

247ª Sessão

Recurso 4878

Processo BCB 0001028902

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A.
OLMIRO CAVAZZOLA,
RICARDO RUSSOWSKY
JOSÉ FERNANDO MARTELLO
JOSÉ EVANGELISTA DE SOUZA
JOÃO FRANCO DE MORAES
JOÃO CARLOS BONA GARCIA
FREDERICO CANTORI ANTUNES
FERNANDO GUERREIRO DE LEMOS
ANTONIO ANGÉLICO ZUNINO
VICTORIO TREZ
JOSÉ ANTONIO DIOS VIEIRA DA CUNHA
JOÃO REIÇOLY TIGRE DA SILVA
GILBERTO MOSMANN
CEZAR AUGUSTO BUSATTO
RENATO BECKER
JÚLIO OSÓRIO BRUM DE OLIVEIRA
FRANCISCO SÉRGIO TURRA
ANDRÉ GERALDO VELHO CIRNE LIMA.

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS – Realização de operações de crédito sem observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, liquidez e diversificação de riscos – Falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso objeto de renovação ou renegociação – Publicação de demonstrações financeiras elaboradas em desacordo com as normas consubstanciadas no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional-Cosif – Prestação de informação inexata ao Banco Central do Brasil – Razões de defesa acolhidas em parte – Irregularidades de natureza grave não configuradas.

PENALIDADES: Advertência e Multa Pecuniária.

BASE LEGAL: Lei nº 4.595/64, art. 44, §§ 1º e 2º

ACÓRDÃO/CRSFN Nº 5864/05: O Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., seus diretores e conselheiros, acima indicados, foram intimados no presente Processo Administrativo pela ocorrência das seguintes irregularidades, com pena prevista no artigo 44 da Lei 4.595/64:

- i. celebração de operações de crédito sem observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de riscos e liquidez, constituindo-se em infração grave na condução dos interesses da instituição, em infringência ao artigo 44 da Lei 4.595/64;
- ii. falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, quando

renovadas ou renegociadas, em desacordo com ao artigo 44, § 4º, da Lei 4.595/64 e os artigos 9º da Resolução CMN 1.748/90 e 6º da Resolução CMN 2.682/99; e

iii. publicação de demonstrações financeiras, em dezembro de 1995 e junho de 1996, elaboradas em desacordo com as normas consubstanciadas no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF, pela falta de suficiente provisão para perdas em operações de crédito, configurando, ainda, prestação de informação inexata a este Banco Central, infringindo a Circular BCB 1.273/87 -COSIF-1.1.2.7 e os artigos 9º da Resolução CMN 1.748/90 e 6º da Resolução CMN 2.682/99.

Estão listados no quadro abaixo, para cada um dos indiciados, o tipo da irregularidade e o volume de operações consideradas irregulares, que se verificaram no período de 16.11.1992 a 26.2.1998:

IRREGULARIDADE INDICIADO	i		ii		iii
	<i>No.d e oper s.</i>	<i>Valor Total</i> <i>Histórico</i>	<i>No.d e oper s</i>	<i>Valor</i> <i>Histórico</i> <i>Total</i>	<i>Balanços 12/95 06/96</i>
Banco do Estado do Rio Grande do Sul	248	R\$89.752.366,12 Cr\$788.689.584,6 8 CR\$73.499.334,6 6	92	R\$21.720.308, 93	
Diretores					
Fernando Guerreiro de Lemos – diretor - 30.7.1996 a 15.3.1999 – diretor responsável Carteira de Créd. Imob. -24.9.1996 a 8.4.1999 – diretor responsável cart. Desenvolvimento – 16.3.1999 a 8.4.1999 diretor responsável cart. Invest. – 16.3.1999 a 8.4.1999	13	R\$15.071.261,01	-	-	-
Frederico Cantori Antunes - diretor – 13.5.1996 a 30.3.1998 - diretor responsável cart. Desenvolvimento - 6.8.1996 a 25.6.1998 - diretor responsável cart. Invest. – 6.8.1996 a 25.6.1998	13	R\$12.388.359,85	2	R\$1.394.097,8 4	06/96
João Carlos Bona Garcia - diretor – 13.5.1996 a 30.3.1998	12	R\$14.403.359,85	2	R\$1.394.097,8 4	06/96
José Fernando Martello - diretor - 31.1.1995 a 25.2.1999 - diretor responsável técnico – 3.2.1995 a	15	R\$15.955.693,85	3	R\$2.444.097,8 4	12/95 06/96

<p>25.2.1999 - diretor responsável oper. Swap -8.6.1995 a 25.2.1999 - diretor responsável oper. Câmbio - 29.2.1996 a 25.2.1999 - diretor responsável reservas bancárias - 5.11.1997 a 25.2.1999</p>					
<p>Olmiro Cavazzola -diretor-30.1.1995 a 15.3.1999 - diretor responsável cart. crédito. Fin. inv. -3.2.1995 a 15.3.1999 - diretor responsável cart. Comercial 3.2.1995 a 15.3.1999 - diretor responsável central de risco - 29.8.1997 a 15.3.1999 - diretor responsável área contabilidade e auditoria -25.2.1999 a 15.3.1999 - diretor responsável contas de Depósito - 25.2.1999 a 15.3.1999 - diretor responsável oper. Swap - 25.2.1999 a 15.3.1999 - diretor responsável conta. Res. Banc. - 25.2.1999 a 15.3.1999 - diretor responsável técnico - 25.2.1999 a 15.3.1999</p>	223	R\$86.372.713,13	92	R\$21.720.308,93	12/95 e 06/96
<p>José Evangelista de Souza - vice-presidente - 31.1.1995 a 3.2.1999 - conselheiro de administração - 30.1.1995 a 3.2.1999 - diretor responsável área contabilidade/auditoria. -3.2.1995 a 3.2.1999 - diretor responsável contas. Depósito - 3.2.1995 a 3.2.1999</p>	14	R\$13.714.258,85	3	R\$2.444.097,84	12/95 e 06/96
<p>Ricardo Russowsky - presidente - 31.1.1995 a 8.4.1999 - conselho de</p>	13	R\$12.664.258,85	2	R\$1.394.097,84	12/95 e 06/96

administração - vice-presidente - 30.1.1995 a 6.4.1999					
João Franco de Moraes - diretor- 1.8.1991 a 30.1.1995 - vice-presidente - 21.12.1994 a 30.1.1995 - diretor responsável área técnica – 21.12.1994 a 3.2.1995 diretor responsável cart. créd. Fin. inv. - 21.12.1994 a 3.2.1995 diretor responsável cart. créd. Imob. - 21.12.1994 a 3.2.1995 diretor responsável cart. comercial 21.12.1994 a 3.2.1995 diretor responsável cart. Desenvolvimento - 6.5.1994 a 5.12.1994	19	R\$901.588,37 Cr\$788.689.584,68 CR\$73.499.334,66	2	R\$161.000,00	
Júlio Osório Brum de Oliveira diretor-31.1.1995 a 31.5.1996 diretor responsável cart. créd. Imob. - 3.2.1995 a 24.9.1996		-	-	-	12/95
Francisco Sérgio Turra diretor- 31.1.1995 a 5.3.1996 diretor responsável cart. Desenvolvimento - 3.2.1995 a 20/3/1996 diretor responsável carteira investimento - 3.2.1995 a 20.3.1996		-	-	-	12/95
Conselho	de	Administração			
André Geraldo Velho Cirne Lima - conselheiro de administração - 30.1.1995 a 6.4.1999	-	-	-	-	12/95 e 06/96
César Augusto Busatto - conselho de administração - presidente - 30.1.1995 a 3.2.1999		-	-	-	12/95 e 06/96
Gilberto Mosmann		-	-	-	06/96

- conselheiro de administração - 27.6.1996 a 6.4.1999					
João Reicoly Tigre da Silva - conselheiro de administração 30.1.1995 a 6.4.1999		-	-	-	12/95 06/96
José Antônio Dios Vieira da Cunha - conselheiro de administração - 30.1.1995 a 6.4.1999	-	-	-	-	12/95 06/96
Conselho	Fiscal				
Victório Trez - conselheiro fiscal – 10.4.1995 a 6.4.1999		-	-	-	12/95 06/96
Antônio Angélico Zunino - conselheiro fiscal – 10.4.1995 a 6.4.1999		-	-	-	12/95 06/96
José Américo Machado - conselheiro fiscal – 10.4.1995 a 6.4.1999		-	-	-	12/95 06/96
Renato Becker - conselheiro fiscal – 10.4.1995 a 6.4.1999		-	-	-	12/95 06/96
Eduardo Alfredo Correa de Araújo - conselheiro fiscal – 10.4.1995 a 6.4.1999	-	-	-	-	12/95 06/96

Foram apresentadas defesas por todos os intimados, que mereceram do Banco Central do Brasil a devida análise, assim resumida:

Preliminarmente, afastou, a Autarquia, a alegação de não atendimento aos princípios do contraditório e ampla defesa; os intimados tiveram assegurado o prazo para apresentação de defesa de acordo com as normas vigentes, assim como a oportunidade de formulação de alegações finais, prerrogativa utilizada por vários dos indiciados e assegurada a produção de provas, nos termos da Resolução 1.065/85 e da Lei 9.784/99.

Quanto ao conceito de “infração grave”, a autarquia discorreu que a Lei 4.595/64 não define quais as faltas de natureza grave, nem estabelece a gradação da pena. Cabe ao agente do poder público, fundado em critérios objetivos e subjetivos preestabelecidos, avaliar se determinada conduta comporta ou não a conceituação de infração grave e, ainda, cabe ao aplicador da sanção defini-la adequadamente, desde que presentes os princípios gerais de direito e o pressuposto indispensável à configuração do ilícito sancionado pelo artigo 44, incisos III e IV, do referido diploma legal, qual seja o grau de lesividade no procedimento censurado, podendo ser tal lesão tanto efetiva quanto potencial.

Quanto ao mérito, a Autoridade fez análise de forma conjunta, uma vez que as irregularidades fazem parte de conjunto único, sendo encadeadas as suas conseqüências.

A primeira infração diz respeito à celebração de operações de crédito sem a

observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de risco e liquidez. Sobre tal ocorrência, tem-se que o Banrisul S.A., ao longo de vários anos, repetidamente celebrou renegociações de operações de crédito (248 ocorrências constam da intimação), nas quais, de maneira geral, incorporava os encargos relativos à operação vencida e concedia novo empréstimo, em substituição à anterior operação.

Para tanto, nos casos elencados, não atentava a instituição para o devido cumprimento dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de risco e liquidez, aumentando, portanto, sua exposição ao risco e, conseqüentemente, atingindo a solidez da própria instituição, bem como expondo ao risco os seus aplicadores e correntistas.

A incorporação de garantias, em algumas dessas renegociações, como alegado nas defesas, não se mostrou eficaz, eis que não redundaram no efetivo recebimento dos recursos emprestados aos tomadores arrolados nas intimações. Ainda, se de fato foram à época editadas pela autoridade normas de incentivo a renegociações, tais diplomas não autorizaram as instituições a descumprir os princípios básicos da concessão de créditos, devendo ser as referidas repactuações firmadas dentro dos parâmetros normais aplicáveis aos casos da espécie.

O quadro das operações de crédito do Banrisul desencadeou, como conseqüência da política de crédito e das renegociações, repercussões nas demonstrações financeiras da instituição que apresentavam resultado inflado pela geração de receitas decorrentes das operações renegociadas, sem que tivessem sido feitos os pagamentos, assim como sua situação patrimonial estava distorcida, ao elencar em seu ativo dezenas de operações com baixa probabilidade de recuperação. Se adotadas as providências necessárias, nos termos da Resolução 1.748/90, os resultados também seriam duplos: no balanço patrimonial, o provisionamento das operações de crédito, que não atendiam aos princípios da boa técnica bancária, acarretaria uma redução no ativo, na medida em que se efetuasse o registro dos prejuízos decorrentes das operações mal concedidas; na demonstração de resultado, haveria uma redução no lucro, transmutação de lucro em prejuízo, ou, ainda, um aumento no prejuízo apurado.

No entanto, optou a instituição por renegociar as operações, levando à ocorrência de uma distorção em suas demonstrações financeiras e, portanto, induzindo a erro tanto as autoridades fiscalizadoras quanto os seus aplicadores e acionistas.

A Resolução CMN 1.748/90 dispunha, em síntese, que deviam ser transferidos para as contas de Créditos em Liquidação aqueles em atraso, estabelecendo percentuais mínimos para a provisão de tais créditos, nos balancetes (art. 9º), e alertando para a responsabilização dos administradores: *"... sem prejuízo da responsabilidade dos administradores das instituições pela constituição de provisão em montantes suficientes para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos"*.

Segundo o Banco Central, não se pretendeu exigir o cumprimento da nova norma, materializada através da Res. 2.682/99, como mencionam os intimados em suas defesas, mas, sim, o cumprimento da norma então vigente, a Resolução 1.748/90. Tampouco essa foi cumprida, gerando situação que sujeita os administradores às sanções legais.

Assim agindo, o Banrisul não efetuou o devido provisionamento das operações listadas nas intimações, ao realizar as sucessivas renegociações das operações de crédito, descumprindo, assim, o previsto na norma que tratava do assunto

à época (Resolução CMN 1.748/90, sucedida pela Resolução 2.682/99).

Em conseqüência dessa prática, a Instituição infringiu outra norma; trata-se da Circular BCB 1.273/87, que instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF, ao deixar de efetuar os devidos provisionamentos, o que acarretou, como já referido anteriormente, uma distorção tanto no resultado do banco, que foi afetado negativamente pelos provisionamentos, quanto na sua própria estrutura patrimonial, porquanto manteve em seu ativo uma massa de operações de crédito com reduzida possibilidade de recebimento, que deveriam ter sido levadas a "*Créditos em Liquidação*".

Entendendo configuradas as infrações, o Banco Central passou a determinar as responsabilidades individuais, avaliando a participação de cada intimado nos atos irregulares.

Considerou a Decisão que os Srs. João Franco de Moraes e Olmiro Cavazzola tiveram seus nomes homologados pelo Banco Central como responsáveis pela carteira de crédito do Banrisul. Tinham como função acompanhar as operações e observar o fiel cumprimento das normas. Portanto, devem responder por todas as operações celebradas ao longo de seus mandatos, nos termos das respectivas intimações. Quanto aos demais diretores, suas participações na concessão de créditos ficaram limitadas às operações nas quais tiveram participação direta, conforme as atas de reunião de diretoria. As atas que comprovam a aprovação das operações pela Diretoria estão inseridas nos autos às fíls. 240, 388, 850, 857, 861, 1.117, 1.120, 1.248, 1.253, 1.610, 2.012, 2.214, 2.226 e 2.612, ali estando registrado quais diretores participaram diretamente da aprovação de cada operação.

Com relação à falta de provisão para perdas em operações de retorno duvidoso, igualmente foram considerados individualmente apenas os contratos para os quais foi possível comprovar a participação direta dos diretores, bem como, para os diretores responsáveis pela área de crédito, todas as operações consideradas irregulares ao longo de suas gestões.

No tocante à irregularidade nas demonstrações financeiras, além dos diretores e do banco, foram também chamados à lide os integrantes dos Conselhos Fiscal e de Administração. A eles competia zelar pelo fiel cumprimento das normas, aí incluída a aprovação das contas da gestão da diretoria, bem como das demonstrações financeiras. Portanto, a eles cabia averiguar se os balanços apresentados espelhavam a real situação financeira do banco, podendo, para tanto, requisitar toda a documentação que embasava os balanços, de forma a assegurar, para os acionistas e para a autoridade fiscalizadora que as referidas demonstrações correspondiam à sua exata situação econômico-financeira. Porém, os conselheiros intimados deixaram de proceder zelosamente em seu mister, aprovando demonstrativos que não espelhavam a verdadeira situação, vez que registravam operações de crédito, de baixíssima qualidade, como se fossem boas, o que distorcia o resultado do banco, em confronto com os consagrados princípios pelos quais deve o administrador atuar na sociedade; de forma idêntica a que agiria em seu próprio negócio (Lei 6.404/76). Tivessem atentado para todos os aspectos regulamentares, os conselheiros teriam determinado o provisionamento das operações de baixa qualidade, o que geraria demonstrações fiéis à realidade.

Por oportuno, merece destaque o fato de que, em razão dos montantes envolvidos, não é crível que qualquer dos envolvidos, mediante um acurado exame das informações disponíveis, deixasse de detectar as falhas. E aqui não se pode aceitar a

alegação de que as operações e os demonstrativos foram objeto de exame por parte de departamentos do banco, assim como da auditoria externa. Esses organismos são meros auxiliares dos diretores e conselheiros na execução de suas tarefas, não os eximindo de qualquer responsabilidade, sendo atinente a seus postos a obrigação pelo fiel cumprimento das normas e de suas obrigações estatutárias. Ressalte-se que tiveram seus nomes homologados por esta autarquia para o exercício dos cargos, sendo a eles inerente o cumprimento de suas tarefas como condição para a chancela que receberam do ente estatal.

Por fim, quanto à alegação que trata da menção à Resolução 2.682/99 nas peças intimatórias, de fato não pode tal normativo prevalecer sobre as operações analisadas, porquanto a nova norma não pode ter efeitos retroativos senão para beneficiar o indiciado. Todavia, a norma foi citada apenas com o fito de demonstrar que o normativo anterior (Resolução 1.748/90) não foi revogado pelo Conselho Monetário Nacional com o objetivo de desobrigar as instituições de efetuar os devidos provisionamentos, referentes aos créditos concedidos, mas sim de aperfeiçoar os critérios relativos ao assunto.

Com isso, no entender do Banco Central, ficaram plenamente configuradas as irregularidades citadas nas intimações: i) celebração de operações de crédito sem observância dos princípios gerais que devem nortear tal tipo de operação; ii) falta de provisão para perdas de tais operações, e iii) publicação de demonstrações financeiras em desacordo com as normas vigentes, sendo cada administrador responsável pelas operações para as quais contribuiu diretamente, nos termos elencados nas intimações.

Assim, entendendo plenamente caracterizadas as irregularidades arroladas em cada intimação, decidiu o Banco Central aplicar as seguintes penas, com fulcro no art. 44, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei 4.595/64:

a) ADVERTÊNCIA

- aos Srs. André Geraldo Velho Cirne Lima, César Augusto Busatto, Gilberto Mosmann, João Reizoly Tigre da Silva, José Antônio Dios Vieira da Cunha, membros do Conselho de Administração, Antônio Angélico Zunino, Eduardo Alfredo Correa de Araújo, José Américo Machado, Renato Becker, Victório Trez, membros do Conselho Fiscal, Júlio Osório Brum de Oliveira e Francisco Sérgio Turra, diretores do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., pela aprovação e publicação de demonstrações financeiras elaboradas em desacordo com as normas consubstanciadas no Plano Contábil das instituições do Sistema Financeiro Nacional;

b) MULTAS pecuniárias ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., nos valores de:

- R\$ 25.000,00 pela celebração de operações de crédito sem observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de riscos e liquidez, e

- R\$ 25.000,00 pela falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, quando renovadas ou renegociadas, e pela publicação de demonstrações financeiras elaboradas em desacordo com as normas consubstanciadas no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional;

c) INABILITAÇÃO para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do Banco Central do Brasil, pelos seguintes prazos:

- por 5 (cinco) anos ao Sr. Olmiro Cavazzola e por 3 (três) anos aos Srs. Frederico Cantori Antunes, João Carlos Bona Garcia, João Franco de Moraes, José Evangelista de Souza, José Fernando Martello e Ricardo Russowsky, diretores que participaram efetivamente na celebração de operações de crédito sem observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de riscos e liquidez, bem como pela falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, quando renovadas ou renegociadas, e pela publicação de demonstrações financeiras elaboradas em desacordo com as normas consubstanciadas no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional; e
- por 2 (dois) anos ao Sr. Fernando Guerreiro de Lemos, diretor da instituição, que participou efetivamente na celebração de operações de crédito sem observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de riscos e liquidez.

As intimações e os Recursos às penas aplicadas constam do mapa anexo a este relatório, no qual se verifica que o Recurso de João Reijoly Tigre da Silva foi protocolado 5 dias depois do prazo, já computado em dobro, da última intimação.

Os indiciados Eduardo Alfredo Correa de Araújo e José Américo Machado não recorreram.

Os Srs. André Geraldo Velho Cirne Lima (fls. 4987 a 4992), Gilberto Mosmann (fls. 5001 a 5007), José Antônio Dios Vieira da Cunha (5214 a 5217), César Augusto Busatto (5219 a 5224), João Reijoly Tigre da Silva (fls.5262 a 5268), membros do Conselho de Administração, Antônio Angélico Zunino (5257 a 5261), Renato Becker (5246 a 5250) e Victório Trez (5251 a 5256), membros do Conselho Fiscal, e Júlio Osório Brum de Oliveira (5225 a 5230), diretor, apresentaram recursos em peças separadas, mas com conteúdo e forma semelhantes, argumentando:

1. Preliminarmente a nulidade do processo, uma vez que os Recorrentes foram impossibilitados de exercer o amplo direito de defesa. Ratificam os argumentos trazidos na Defesa inicial, no sentido de que não participaram de qualquer uma das operações inquinadas de irregulares. Argumentam que as demonstrações financeiras do BANRISUL estavam em boa ordem, tendo sido devidamente auditadas e revisadas por empresa de auditoria independente, depois de elaboradas pela Diretoria Executiva e aprovadas pelo Conselho de Administração;
2. No mérito, sustentaram que a Resolução 1.748/90, vigente à época dos fatos, definia critérios para inscrição de valores nas contas de "*créditos em liquidação*", com base no tempo de atraso da operação, mas não definia o "*quantum*" de provisão para créditos de liquidação duvidosa, por operação, como passou a ser exigido com a Resolução 2.682/99 e que não houve por parte da empresa independente de auditoria qualquer ressalva às demonstrações financeiras;
3. Com base em parecer emitido pela área técnica do Banrisul, argumentam que a Resolução 1.748/90 era deficiente na formulação dos critérios a serem observados, o que foi solucionado pela edição da Resolução 2.682/99, de modo que as operações registradas em curso normal, mesmo renovadas e ou repactuadas, não estavam incluídas nas regras de provisionamento;
4. O Banco Central, nos termos do artigo 14 da Resolução 1.748, possuía poderes para determinar providências saneadoras, a serem adotadas pelas instituições financeiras, com vistas a assegurar liquidez e adequada estrutura patrimonial, além da possibilidade de determinar alterações dos prazos de transferência e dos percentuais para constituição da provisão, para créditos de liquidação duvidosa, bem como determinar os tipos de crédito objeto da base da constituição da provisão. Ademais, o item IX do artigo 1º

outorgava poderes ao Bacen para determinar a inscrição em “*créditos em liquidação*” de qualquer operação que, a seu juízo, representasse risco para as instituições. Tais prerrogativas nunca foram utilizadas pelo Bacen, não fazendo sentido agora, na plena vigência da Resolução 2.682, a autarquia exigir a retroação dos seus efeitos aos exercícios de 1995 e 1996, quanto à exigência de constituição de provisão para aquelas operações renegociadas ou repactuadas;

5. Os valores citados nas intimações referem-se àquelas operações renegociadas e/ou repactuadas nos exercícios 12/95 e 6/96, tendo o Banrisul procedido de acordo com a norma então vigente, a Resolução 1.748/90.

6. Em face desse conjunto de argumentos, consideram incompreensível a punição de advertência imposta aos Membros do Conselho de Administração, que a consideram desabonadora e injusta, pois ao Conselho de Administração cabe a responsabilidade pelos Balanços da Empresa, mas não o dom de adivinhar discrepâncias técnicas, que nem o próprio Banco Central identificou no tempo certo.

O Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (fls.5189 a 5212), os Srs. Ricardo Russowsky (Presidente), José Evangelista de Souza (Vice-presidente) e os diretores Frederico Cantori Antunes, João Carlos Bona Garcia, José Fernando Martello, Olmiro Cavazzola (recursos em conjunto fls. 5008 a 5071) e Fernando Guerreiro de Lemos, também diretor, sentenciado, apenas pela celebração das renegociações, (recurso individual fls. 5132 a 5156), apresentaram Recursos de igual teor e forma, com os seguintes argumentos:

1. Até o advento da Resolução 2.682/99, havia incerteza, quanto aos critérios de aplicação da Resolução 1.748/90 em operações de renegociação de crédito. Os próprios técnicos do Banco Central do Brasil, ao explanarem na Febraban, em março de 2000, o conteúdo e o alcance das novas regras sobre provisão para créditos de duvidosa liquidação, destacaram que “foi implementado, o que era uma das principais críticas da Resolução 1748, que era a questão da renegociação”... Segue argumentação sobre as principais diferenças entre a regulamentação anterior e a inaugurada com a Resolução 2.682, destacando que anteriormente predominava o caráter jurídico ou formal, ou seja a constatação da inadimplência, enquanto que a nova regra traz um conteúdo de natureza econômica, ou seja o risco no momento da concessão do crédito;

2. Havendo substanciais diferenças de conteúdo entre uma e outra regulação, não há como se aplicar retroativamente os novos critérios de provisionamento de crédito;

3. O Banco Central do Brasil valeu-se do art. 4º, parágrafo 4º para a aplicação das penas de inabilitação aos recorrentes, sem que essa norma estabelece objetivamente o conceito de “falta grave”, com ferimento aos direitos e garantias constitucionais;

4. Argumentam, ainda, que o Banco Central do Brasil, deixou de individualizar a atuação de cada um dos Recorrentes nas suportas irregularidades, aplicando penalidade disciplinar coletiva e objetiva. Reclamam que a responsabilidade disciplinar, no processo administrativo, deve atender aos mesmos princípios do direito penal, e ser apurada individualmente para cada um dos acusados, não havendo comunicação de responsabilidades entre eles;

5. Sustentam que a concessão dos créditos renegociados foi feita em gestões anteriores do Banrisul e que quando das renegociações simplesmente foram utilizados os mesmos critérios; muitas das operações foram sucedidas do extinto Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. O Banco Central em todas as fiscalizações realizadas no período de gestão dos Recorrentes, jamais apontou qualquer irregularidade;

6. Afirmam que nenhuma das renegociações foi realizada sem o cumprimento dos

trâmites próprios do BANRISUL, com as aprovações dos comitês internos de crédito, enfatizando que os deveres dos administradores das Instituições Financeiras, especialmente quanto a zelar pela garantia, liquidez, seletividade e diversificação de riscos, é de meio e não de fim, não podendo os administradores serem condenados pelos resultados das operações, se observaram tais princípios, quando da renegociação dos créditos;

7. Apontam para o fato de que as provisões foram realizadas antes da intimação para o presente processo, indicando o Contrato celebrado entre o Banrisul, a União e o Estado do Rio Grande do Sul, com a interveniência do Banco Central, que previa a constituição de provisão para todos os referidos créditos, ainda que renegociados, destacando que se as partes envolvidas assim estipularam em contrato, tal fato deveu-se à inexistência de regra regulamentar dispositiva sobre o tema. A constituição da provisão foi realizada no balanço de 31.12.1998, tendo ocorrido o fenômeno da adequação espontânea, perdendo o objeto as intimações feitas posteriormente;

8. Citam julgado deste Conselho de Recursos, que decidiu pela inaplicabilidade da pena de inabilitação, quanto não verificada a ação dos agentes, com dolo ou má-fé;

Pedem, ao final, a absolvição.

Francisco Sérgio Turra, apresentou recurso (fls. 5072 a 5131) à pena de advertência que lhe foi imposta, arrazoando que a aprovação da demonstrações financeira é ato documentário da administração, que deve refletir exatamente os atos de gestão. No caso dos créditos renegociados, constavam eles das demonstrações financeiras, tal qual deliberado pela Direção do Banco, não lhe cabendo advertência por ter aprovado os balanços nessas condições.

No mais apresenta argumentação de igual teor à dos Recorrentes imediatamente acima citados.

João Franco de Moraes apresentou recurso individual (fls. 4993 a 5000) , com os seguintes argumentos:

1. Preambularmente, pugna pela nulidade do processo em relação à sua pessoa, uma vez que o processo foi instaurado contra a gestão do Banrisul ocorrida nos anos de 1.994 a 1.998, enquanto que o seu mandato, como diretor de operações da referida instituição, teve curso nos anos de 90 a 94. Tanto assim, que nenhum outro diretor, contemporâneo seu, é réu no presente processo. Também é nulo o processo porque não foram apontados quaisquer atos de autoria do Recorrente, relativos às pretensas irregularidades;

2. No mérito, aponta que os critérios utilizados pelo Banco Central do Brasil, para a abertura e o sentenciamento do feito, qual seja a participação em reuniões de diretoria ou comitês, que tivessem aprovado as operações inquinadas de irregulares, não foi seguido em relação a ele, uma vez que não assinou uma ata sequer, decidindo sobre as questões apontadas pela fiscalização do Banco Central;

3. Alega a prescrição, com base na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999;

4. Reclama que a Decisão, embora tenha feito um apanhado da defesa apresentada em primeiro grau, não a levou em consideração quando do sentenciamento, deixando de refutar os argumentos apresentados ou o fazendo de forma genérica e coletiva;

5. Ressalta o fato de que a aplicação da pena de inabilitação foi feita sem qualquer prévia advertência, como sistematizado na Legislação Bancária e em confronto com os precedentes anteriores da própria autarquia que indicavam uma punição menor. Ademais, a

pena de inabilitação de 2 anos, é extremamente desproporcional em relação à pena de multa de R\$ 50 mil, aplicada à Instituição Financeira;

6. Argumenta que o Banco Central do Brasil não tem legitimidade para definir o conceito de falta grave, sendo inexistente o crime, sem definição em lei, pontuando que se constitui em verdadeiro absurdo jurídico a punição, uma vez que só a lei pode dizer o que é punível com sanções que restrinjam a liberdade do indivíduo, como, no caso o direito e a liberdade ao trabalho;

7. Reportando-se à sua defesa inicial, salienta que os princípios de seletividade, liquidez e dispersão de risco, nas renegociações de crédito, devem ser aplicados com reservas, uma vez que os recursos já estão em poder do devedor da operação e o objetivo da instituição é justamente viabilizar a recuperação do crédito;

8. No que se refere à não realização de provisões, sustenta que as medidas foram corretas e respaldadas nas opiniões e pareceres do corpo técnico da Instituição, tudo de conformidade com a realidade das operações e características das renegociações. Esses fatos, ressalta, de qualquer modo ocorreram depois de sua gestão no Banrisul.

Autuados os Recursos, os autos foram encaminhados para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, onde receberam do Dr. Ricardo Villas Bôas Cuevas, o seguinte parecer:

1. Vê-se da vasta documentação, comprobatória das 248 operações arroladas na intimação, que o desrespeito aos princípios da boa técnica bancária era generalizado no Banrisul, que em substituição às operações de crédito vencidas realizava outras operações com a incorporação de encargos, com o aumento da exposição de risco da Instituição, o que a levou a celebrar acordo de saneamento financeiro com a União;

2. A segunda irregularidade, consistente na falta de provisionamento de 98 operações de crédito de difícil liquidação, também ficou caracterizada, em infringência ao disposto na Resolução CMN no. 1.748/90. A referência ao art. 6º da Resolução CMN 2.682/99 teria sido feita apenas com o propósito de demonstrar a continuidade dos princípios que regiam a norma vigente na época dos fatos, sem que tenha havido a aplicação retroativa da norma, o que seria constitucionalmente incabível. Reiterou, neste ponto, o disposto no art. 8º da Resolução 1.748/90, quanto à necessidade de apropriação em “rendas a apropriar” dos encargos incorporados com a renovação;

3. A terceira irregularidade, consistente na elaboração e aprovação das demonstrações financeiras da Instituição, no período, em desacordo com o COSIF, também ficou patente, induzindo em erro os acionistas do BANRISUL e a própria autoridade de supervisão bancária;

4. Quanto às individualizações das penas, o parecerista, considerou aplicado o princípio da responsabilidade subjetiva, com a anotação dos períodos de gestão e as respectivas áreas de responsabilidade dos Recorrentes; assim é que os Srs. João Franco de Moraes e Olímpio Cavazzola, enquanto diretores de crédito do BANRISUL, foram responsabilizados pelas operações realizadas nos seus respectivos períodos de gestão, na modalidade de culpa por negligência; os demais diretores foram punidos em razão das suas respectivas participações diretas e comissivas na aprovação das operações de crédito.

Conclui, assim, pela improvidância dos recursos, com a manutenção a Decisão em sua integralidade. É o Relatório. Osasco, 20 de fevereiro de 2.004. Johan Albino Ribeiro - Conselheiro Relator.

QUADRO DE INTIMAÇÕES E RECURSOS

INDICIADO	intimação	forma	fls	Recurso	Prazo para recurso	fls	fls	Procurador	Prazo decorrido para Recurso
José Antônio Dios Vieira da Cunha	30/04/03	peçoal	4945	12/06/03	02/07/03	5214	5217	próprio	-20,00
Cézar Augusto Busatto	02/05/03	peçoal	4947	13/06/03	02/07/03	5219	5224	ricardo de mattos Conceição	-19,00
Renato Becker	02/05/03	peçoal	4969	26/06/03	02/07/03	5246	5250	próprio	-6,00
Eduardo Alfredo Correa de Araújo	02/05/03	peçoal	4946	nt	02/07/03			não recorreu	
Frederico Cantori Antunes	05/05/03	peçoal	4961	06/06/03	02/07/03	5008	5071	marco antonio meneghetti	-26,00
Ricardo Russowsky	06/05/03	peçoal	4967	06/06/03	02/07/03	5008	5071	marco antonio meneghetti	-26,00
Fernando Guerreiro de Lemos	06/05/03	peçoal	4966	06/06/03	02/07/03	5132	5188	marco antonio meneghetti	-26,00
Banco do Estado do Rio Grande do Sul	06/05/03	peçoal	4964	06/06/03	02/07/03	5189	5213	marco antonio meneghetti	-26,00
João Carlos Bona Garcia	07/05/03	ar	4970	06/06/03	02/07/03	5008	5071	marco antonio meneghetti	-26,00
Victório Trez	07/05/03	ar	4973	26/06/03	02/07/03	5251	5256	próprio	-6,00
Antônio Angélico Zunino	07/05/03	ar	4974	30/06/03	02/07/03	5257	5261	próprio	-2,00
João Franco de Moraes	08/05/03	ar	4971	05/06/03	02/07/03	4993	5000	ricardo de mattos Conceição	-27,00
João Reícoly Tigre da Silva	08/05/03	ar	4975	07/07/03	02/07/03	5262	5268	josé alano dias	5,00
José Américo Machado	08/05/03	ar	4972	nt	02/07/03			não recorreu	
José Evangelista de Souza	09/05/03	ar	4977	06/06/03	02/07/03	5008	5071	marco antonio meneghetti	-26,00
André Geraldo Velho Cirne Lima	12/05/03	ar	4982-3	05/06/03	02/07/03	4987	4992	próprio	-27,00
Francisco Sérgio Turra	12/05/03	peçoal	4968	06/06/03	02/07/03	5072	5131	marco antonio meneghetti	-26,00
Gilberto Mosmann	12/05/03	ar	4980-1	05/06/03	02/07/03	5001	5007	próprio	-27,00
Olmiro Cavazzola	14/05/03	ar	4959 e 4976	06/06/03	02/07/03	5008	5071	marco antonio meneghetti	-26,00
José Fernando Martello	25/05/03	ar	4984-6	06/06/03	02/07/03	5008	5071	marco antonio meneghetti	-26,00
Júlio Osório Brum de Oliveira	30/05/03	peçoal	4951	13/06/03	02/07/03	5225	5230	ricardo de mattos Conceição	-19,00

RELATÓRIO COMPLEMENTAR

Ratifico o Relatório da lavra de meu antecessor, Conselheiro Johan Albino Ribeiro, apenas acrescentando que foram apresentadas Alegações Finais pelo Recorrente José Evangelista de Souza, que era Vice-Presidente do Bannisul, à época dos fatos, alegando, em síntese, que:

- no parecer DEFIS, que embasou a decisão do Banco Central, a punição é justificada pelo fato de os indiciados buscarem transmutar a situação das empresas, elemento objetivo que não consta da intimação;
- cabe à Administração Pública, como condição para a aplicação da sanção demonstrar a existência de renegociações que atentam a tipicidade de dispositivo do Sistema Financeiro Nacional e que tenham tido a finalidade de transmutar a situação das empresas beneficiadas;
- a Decisão DIFIS-2003/022 está eivada de nulidade absoluta;
- houve ofensa ao princípio constitucional da legalidade em virtude de: ausência de definição da norma primária e definição apenas da sanção aplicável; os princípios gerais de seletividade, garantia, diversificação de riscos e liquidez não podem ser aplicados em sua inteireza nos casos de renegociações de dívidas, mas, sim, nos casos de concessão de crédito; houve omissão em avaliar a gravidade de eventual infração (arbitrariedade); o motivo determinante para a sanção (intenção de transmutar a situação de insolvência de empresas em situação de solvência) não foi provado pelo Banco Central; e os itens II e III da intimação tratam do mesmo fato que se toma com efeitos plurais de agravação da conduta (*non bis in idem*);
- houve ofensa ao princípio constitucional da irretroatividade da interpretação de lei e regulamento: a ausência de provisão e a conseqüente publicação das demonstrações financeiras sem reserva de provisão para as operações renegociadas somente passaram a ser condutas típicas em 1999, pela edição da resolução n.º 2.682;
- houve ofensa ao princípio constitucional da culpabilidade: ausência de individualização das condutas; ausência de demonstração do nexu causal e da culpa

(responsabilidade subjetiva); ausência de atenção ao princípio da proporcionalidade (foram 14 operações na sua gestão frente a um universo de 284 operações supostamente irregulares, sendo que eram analisadas pelo Banco cerca de 1.600 operações de crédito por ano);

- houve ofensa ao princípio constitucional do Devido Processo Legal, do Contraditório e da ampla defesa, pela ausência de definição da norma primária violada pela renegociação das dívidas e da exposição minuciosa dos atos praticados pelo indiciado que tenham colaborado para a violação de algum dever de conduta; e

- as renegociações das operações de crédito inadimplidas era a opção mais viável para o retorno, em curto espaço de tempo, dos créditos do Banco, sendo a melhor alternativa como menos gravosa do que o ingresso de ações no Poder Judiciário. Isso era de conhecimento do Bacen o qual acompanhou essas decisões pela via das pautas de reunião, atas da Diretoria, por conta do PROES, o que configuraria excludente de culpabilidade.

O Recorrente junta às suas razões finais os seguintes documentos:

- Atas da Reunião de Diretoria n.ºs 3.901 e 3.902, com a finalidade de demonstrar que o indiciado impôs ressalvas à aprovação das operações de crédito;

- Estatísticas dos Processos de Crédito Deferidos/Indeferidos no Banrisul;

- Plano de Saneamento e Reestruturação do Banrisul para fins do PROES; e

- Relação de garantias do Estado do Rio Grande do Sul para a assunção da dívida previdenciária do Banrisul. É o Relatório Complementar. São Paulo, 2 de março de 2005 - Silvânio Covas, Conselheiro-Relator.

V O T O

No presente processo, 248 (duzentos e quarenta e oito) operações foram listadas na intimação, tendo sido três as infrações apuradas pela autarquia:

i. celebração de operações de crédito sem observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de riscos e liquidez, constituindo-se em infração grave na condução dos interesses da instituição, conforme o disposto no artigo 44 da Lei 4.595/64;

ii. falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, quando renovadas ou renegociadas, em desacordo com ao artigo 44, § 4º, da Lei 4.595/64 e os artigos 9º da Resolução CMN 1.748/90 e 6º da Resolução CMN 2.682/99; e

iii. publicação de demonstrações financeiras, em dezembro de 1995 e junho de 1996, elaboradas em desacordo com as normas consubstanciadas no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF, pela falta de suficiente provisão para perdas em operações de crédito, configurando, ainda, prestação de informação inexata a este Banco Central, infringindo a Circular BCB 1.273/87 - COSIF-1.1.2.7 e os artigos 9º da Resolução CMN 1.748/90 e 6º da Resolução CMN 2.682/99.

1. PRELIMINARES

1.1. CERCEAMENTO DE DEFESA E INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Preliminarmente, com relação ao argumento de cerceamento de defesa e da inobservância do devido processo legal, é argumento que não merece guarida posto

que, desde o início do processo, a autarquia pautou-se na mais estrita observância desses princípios constitucionais, concedendo, por exemplo, prorrogação de prazo para a apresentação de defesa, o que viabilizou a análise criteriosa do presente processo por parte dos indiciados, bem como prazo para a formalização de alegações finais. Ainda, em sede de recurso, também houve a apresentação de alegações finais.

1.2. PRESCRIÇÃO

Pelo recorrente João Franco de Moraes foi alegada a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que as operações investigadas datam de um período de 16.11.92 a 25.01.95. Tal argumento deve ser analisado, estendendo-se os seus efeitos aos demais Recorrentes, se o caso.

Com efeito, a imprescritibilidade não é regra no ordenamento jurídico brasileiro, mas, exceção, sob pena de ferir, de morte, o princípio da segurança jurídica, princípio geral do direito, o qual tem como objetivo a estabilidade das relações jurídicas, no caso, entre a Administração Pública e o administrado. Tanto é verdade que a Carta Magna reconhece o instituto da prescrição administrativa quando prevê, em seu art. 37, § 5º, a necessidade de lei para estabelecer os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, que causem prejuízo ao erário. Se a lei não estabelecer a prescrição, essa ausência é uma lacuna inconstitucional.

A Lei n.º 9.873/99 veio a regular a prescrição administrativa, no que tange à ação punitiva do Estado, de maneira a dar segurança jurídica ao administrado. Isso porque, em razão da ausência de norma legal, poder-se-ia cair na interpretação equivocada de que o direito de punir do Estado seria imprescritível, sujeitando os administrados a inquéritos ou processos administrativos iniciados muitos anos após à prática do ilícito.

Assim, com o advento da Medida Provisória n.º 1.708, de 30 de junho de 1998, cuja redação fora adotada pela de n.º 1.859, a qual, após à sua décima sétima reedição, foi convertida na Lei n.º 9.873/99, limitou-se o direito de punir da Administração Pública a um prazo máximo de cinco anos, ressalvados os casos de infração de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

Para as infrações administrativas que constituem crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal (art. 1º, § 2º, da Lei n.º 9.873/99).

Esse raciocínio de que a prescrição operar-se-á no prazo máximo de cinco anos não só pode ser extraído da mera leitura do texto legal, como também da análise da exposição de motivos da citada Medida Provisória de n.º 1.708/98, na qual o então Ministro de Estado da Fazenda, Dr. Pedro Malan, justifica a necessidade de se estabelecer um prazo prescricional para o direito de punir da Administração Pública, adotando o prazo de cinco anos, por ser o lapso temporal *tradicionalmente adotado pelo Estado em suas relações com terceiros* (como ocorre, por exemplo, no crédito tributário e no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União), sob pena de tornar perpétua a ação de punir do Estado, ocasionando notória instabilidade. A proposta era a de uniformizar a questão da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal.

Nesse particular, a perpetuidade do direito de punir do Estado não só geraria uma instabilidade nas relações jurídicas, como também uma desigualdade injustificada entre a Administração Pública e o administrado, infringindo o princípio da

igualdade, constitucionalmente assegurado, posto que, tal discrepância de tratamento não se justificaria para o atingimento do interesse público. Isso porque diversos diplomas legais disciplinam a prescrição administrativa de ações do administrado frente à atuação estatal. Destacamos, a respeito, o Decreto Federal n.º 20.910/32, o qual, em seu art. 1º, traz o prazo de cinco anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem, as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal.

Ainda, é importante lembrar que, no que tange ao dever de punir do Estado, na esfera das infrações disciplinares, temos, no art. 142 da Lei n.º 8.112/90, o prazo prescricional de cinco anos, a partir da ocorrência do fato. Temos, portanto, um caso da incidência da pretensão punitiva do Estado cuja prescrição ocorre no prazo máximo de cinco anos, já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (v. MS n.º 6877-DF, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Julgamento: 25.4.2001, 3ª seção. DJU 21.5.2001, p.55).

A uniformidade de tratamento das prescrições no âmbito do direito administrativo, portanto, como fruto do raciocínio da *mens legislatoris*, não se opera se houver imprescritibilidade em casos cuja diferenciação não se justifica. A Lei n.º 9.873/99 surgiu para determinar um prazo máximo ao direito de punir do Estado, o qual equivale ao lapso temporal que a legislação dá ao particular em ações contra o Estado, excetuados alguns casos específicos.

Ponderoso argumento se apresenta quanto à utilidade do art. 4º da lei de prescrição administrativa, tido como regra de transição. Esse dispositivo legal traduz uma recomendação e um alerta à Administração para que dê andamento às apurações ocorridas antes de 1º de julho de 1998, já que a prescrição quinquenal operar-se-ia em dois anos.

Para entender essa interpretação do art. 4º, não como regra de transição, mas como alerta para a Administração Pública, deve-se ter em mente o escopo da própria lei de prescrição, que “estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública”. Assim, o dispositivo em tela regula esse exercício, determinando que a Administração apure, prioritariamente, os fatos ocorridos há mais de três anos, eis que sua prescrição operará em, no máximo, dois anos.

Ademais, entre a busca da utilidade do art. 4º da lei n.º 9.873/99 e a do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, temos que a ausência de prazo de prescrição é inconstitucional.

Por isso, a interpretação mais adequada do mencionado art. 4º deve considerar o prazo máximo de prescrição como sendo de cinco anos, pois esse foi o propósito do legislador. Assim, para os fatos ocorridos em data superior à três anos (contados de 1º de julho de 1998), a prescrição operar-se-á em dois anos, o que, na verdade, significa que a soma do período transcorrido com o período a transcorrer resulta em um lapso que deverá somar cinco anos. É dessa maneira que deve ser aplicada a regra em análise: por exemplo, se o fato ocorreu há quatro anos, a prescrição operar-se-á em um ano, resultando-se na somatória de cinco anos, e assim sucessivamente. Para a regra de transição, portanto, a prescrição operará em, no máximo, dois anos, a depender do tempo já transcorrido, não se tratando a referência ao prazo de dois anos, dessa forma, de prazo determinado, mas de lapso temporal.

Quando a Lei da Prescrição menciona os fatos ocorridos em data superior a três anos, e estabelece que a prescrição ocorrerá em dois anos, está, na verdade, fazendo a soma do período transcorrido com o período a transcorrer, definindo um lapso que deverá somar cinco anos. Assim, por exemplo, se o fato ocorreu há três anos, a prescrição operará em dois anos; mas se o fato ocorreu há quatro anos, a prescrição operará em um. Anote-se que este último exemplo ajusta-se perfeitamente aos ditames da norma, pois, ocorreu há mais de três anos (quatro) e a prescrição se operará em, no máximo, dois anos (um). Deve-se atentar para a sutileza, o prazo de dois anos é um lapso temporal máximo, não um prazo determinado.

Além do que, esse art. 4º deve ser interpretado de maneira conjunta à regra capitulada no art. 1º da mesma lei, ou seja, deve-se fazer uma interpretação sistemática, a qual é um bom acertado sistema da hermenêutica jurídica para o caso em tela. Isso porque, nas sábias palavras de Carlos Maximiliano¹, *não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. (...) Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço.*

Por fim, fazendo-se uma interpretação conforme a Constituição, conclui-se que, salvo as previsões constitucionais, não há imprescritibilidade no Direito brasileiro. Com efeito, o art. 5º, incisos XLII e XLIV, da Carta Magna, enuncia como imprescritíveis os crimes consistentes na prática do racismo e na ação de grupos armados civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Ora, se somente esses casos são imprescritíveis, deve-se admitir a prescrição para o ilícito administrativo. A imprescritibilidade no direito administrativo não prospera, sob pena de flagrante violação à ordem constitucional brasileira.

O presente processo teve o seu início em 23 de junho de 2000, data de expedição das intimações, sendo que a última intimação feita aos indiciados data de 5 de julho de 2000. Lembre-se que a citação do indiciado é causa interruptiva da prescrição (art. 2º, inc. I, da Lei n.º 9.873/99).

Assim, aplicando-se o entendimento acima esposado, de fato, para todas as operações constantes da intimação do Recorrente João Franco de Moraes, operou-se a prescrição, razão pela qual o processo deve ser arquivado para ele.

Seguem as 42 (quarenta e duas) operações, algumas relacionadas tanto na infração (i), como na (ii), em que operou-se a prescrição da ação punitiva da Administração Pública, no exercício de seu poder de polícia:

CLIENTE	DATA CONTRATO	OPERAÇÃO	VALOR
<u>Infração (i)</u>			
Agropecuária Capão Grande Ltda.	19.01.1995	CE 95/126	10.000,00
Agropecuária Primavera Ltda.	11.05.1995	CCC CEB 001/95	673.000,00

¹ “in” *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Editora Forense, 16ª edição, Rio de Janeiro, 1997, p. 128.

Aluflex Imp e Export Ind e Com Ltda.	23.12.1993	CCC 93/003	CR\$ 14.000.000,00
Aluflex Imp e Export Ind e Com Ltda.	29.09.1994	NCC CEB 94/218	134.388,00
Antônio Carlos Mesquita Pereira	22.10.1993	Cédula Rural Pignoratória 0093750.82	CR\$ 5.423.334,6
Antônio Carlos Mesquita Pereira	20.06.1994	Adiantamento da Cédula 0093750.82	CR\$ 54.076.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	23.03.1995	Nota Crédito Com N. CGB Custódia 95/137	21.800,00
Auto Peças Transa Ltda.	30.03.1995	Céd. Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/142	2.500,00
Auto Peças Transa Ltda.	30.03.1995	Nota Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/147	27.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	03.04.1995	Céd. Créd. Com. N. CGB Especial n. 95/669	4.400,00
Auto Peças Transa Ltda.	03.04.1995	Nota Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/145	15.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	17.04.1995	Nota Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/154	19.600,00
Auto Peças Transa Ltda.	20.04.1995	Nota Créd. Com. N. CEB Normal Empres 95/583	60.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	08.05.1995	Nota Créd. Com. N. CE 95/112	20.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	22.05.1995	Céd. Créd. Com. N. 02/95	246.581,00
Barrilete Inst Hidr Eletr Ltda.	28.11.1994	Céd. Créd. Com. N. CGB-Especial 94/137	14.000,00
Barrilete Inst Hidr Eletr Ltda.	16.12.1994	Céd. Cred. Com. N. CGB-Especial 94/44	62.400,00
Barrilete Inst Hidr Eletr Ltda.	23.12.1994	Céd. Créd. Com. N. CGB-Especial 94/49	21.000,00
Barrilete Inst Hidr Eletr Ltda.	03.01.1995	Céd. Créd. Com. N. CGB-Especial 95/52	15.000,00
Barrilete Inst Hidr Eletr Ltda.	25.01.1995	Nota Créd. Com. N. CE 95/12	20.000,00
Claudino Cadore	20.06.1995	Contrato de Abertura de Créd. Pessoal CPB Refinan 95/38	26.592,00
Claudino Cadore e Filhos Ltda.	06.02.1995	CCC CEB/EMP 95/12	124.000,00
Cláudio Augusto F. Rodenbusch	02.06.1995	Contrato de Abertura de Créd. Pessoal	88.000,00
DB Multi Const Incorp Ltda.	29.08.1994	CCC / 94-095-A	150.000,00
DB Multi Const Incorp Ltda.	13.01.1995	CCC -95/011	150.000,00
DB Multi Const Incorp Ltda.	13.01.1995	NCC CEB-POS 95/16	11.000,00
DB Multi Const Incorp Ltda.	05.06.1995	CCC CEB - 95/135	619.000,00
DB Multi Const Incorp Ltda.	20.06.1995	Aditivo a CC CEB - 95/135	619.000,00
Droga Aurélia Ltda.	06.06.1995	CCC 05/95	170.000,00
Indústria de Móveis	14.06.1995	CEB 95/12	130.008,00

Hauser Ltda. Jurema Pithan Dumoncel	21.08.1994	CEE 94/102 (limite R\$ 10.000,00)	
Jurema Pithan Dumoncel	11.10.1994	CDC 94/18	44.870,52
Quintiliano Machado Vieira - DF	16.11.1992	Escritura Pública de Retificação e Ratificação à Escritura Pública de Compra e Venda, mútuo com obrigações e hipoteca	CR\$ 788.689.584,68
Quintiliano Machado Vieira - DF	25.07.1994	CEB/94-01	70.000,00
Roberto Hauser	20.04.1995	CCE 95/017	2.000,00
Solon de Menezes Araújo	10.11.1994	Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária	47.343,20
Vítor Bolívar Dumoncel	03.04.1995	CPB 95/96	82.425,00
Vítor José Dumoncel	19.01.1995	Cédula de Crédito Rural Pignoratícia e Hipotecária 0114848.59	151.586,65
Vítor José Dumoncel	03.04.1995	CPB 95/94	209.909,00
Vítor Márcio Dumoncel	03.04.1995	CPB 95/55	120.890,00
<u>Infração (ii)</u>			
Agropecuária Primavera Ltda.	11.05.1995	CCC CEB 001/95	673.000,00
Arteira Country Classics Ind e Com	09.06.1995	CED. Cred. Com N.07/95	152.027,34
Auto Peças Transa Ltda.	23.03.1995	Nota Créd. Com. N. CGB Custódia 95/137	21.800,00
Auto Peças Transa Ltda.	30.03.1995	Céd. Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/142	2.500,00
Auto Peças Transa Ltda.	30.03.1995	Nota Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/147	27.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	03.04.1995	Céd. Créd. Com. N. CGB Especial n. 95/669	4.400,00
Auto Peças Transa Ltda.	03.04.1995	Nota Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/145	15.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	17.04.1995	Nota Créd. Com. N. CGB Custódia n. 95/154	19.600,00
Auto Peças Transa Ltda.	20.04.1995	Nota Créd. Com. N. CEB Normal Empres 95/583	60.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	08.05.1995	Nota Créd. Com. N. CE 95/112	20.000,00
Auto Peças Transa Ltda.	22.05.1995	Céd. Créd. Com. N. 02/95	246.581,00
Cláudio Augusto F. Rodenbusch	02.06.1995	Contrato de Abertura de Créd. Pessoal	88.000,00
DB Multi Const Incorp Ltda.	05.06.1995	CCC CEB 95/135	619.000,00
DB Multi Const Incorp Ltda.	20.06.1995	Aditivo a CCC CEB - 95/135	619.000,00
Droga Aurélia Ltda.	06.06.1995	CCC 05/95	170.000,00
Indústria de Móveis Hauser Ltda.	14.06.1995	CEB 95/12	130.008,00

Essa redução no quadro de operações irregulares aproveita as seguintes pessoas:

IRREGULARIDADE	i	ii
INDICIADO	<i>n.º operações</i>	<i>n.º operações</i>
Banco do Estado do Rio Grande do Sul	248 -> 208	92 -> 74
Diretores		
Olmiro Cavazzola	223 -> 204	92 -> 74
João Franco de Moraes	19 -> 0	2 -> 0

2. MÉRITO

Superada as questões das preliminares, passo a decidir o mérito.

2.1. Da celebração de operações financeiras sem a observância dos princípios da boa técnica bancária

A celebração de operações financeiras sem a observância dos princípios gerais de garantia, seletividade, diversificação de riscos e liquidez, expõe a Instituição Financeira a um risco que pode comprometer a sua solidez, causando reflexos no Sistema Financeiro Nacional, de maneira a “abalar” a sua estrutura, bem como o desenvolvimento equilibrado do País, o que choca frontalmente com o art. 192 da Constituição Federal. Aliás, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia já apontou que as dificuldades enfrentadas pelos bancos em todo o mundo têm fundamentalmente sua origem em empréstimos de difícil recuperação². Por isso, celebrar operações financeiras sem a observância dos princípios da boa técnica bancária é considerada uma infração grave, cuja punibilidade cuidou o art. 44, § 4º, da Lei n.º 4.595/64.

Ratifica essa tipificação o disposto no art. 1º do Decreto-lei n.º 448/69, *verbis*:

Art. 1º. O descumprimento de normas legais ou regulamentares pelas instituições financeiras, sociedades e empresas integrantes do sistema de distribuição de título ou valores mobiliários, ou pelos seus agentes autônomos, contribuindo para gerar indisciplina ou para afetar a normalidade do mercado financeiro e de capitais será por decisão do Banco Central do Brasil, considerado falta grave e por ele punido com a inabilidade temporária ou permanente dos administradores ou responsáveis, independentemente da aplicação da pena de advertência e outras, capituladas nas Leis números 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 4.728 de 14 de julho de 1965.

A adoção da boa técnica bancária na administração de instituições financeiras é um direcionamento que o sistema financeiro nacional possui normalizado há algum tempo, já que ela se constitui como imprescindível para o equilíbrio do sistema. Isto porque *a falta de solidez do sistema bancário pode levar a um estrangulamento de crédito que aprofunda a contração da economia e retarda o*

² Informação extraída do “site” do *Bank of International Settlements (BIS)* – www.bis.org/publ. – apud Paulo Sérgio Augusto da Fonseca, *Lesão à boa técnica bancária como fundamento da sanção administrativa*, “in” *Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem*, vol. 9, julho-setembro de 2000, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 55.

*processo de recuperação*³.

Para entender-se o escopo dessa boa técnica bancária, necessário se faz traçar um histórico normativo referente ao controle do risco de crédito suportado pelas instituições financeiras, naquilo que tiver pertinência ao presente caso. Com efeito, a Instrução SUMOC n.º 253/63, em seu inciso II, previa, dentre outras hipóteses, como práticas infringentes da boa técnica bancária:

- 1 – *conceder empréstimos que não atendam aos princípios gerais da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos; e*
- 2 – *renovar empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior, ressalvados os casos de composição de créditos periclitantes.*

Assim, a observância dos princípios gerais da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos estava adstrita à celebração de operações, e a renovação dos empréstimos podia incorporar os juros e os encargos da transação anterior no caso de “créditos periclitantes”, ou seja, que “corriam perigo de não serem recuperados”.

Na mesma linha, veio a Resolução CMN n.º 1.559/88, que, embora dotada de critérios fluidos, trouxe, no seu inciso IX, diversas regras balizadoras para a delimitação dos princípios da boa técnica bancária, tendo reproduzido os dispositivos acima transcritos da Instrução SUMOC, mas substituindo a expressão “créditos periclitantes” para “créditos de difícil ou duvidosa liquidação” em sua alínea “b”.

Posteriormente, pode-se dizer que a Resolução n.º 1.748/90, ao alterar e consolidar os critérios para a inscrição de valores nas contas de créditos em liquidação e provisão para créditos de liquidação duvidosa, manteve a possibilidade de as renovações de operações de crédito de difícil ou duvidosa liquidação incorporarem os respectivos encargos (arts. 6º e 8º).

Em 1998, a Resolução CMN n.º 2.488 reestabeleceu o citado item IX da Resolução CMN n.º 1.559/88, ratificando a possibilidade de renovar-se operações de crédito de difícil ou duvidosa liquidação com a incorporação dos respectivos encargos.

Doravante, a Resolução CMN n.º 2.682/99 consolidou o conceito de que, via de regra, o crédito é de ser considerado regularmente concedido pelo banco *quando o risco esteja devidamente classificado e desde que obedecidos os parâmetros subjetivos (em relação ao devedor) e objetivos (em relação à operação) ditados pelo art. 2º*.⁴

Essa Resolução permite livremente a renegociação de dívidas e, a respeito, possui uma norma interpretativa, o art. 8º, § 3º: *considera-se 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 nos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento originalmente pactuadas*. Não há, portanto, qualquer vedação pela incorporação de encargos da operação original; pelo contrário, a literalidade do texto legal faz concluir

³ Henrique Meirelles, *A Solidez do Sistema Financeiro Brasileiro*, Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais n.º 24, abril-junho 2004, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 17.

⁴ Cf. Paulo Sérgio Augusto da Fonseca, in op. cit., p. 58.

que essa prática é perfeitamente admissível, pois admite-se a concessão de nova operação somente com a alteração nos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento pactuadas na operação anterior. Houve, portanto, a revogação da alínea “b” do inciso IX da Resolução CMN n.º 1.559/88.

A confirmar essa revogação, a Resolução CMN n.º 3.258/05, expressamente, excluiu do rol do inc. IX da Resolução n.º 1.559/88 a mencionada vedação, às instituições financeiras, de renovar empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior, salvo no caso de créditos de difícil ou duvidosa liquidação.

Desse breve histórico podemos concluir que a legislação sempre permitiu a incorporação de encargos em renegociações de créditos de difícil ou duvidosa liquidação e, hoje, essa possibilidade não mais é limitada aos chamados “créditos periclitantes”, sendo perfeitamente legítima, em quaisquer casos, a incorporação de encargos da operação original quando da composição de dívida, da prorrogação, da novação, da concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral de operação anterior ou qualquer outro tipo de acordo que implique na alteração nos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento originalmente pactuadas.

Na verdade, o que as citadas normas objetivaram foi determinar os critérios para a celebração de operação financeira, de maneira a minimizar os efeitos de uma política creditícia lesiva à instituição financeira, trazendo um desequilíbrio ao sistema bancário.

Com efeito, realizar operações é conceito diverso de sua renegociação, pois nesta o crédito já está alocado e o risco já está assumido pela instituição financeira. Quando há a concessão do crédito (celebração da operação) assume-se o risco da operação; nas renegociações posteriores, por sua vez, ocorre a mera administração do risco.

Para resguardar a solidez do sistema financeiro nacional, permaneceu, no texto da Resolução CMN n.º 1.559/88, pela alteração trazida pela Resolução CMN n.º 3.258/05, a vedação quanto à realização de operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos. Essa é a primeira infração enunciada no presente processo, capitulada como infração grave na condução de interesses da instituição, com base no art. 44 da Lei n.º 4.595/64.

Essa é a tendência do direito brasileiro atual. Em situação semelhante, a nova lei de falências, no art. 146, dispensa a apresentação de certidões negativas por ocasião da realização do ativo, indicando, claramente, que a situação de debilidade econômico-financeira da empresa justifica, para prestígio dos interesses dos credores, a dispensa de formalidades que seriam exigíveis ordinariamente.

É de se lembrar que a configuração de que a conduta perpetrada pelos recorrentes tipifica-se como falta grave é de competência administrativa, tratando-se de atividade discricionária, mas não arbitrária, a ser exercida nos estritos limites da lei. Saliente-se que, no direito administrativo, prevalece a atipicidade, sendo poucas as infrações descritas na lei, ficando a maior parte delas à discricionariedade da autoridade estatal diante de cada caso concreto⁵.

⁵ V. Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 7ª edição, São Paulo, 1996.

Por isso, a motivação do ato externado pela autoridade julgadora assume fundamental relevância quanto ao correto enquadramento da falta e a dosagem adequada da pena. Ao decidir, deve a Administração Pública indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, sob pena de exorbitar a sua competência. Tal exigência decorre do dispositivo constitucional constante do art. 93, inc. X e da Lei n.º 9.784/99, art. 2º, *caput*, inc. VIII.

Assim, ao apenar os recorrentes quanto à presente infração, motivou a autarquia esse ato baseada no fundamento de que *o Bannisul S.A., ao longo de vários anos, repetidamente celebrou renegociações de operações de crédito (248 ocorrências constam da intimação), nas quais, de maneira geral, incorporava os encargos relativos à operação vencida e concedia novo empréstimo, em substituição à anterior operação.*

17. Para tanto, nos casos elencados, não atentava a instituição para o cumprimento dos princípios citados no item 15 [garantia, seletividade, diversificação de risco e liquidez], aumentando, portanto, sua exposição ao risco e, conseqüentemente, atingindo a solidez da própria instituição, bem como expondo ao risco os seus aplicadores e correntistas, objeto de tutela por parte da Administração, representada, no presente caso, por esta autarquia.

Ora, tratam-se de renegociações (conforme fundamentado pela autarquia), não havendo, portanto, que se falar em celebração de operações; o crédito já se encontrava alocado e o risco foi assumido pela Administração anterior à dos indiciados. Dessa forma, não pode ser responsabilizada a nova Diretoria na tentativa de regularizar uma situação anterior.

Não obstante, como acima demonstrado, a legislação nunca vedou a renegociação de dívidas, com a incorporação de encargos relativos às operações anteriores, quando o crédito for de difícil ou duvidosa liquidação. E foi dessa forma que o Banco Central considerou os créditos ao longo de todo o processo, o que se infere, até mesmo, em virtude da segunda infração apurada (*falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, quando renovadas ou renegociadas*).

Com efeito, verifica-se no presente caso que, na exposição dos motivos de sua decisão, a autarquia não faz a correspondência do motivo que embasou o ato com o motivo previsto em lei. Isto porque o Banco Central fundamenta o apenamento pelo fato de, na renegociação de dívidas cujo crédito era de difícil ou duvidosa liquidação, ter havido a incorporação de encargos. E fundamenta que tal conduta seria legalmente reprovável pois a celebração de operações deve observar os princípios da boa técnica bancária. Temos, portanto, uma descoincidência entre o motivo de fato e o motivo legal, o que torna a decisão viciada, e, portanto, inválida.

Assim, além de não se constatar conduta vedada, a decisão é inválida. Afasto, portanto, esse primeiro ilícito.

2.2. Falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso

No que tange à falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, de fato, todas as operações são anteriores à edição da Resolução CMN n.º 2.682/99, aplicando-se-lhe, a princípio, a Resolução CMN n.º 1.748/90.

Nesse sentido, encontra-se caracterizada a irregularidade, pois a norma vigente à época já impunha a obrigatoriedade de transferência dos créditos de liquidação difícil ou duvidosa para as contas de crédito em liquidação. A renegociação das operações, com incorporação dos encargos relativos às operações anteriores, por si só, não retira a qualidade dos créditos como “de liquidação difícil ou duvidosa”.

Com efeito, o art. 9º da Resolução n. 1.748/90 traz a obrigatoriedade e dá as diretrizes acerca da provisão para créditos de liquidação duvidosa a constar de balancete mensal ou balanço semestral. O art. 1º desse mesmo diploma normativo, em seus incisos, elenca hipóteses de créditos de difícil liquidação, o que inclui os créditos vencidos há mais de 180 dias, com garantias que, a juízo da instituição ou do Banco Central, sejam consideradas insuficientes à cobertura do saldo devedor atualizado.

No caso de renovação de operações de crédito de difícil ou duvidosa liquidação, por composição de dívida, com a incorporação de encargos, obriga o art. 8º do diploma em análise ao registro em rendas a apropriar daqueles encargos, os quais somente poderão ser reconhecidos como rendas efetivas, por ocasião dos recebimentos.

Indiscutível está, portanto, que, mesmo antes do advento da Resolução n.º 2.682/99, no caso de renegociação ou renovação de operações, quando for duvidosa ou difícil a sua liquidação, até mesmo por conta dos encargos e garantias constantes da operação originária, impõe-se a sua provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, motivo pelo qual a materialidade do ilícito está consubstanciada.

A autarquia, ao aplicar a penalidade, entendeu ser o caso de infração grave, aplica-se o disposto no § 4º do art. 44 da Lei n.º 4.595/64. Como já demonstrado acima, infração grave é conceito vago, cabendo à autoridade administrativa, discricionariamente, a sua configuração diante do caso concreto. Para tanto, no mínimo, deve-se verificar o descumprimento de normas legais ou regulamentares pelas instituições financeiras (Decreto n.º 448/69).

Com efeito, a Resolução n.º 1.748/90, em seu art. 15, expressamente dispõe que o descumprimento das normas nela consubstanciadas *será considerado falta grave, sujeitando as instituições e seus administradores às penalidades previstas na legislação em vigor, em especial às do art. 44 da Lei n.º 4.595, de 31.12.64.*

Assim, a princípio, a falta de provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso constitui uma infração grave.

Entretanto, com o advento da Resolução n.º 2.682/99, a infração em análise deixou de ser considerada como grave, ante a inexistência de um dispositivo que expressamente trouxesse essa previsão, a exemplo do art. 15 da Resolução n.º 1.748/90. Conclui-se, portanto, que, tendo em vista a retirada do sistema normativo de que a presente conduta deve ser considerada como infração grave, a Administração Pública deixou de considerá-la como tal, não mais se lhe aplicando o § 4º do art. 44 da Lei n.º 4.595/64.

Opera-se, no caso, a retroatividade da lei mais benéfica, princípio constitucionalmente assegurado (art. 5º, inciso XL). É o que dispõe o art. 2º do Código Penal, *verbis*:

Art. 2º. Ninguém poderá ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. Parágrafo único. A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado.

A respeito, importa reproduzir a lição de Celso Delmanto⁶: *tratando-se de norma penal mais benéfica, a regra a ser aplicada é a da retroatividade. Isso pode acontecer em duas hipóteses: a. O fato não é mais considerado crime pela nova lei ('abolitio criminis' – art. 2º, caput). b. A lei nova, de alguma forma, beneficia o agente ('lex mitior' – art. 2º, parágrafo único). Portanto, em caso de lei mais benéfica, há retroatividade, quando ela for posterior ao fato.*

E, acrescenta: *a redação do parágrafo único deixa incontestável que a retroatividade benéfica não sofre limitação alguma e alcança sua completa extensão, sem dependência do trânsito em julgado da condenação. Basta, apenas, que a lei posterior favoreça o agente de qualquer modo, para retroagir em seu benefício.*

No caso, verifica-se que a Resolução n.º 2.682/99 veio para beneficiar os indiciados posto que, embora não tenha deixado de obrigar as instituições financeiras a efetuar a provisão para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso, o não cumprimento dessa obrigatoriedade não mais pode ser considerado como falta grave, sob pena de a decisão ser inconstitucional.

Assim, por não configurar falta grave, não se pode aplicar o § 4º do art. 44 da Lei n.º 4.595/64. Também não se trata de aplicar-se multa, por não se encaixar nas hipóteses do § 2º do citado art. 44. Dessa forma, correto, no caso, é a aplicação de advertência (§ 1º do art. 44).

2.3. Publicação de demonstrações financeiras elaboradas em desacordo com as normas consubstanciadas no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional, pela falta de suficiente provisão para perdas em operações de crédito, configurando, ainda, prestação de informação inexata ao Banco Central

A falta de provisionamento para perdas em operações de crédito de retorno duvidoso modifica a real situação da instituição financeira, inflando os seus resultados com a geração de receitas das operações renegociadas, sem que tivessem sido efetuados os pagamentos, distorcendo a sua situação patrimonial, pois elenca-se no ativo das demonstrações financeiras operações com baixa probabilidade de recuperação.

Por isso, a publicação das demonstrações financeiras, em dezembro de 1995 e junho de 1996, com a falta de suficiente provisão para perdas em operações de crédito, contrariando o consubstanciado no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif), configura prestação de informação falsa ao Banco Central, o que induz a autarquia em erro, assim como os acionistas da instituição financeira.

Diante do exposto, configurada a materialidade dos ilícitos (ii) e (iii), é de se observar que a autarquia cuidou em precisar o período de gestão e respectivas responsabilidades de cada um dos indiciados, dissociando as operações,

⁶ *Código Penal Comentado*, Editora Renovar, 6ª edição, Rio de Janeiro, 2002, pp. 5-6.

enumerando-as a cada um deles, isoladamente.

Foram chamados para responder às infrações membros da Diretoria, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, responsáveis da seguinte forma.

A administração da companhia compete tanto aos membros da Diretoria, quanto aos conselheiros (art. 138, *caput*, da lei n.º 6.404/76), os quais têm o dever de: a) empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios; e b) servir com lealdade à companhia (arts. 153 e 155, *caput*, da Lei n.º 6.404/76).

O Conselho Fiscal tem função fiscalizadora, competindo-lhe, especificamente, a análise do balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia, e exame das demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar (art. 163, incs. VI e VIII, da Lei n.º 6.404/76).

Todos eles respondem por quaisquer violação à lei ou estatuto (art. 158, inc. II, e 165, *caput*, da Lei n.º 6.404/76).

No tocante à infração (ii), o art. 9º da Resolução n.º 1748/90 determina a responsabilidade dos administradores da instituição pela constituição de provisão em montantes suficientes para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos.

Além disso, as infrações à Lei n.º 4.585/64 sujeitam os diretores e membros do conselho de administração e fiscal às penalidades nela previstas, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente (art. 44, *caput*).

Quando da aplicação da penalidade pelo Banco Central, verifica-se que adotou-se a tese da responsabilidade subjetiva, consistente na existência de culpa dos administradores pelas práticas infrativas, inclusive, pela falta do dever de cuidado no exercício das atribuições de cada um dos administradores (negligência).

O recurso apresentado pelo Sr. João Reijoly Tigre da Silva foi protocolado intempestivamente, cinco dias após o prazo. Mas, tendo em vista o disposto no art. 509 do Código de Processo Civil, os recursos interpostos pelos outros recorrentes a ele aproveitarão, uma vez coincidentes os interesses.

Assim, por todos os motivos aduzidos, voto da seguinte maneira:

- 1) Banrisul – Banco do Estado do Rio Grande do Sul: descaracterizada a irregularidade (i), dou provimento parcial ao Recurso, aplicando-se-lhe a penalidade de multa pecuniária no valor de R\$25.000,00, pela falta de provisão de 74 operações referentes ao ilícito (ii) – caso o Colegiado não entenda pela prescrição, são 92 operações - e pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);
- 2) Fernando Guerreiro de Lemos: descaracterizada a irregularidade (i), dou provimento ao recurso, arquivando-se o processo;
- 3) Fernando Cantori Antunes: descaracterizada a irregularidade (i), dou provimento parcial ao Recurso, convalidando-se a pena em advertência, pela falta de provisão de 2 operações referentes ao ilícito (ii) e pelo balanço de junho de 1996, relativo ao ilícito (iii);
- 4) João Carlos Bona Garcia: descaracterizada a irregularidade (i), dou

provimento parcial ao Recurso, convolvando-se a pena em advertência, pela falta de provisão de 2 operações referentes ao ilícito (ii) e pelo balanço de junho de 1996, relativo ao ilícito (iii);

5) José Fernando Martello: descaracterizada a irregularidade (i), dou provimento parcial ao Recurso, convolvando-se a pena em advertência, pela falta de provisão de 3 operações referentes ao ilícito (ii) e pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

6) Olmiro Cavazzola: descaracterizada a irregularidade (i), dou provimento parcial ao Recurso, convolvando-se a pena em advertência, pela falta de provisão de 74 operações referentes ao ilícito (ii) – caso o Colegiado não entenda pela prescrição, são 92 operações - e pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

7) José Evangelista de Souza: descaracterizada a irregularidade (i), dou provimento parcial ao Recurso, convolvando-se a pena em advertência, pela falta de provisão de 3 operações referentes ao ilícito (ii) e pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

8) Ricardo Russowsky: descaracterizada a irregularidade (i), dou provimento parcial ao Recurso, convolvando-se a pena em advertência, pela falta de provisão de 2 operações referentes ao ilícito (ii) e pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

9) João Franco de Moraes: dou provimento ao recurso, arquivando-se o processo, por ter ocorrido a prescrição de todas as operações constantes da intimação inicial - caso não entenda o Colegiado pela prescrição, voto pelo provimento parcial do Recurso do Sr. João Franco de Moraes, convolvando-se a pena em advertência, pela falta de provisão de 2 operações, referentes ao ilícito (ii);

10) Júlio Osório Brum de Oliveira: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelo balanço de dezembro de 1995, relativo ao ilícito (iii);

11) Francisco Sérgio Turra: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelo balanço de dezembro de 1995, relativo ao ilícito (iii);

12) André Geraldo Velho Cirne Lima: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

13) César Augusto Busatto: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

14) Gilberto Mosmann: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelo balanço de junho de 1996, relativo ao ilícito (iii);

15) João Reçoly Tigre da Silva: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

16) José Antônio Dios Vieira da Cunha: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

17) Victorio Trez: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii);

18) Antônio Angélico Zunino: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii); e

19) Renato Becker: nego provimento ao recurso, confirmando-se a penalidade de advertência, pelos balanços de dezembro de 1995 e junho de 1996, relativos ao ilícito (iii). É o voto. Brasília, 29 de março de 2005 - Silvânio Covas, Conselheiro-Relator.

VOTO

Senhores Conselheiros,

1. Divirjo em alguns pontos do voto do ilustre Conselheiro Relator, inicialmente no que tange à admissibilidade do recurso do Sr. João Reijoli Tigre da Silva. Este interpôs recurso apenas em 07/07/03, após o encerramento do prazo – de forma que seu recurso não deve ser conhecido, por intempestivo.

2. No que tange à prescrição da pretensão punitiva, conforme já exteriorizei anteriormente neste Conselho, cabe a aplicação do texto do art. 4º da Lei 9.873/99 enquanto regra de transição. Nesta medida, relativamente aos Srs. Olmiro Cavazzola, Frederico Cantori Antunes, João Carlos Bona Garcia, João F. de Moraes, José Evangelista de Souza, José Fernando Martello, Ricardo Russowsky e Fernando Guerreiro de Lemos, considerando que foram intimados para apresentação de defesa até 30/06/2000, não cabe o reconhecimento da prescrição em âmbito administrativo.

3. A mesma conclusão se aplica aos recorrentes André Geraldo Velho Cirme Lima, Cezar Augusto Busatto, Gilberto Mosmann, João Reijoly Tigre da Silva, José Antonio Dios Vieira da Cunha, Antonio Angélico Zunino, Eduardo Alfredo Correa de Araújo, José Américo Machado, Renato Becker, Victorio Trez, Júlio Osório Brum de Oliveira e Francisco Sérgio Turra, ainda que a eles não se aplique a regra do referido art. 4º. Lembro aqui que estes foram responsabilizados por inadequação das demonstrações financeiras de dezembro de 1995 e junho de 1996 – de forma que o dies a quo do prazo prescricional quinquenal (previsto no art. 1º da mesma Lei 9.873/99) seria a publicação das respectivas demonstrações financeiras.

4. Isto posto, também divirjo do ilustre Conselheiro Relator nos demais aspectos de mérito, e adoto aqui os mesmos argumentos delineados pelo representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. No meu entender, restaram caracterizadas não apenas a falta de provisionamento de operações de crédito de difícil recebimento e a questão da inadequação das demonstrações financeiras, mas também a ausência da aplicação dos princípios da boa técnica bancária, em atentado aos comandos basilares de garantia, seletividade, diversificação de riscos e liquidez. No meu entender, o fato de haver renegociação de dívidas não implica o total abandono desta orientação, ainda que com os devidos temperamentos.

5. Nesta medida, entendo caracterizada a materialidade das imputações feitas aos recorrentes, e reconheço ainda que o Banco Central efetuou um extenso levantamento acerca da participação – e em certos casos, das flagrantes omissões dos administradores da instituição financeira - na ocorrência das irregularidades. Não obstante, em alguns casos divirjo da autarquia no tocante à dosimetria da pena, e voto

por dar provimento parcial aos recursos dos Srs. Ricardo Russowsky, José Evangelista de Souza, José Fernando Martello, João F. de Moraes, João Carlos Bona Garcia, Frederico Cantori Antunes e Fernando Guerreiro de Lemos, de forma a convolar a pena de inabilitação em advertência.

6. Para os demais recorrentes, eu voto por negar provimento aos recursos voluntários. É o voto. Brasília, 29 de março de 2005, Marcos Galileu Lorena Dutra, Conselheiro.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional a) desacolher as questões de preliminar argüidas (nulidade da intimação, revogação da Resolução CMN nº 1.559 pela Resolução CMN 2474, cerceamento de defesa e prescrição); b) dar provimento ao recurso interposto por b.1) FERNANDO GUERREIRO DE LEMOS, convolvando em arquivamento a decisão do órgão de primeiro grau no sentido de lhe aplicar pena de inabilitação temporária, pelo prazo de 2 (dois) anos, para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência de instituições subordinadas à fiscalização do Banco Central; c) prover parcialmente os apelos intentados por c.1) OLMIRO CAVAZZOLA, c.2) RICARDO RUSSOWSKY, c.3) JOSÉ EVANGELISTA DE SOUZA, c.4) JOSÉ FERNANDO MARTELLO, c.5) JOÃO FRANCO DE MORAES, c.6) JOÃO CARLOS BONA GARCIA e c.7) FREDERICO CANTORI ANTUNES, cujas penas de inabilitação temporária (de 5 – cinco – anos para **c.1** e de 3 – três – anos para os demais) são agora transformadas em advertência, bem assim por c.8) BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A., que remanesce com 1 (uma) multa pecuniária de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ficando cancelada a outra multa pecuniária de igual valor infligida pela primeira instância; e d) negar provimento aos apelos restantes, ratificando-se a pena de advertência primitivamente infligida a d.4) ANTONIO ANGÉLICO ZUNINO, d.5) VICTORIO TREZ, d.6) JOSÉ ANTONIO DIOS VIEIRA DA CUNHA, d.7) JOÃO REIÇOLY TIGRE DA SILVA, d.8) GILBERTO MOSMANN, d.9) CEZAR AUGUSTO BUSATTO, d.10) RENATO BECKER, d.11) JÚLIO OSÓRIO BRUM DE OLIVEIRA, d.12) FRANCISCO SÉRGIO TURRA e d.13) ANDRÉ GERALDO VELHO CIRNE LIMA. A deliberação deste Conselho foi calcada no voto do Conselheiro-Relator (salvante na preliminar de prescrição, na qual se sagrou vencedora a declaração de voto do Conselheiro Marcos Galileu Lorena Dutra, que solitariamente votou pelo não conhecimento do apelo trazido por **d.7** e se processou de forma unânime nas três primeiras preliminares (na última, divergiram os Conselheiros Silvano Covas, Valdecyr Maciel Gomes – em parte – e João Cox Neto) e por maioria quanto às demais, restando vencidos: Conselheiros Marcos Galileu Lorena Dutra, Raul Jorge de Pinho e Waldir Quintiliano da Silva ao votar pela subsistência das duas multas pecuniárias para a pessoa jurídica e do afastamento do mercado por 5 (cinco) anos para **c.1**; Conselheiro Waldir Quintiliano da Silva ao votar pela inabilitação temporária, pelo período de 5 (cinco) anos, para **c.2, c.3, c.4, c.5, c.6 e c.7** e por 2 (dois) anos para **b.1**, em votação múltipla com votos de advertência proferidos também no primeiro escrutínio pelos Conselheiros Marcos Galileu Lorena Dutra e Raul Jorge de Pinho; e Conselheiro Edmundo de Paulo ao votar pelo arquivamento nos demais apelos. Fizeram defesa oral em sessão, no interesse dos apelantes, os advogados Drs. Paulo Francisco Zelavis da Silva (instituição financeira), Luis Fernando Franceschini da Rosa (**c.3**, que também falou em prol de suas aspirações) e Marco Antonio Meneghetti (**b.1, c.1, c.2, c.4, c.6, c.7 e d.12**), tendo o Conselheiro Bolivar Tarragó Moura Neto se declarado impedido, nos termos do art. 15 do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 1.935/96, dada sua condição de ex-integrante da diretoria da instituição financeira em tela.

Participaram do julgamento os seguintes Conselheiros: Drs. Edmundo de Paulo, João Cox Neto, Marcos Galileu Lorena Dutra, Raul Jorge de Pinho Curro, Silvânio Covas, Valdecyr Maciel e Waldir Quintiliano da Silva. Presentes os Drs. Glênio Sabbad Guedes e Sérgio Augusto Guedes Pereira de Souza, Procuradores da Fazenda Nacional, e Marcos Martins de Souza, Secretário-Executivo do CRSFN.

Brasília (DF), 29 de março de 2005

WALDIR QUINTILIANO DA SILVA
Presidente

SILVÂNIO COVAS
Relator

SÉRGIO AUGUSTO GUEDES PEREIRA DE SOUZA
Procurador da Fazenda Nacional

Ata publicada no DOU de 10.05.2005 - Seção 1 - Pags. 11 e 12.