites Massolini tinha várias operações de crédito, cujo saldo de 31.12.2008 foi adequadamente classificado no nível de risco C, uma vez que a renegociação é permitida em lei e a cooperativa tinha total segurança em seu pagamento, como efetivamente aconteceu;
- g. a classificação do saldo da operação 2008000456, do Centro Médico Massolini, no nível de risco C foi adequada, uma vez que a renegociação é permitida em lei e a cooperativa tinha total segurança em seu pagamento, como efetivamente aconteceu;
- h. Marta S. dos Santos, conta 8823-4, possuía operações de curtíssimo prazo e que foram liquidadas conforme avençado, tendo sido classificadas em nível de risco B;
- i. a operação de Paulo J. Massolini foi classificada no nível A, tendo em vista a confiança que a cooperativa tinha na liquidação da operação;
- j. o grupo econômico Massolini mantém, além das cotas de capital em caução, garantia real representada pelo imóvel dado em garantia do contrato 200600125, no valor de R\$ 1.893.960,00, totalizando as garantias em R\$ 2.048.354,00;
- k. Quanto às operações de Cédio Bergozza:
 - 1. a operação de nº 2008000046 foi liberada em 26.03.2008 para pagamento em 60 parcelas, mas foi antecipadamente liquidada em 29.8.2008, fato novo que permitiu classificar as operações do associado em nível C;
 - 2. a operação 2008000122 estava com os pagamentos em dia em 31.12.2008 e contava com garantia (alienação fiduciária de um caminhão no valor de R\$ 200.000,00), fatos que por si só justificariam a redução do nível de risco. Mas mais do que isso, o principal fator que levou à classificação da operação como sendo de nível de risco C pela Cooperativa foi a sua reprogramação para pagamento integral em 2009, sendo tanta a segurança desta que a quitação foi concretizada em 30.3.2009;
 - 3. as operações 2008000158 e 2008000414 foram pagas com pequenos atrasos, sendo que a primeira operação foi quitada com recursos próprios do mutuário, fato relevante para a classificação das demais operações de Cedio em nível de risco C;
- l. Fabiano Bergozza era titular duas operações: a) operação 2007000273 foi liberada para pagamento em 60 parcelas, sendo a 14ª parcela paga com recursos próprios do mutuário, fato novo relevante que possibilitou a classificação de risco em C. O contrato era no valor de R\$ 170.000,00 e a garantia era um caminhão no valor de R\$ 192.814,00. A operação foi liquidada em 30.03.2009, conforme avençado; b) a operação 2008000156 foi liberada para pagamento em 60

parcelas e foi paga integralmente 56 meses antes do vencimento, amortização significativa que contribuiu para classificação do cliente no nível C;

- m. A Clinlab Instituto de Pesquisas Clínicas era titular da operação 2008000301, no valor de R\$ 356.000,00, com pagamento previsto em 60 parcelas. O Bacen entende que tal operação deveria ser classificada como risco H, o que não seria razoável, pois houve a realização de uma nova operação para liquidação parcial ou integral de operação anterior, tratando-se, portanto, de renegociação prevista no art. 8º da Resolução nº 2.682/99. Ademais, o fato de terem sido pagas as prestações com pequeno atraso não impede a classificação da operação, garantida pela alienação de um caminhão e de um bi-trem (avaliação de R\$ 235.852,00 e R\$ 167.000,00, respectivamente), em nível de risco B;
- n. todas as operações apontadas pelo BACEN em seu parecer inicial preencheram os requisitos exigidos pelo art. 8º da Resolução BACEN 2.682/99, pois houve amortizações significativas ou fatos novos relevantes que justificaram a mudança de nível de risco;
- o. a renegociação, a composição de dívida, a prorrogação, a novação, a concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral de operação anterior ou qualquer outro tipo de acordo que implique na alteração dos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento originalmente pactuadas, conforme previsto na Resolução 2.682/99, fazem parte da política de crédito da Cooperativa, e sempre que o associado demonstra efetivamente interesse em quitar suas dívidas, a cooperativa continua renegociando esses débitos, pois o interesse não é o de acionar os associados e sim receber os valores devidos para voltar a emprestá-los e assim irrigar a economia local;
- p. se as operações renegociadas quitaram operações anteriores, significativamente amortizadas, não procede a alegação de que o saldo das operações foi indevidamente classificado;
- q. em 31.12.2008, todos os contratos estavam com seus pagamentos em dia, com exceção do nº 2006000125 (parcela que vencia em 28.12.2008 foi paga em 28.1.2009);
- r. havia garantias reais que asseguravam o retorno dos capitais por ela aplicados e o Cronograma para Recebimentos em 2009, protocolado no BACEN;
- s. Em 2009, houve pagamentos, em relação às operações renegociadas, no valor total de R\$ 1.248.156,46 (63,32% do montante da dívida), com recursos próprios e sem novos aportes de crédito;
- t. a classificação dos saldos em 2008 como de menor risco foi convalidada pela auditorias internas de sua entidade supervisora, pela Auditoria Independente e pelas Inspeções Integradas e Verificações Especiais realizadas pelo BACEN, sem nenhuma referência específica;
- u. no balanço do exercício de 2008, as operações de crédito do Grupo Massolini somaram R\$ 2.027,9, com provisão de R\$ 49.000,00 e com garantias reais de R\$ 2.048,3, ou seja, sem risco, ao passo que as do Grupo Bergozza somaram R\$ 815.700,00, provisão de R\$ 17.400,00 e garantias reais de R\$ 809.900,00, também sem risco;
- v. no entendimento dos Conselheiros de Administração, a classificação das operações de 2008 foi correta, pois, com exceção de uma parcela, todas as outras estavam com seus vencimentos em dia. Além disso, o fato de os saldos das operações de crédito serem oriundos de operações renegociadas em nada viola a regulamentação vigente, vide art. 8º da Resolução BACEN nº 2.682/99; e
- w. os Conselheiros Fiscais examinaram o Relatório da Diretoria, o Balanço Patrimonial, as notas explicativas das demonstrações contábeis e o Parecer dos Auditores Independentes, recomendando a aprovação das contas, de acordo com o Parecer do Conselho Fiscal juntado à fl. 71 do presente PAS, tendo cumprido seus deveres legais e estatutários.

III. Decisão

- 4. Após a interposição de sucessivos expedientes pela defesa, respondidos pelo BACEN, foi encerrada a instrução e emitido o PARECER 16/2012- DECAP/GTPAL/COPAD-02, de 2.8.2012 (fls. 609/619), onde foi esclarecido, preliminarmente, que a Autarquia não assinou nem protocolo

nenhum “Cronograma para Recebimentos em 2009”, como afirma a defesa. Assim sendo, tal documento não possui qualquer valor comprobatório de aprovação ou do seu recebimento pelo BACEN. Além disso, os fatos tratados pelo presente feito dizem respeito à falta de provisão entre abril e dezembro de 2008, sendo descabido justificar qualquer irregularidade com um documento que sequer existia à época dos fatos. Mais do que isso, a constituição da provisão tanto em abril quanto em dezembro de 2008 somente poderia ser efetuada com base em informações à época disponíveis. Assim, não se pode justificar a provisão de 2008 com base em evento futuro como uma amortização ocorrida em 2009 ou 2010.

5. Ademais, jamais foi convalidada a classificação dos saldos de 2008 e, justamente em face da irregularidade da reclassificação foi instaurado o processo administrativo sancionador;
6. No que toca a questão das garantias, destacou-se que **as garantias são irrelevante para a classificação de risco após a constatação da inadimplência**. A qualidade das garantias apresentadas poderá influir no eventual sucesso da cobrança, mas isso em nada altera a classificação de risco e, conseqüentemente, a provisão a ser efetuada.
7. Depois da análise das operações dos grupos econômicos Massolini e Bergozza, asseverou-se que:
 - a. o art. 8º, §3º, da Resolução nº 2.682/99 prevê que a concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral de operação de operação anterior é considerada como renegociação. De outra parte, no *caput* do mesmo artigo, prevê que *“a operação objeto de renegociação deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada”*. E, no parágrafo 1º, frisa que a reclassificação para categoria de menor risco somente é admissível *“quando houver amortização significativa da operação ou quando fatos novos relevantes justificarem a mudança do nível de risco”*;
 - b. em abril de 2008, a cooperativa classificou as operações de crédito dos cooperados Ênio Luís Massolini e Cédio Bergozza no nível de risco mais grave, o nível H. Porém, nos meses subsequentes passou a reclassificá-las para níveis de risco progressivamente mais atenuados, de maneira que, em dezembro daquele ano, as mesmas operações se encontravam classificadas no nível de risco C, para o qual a provisão exigida se reduz a apenas 3% do saldo devedor do cliente;
 - c. conforme relatado nas análises das operações, as parcelas mensais das operações foram liquidadas, via de regra, com recursos financeiros oriundos de novos empréstimos, financiamentos ou operações de desconto concedidas. Esses novos empréstimos eram concedidos diretamente aos próprios devedores ou aos cooperados integrantes dos respectivos grupos econômicos, que, em seguida, repassavam os valores dos créditos uns aos outros mediante transferências entre contas. Também houve casos em que os valores das parcelas foram lançados a débito da conta-corrente dos devedores, gerando excesso de uso dos limites dos cheques especiais, ou incrementando o excesso já verificado;
 - d. é fato incontestável que as operações referentes aos clientes Grupo Massolini e Grupo Bergozza foram renegociadas ao longo de 2008. Ao contrário do que afirma a defesa, não houve amortização significativa do salvo devedor, uma vez que os recursos para liquidação das parcelas vencidas eram oriundos de novas operações de créditos concedidas pela cooperativa. Amortizar significa abater parte de uma dívida. Evidentemente, não há que se falar em amortização quando o devedor simplesmente substitui a dívida velha por uma nova junto à mesma instituição;
 - e. as dívidas de Ênio Luís Massolini, que em abril de 2008 totalizaram R\$ 419.100,00, alcançaram o valor de R\$ 432.700,00 em dezembro do mesmo ano. A dívida do Grupo Massolini era de R\$ 1.617.500,00 em abril de 2008 e passou para R\$ 2.027.900,00 em

dezembro do mesmo ano. Por sua vez, as dívidas de Cédio Bergozza, que em abril de 2008 totalizavam R\$ 496.300,00, diminuíram para R\$ 297.700,00 **graças ao endividamento da Clinab Instituto de Pesquisa Ltda.**, que passou de zero para R\$ 351.300,00 nesse período. A dívida do Grupo Bergozza passou de R\$ 841.900,00 para R\$ 815.700,00 nesse mesmo período;

- f. a defesa alega que a renegociação é permitida pela norma e que a cooperativa utiliza o expediente a fim de receber os seus créditos. Contudo, o processo administrativo sancionador foi instaurado porque a **operação renegociada deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada.**
 - g. a Cooperativa não dispensou, às operações em comento, o tratamento previsto no art. 8º da Resolução 2.682/99 para os casos de renegociações de operações de crédito, uma vez que não houve amortização significativa e nem fatos relevantes que justificassem a reclassificação das operações dos clientes Ênio Luís Massolini e Cédio Bergozza;
 - h. além de não estender, para as operações de renegociação, a classificação de risco das operações renegociadas, a cooperativa também deixou de estender a mesma classificação para as operações dos demais integrantes dos grupos econômicos, conforme previsto no art. 3º da supracitada Resolução;
 - i. o descumprimento de ambas as normas de classificação de risco de operações de crédito teve reflexo na constituição da provisão de risco da carteira de crédito, eis que tal provisão é calculada em função da referida classificação, na forma do art. 6º da Resolução 2.682/99, verificando-se, em 30.04.2008 (fl. 616) e 31.12.2008 (fl. 616/616v.), a insuficiência de provisão pela não aplicação do nível de risco H para todos os integrantes dos grupos econômicos;e
 - j. muito embora tenha apurado perdas, a manobra contábil permitiu à cooperativa distribuir aos associados em 2.4.2009 a sobra líquida no valor de R\$ 1.077.700,00.
8. Portanto, o exame da documentação das operações que se encontra nos autos teria demonstrado a ocorrência e a caracterização de irregularidade consubstanciada na geração e distribuição de sobras indevidas mediante a falta de provisão no valor de R\$ 2.777.200,00, configurando, por conseguinte, **infração grave** na condução dos interesses da cooperativa, pelo qual respondem a própria Cooperativa e seus Diretores.
9. Sobre a irregularidade consistente em descumprimento dos deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de verificar o estado econômico-financeiro da sociedade, assim como o desenvolvimento das operações e atividades em geral entendeu-se, após exame das cópias das atas de reunião do Conselho de Administração (fls. 82/90), que não há registro ou menção da adoção de medidas ou manifestações contrárias aos atos irregulares praticados na cooperativa. Contudo, o Estatuto Social da Cooperativa, vigente no período das ocorrências, estabelecia como uma das atribuições do Conselho de Administração, em seu art. 32, alínea “e” (fl. 34): *“verificar o estado econômico-financeiro da UNICRED VALE DAS ANTAS e o desenvolvimento das operações e atividades em geral, através de balancetes da contabilidade e demonstrativos específicos”*.
10. Enfatizou-se, ademais, que os fatos que geraram a instauração deste PAS eram relevantes, pois a geração e distribuição de sobras indevidas decorreu da insuficiência de provisão para as operações que representavam cerca de 37,2% do total da carteira de crédito (referente à irregularidade apontada no parágrafo 16 desta DECISÃO), e ainda tinha, entre seus beneficiários, membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal. Ademais, a alegação da defesa de que eram corretas as reclassificações dos níveis de risco, não apenas corroboraria a acusação, como demonstraria a falta de providências e a concordância dos conselheiros com as irregularidades, razão pela qual se entendeu praticada a ocorrência.

11. Sobre a irregularidade consistente no descumprimento dos deveres legais e estatutários do Conselho Fiscal, o Estatuto Social da Cooperativa dispõe, em seu art. 41, alíneas “a” e “c” (fls. 38/39), que o Conselho Fiscal possui, dentre outros deveres, de “*exercer assídua vigilância sobre as operações, atividades e serviços da cooperativa, inclusive empréstimos, depósitos e documentos contábeis*” e dar conhecimento ao Conselho de Administração das conclusões de seus trabalhos, denunciando a este, à Assembleia Geral ou às autoridades competentes, as irregularidades constatadas, devendo convocar a Assembleia Geral se ocorrerem motivos graves ou urgentes.
12. Contudo, não há registro nas atas das reuniões do Conselho Fiscal (fls. 91/98), de quaisquer providências ou registro da adoção de medidas ou de manifestações contrárias aos atos irregulares praticados na Unicred Vale das Antas. No Relatório de Gestão referente ao exercício de 2008, apresentado pela Diretoria Executiva à Assembleia Geral Ordinária (fls. 57/68), o Conselho Fiscal emitiu parecer recomendando a aprovação das contas (fl. 72). Desse modo, fica evidenciado que os conselheiros se omitiram ante as práticas indevidas, deixando de cumprir com seus deveres legais e estatutários como membros do Conselho Fiscal, restando configurada, assim, a irregularidade a eles imputada.
13. O Banco Central, por meio da DECISÃO 1814/2012-DIORF, de 6 de dezembro de 2012 (fls. 620/629v), acolhendo, em essência, a fundamentação exposta no parecer acima referido, decidiu que a Cooperativa, seus administradores e seus conselheiros fiscais são responsáveis pelas irregularidades a eles impostas, a eles aplicando as seguintes penalidades:
 - a. **inabilitação** para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN, pelos seguintes prazos: (i) 5 anos para Antônio Carlos Ventura da Silva e Paulo Hüffner, pela irregularidade apontada no parágrafo 16 da DECISÃO; (ii) 3 anos à Celso Luiz Paludo, pelas irregularidades apontadas nos parágrafos 16 e 17 da DECISÃO; e (iii) 1 ano para Édio Fontana, Ênio Luís Massolini e Miguel Ângelo Tomasetto pela irregularidade apontada no parágrafo 17 da DECISÃO, Enio Zortéa, Odoli Lopes de Barros e Andréa Moura Gomes pela irregularidade apontada no parágrafo 22 da DECISÃO e Délcio Luiz Dal Prá e Selvino Coltro pelas irregularidades apontadas nos parágrafos 17 e 22 da DECISÃO; e
 - b. **multa**, no valor de R\$ 12.000,00, à Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Médicos e Demais Profissionais da Saúde do Vale das Antas Ltda. – Unicred Vale das Antas, com fulcro no art. 44, §2º, da Lei nº 4.595/64, pela irregularidade apontada no parágrafo 16 da DECISÃO.

IV. Recurso Voluntário

14. Intimada da Decisão em 11.12.2012 (fl. 643), os acusados interpuseram, tempestivamente, recurso voluntário (fls. 645/656), onde, através de seus devidos representantes legais, reiteraram, em essência, os argumentos da manifestação defensiva de fls, pugnando pela reforma da decisão recorrida.

V. Diligências complementares

15. Sob o nº 13.523, o Recurso Voluntário foi autuado em 05.03.2013 e seguiu, nos termos do art. 11 do Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, para exame e manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na mesma data (fl. 755 e 756),

respectivamente, que emitiu o seguiu, nos termos do art. 11 do Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, para exame e manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em 5.3.2013 (fl. 756), que emitiu o PARECER PGFN/CAF/CRSFN/Nº 49/2014, de 10 de abril de 2014 (fls. 779/787), de lavra do Dr. Euler Barros Ferreira Lopes.

16. Na ocasião, opinou-se pela realização de diligência, com a solicitação de esclarecimentos junto ao BACEN, com o que concordou o Conselheiro relator do presente feito, Marcos Davidovich, em 09.05.2014 (fl. 796).
17. Em atendimento, o BACEN encaminhou o PARECER 25/2014-DECAP/GTPAL, de 24.06.2014 (fls. 799/800), onde teceu as seguintes considerações:
 - a. são aplicáveis ao caso os arts. 2º e 8º da Resolução nº 2.682/99;
 - b. o feito trata da apuração e distribuição de sobras indevidas na data-base de 31.12.2008, decorrente da incorreta classificação de risco das operações de crédito, com a consequente constituição de provisão em valor insuficiente para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa;
 - c. as operações do Grupo Massolini objeto do feito datam de 2006 e 2008;
 - d. é fato incontestável que as operações referentes aos clientes do Grupo Massolini foram renegociadas ao longo de 2008. A reclassificação de risco ocorreu em desacordo com a norma pois não houve amortizações significativas de operações ou fatos novos relevante que sinalizassem a diminuição do risco do grupo econômico;
 - e. a defesa informa (fl. 529) que o contrato 2006000125, celebrado em maio de 2006, possuía garantia real de imóvel no valor de R\$ 1.893.960,00. Embora o imóvel conste no contrato como uma das garantias da operação (fl. 563), verifica-se que não há nos autos laudo de avaliação da época (o laudo da fl. 570 data de 23.03.2009) e que não foi feito o registro da hipoteca na matrícula do imóvel. A propósito do valor do imóvel, em uma transação de compra e venda ocorrida em maio de 2006, foi vendido por R\$ 15.000,00, tendo sido avaliado pela Fazenda Municipal, para fins fiscais, em R\$ 19.500,00 (fl. 602). Ademais, conforme consta à fl. 603, tal imóvel esteve hipotecado para o Banco do Brasil S.A. **entre 11.4.2007 e 14.5.2009** e, em contrato celebrado em **13.3.2009** e registro feito em 20.5.2009, foi registrada alienação fiduciária em garantia a favor da cooperativa. Assim, concluiu-se que a garantia em questão não existia para as operações tratadas neste processo, cuja data base é **31.12.2008**.
 - f. A garantia pode excepcionalmente ser levada em consideração para classificar uma determinada operação em nível diverso daquela conferida ao grupo econômico. Neste caso, deve ser considerado o valor da operação, sua natureza, finalidade e características das garantias, particularmente quanto à suficiência e liquidez;
 - g. há nos autos evidências de que as parcelas mensais das operações dos Grupos Massolini e Bergozza foram liquidadas, em geral, com recursos financeiros oriundos de **novos** empréstimos, financiamentos ou operações de desconto concedidas diretamente aos devedores ou a cooperados integrantes destes grupos econômicos, os quais em seguida transferiam os valores dos créditos entre contas bancárias de sua titularidade. Em alguns casos, os valores das parcelas foram lançados a débito das contas dos devedores, comprometendo os limites de cheque especial;
 - h. ainda com todas as renegociações efetuadas ao longo de 2008, o Grupo Massolini teve que fazer um novo contrato de renegociação de dívidas em março de 2009, segundo consta às fls. 602/603;
 - i. por se tratarem de operações renegociadas, nas quais não houve amortização significativa ou fatos novos relevantes, a melhora no nível de risco foi considerada irregular neste parecer;
 - j. ainda que a garantia fosse relativa a um dos contratos celebrados ao longo de 2008, uma

possível melhora na classificação de risco dessa suposta operação não seria possível se considerando a **inexistência de amortizações significativas ou fatos novos relevantes, a incapacidade de pagamento demonstrada pelo Grupo Massolini ao longo de 2008, assim como o nível de endividamento, alto valor da renegociação, discrepância do valor constante no laudo de avaliação daqueles que constam no histórico da matrícula do imóvel e a falta de liquidez da garantia;** e

- k. o limite de exposição de crédito por cliente/grupo econômico leva em consideração somente o salvo devedor e o PR, sendo irrelevante para o cálculo da exposição a existência ou não de garantias nas operações.

VI. Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

18. Retornando o feito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, após intimação da defesa acerca das informações prestadas pelo BACEN (fl. 801), foi emitido o PARECER PGFN/CAF/CRSFN/Nº 23/2016, de 16 de fevereiro de 2016 (fls. 807/818) e de lavra do Dr. Euler Barros Ferreira Lopes.

19. Depois de opinar pelo julgamento do feito em conjunto com o Recurso 13.308 (Pt 0901461875), por se tratar, em períodos subsequentes, da gestão da mesma cooperativa de crédito, além de figurarem alguns dos mesmos administradores, a PGFN afastou, preliminarmente, a ocorrência de prescrição ordinária ou intercorrente, tendo em vista: a) a possibilidade de atração do prazo prescricional penal, tendo em vista a ocorrência de comunicação ao MPF (fls. 1058/1066); b) a ocorrência de sucessivos atos interruptivos da prescrição (art. 2º da Lei n.º 9.873/99); c) não houve paralisação do feito por período superior a três anos.

20. No mérito, colocou-se, em relação à infração ‘a’, que:

21. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a renegociação por desconto de cheques, novos financiamentos ou aditamentos de produção não pode, por si só, ser considerada como irregulares. Conforme determina o art. 8º, §3º, da Resolução 2.686/99, são modalidades de renegociação “(...) a composição da dívida, a prorrogação, a novação, a concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral da operação anterior ou **qualquer tipo de acordo que implique na alteração dos prazos de vencimento ou nas condições originalmente pactuadas**” (grifo nosso)

22. Assim, para se apurar a irregularidade nas operações objeto do presente processo não bastaria simplesmente se afirmar terem sido elas veiculadas por desconto de cheques ou novos financiamentos, por exemplo. A redação do referido art. 8º, § 3º, da Resolução 2.686/99 não permite que se descarte, a priori, qualquer forma específica de renegociação.

23. A comprovação desse “desvirtuamento”, segundo a inicial acusatória, se daria pelo “desvio de finalidade” dessa operações que, apesar de formalizadas como “financiamento de caminhão e bi-trem” (fl 03) ou como “adiantamento de produção” (fls. 04-verso) na verdade teriam se destinado a simples renegociações de operações anteriores.

24. Mas, apesar de possíveis, essas simples renegociações de operações anteriores devem ter inafastáveis repercussões quanto à correspondente classificação de risco. Como bem apontado no item 11 da decisão (fls. 623), **“Ao contrário do que afirma a defesa, não houve amortização significativa do saldo devedor, uma vez que os recursos para liquidação das parcelas vencidas eram oriundos de novas operações de crédito concedidas pela Cooperativa. Amortizar significa abater parte de uma dívida.**

Evidentemente, não há que se falar em amortização quando o saldo devedor do cliente permanece praticamente inalterado junto à instituição”.

(grifos nossos)

Assim, não haveria que se cogitar em amortizações significativas (art. 8º, § 1º da Resolução 2.682/99) aptas a atribuir classificação de risco menor que a das operações originárias (art. 8º, *caput*, da Resolução 2.682/99).

Outro ponto determinante seria a verificação de que, se conforme as garantias apresentadas durante essas renegociações, os riscos das operações teriam sido efetivamente diminuídos, circunstância essa que teria permitido uma provisão menor destas e, por conseguinte, teria permitido a geração e a distribuição de sobras conforme realizado no final de 2008.

(...)

28. Tais dados permitem a visualização de três situações fundamentais:

a) operações para os quais foram apontadas garantias e elas foram consideradas inaptas;

b) operações para os quais foram apontadas garantias e elas não foram analisadas pela acusação;

c) operações para os quais não foram apontadas garantias.

29. O primeiro grupo (operações para os quais foram apontadas garantias e elas foram consideradas inaptas) diz respeito unicamente ao **contrato 2006000125** (Grupo Massolini). O item 19.1.1 da decisão (fl. 624) teve a operação por irregular. Na resposta dada ao pedido de diligência, o Banco Central elencou diversas razões pelas quais a hipoteca apresentada não se apresentava como efetivamente apta a representar uma garantia real no citado contrato (fls. 799-verso): (...)

31. Correta a defesa quando lembra que o registro da hipoteca na matrícula do respectivo imóvel não é formalidade essencial (formalidade *ad solemnitatem* ou *ad substantiam*) a esse negócio, mas sim necessária para que tal garantia real valha perante terceiros. Caso não seja registrada na matrícula do imóvel, tal hipoteca ainda tem eficácia *inter partes*, como bem esclarecido por José Carlos Van Cleef de Almeida Santos e Luís de Carvalho Cascaldi: (...)

32. Também está correta a defesa quando lembra da possibilidade da pluralidade de hipotecas (hipotecas sucessivas), conforme o CC art, 1476. Para tanto se deve observar não só a suficiência do valor do imóvel hipotecado para a garantia de todas as dívidas (como propugnado pela defesa), mas também a prioridade ou antecedência das hipotecas mais antigas sobre as mais novas. (...)

Ou seja, em se tratando de um mesmo imóvel dado em hipoteca de várias operações, a efetividade desse direito real de garantia não estaria garantida pela simples suficiência de seu valor frente às operações afiançadas (que, segundo a defesa, seria demonstrada por laudo de avaliação).

34. Aqui se imporia a prevalência das hipotecas anteriormente gravadas (princípio da prioridade ou antecedência), o que seria controlado pela data do registro dessas hipotecas.

35. Apesar de ainda possuidora de eficácia *inter partes*, esse imóvel dado em garantia a esse contrato de financiamento não teria como ter qualquer eficácia perante as demais hipotecas efetivamente registradas na respectiva matrícula desse mesmo imóvel. Por não constar do registro de imóveis, essa hipoteca oferecida em garantia a esse contrato não teria nem eficácia contra terceiros nem poderia ter qualquer prevalência quanto aos demais direitos reais de garantia efetivamente gravados no correspondente registro de imóveis. Não se trataria, assim, de garantia líquida e suficiente (art. 3º, “*caput*”, “*in fine*” c/c art. 2º, II, da Resolução 2.682/99) que pudesse afrontar a regra geral da atribuição do mesmo

patamar da operação de maior risco (art. 3º, “*caput*”, da Resolução 2.682/99).

36. O segundo grupo (operações para os quais foram apontadas garantias e elas não foram analisadas pela acusação) diz respeito às operações 200800421, 2008000270 e 200800394 (todas em nome de Enio Massolini), 2008000456 (Centro Médico Massolini), 2008000046 e 2008000122 (ambas em nome de Cédio Bergozza), 2007000273 e 2008000156 (ambas em nome de Fabiano Bergozza) e 2008000301 (Clinlab Instituto de Pesquisas Clínicas).

37. Nestas a defesa apresentou garantias, circunscrevendo essa que, em tese, poderia representar uma diminuição do risco daquela operação em decorrência das características dessas garantias, especialmente quanto à suficiência e liquidez delas (art. 3º, “*caput*” “*in fine*” c/c art. 2º, II, da Resolução 2.682/99. A acusação, ao não analisar essa argumentação, não se desincumbiu de seu ônus de motivadamente apontar (Lei 9.784/99, art. 2º, “*caput*” e parágrafo único, VII) os fundamentos (de fato e de direito) pelos quais entendeu que tais operações teriam desrespeitado o dever de que tais operações deveriam ser classificadas no mesmo nível daquela operação de maior risco daquele grupo econômico (art. 3º, “*caput*”, da Resolução 2.682/99). Quanto a esse grupo só restou a violação de que as renegociações devem ter, no mínimo, a mesma classificação de risco da operação original (art. 8º, “*caput*”, da Resolução 2.682/99).

38. Por fim, o terceiro grupo (operações para os quais não foram apontadas garantias) abrange às operações 2008000098 (Enio Massolini), 2008000419 (Andrey Massolini), 2008000158, 2008000414 e 2008000463 (todas em nome de Cédio Bergozza).

39. Nestas foi a defesa que não conseguiu se desincumbir de seu ônus de comprovar que, pelas garantias apresentadas, tais operações poderiam desrespeitar a regra geral de que tais operações deveriam ser classificadas no mesmo nível daquela operação de maior risco daquele grupo econômico (art. 3º, “*caput*”, da Resolução 2.682/99).

21. Quanto às infrações ‘b’ e ‘c’, entendeu-se que deve haver parcial provimento do recurso voluntário no sentido de não ser imputada responsabilização quanto à parcela da irregularidade ‘a’ que foi afastada (parágrafos 36 e 37 do Parecer).

22. Assim sendo, foram identificados motivos de fato e razões de direito, consubstanciados na parcial descaracterização da irregularidade ‘a’ para modificação da decisão recorrida, razão pela qual se opinou pelo parcial provimento dos recursos voluntários.

23. Foram os autos encaminhados a esta Conselheira em 18.02.2016.

É o relatório.

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2016. Adriana Cristina Dullius Britto – Conselheira Relatora.

[1] Diretor Administrativo, cujo mandato iniciou em 14.03.2005 e encerrou em 30.06.2008.

[2] Diretor Administrativo, cujo mandato iniciou em 01.07.2008 e estava em curso no dia 31.12.2008.

[3] Mandato como Conselheiro de Administração iniciou em 14.03.2005 e encerrou em 30.06.2008.

- [4] Mandato como Conselheiro de Administração iniciou em 14.03.2005 e encerrou em 30.06.2008.
- [5] Mandato como Conselheiro de Administração iniciou em 01.07.2008 e estava em curso no dia 31.12.2008.
- [6] Mandato como Conselheiro de Administração iniciou em 01.07.2008 e estava em curso no dia 31.12.2008.
- [7] Art. 32 do Estatuto da Cooperativa.
- [8] Art. 41 do Estatuto Social da Unicred.
- [9] Mandato como Conselheiro Fiscal iniciou em 13.06.2007 e encerrou em 30.06.2008.
- [10] Mandato como Conselheiro Fiscal iniciou em 01.07.2008 e estava em curso em 10.05.2009.
- [11] Mandato como Conselheiro Fiscal iniciou em 01.07.2008 e estava em curso em 10.05.2009.
- [12] De acordo com a manifestação da fl. 468, o prazo adicional deferido à defesa se encerrava em 09.09.2011 (sexta-feira), mas a defesa foi protocolada em 12.09.2011.
- [13] A operação 2006000125, de Ênio Luís Massolini, teve amortização significativa em 20.3.2008 pelo pagamento de 19 parcelas, reduzindo a dívida em 44,46%. Do mesmo modo, a operação 2007000160, de Cédio Bergozza, foi amortizada em 43,86% somente ao mês de março de 2008, sendo as parcelas vincendas em 2009, 2010 e 2011 quitadas integral e antecipadamente em 24.8.2008. Finalmente, as operações 2006000100 e 2007000235 foram pagas nos vencimentos e liquidadas antecipadamente em 26.3.2008 e 27.4.2008
-

VOTO DO RELATOR

1. Analisando a documentação constante dos autos, destaco, preliminarmente, a inocorrência da prescrição, ordinária ou intercorrente, uma vez que os fatos apreciados ocorreram em **2008**, a proposta de instauração do PAS (Parecer Desuc/GTPAL/Cosup-4-2011/1) data de **04.02.2011**, as intimações para apresentação da defesa ocorreram entre **16.05.2011 e 11.07.2011** (fls. 447/458 e 464), o PARECER 16/2012- DECAP/GTPAL/COPAD-02, do BACEN, foi emitido em **02.08.2012** (fls. 609/619), a DECISÃO 1814/2012-DIORF foi prolatada em **06.12.2012** (fls. 620/629v), tendo sido os recorrentes intimados em dezembro de 2012 (fls. 677/684 e 694/698), o PARECER PGFN/CAF/CRSFN/Nº 49/2014 foi prolatado em **10.04.2014** (fls. 779/787), o BACEN prolatou o PARECER 25/2014-DECAP/GTPAL, de **24.06.2014** (fls. 799/800), a PGFN emitiu o PARECER PGFN/CAF/CRSFN/Nº 23/2016 em **16.02.2016** (fls. 807/818) e a pauta de julgamento foi publicada em **19.05.2016**.

2. Quanto às preliminares suscitadas pela defesa, acolho como razões de decidir os fundamentos constantes da Decisão Diorf-2011/0403, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei n.º 9784/99.

3. Não posso me furtar de tratar, ademais, da possibilidade de enquadramento da conduta como falta grave, como prevê o art. 44 da Lei 4595/64. Sobre o ponto, reitero entendimento consolidado neste Conselho de que não há qualquer irregularidade no preenchimento da cláusula geral do que vem a ser “infração grave”, por se tratar de norma de tipicidade aberta. Sobre o tema, trago excerto do parecer proferido pelo R. Procurador da Fazenda Nacional Euler Barros Ferreira Lopes no RECURSO Nº 11843 (Processo Administrativo 0501288484), com a qual concordo integralmente:

8. No mérito, há que restar ressaltado, ainda, no que tange ao princípio da legalidade (e da tipicidade), relativamente ao exercício, pelo Poder Público, de seu poder administrativo sancionador, que a melhor doutrina vem asseverando a possibilidade de aplicação de pena administrativa com base na discricionariedade do administrador.

9. Com efeito, enquanto que no direito penal vigora o princípio da tipicidade cerrada – que encontra expressa previsão tanto na Constituição Federal (art. 5º,

XXIX) quanto no Código Penal (CP art. 3º) – no direito administrativo sancionador vige o princípio da atipicidade ou da tipicidade elástica, como ensina ODETE MEDAUAR (*“Direito Administrativo Moderno”*, São Paulo: RT, 1996, p.132):

“As condutas consideradas infrações devem estar legalmente previstas, ainda que indicadas por fórmulas amplas, sem a tipicidade rígida do Direito Penal, hão de ser adotados parâmetros de objetividade no exercício do poder disciplinar para que não enseje arbítrio e subjetividade”.

10. A Professora Titular de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, chega inclusive a afirmar a existência de um “princípio da atipicidade” em sede de Direito Administrativo (*“Direito Administrativo”*, 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 515, item 14.5.6):

“Ao contrário do direito penal, em que a tipicidade é um dos princípios fundamentais, decorrentes do postulado segundo o qual não há crime sem lei que o preveja (nulum crimen, nulla poena sine lege), no direito administrativo prevalece a atipicidade: são muito poucas as infrações descritas em lei, como ocorre com o abandono de cargo. A maior parte delas fica sujeita à discricionariedade administrativa diante de cada caso concreto; é a autoridade julgadora que vai enquadrar o ilícito como ‘falta grave’, ‘procedimento irregular’, ‘ineficiência no serviço’, ‘incontinência pública’, ou outras infrações previstas de modo indefinido na legislação estatutária. Para esse fim, deve ser levada em consideração a gravidade do ilícito e as consequências para o serviço público.

Por isso mesmo, na punição administrativa, a motivação do ato pela autoridade julgadora assume fundamental relevância, pois é por esta forma que ficará demonstrado o correto enquadramento da falta e a dosagem adequada da pena”.

11. Ademais, não se olvide que a alegada “lacuna” na Lei nº 4.595/64 teria sido inequivocamente preenchida pelo Decreto-Lei nº 448/69, definindo “falta grave”, em seu art. 1º, como o descumprimento de normas legais ou regulamentares que contribua para gerar indisciplina ou para afetar a normalidade do mercado financeiro ou de capitais.

12. Falta ou infração grave, assim, é a conduta irregular que tenha contribuído para gerar indisciplina ou para afetar a normalidade do mercado.

13. 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.

14. Não há reprovação do Administrador que assim age, mormente quando explicita a motivação de quais foram as razões de fato e de direito que o levaram a subsumir a conduta ao tipo aberto.

15. Esta tem sido a orientação desse Conselho de Recursos. Confira-se o ilustrativo precedente, que, pela clareza e precisão, merece ser transcrito (destacado):

*“”Rejeito as preliminares alegadas de nulidade do processo, por suposto defeito de capitulação das ocorrências tidas como irregulares, pois, conforme reiteradas decisões deste Colegiado, espelhadas na doutrina mais abalizada (Odete Medauar, in *Direito Administrativo Moderno*, RT, 1996, pág. 132), o tipo previsto no § 4º do art. 44 da Lei nº 4.595/64 possui natureza aberta.*

Ademais, muito embora considere que essa matéria vem desafiando os melhores esforços empreendidos por este Conselho no sentido de definir os contornos da

conceituação de irregularidade de natureza grave, *ainda assim não vejo como retirar da autoridade de primeiro grau sua competência para avaliar e sopesar a potencialidade lesiva que determinada conduta ou prática possa trazer ou para a instituição ou para a segurança do mercado, com o fim de preservação da disciplina e o adequado funcionamento do sistema financeiro.*

É da avaliação do conjunto de circunstâncias que envolverem a prática tida como indevida e seus efeitos lesivos ao bem jurídico que se extrairá a correta compreensão dos males que a legislação bancária procurou coibir, para indicar a partir de elementos concretos o dimensionamento da ação corretiva nos termos da legislação vigente.

Assim, não acato as alegações de nulidade das intimações ou do processo, por suposta falha de capitulação ou negativa de ampla defesa, inclusive porque, como bem frisou o Procurador da Fazenda Nacional, a conduta foi minuciosamente descrita nas intimações, sendo levada, portanto, ao pleno conhecimento dos indiciados, que assim puderam exercer de forma categórica e inquestionável seu direito de defesa. E esse entendimento encontra-se estribado em decisões reiteradas deste CRSFN.”

(Recurso nº 4856, Rel Conselheiro DANIEL AUGUSTO BORGES DA COSTA, julgado em 28/01/2009, 295ª Sessão)”

16. Há que restar claro, aqui, que a conduta perpetrada pelos recorrentes foi minuciosamente descrita nas intimações realizadas no referido processo administrativo.

17. Com efeito, a descrição das condutas, efetuadas nas intimações, permitiu o efetivo cumprimento de todos os preceitos relativos à possibilidade de ampla defesa e contraditório, conforme se pode depreender da alentada defesa apresentada em primeira instância, bem assim do recurso voluntário ora em análise.

18. Por isso é que se pode afirmar que, tendo em conta a determinação no “caput” do referido art. 44, da Lei nº 4.595/64 (no sentido de que podem ser penalizadas “as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes”), é que a autarquia recorrida, ao analisar o teor da acusação e da defesa regularmente deduzida, deu, de maneira plenamente motivada, pela procedência da pretensão punitiva deduzida.

19. Cumpre ressaltar que, já sob a égide da Constituição de 1988, o STF reafirmou a referida capacidade normativa do CMN relativamente à fiscalização e aplicação de penalidades no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, não havendo que se cogitar, assim, em qualquer espécie de ilegalidade:

“EMENTA: CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL.

(...)

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. ART. 4º, VIII, DA LEI N. 4.595/64. CAPACIDADE NORMATIVA ATINENTE À CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ILEGALIDADE DE RESOLUÇÕES QUE EXCEDEM ESSA MATÉRIA.

9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa --- a chamada capacidade normativa de conjuntura --- no exercício da qual lhe

incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro.

10. Tudo o quanto exceda esse desempenho não pode ser objeto de regulação por ato normativo produzido pelo Conselho Monetário Nacional.

11. A produção de atos normativos pelo Conselho Monetário Nacional, quando não respeitem ao funcionamento das instituições financeiras, é abusiva, consubstanciando afronta à legalidade.”

(ADI 2.591/DF, Rel. p/ acórdão Min EROS GRAU - grifos nossos).

4. Alinho-me, pois, com o posicionamento consolidado administrativamente de falta grave é delimitada pelo poder discricionário conferido ao Banco Central do Brasil.

5. Quanto ao mérito, concordo integralmente com a interpretação dos fatos dada pela Doutrina PGFN no PARECER PGFN/CAF/CRSFN/Nº 23/2016 em 16.02.2016 (fls. 807/818), no sentido de que foi comprovada a incorreta classificação de risco das operações de crédito e, conseqüentemente, foi constituída provisão em valor insuficiente, uma vez que não há provas nos autos de que as renegociações das operações anteriores tenham envolvido amortização significativa do saldo devedor ou fatos novos relevantes.

6. Isso porque a “**amortização significativa**”, mencionada na legislação, ocorre quando o abatimento de parte da dívida é realizado com recursos próprios do devedor (não se trata, portanto, de amortização com recursos advindos da própria cooperativa, em decorrência da renegociação, o que manteria a situação do devedor perante a cooperativa praticamente inalterada).

7. Não é objeto de questionamento, pois, a regularidade da realização de tais renegociações, mas o desrespeito ao art. 8º, *caput*, da Resolução 2.682/99^[1], eis que deveria ter sido mantido o mesmo nível de risco da operação que foi objeto da renegociação por não terem sido provados a amortização significativa do saldo devedor ou a ocorrência de fato que acarrete a modificação no nível de risco.

8. Igualmente coaduno o entendimento da Doutrina PGFN quanto à análise da ofensa ao art. 3º da Resolução 2.682/99, uma vez que, de fato, o BACEN não apontou, em parte das operações (parágrafo 36 do parecer – fl. 816v.), os fundamentos pelos quais entendeu que as garantias mencionadas pela defesa não eram suficientes para amparar o entendimento de que estava diante de uma situação excepcional, apta a afastar a regra geral de que as operações devem ser classificadas no mesmo nível daquela de maior risco do grupo econômico.

9. Contudo, mesmo nessa situação, as renegociações deveriam ter tido a mesma classificação de risco da operação original, pois, repita-se, não foram comprovadas nessas renegociações amortizações significativas ou fatos novos aptos a alterarem a classificação de risco das operações.

10. Quanto às demais operações, listadas nos parágrafos 29 e 38 do Parecer (fls.815 e 817, respectivamente), igualmente concordo com a conclusão alcançada pela PGFN de que restou comprovada a inobservância da regra geral de que as operações deveriam ser classificadas no mesmo nível da operação de maior risco daquele grupo econômico.

11. Em relação à operação do Grupo Massolini onde foi oferecido bem imóvel como garantia, constatou-se que a garantia prestada (hipoteca sem registro) não teria qualquer eficácia perante as demais hipotecas efetivamente registradas na respectiva matrícula do imóvel. Em outras palavras, por não constar do registro de imóveis, essa hipoteca oferecida em garantia a esse contrato não teria nem eficácia contra terceiros nem poderia ter qualquer prevalência quanto aos demais direitos reais de garantia efetivamente gravados no correspondente registro de imóveis. Não se trataria, assim, de garantia líquida e suficiente (art. 3º, “*caput*”, “*in fine*” c/c art. 2º, II, da Resolução 2.682/99) que pudesse afrontar a regra geral constante do art. 3º, “*caput*”, da Resolução 2.682/99).

12. Em relação às operações nº 2008000098 (Enio Massolini), 2008000419 (Andrey Massolini), 2008000158, 2008000414 e 2008000463 (em nome de Cédio Bergozza), não foram apontadas quaisquer garantias, razão pela qual igualmente deveria ter sido aplicada a regra geral do art.

3º, “caput”, da Resolução 2.682/99.

13. Assim, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99, acolho como razões de decidir o muito bem fundamentado parecer lavrado pelo Dr. Euler Barros Ferreira Lopes (PARECER PGFN/CAF/CRSFN/Nº 23/2016 - fls. 807/818).

14. Quanto à autoria, entendo que a decisão recorrida apontou, de forma adequada, a os fundamentos para a responsabilização da Cooperativa, dos diretores, dos conselheiros de administração e dos conselheiros fiscais, especificando as atribuições de cada administrador, razão pela qual não merece reparos e acolho seus fundamentos, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99.

15. Finalmente, quanto à dosimetria da pena, entendo que está comprovada nos autos a gravidade da infração, apta a dar suporte à pena de inabilitação, uma vez que se está tratando de desrespeito a norma prudencial, que tem como finalidade minimizar a exposição ao risco por parte da Cooperativa, risco esse que poderia gerar consequências adversas ao conjunto de seus associados.

16. Igualmente entendo que a pena aplicada atende a função de desestímulo à prática de novos atos e tem caráter educativo aos demais atores do mercado.

17. Outrossim, em que pese a fundamentação da PGFN de que não teria sido comprovada uma das duas irregularidades em relação a algumas das operações, entendo que tal situação não é suficiente para a modificação da penalidade imposta, uma vez que essas operações continuaram eivadas de vícios, pois não conservaram a classificação de risco original da operação renegociada e, com isso, desrespeitaram o art. 8º, caput, da resolução 2682/99.

18. Finalmente, saliento que este Conselho não tem competência para decidir questões relacionadas à execução da penalidade imposta, o que é atribuição do ente regulador (no caso, o BACEN).

19. Conheço, pois, o recurso voluntário, mas lhe nego provimento.

20.

É o Voto.

Brasília, 31 de maio de 2016. Adriana Cristina Dullius Britto – Conselheira Relatora.

[1] A operação objeto de renegociação deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada, observado que aquela registrada como prejuízo deve ser classificada como de risco nível H.



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Cristina Dullius Britto, Conselheiro Relator**, em 06/10/2016, às 00:07, 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 **Arnaldo Penteado Laudísio, Presidente, Substituto**, em 07/10/2016, às 10:36, 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 **0010127** e o código CRC **0C653142**.
