



CRSFN - Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional

Relatório de Atividades - 1998

APRESENTAÇÃO

Apresentamos o relatório das atividades do **Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN**, empreendidas no ano de 1998, contemplando análise quantitativa e qualitativa dos processos julgados em segundo grau.

O trabalho enuncia dados estatísticos, que consistem basicamente em: relação dos indiciados, pessoas físicas e jurídicas (por tipo de instituição) nos recursos já julgados; mapa com o número total de recursos, inclusive os em ser; tipos de irregularidades, divididas em sistema financeiro, câmbio, *factoring* e mercado de valores mobiliários; decisões dos órgãos de primeiro grau em confronto com as decisões do CRSFN; arquivamento de processos, penalidades aplicadas (advertência, multa, suspensão de registro, inabilitação temporária).

Por relevante, cabe rememorar que o CRSFN vem buscando difundir cada vez mais as tarefas que executa; tanto é assim que, em seqüência à inserção durante o ano de 1997, via SISBACEN – transação PMSG835 – ECRSF, pela qual são prestadas informações sobre os principais assuntos (pautas, ementas, acórdãos), implantamos ao final de 1998 a mesma sistemática de divulgação de nossos trabalhos pela Internet, também em resultado de tratativas com o Departamento de Informática do Banco Central do Brasil.

É de se referir a importância da utilização da rede, pois não é dificultoso avaliar os percalços para adequado acompanhamento do assunto no campo revisional a que são submetidos aqueles que, insatisfeitos com a decisão tomada pelo órgão de primeiro grau, residem em locais remotos ou estão estabelecidos fora dos grandes centros. Não estando o CRSFN obrigado legalmente a expedir intimações/notificações para os indiciados, mesmo em relação ao trâmite do processo na segunda instância, aos arrolados restava, de certa maneira, pesquisa permanente no Diário Oficial da União, agora suprida pelo específico acesso à Internet.

Por outro lado, observamos que se consolida a prática de os apenados se resignarem de certa maneira com as decisões proferidas pelo Conselho. Em números estimados (o controle e o acompanhamento dos feitos na justiça incumbem à Advocacia Geral da União – AGU), registre-se que, presentemente, encontram-se em curso cerca de vinte e três ações (mandados de segurança, cautelares, ordinárias), das quais cinco repercutiram diretamente na sustação, no todo ou em parte, da publicação do acórdão e de seus efeitos; vale dizer, não logrando o efeito suspensivo, as demais postulações ainda não implicaram qualquer alteração da eficácia do sancionamento deliberado em segunda e última instância administrativa.

Composição

Na forma regulamentar, o CRSFN tem 8 (oito) conselheiros titulares ([Anexo nº 01](#)) e igual número de suplentes ([Anexo nº 02](#)), sendo 4 (quatro) do setor público e 4 (quatro) do setor privado, cujo mandato é de 2 (dois) anos, podendo ser renovado por igual período.

Integram a área governamental o Ministério da Fazenda, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e a Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, enquanto que o segmento privado tem representantes (titulares e suplentes) das seguintes entidades: ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança; ABRASCA - Associação Brasileira das Companhias Abertas; ABEL - Associação Brasileira das Empresas de Leasing; ADEVAL - Associação das Empresas Distribuidoras de Valores; AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil; ANBID - Associação Nacional dos Bancos de Investimento; CNBV - Comissão Nacional de Bolsas de Valores; e FEBRABAN - Federação Brasileira das Associações de Bancos.

QUADRO DE PESSOAL

O contingente de pessoal está representado por 8 (oito) funcionários, sendo 1 (um) Secretário-Executivo, 2 (dois) técnicos de suporte e 5 (cinco) analistas, dos quais dois são detentores de função comissionada ([Anexo nº 03](#)).

Embora ainda careça de maior número de integrantes para atuar de acordo com os propósitos descritos no pedido de redimensionamento de funções, protocolado no Banco Central do Brasil e em parte

atendido, a equipe assim constituída está encarregada da elaboração e supervisão de todos os mapas estatísticos que periodicamente são editados pela Secretaria, tais como o de registros anual e diário das entradas e saídas de processos; o de estágio dos recursos a julgar; o de tempo de tramitação de cada recurso com os procuradores e conselheiros e, principalmente, do banco de dados que subsidia o relatório anual.

DADOS ESTATÍSTICOS

- mapa anual ([Anexo n° 04](#))

Trata-se de documento que, apresentado até 1996 enfocando período de dois anos desde 1985, contempla basicamente a movimentação dos recursos, tanto os ingressados, quanto os que já foram objeto de julgamento.

Desse modo, o estoque em 1997 era de 433 recursos (2.673 ingressados, menos os 2.240 julgados). A redução verificada de 1997 para 1998, no total de 111 recursos, decorreu do ingresso no período de 217, menos os 328 recursos que foram concluídos.

No [Anexo n° 05](#) é apresentado quadro com a movimentação dos processos verificada no último dia do ano.

- Relação dos indiciados em ordem alfabética quanto às decisões dos órgãos de primeiro grau em confronto com as decisões do Conselho ([Anexo n° 06](#) - *download* nas versões [EXE](#) e [ZIP](#)), sintetizada em quadro com o quantitativo ([Anexo 07](#)) e em termos percentuais ([Anexo n° 08](#)), pessoas físicas e jurídicas, discriminadas essas últimas por tipo de instituição.

No plano das pessoas jurídicas, o segmento que teve o maior índice de ocorrências foi o dos bancos comerciais e os de investimento, atingindo a 82 (oitenta e dois); segue-se o das corretoras de títulos, valores mobiliários e câmbio (27 – vinte e sete) e depois o das sociedades distribuidoras (12 - doze). Não há registro em relação às cias. de crédito, financiamento e investimento, aparecendo uma anotação somente tanto para as sociedades de crédito imobiliário, como para as de arrendamento mercantil. Na área do câmbio, as firmas dos setores comercial, industrial, de participações, exportação e importação foram responsáveis por 36 (trinta e seis) consignações.

Para fins de levantamentos estatísticos, considerou-se neste Relatório que o CRSFN proferiu 1.163 (mil, cento e sessenta e três) decisões, abrangendo 1.016 (mil e dezesseis) indiciados dentre pessoas físicas e jurídicas, esclarecido que a diferença se deve a que alguns arrolados tiveram mais de uma decisão, que foi levada em conta distintamente. Desprezou-se no detalhe o número de processos administrativos e correspondentes acórdãos, cujo total foi de 255 (duzentos e cinquenta e cinco), aí não compreendidos os Recursos que tiveram declaração de nulidade (64 – sessenta e quatro – [Anexos n°s 09](#) e [10](#)) ou não foram conhecidos pelo Conselho (6 – seis – [Anexos n°s 11](#) e [12](#)).

Neste tópico, abordando-se os [Anexos n°s 13](#) e [14](#), são demonstradas as decisões de arquivamento e as penas infligidas pelo CRSFN. Verifica-se que a penalidade mais gravosa, de afastamento temporário dos mercados financeiro e de capitais, foi aplicada 44 (quarenta e quatro) vezes, sendo que uma delas por decorrência de provimento a recurso de ofício, ou seja, o arquivamento definido pelo órgão de primeiro grau transformou-se na instância revisora em afastamento do mercado; quanto às demais, uma parte, 26 (vinte e seis), foi confirmada e a outra, 17 (dezessete), relaciona-se com diminuição do prazo de impedimento originalmente definido. A de multa pecuniária apareceu em 228 (duzentas e vinte e oito) situações: 171 (cento e setenta e uma) confirmações; 24 (vinte e quatro) reduções do valor originalmente arbitrado; 25 (vinte e cinco) oriundas de inabilitação temporária e 8 (oito) derivadas de acolhimento de apelo subido compulsoriamente. Por sua vez, a pena de advertência surge 100 (cem) vezes: 26 (vinte e seis) ratificadas; 67 (sessenta e sete) oriundas de multas pecuniárias e 7 (sete) que provieram de recurso de ofício.

Já com referência ao Banco Central, a falta de sintonia se acentua na medida em que o percentual atinge 55% (cinquenta e cinco por cento). Das 1.015 (mil e quinze) decisões, o CRSFN alterou 555 (quinhentas e cinquenta e cinco) e manteve íntegras 460 (quatrocentas e sessenta) – ([Anexo n° 15](#) e [16](#)).

Ao se efetuar o confronto das decisões do CRSFN, vamos encontrar divergência com a Comissão de Valores Mobiliários da ordem de 16% (dezesseis por cento), uma vez que, do total de 148 (cento e quarenta e oito) decisões, 124 (cento e vinte e quatro) foram confirmadas e 24 (vinte e quatro) restaram modificadas ([Anexos n°s 17](#) e [18](#)).

É de se notar, por imperativo, que boa parte dessas decisões do Banco Central não logrou prosperar no segundo grau porquanto em desarmonia com teses consagradas no CRSFN.

Assim é que, exemplificativamente, a autoridade supervisora adota a superposição de penas nas hipóteses de infração continuada, embora seja oportuno esclarecer que, para fins estatísticos, independentemente do número de multas pecuniárias infligidas originariamente, consideramos apenas duas decisões: desde que restou caracterizada a infração, uma multa, que o CRSFN confirma; e outra multa, representando todo o restante – cem, cento e cinquenta, duzentas, dependendo do número de operações seqüenciadas – , que é convalidada em arquivamento.

Dá o BACEN por configurada a infração em casos de exercício de atividades típicas de instituição financeira, mesmo quando o agente opera somente com recursos próprios, o que não é aceito pelo CRSFN, que julga imprescindível a utilização de recursos de terceiros, atualizando-se a figura da intromissão especulativa.

Ainda, contribuem enormemente para tal defasagem os processos em que o BACEN delibera por sancionar de forma coletiva, o que não se compadece com a tese pacificada no âmbito do CRSFN, de acordo com a qual a responsabilidade é subjetiva, apresentando-se o elemento culpa com *status* de centro ético do direito punitivo administrativo.

Por fim, mas não menos relevante, consigne-se que de ordinário a autoridade incumbida da supervisão do sistema financeiro nacional não se sensibiliza com o chamado Princípio da Insignificância. Ou seja, muita vez os membros do CRSFN, debruçados sobre casos concretos dessa natureza, não ratificam a decisão recorrida, cômnicos de que a *démarche* no primeiro grau já revestira os aspetos educativos ínsitos ao apenamento, tomando-se desnecessário e até despropositado, na espécie, persistir na advertência ou na multa de pequeno valor.

Efetivamente, não há como deixar de margem o maior grau de ortodoxia que deve pautar a atuação do BACEN. No entanto, se a autoridade pudesse contar com instrumentos mais modernos e eficazes, provavelmente diminuiria em números significativos o descompasso entre as duas instâncias.

À semelhança do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, e da própria Comissão de Valores Mobiliários – CVM, seria de extrema importância, por exemplo, que o ordenamento legal abrisse ao Banco Central a possibilidade de o órgão valer-se do compromisso de cessação. Trata-se de instituto de vanguarda que, ensejando a cessação da prática delituosa, infrativa, sem implicar formal assunção de culpabilidade da parte do agente, tudo estampado em documentos firmados nesse contexto perante a autoridade oficial, traz imediatos e efetivos benefícios para o mercado, quando se pondera que os resultados pretendidos pelos mecanismos repressores levam tempo e nem sempre se concretizam satisfatoriamente.

No consolidado dos dois quadros, somando-se portanto as 1.163 (mil, cento e sessenta e três) decisões, o percentual fica em 50% (cinquenta por cento) de confirmações, equivalente a 584 (quinhentas e oitenta e quatro), e 579 (quinhentas e setenta e nove) decisões modificadas pelo CRSFN, perfazendo os outros 50% (cinquenta por cento) – **Anexos n^{os} [19](#) e [20](#)**.

A título de ilustração, desmembramos em quadros individualizados as deliberações do CRSFN de arquivamento/advertência/multa pecuniária/inabilitação temporária, comparando-as com as respectivas decisões da CVM e do BACEN (**Anexos n^{os} [21](#), [22](#), [23](#), [24](#), [25](#), [26](#), [27](#), [28](#), [29](#), [30](#), [31](#) e [32](#)**).

- Ocorrências (número de Recursos) por tipo de mercado - Financeiro, Câmbio, *Factoring* e Valores Mobiliários - **Anexo n^{os} [33](#) e [34](#)**.

Do total de 255 (duzentos e cinquenta e cinco) Recursos apreciados pelo CRSFN (sem considerar os declarados nulos e os não conhecidos), mais uma vez o mercado financeiro, notadamente o sistema bancário, lidera o número de ocorrências (170 – cento e setenta), sendo que o registro *Factoring* prepondera no campo do indiciamento por exercício de atividades típicas de instituição financeira sem a competente autorização governamental (15 - quinze). De se destacar as ocorrências relativas à inobservância aos princípios de seletividade, garantia e liquidez, enfocando no período casos também de concessões de empréstimo vedado a sociedades ligadas, mediante interposição de terceiros (a chamada operação triangular), bem assim embaraço à fiscalização do Banco Central, representado de ordinário por falta de remessa de informações ou entrega de documentação lacunosa ou eivada de vícios e erros. Na área de câmbio (32 – trinta e dois - processos), ocorreram episódios de sonegação de cobertura e de prestação de falsas declarações em contrato, enquanto que no mercado de valores mobiliários (38 – trinta e oito - processos) as incidências mais relevantes concernem à manipulação artificial de preços de ações e também à indevida gestão de fundos de investimento, invariavelmente em detrimento dos interesses dos condôminos.

Principais Julgados (**[Anexos n^{os} 35 a 44](#)**)

Dentre os vários casos dignos de registro, optou-se por destacar 10 (dez) processos administrativos, nem todos devido à gravidade dos ilícitos, mas por representarem paradigmas.

Recurso nº 1599 (Anexo nº 35)

Relacionada com a área de crédito rural, a emissão de laudo por perito foi considerada assunto fora da alçada de competência do CRSFN, ao argumento de que tal prestação de serviço decorre de relação contratual entre o banco repassador do programa e o perito contratado para o mister sem o beneplácito do órgão de primeiro grau.

Recurso nº 1805 (Anexo nº 36)

A importância da decisão revisional está em que a autoridade governamental, quando da regulamentação do sistema financeiro, principalmente no bojo de macroplanos de estabilização econômica, deve introduzir regras claras e bem divulgadas, sob pena de os agentes, em alguns casos, não poderem ser responsabilizados administrativamente por ocasional descumprimento.

Recurso nº 2161 (Anexo nº 37)

Destacou-se o Recurso sobretudo para demonstrar que em boa parcela o sistemático descumprimento de normas legais e regulamentares leva à decretação de regime especial da instituição financeira, na forma da Lei nº 6.024/74.

Recurso nº 2269 (Anexo nº 38)

Definiu o CRSFN que os contratos envolvendo ouro, dependendo das estipulações neles contidas, excedem o mero comércio de mercadoria; por isso é que o metal vai apresentar a condição de ativo financeiro, cuja negociação dependerá de autorização oficial.

Recurso nº 2280 (Anexo nº 39)

Emblemático por abordar relevantíssimo episódio de prática não equitativa, envolvendo operações de alta volatilidade no mercado de valores mobiliários, de que decorreram prejuízos a participantes e para cujo indiciado sancionou-se multa pecuniária de valor expressivo, mesmo após a redução deliberada pelo CRSFN.

Recurso nº 2313 (Anexo nº 40)

Trata-se de questão de câmbio em relação à qual o CRSFN, sem adentrar no mérito e baseado em parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional nesse sentido, aprovado pelo titular do órgão fazendário, deu pela impossibilidade de estender a administradores a sanção aplicável à pessoa jurídica nos termos do Decreto nº 23.258, de 19.10.33. Com isso, a decisão originária foi declarada nula, voltando os correspondentes processos (em número significativo) à primeira instância para nova deliberação contemplando tão só as pessoas jurídicas e as pessoas físicas que atuaram como empresa.

Recurso nº 2430 (Anexo nº 41)

Problema acontecido em aumento de capital por oferta pública de ações, em que se divulgou em caráter restrito, porque à revelia do órgão supervisor e do público em geral, projeção de resultados da companhia emissora, fator decisivo para que os poucos destinatários participassem ou não da emissão.

Recurso nº 2445 (Anexo nº 42)

A matéria ventilada se refere a transações com entidades sediadas nos chamados paraísos fiscais, negociação em bolsa de mercadorias e futuros e atuação de fundo de investimento, tendo a decisão primitiva sido reformada pelo CRSFN, na medida em que se julgou que os elementos acostados aos autos não ampararam asseverar que os ilícitos estariam caracterizados.

Recurso nº 2522 (Anexo nº 43)

A relevância de tal processo se justifica também por envolver prática não equitativa no âmbito do mercado de valores mobiliários, consistentes dessa feita na criação de condições artificiais de demanda, realizando-se fraudulentas operações sempre em detrimento de instituto de seguridade social ligado a caixa econômica estadual.

Recurso nº 2594 (Anexo nº 44)

O tema é destacado em face da imperatividade de observância do princípio "conheça o seu cliente". Com efeito, neste processo aplicou-se a sanção em decorrência de a instituição financeira indiciada ter propiciado a abertura de contas correntes com nome de clientes fictícios (as chamadas "contas fantasmas"), pelas quais foram movimentadas vultosas quantias, inclusive em espécie e fora do horário normal de funcionamento dos bancos.

No que pertine à eficiência dos trabalhos desenvolvidos pelo CRSFN, não há como se furtar ao registro de que se impõe perseguir mais agilidade no exame dos Recursos. Com efeito, segundo atestam os **Anexos n°s 45, 46 e 47**, pode ser considerado longo, sem sombra de dúvida, o tempo de tramitação dos processos na segunda instância, na medida em que o prazo médio situou-se em 1 (um) ano, 8 (oito) meses e 7 (sete) dias. Em regra, e dentro de uma perspectiva de drástica redução, o período de julgamento haveria de se situar em torno de 12 (doze) meses, até chegar ao ponto ideal, 6 (seis) meses no máximo, em que a deliberação seria tomada sem influência do calor dos fatos, mas também nem tão distante que se necessitasse buscar as raízes históricas do episódio objeto de apreciação do colegiado.

▪ **PROJETOS IMPLANTADOS**

• **Regimento Interno - Índice Remissivo**

O funcionamento do CRSFN é regulado pelo Decreto n° 1.935, de 20.06.96, com a redação dada pelo Decreto n° 2.277, de 17.07.97. Trata-se de normativo que possui 38 artigos, muitos dos quais com vários itens (o art. 20, por exemplo, elenca 13 parágrafos). Para facilitar a consulta, elaboramos um índice remissivo, que, em volume devidamente encadernado contendo também o teor no normativo, foi amplamente distribuído aos órgãos públicos competentes e a todas as entidades e profissionais que militam na área.

• **Repertório das decisões**

Foram editados dois cadernos consubstanciando, de par com as ementas, todos os acórdãos referentes aos anos de 1996 e 1997, com o objetivo de facilitar a consulta à jurisprudência mais recente do CRSFN e oferecer, em consequência, fonte de pesquisa mais sistematizada que culminará com o "Ementário" (vide "Projetos a implantar").

• **Internet**

Como dito na **Apresentação**, logrou-se êxito neste item, sendo de anotar que o CRSFN divulga na rede: "Histórico", "Regimento Interno", "Estrutura", "Atribuições", "Composição", "Pautas de Julgamento", "Recursos Julgados", "Ementas e Acórdãos" e "Estatística Mensal".

▪ **PROJETOS A IMPLANTAR**

Apesar de enunciados no Relatório do ano de 1997, ainda não nos foi possível implantar os projetos "Revista de Doutrina", "Catalogação por assunto dos Recursos a julgar" e "Ementário".

Sem discutir a necessidade de cada um deles, o fato é que, de par com a limitação de recursos humanos – de resto, sentida por quase toda a Administração Pública –, optamos por dedicar nossos esforços para a tarefa de divulgar nossas atividades não só no Sisbacen, como também na Internet.

Assim é que, sem prejuízo de se tentar a consolidação dos três projetos ainda em fase inicial, nossa meta para o corrente ano é permitir o acesso pela rede de todas as decisões tomadas pelo CRSFN no triênio 1996/98, em aprimoramento à edição dos respectivos cadernos jurisprudenciais, que, até por questões de custos, apresentam tiragem limitada.

▪ **Conclusão**

Queremos acreditar que o CRSFN, órgão na forma da lei integrante da estrutura do Ministério da Fazenda e contemplado por formação paritária, vem pautando sua atuação pela mais absoluta transparência, por isso é que temos percebido maior demanda de consultas (formais e informais) e de requerimentos oriundos de agentes do mercado, bem assim de entidades sem qualquer vínculo com o sistema financeiro, inclusive acadêmicas, que provavelmente passaram a se interessar de modo mais efetivo pelo assunto após a divulgação das atividades do Conselho pelos canais acima apontados.

Isso não obstante, a exemplo do que já afirmáramos no ano anterior, o presente trabalho não se pretende exaustivo, até pela continuidade da limitação de recursos humanos. Procurou-se dar uma visão ainda mais abrangente das atividades e dos processos administrativos apreciados pelo CRSFN no ano de 1998, aumentando-se o número de mapas e gráficos.

Na forma de praxe, deveremos destinar exemplares aos interessados, sempre tendo presente que o conteúdo do relatório não envolve matérias protegidas pelo sigilo bancário, todas elas debatidas e julgadas em sessões públicas.

Brasília (DF), 12 de abril de 1999

Marcos Martins de Souza

Secretário-Executivo



[Volta à home page do CRSFN](#)