

388ª Sessão

Recurso 13300

Processo BCB 0501283835

I - RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)

RECORRENTE(S) : BANCO DO BRASIL S.A.
CARLOS GILBERTO GONÇALVES CAETANO
EDSON SOARES FERREIRA
HUGO DANTAS PEREIRA
JOÃO BATISTA DE CAMARGO
PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA
RICARDO ALVES DA CONCEIÇÃO
RICARDO SÉRGIO DE OLIVEIRA

RECORRIDO : BANCO CENTRAL DO BRASIL

II - RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE : BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDO(S) : ALBERTO POLICARO
ALCIR AUGUSTINHO CALLIARI
AMAURY GUILHERME BIER
ANDREA SANDRO CALABI
ÂNGELO CALMON DE SÁ
ANTÔNIO COSTA ATHAYDE
CELSO ALBANO COSTA
CLÁUDIO DANTAS DE ARAÚJO
CLÓVIS DE BARROS CARVALHO
EDUARDO DE FREITAS TEIXEIRA
ELISEU MARTINS
EMILIO GAROFALO FILHO (FALECIDO)
EMÍLIO HUMBERTO CARAZZAI SOBRINHO
FERNANDO AMARAL BAPTISTA FILHO
FUAD NASSIF BALLURA
HENRIQUE PIZZOLATO
JOÃO BATISTA DE CAMARGO
JOÃO DA SILVA MAIA
JOSÉ ERNESTO AZZOLIN PASQUOTTO
KARLOS HEINZ RISCHBIETER
LAFAIETE COUTINHO TORRES
LUIZ ANTÔNIO ANDRADE GONÇALVES
LUIZ ANTÔNIO DE CAMARGO FAYET

LUIZ JORGE DE OLIVEIRA
LUIZ OSWALDO SANT' IAGO MOREIRA DE SOUZA
MURILO PORTUGAL FILHO
NARCISO DA FONSECA CARVALHO
NECIMEN BARZELLAY
NELSON BARRIZZELLI
NESTOR JOST
PAULO RAIMUNDO MARTININGUI
PEDRO PULLEN PARENTE
RAUL BELENS JUNGMANN PINTO
SAYDE JOSÉ MIGUEL

EMENTA: RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S) E DE OFÍCIO -
Instituição financeira - Realização de operações em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez, bem como com as normas que determinam ou recomendam a adoção de procedimentos relacionados a esses princípios - Alegação de Descumprimento dos deveres legais e estatutários pelo Conselho de Administração de fiscalizar a atuação da Diretoria da Instituição Financeira - Não apreciação do Recurso de um dos acusados ante decisão judicial determinando o trancamento do processo - Prescrição Intercorrente: reconhecida a possibilidade de ocorrência antes de instaurado o processo administrativo, mas não ocorrência na hipótese dos autos - Prescrição Ordinária: reconhecimento quanto aos fatos anteriores a julho de 1995, nos termos do Artigo 4º da Lei 9873/99. Considerações sobre a caracterização do Ofício do Banco Central comunicando início de inspeção como ato de inequívoca apuração para efeito de interrupção da prescrição. Considerações sobre a caracterização de infração continuada e sobre a não adoção integral da sistemática sobre prescrição da legislação penal. Reconhecimento da prescrição Ordinária somente para algumas operações - Legitimidade do Banco do Brasil para responder ao presente processo sancionador - Recurso de Ofício rejeitado. Exclusão da responsabilidade dos membros do Conselho de Administração - Reconhecida a violação aos princípios de seletividade, garantia e liquidez em várias operações de crédito - Discussão do montante do prejuízo é irrelevante para a caracterização da conduta infracional - Condenação confirmada - Recurso Voluntário da pessoa jurídica improvido - Recurso Voluntário das pessoas físicas provido em

parte para diminuir a condenação ante o reconhecimento de que parte das operações foi abrangida pela prescrição.

PENALIDADE: Multa Pecuniária e Inabilitação Temporária.

BASE LEGAL: Lei 4.595/1964, art. 44, §2º, "b" e §4º.

ACÓRDÃO/CRSFN 11739/16:

R E L A T Ó R I O

1. Trata-se de Recurso Voluntário e Recurso de Ofício decorrentes da decisão de fls. 36.988/37.127 referente a processo administrativo sancionador em que aos acusados, aqui recorridos e recorrentes, foram imputadas as seguintes irregularidades:

a. Operar em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez, bem como de acordo com as normas que determinam ou recomendam a adoção de procedimentos relacionados, capitulada no artigo 44 da lei 4595/64, combinado com item IX da Resolução 1559/88 e artigo 4 da Resolução 1748/90;

b. Gerir os negócios do Banco do Brasil S.A. em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez, com base nos mesmos diplomas legais acima;

c. Deixar de cumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de fiscalizar a gestão da Diretoria do Banco do Brasil S.A., a qual conduziu os negócios do banco em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez, nos termos do artigo 44 da Lei 4595/64.

2. A acusação do Bacen se baseia nos fatos noticiados nos autos que caracterizariam a má gestão dos negócios societários do Banco do Brasil S.A. e dizem respeito a operações selecionadas em trabalhos de inspeção, desenvolvidos com o objetivo de analisar as causas das elevadas perdas registradas na sua carteira de crédito.

3. A técnica de escolha da amostra observou três critérios: a) créditos registrados como prejuízo; b) créditos relacionados a perdas pela concessão de elevados descontos; e c) créditos de clientes com demandas externas.

4. Nas operações relativas a 45 dos 47 clientes objeto da amostra, realizadas entre **20.6.1990 e 30.6.2003**,

verificou-se os seguintes procedimentos considerados irregulares:

4.1. Deferimento de créditos: (a) com restrições cadastrais - clientes 2, 6, 18, 19, 21, 25, 27 a 31, 33 e 44; (b) com comprovada situação econômico-financeira desfavorável - clientes 2 a 4, 6, 12, 18, 20, 21, 23 a 25, 27 a 29, 31, 33, 35 e 44; e (c) sem a prévia avaliação de sua capacidade de pagamento: clientes 1, 2, 4, 7, 8, 17, 18, 21, 27, 28, 30, 33, 37 e 38.

4.2. Extrapolação do limite de crédito autorizado: clientes 3, 6, 8, 15, 17, 18, 21, 29 a 33, 35, 36, 38, 41 e 44.

4.3. Descumprimento de limite de alçada decisória durante o processo de concessão de crédito: clientes 1 a 9, 17, 23, 27, 28, 30, 34, 37, 38 e 44.

4.4. Formalização deficiente de instrumento de crédito, mediante omissão de elementos essenciais à subsistência e à validade do acordo, em prejuízo do exercício de direitos creditórios: clientes 5, 8, 17 e 37.

4.5. Descumprimento de condicionantes impostas por meio de despachos decisórios firmados no curso de processo de concessão de crédito, resultando em elevação do risco assumido: clientes 6, 9, 10, 13, 16, 19, 22, 25, 29 a 31, 33, 35, 38, 40 a 42.

4.6. Descumprimento de cláusula contratual, resultando em prejuízo quando da necessidade de exercício de direitos de retorno de recursos da instituição: clientes 10 e 38.

4.7. Contratação de operação de crédito sem vinculação efetiva de garantias que cobrissem o risco envolvido: clientes 3, 6 a 8, 12, 15 a 18, 24, 28, 30, 31, 34, 36 a 38, 40, 41 e 44.

4.8. Liberação de novos recursos com desequilíbrio na situação econômico-financeira, sem capacidade de pagamento e já inadimplente: clientes 1, 3, 5, 7 a 9, 11, 12, 14 a 18, 20, 23, 24, 27, 28, 30 a 32, 34, 36, 38 a 43 e 45.

4.9. Renovações e prorrogações do vencimento de operações de crédito, com incorporação de juros e encargos de operação ou de transação anterior: clientes 1 a 3, 5 a 9, 12 a 26, 28 a 34, 36 a 45.

4.10. Abstenção ou intempestividade de cobrança judicial de direitos creditórios não honrados pelo devedor dentro dos prazos contratuais: clientes 2 a 9, 12 a 15, 17 a 19, 21, 22, 25 a 36, 38, 39, 41 a 45.

4.11. Concessão de elevados descontos sobre o saldo da dívida, caracterizando ato de liberalidade pela renúncia de direitos do Banco do Brasil S.A: clientes 1, 20, 23, 27 e 31.

5. Os procedimentos foram observados no relacionamento comercial com os seguintes clientes, com os quais o Banco do Brasil S.A. registrou prejuízos de R\$4.468 bilhões, equivalentes a 41% de seu patrimônio líquido em junho de 2003:

- (1) Aceto Vidros e Cristais Ltda.
- (2) Açucareira Santa Rosa Ltda.
- (3) Agrícola Sperafico Ltda
- (4) Agro Pecuária Córrego Rico Ltda.
- (5) Agroserra - Agropecuária e Industrial
- (6) Alcopan - Álcool do Pantanal Ltda.
- (7) Antônio Zucatto
- (8) Appia Operações Turísticas Ltda.
- (9) Cia Açucareira Vale do Ceará-Mirim
- (10) Cia Industrial Itaunense
- (11) Cianê - Cia nacional de Estamparia
- (12) Coagel - Cooperativa Agrícola de Goioerê
- (13) Companhia Agrícola Extremo Sul
- (14) Cooperativa Rural Alegretense Ltda.
- (15) Destilaria de Álcool Libra Ltda.
- (16) Destilaria Liberdade S.A.
- (17) Detasa S.A. Ind. e Comércio de Aço
- (18) Drebor Indústria de Artefatos de Borracha
- (19) Érico da Silva Ribeiro
- (20) Frigorífico Bordon S.A.
- (21) Frutos Tropicais S.A.
- (22) Granja Mangueira Agropecuária S.A.
- (23) Gremafer Comercial e Imp. Ltda.
- (24) Indústria de Massas e de Biscoitos
- (25) Inove - Indústria Nordestina de Óleos
- (26) Irmãos Cury S.A.
- (27) João Pedro da Silva
- (28) Jovani Streck
- (29) Liceu de Artes e Ofícios de S. Paulo
- (30) Nova União S.A. Açucar e Álcool
- (31) Olvebasa - Óleos Vegetais da Bahia S.A.
- (32) Pesca Alto Mar S.A.
- (33) Pina Saft Paraíba Indústria S.A. de
- (34) Promar Pesca Industrial Ltda.
- (35) Sagel Importação e Exportação Ltda.
- (36) Silex Trading S.A.
- (37) Soceppar S.A. - Sociedade Cerealista

- (38) Tartuce Construtora e Incorporadora S.A.
- (39) Usina Barão de Suassuna S.A.
- (40) Usina Estreliana Ltda.
- (41) Usina Manoel Costa Filho S.A.
- (42) Usina Maravilhas S.A.
- (43) Usina Pau D'Alho S.A.
- (44) Usina Santa Rita S.A.
- (45) Usina União e Indústria S.A.

6. Os acusados respondem pelas irregularidades mencionadas, considerados os respectivos períodos de gestão e as ocorrências verificadas, caso a caso, nas operações de créditos, conforme descrito a seguir:

Quadro 1

Indiciado	Cargo	Período de
Ex-diretores:		
Alberto Policaro	Presidente	20.3.1990 a 15.5.1991
Alcir Augustinho Calliari	Presidente	26.10.1992 a 14.2.1995
Antônio Costa Athayde	Diretor de crédito geral, captação e serviços bancários, interino	1.1.1993 a 31.3.1993 e 25.1.1994 a 2.3.1994
Carlos Gilberto Gonçalves Caetano	Diretor de finanças	16.2.1995 a 17.2.1999
	Diretor de finanças e mercado de capitais e relações com o mercado	18.2.1999 a 3.8.1999
Cláudio Dantas de Araújo	Diretor de crédito geral, captação e serviços	15.5.1990 a 10.12.1992
	Diretor de finanças	11.12.1992 a 29.3.1993
Edson Soares Ferreira	Diretor de crédito geral, captação e serviços	16.2.1995 a 17.2.1999
	Diretor de crédito geral, recuperação de crédito e seguridade	18.2.1999 a 5.4.1999
Emílio Garófalo Filho	Diretor da área internacional	28.8.1991 a 18.11.1992
Hugo Dantas Pereira	Diretor de recursos tecnológicos e materiais	16.2.1995 a 17.2.1999
João Batista de Camargo	Diretor da área internacional, interino	19.6.1991 a 27.8.1991
	Diretor de recursos humanos	16.2.1995 a 5.4.1999
José Ernesto Azzolin Pasquoto	Diretor de crédito geral, captação e serviços bancários	3.3.1994 a 15.2.1995

Lafaiete Coutinho Torres	Presidente	16.5.1991 a 29.9.1992
Luiz Antônio de Camargo Fayet	Presidente	30.9.1992 a 25.10.1992
	Diretor de crédito rural	15.5.1990 a 29.9.1992
Luiz Jorge de Oliveira	Diretor de finanças	30.3.1993 a 15.2.1995
Narciso da Fonseca Carvalho	Diretor da área internacional, interino	27.4.1990 a 29.7.1990
	Diretor da área internacional	30.7.1990 a 18.2.1991
Necimen Barzellay	Diretor de finanças, interino	27.4.1990 a 24.7.1990
	Diretor da área Diretor responsável por fundos de investimento	25.2.1991 a 3.6.1991
Paulo César Ximenes Alves	Presidente	15.2.1995 a 4.1.1999
Paulo Raimundo Martiningui	Diretor da área internacional, interino	19.11.1992 a 12.4.1993
Ricardo Alves da Conceição	Diretor de crédito rural	16.2.1995 a 17.2.1999
	Diretor de negócios rurais e agroindustriais e governo	18.2.1999 a 20.8.2001
Ricardo Sérgio de Oliveira	Diretor da área internacional	16.2.1995 a 26.11.1998
Sayde José Miguel	Diretor de crédito rural	1.4.1993 a 15.2.1995
Ex-conselheiros de administração:		
Amaury Guilherme Bier	Conselheiro	25.9.1996 a 4.5.1998
	Presidente	3.5.1999 a 3.4.2001
Andrea Sandro Calabi	Conselheiro	26.4.1995 a 25.9.1996
Ângelo Calmon de Sá	Conselheiro	11.8.1987 a 22.4.1992
Celso Albano Costa	Conselheiro	11.8.1987 a 23.2.1992
Cláudio Dantas de Araújo	Conselheiro	2.7.1990 a 10.12.1992
Clóvis de Barros Carvalho	Presidente	2.6.1993 a 12.1.1995

Eduardo de Freitas Teixeira	Presidente	2.7.1990 a 21.10.1990
Eliseu Martins	Conselheiro	24.4.1996 a 4.9.2001
Emílio Humberto Carazzai Sobrinho	Conselheiro	22.1.1993 a 30.4.1993 e 3.5.1999 a 26.4.2000
Fernando Amaral Baptista Filho	Conselheiro	24.4.1996 a 29.4.1999
Fuad Nassif Ballura	Conselheiro	21.4.1988 a 15.5.1991
Henrique Pizzolato	Conselheiro	3.5.1993 a 23.4.1996
João da Silva Maia	Presidente	22.10.1990 a 13.5.1991
Karlos Heinz Rischbieter	Conselheiro	24.4.1996 a 28.3.2001
Luiz Antônio Andrade Gonçalves	Presidente	16.5.1991 a 3.10.1992
Luiz Oswaldo S. M. de Souza	Conselheiro	25.4.1991 a 2.5.1993
Murilo Portugal Filho	Conselheiro	11.12.1992 a 5.1.1997
Nelson Barrizzelli	Conselheiro	6.9.1993 a 26.1.1994
Nestor Jost	Conselheiro	16.3.1979 a 1.7.1990 e 29.7.1992 a 10.12.1992
Pedro Pullen Parente	Presidente	13.1.1995 a 6.4.1999
Raul Belens Jungman Pinto	Conselheiro	23.3.1994 a 25.4.1995

Quadro 2

Indiciados	Procedimentos												
	3.1			3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.10	3.11
	a	b	c										
Banco do Brasil S.A.	269	302	113	674	86	8	77	2	74	287	1.548	277	10
Ex-diretores:													
Alberto Policaro	16	20	13	23	-	-	2	-	1	8	127	4	-
Alcir Augustinho Calliari	97	127	36	365	75	6	42	2	54	105	702	55	1

Antônio Costa Athayde	1	-	6	2	12	-	1	-	2	8	8	-	-
Carlos Gilberto Gonçalves Caetano	6	5	31	1	-	-	-	-	-	9	142	-	4
Cláudio Dantas de Araújo	8	8	-	1	3	-	13	-	8	11	23	1	-
Edson Soares Ferreira	21	19	32	6	16	2	-	-	16	20	269	172	7
Emílio Garófalo Filho	34	34	34	244	-	-	-	-	-	95	359	-	-
Hugo Dantas Pereira	2	1	31	1	-	-	-	-	-	10	135	-	3
João Batista de Camargo	6	5	31	43	-	-	1	-	1	13	137	-	4
José Ernesto Azzolin Pasquoto	38	64	17	10	20	2	5	1	30	11	49	14	-
Lafaiete Coutinho Torres	43	43	39	248	6	-	13	-	7	138	399	10	-
Luiz Antônio de Camargo Fayet	9	7	13	26	3	-	2	-	-	39	28	9	-
Luiz Jorge de Oliveira	1	12	1	-	-	-	-	-	-	13	9	-	1
Narciso da Fonseca Carvalho	5	9	5	20	-	-	-	-	-	-	9	-	-
Necimen Barzellay	4	7	-	3	-	-	-	-	-	-	107	-	-
Paulo César Ximenes Alves Ferreira	19	19	32	14	13	2	20	-	13	31	279	206	4
Paulo Raimundo Martiningui	1	1	-	76	-	-	-	-	-	7	37	-	-
Ricardo Alves da Conceição	2	2	31	1	-	-	16	-	1	10	176	50	6
Ricardo Sérgio de Oliveira	10	10	31	10	1	-	4	-	1	21	137	30	2
Sayde José Miguel	40	23	1	1	13	2	35	-	8	58	24	34	1
Ex-conselheiros de administração:													
Amaury Guilherme Bier	-	1	-	-	1	-	16	-	2	7	159	204	3
Andrea Sandro Calabi	13	14	32	13	6	-	4	-	9	17	37	124	2
Ângelo Calmon de Sá	54	59	48	149	2	-	7	-	4	139	480	7	-
Celso Albano Costa	174	211	119	672	92	-	61	-	69	274	1250	113	3
Cláudio Dantas de Araújo	53	58	52	339	3	-	4	-	-	141	496	10	-
Clóvis de Barros Carvalho	91	119	33	257	68	-	41	-	51	96	621	46	1
Eduardo de Freitas Teixeira	14	9	12	17	-	-	2	-	1	5	11	-	-
Eliseu Martins	5	5	-	-	1	-	16	-	4	10	287	28	6
Emílio Humberto C. Sobrinho	1	2	-	47	-	-	1	-	-	7	76	117	-
Fernando Amaral Baptista Filho	5	4	-	-	1	-	16	-	3	10	248	175	4
Fuad Nassif Ballura	16	20	13	23	-	-	2	-	1	8	127	4	-
Henrique Pizzolato	112	145	64	270	86	-	44	-	62	123	679	113	3

João da Silva Maia	1	9	1	5	-	-	-	-	-	3	112	4	-
Karlos Heinz Rischbieter	5	5	-	-	1	-	16	-	3	9	288	61	5
Luiz Antônio Andrade Gonçalves	42	43	39	250	6	-	13	-	7	143	399	10	-
Luiz Oswaldo S. M. de Souza	47	49	43	381	6	-	15	-	7	151	446	28	-
Murilo Portugal Filho	119	151	67	333	86	-	45	-	63	125	771	135	3
Nelson Barrizzelli	7	11	6	170	11	-	1	-	6	38	13	-	1
Nestor Jost	3	7	3	147	1	-	3	-	2	3	12	3	-
Pedro Pullen Parente	26	30	32	17	19	-	20	-	20	32	282	179	6
Raul Belens Jungman Pinto	93	91	18	50	53	-	37	-	54	57	80	53	-

Obs: O quantitativo na tabela traduz o número de operações em que se verificou o procedimento irregular.

7. Devidamente intimados, os acusados apresentaram defesa, onde argumentaram, em resumo que:

a. A peça acusatória é nula, pois não descreve as infrações ao artigo 44 da lei 4595/64 nem individualiza a conduta dos acusados;

b. Ocorrência de prescrição

c. Ocorrência de preclusão, pois posteriormente aos fatos o Bacen procedeu a fiscalizações no Banco do Brasil, sem nada apontar de irregular;

d. Não há caracterização de má gestão;

e. Alterações nas Resoluções implicam em não se considerar proibidas ou violadores ações tomadas pelo Banco do Brasil, pelo que há de se aplicar a retroação de norma mais benéfica aos acusados;

f. Houve lisura nos procedimentos questionados, sendo que eles foram tomados frutos da situação econômica da época e da aplicação de políticas públicas pelo Banco do Brasil;

g. O Banco do Brasil é parte ilegítima

h. Houve auditoria interna que nada apontou de irregular;

i. Os valores de prejuízo apontados não condizem com a realidade;

j. Foram obedecidos os princípios de seletividade, garantia e liquidez nas operações mencionadas;

8. Trazem explicações específicas às várias operações citadas como irregulares pela acusação, cujos detalhes e descrição este relator se reporta à própria decisão do Bacen que se anexa ao presente relatório como parte integrante, a fim de não se repetir descrições, tornando por demais extensa a presente peça.

9. Individualmente, também, trazem argumentos quanto à carreira e conduta dos profissionais, argumentando em suas defesas a falta de alçada, a incompetência para atos e realizações no período em que eram administradores do Banco do Brasil.

10. Em decisão datada de janeiro de 2011 o Bacen rejeitou a preliminar de irregularidades na intimação e individualização da conduta, entendendo ter a acusação cumprido com os requisitos necessários. Da mesma forma, não acatou a arguição de ilegitimidade do Banco do Brasil.

11. Com relação à prescrição ordinária, entendeu o Bacen não ter a mesma se consumado, argumentando nos seguintes termos:

“Já em novembro de 2001 teve início, no âmbito interno do Banco Central do Brasil, o planejamento da ação fiscalizatória com o intuito de aferir as causas do deprecimento patrimonial do Banco do Brasil S.A. Após aprovada a proposta e definido o plano de ação, teve início a apuração dos fatos em 20.6.2002 com uma requisição de documentos, momento em que os técnicos da autarquia iniciaram a inspeção na instituição financeira, reunindo e analisando os documentos que embasariam a abertura do presente processo (fls. 27.846-27.862).

Ignorar tais fatos e considerar como interrupção do prazo prescricional somente a intimação inicial, como pretende a defesa, atentaria não só contra a legislação vigente, mas também contra o princípio da razoabilidade, ao considerar iniciada a apuração dos atos somente quando da abertura do processo administrativo, como se ato dessa magnitude pudesse acontecer sem os subsídios apurados nas ações de fiscalização, iniciadas na instituição financeira, com escopo pré-determinado, em 20.6.2002. Portanto, resta perfeitamente caracterizada a interrupção do prazo prescricional em função de ato inequívoco de apuração dos fatos, representado pela citada requisição em 20.6.2002, e que demarca indubitavelmente o início do processo fiscalizatório que por fim culminaria na abertura do presente processo administrativo.

No tocante ao questionamento quanto à legitimidade da finalidade declarada da inspeção iniciada em 20.6.2002, consigne-se por oportuno que a fiscalização desta autarquia atua sempre com suporte em suas competências constitucionais e legais, tendo, no caso em tela, iniciado a inspeção com base em informações constantes em indicadores extraídos dos próprios documentos

contábeis fornecidos pela instituição financeira, em nada maculando, portanto, a legitimidade dos atos fiscalizatórios levados a cabo no Banco do Brasil S.A.

Quanto ao fato de que alguns dos ex-administradores não mais faziam parte dos quadros do Banco do Brasil S.A. à época da requisição de documentos, tal circunstância não se traduz apta a ensejar a prescrição da pretensão punitiva desta autarquia. Não é exigência da norma que tenham os eventuais responsáveis por uma irregularidade administrativa conhecimento do ato que inequivocadamente a apura, até porque a fase de apuração da responsabilidade sobre o ilícito é posterior à da sua própria materialidade. De se ressaltar que o caráter inequívoco do ato é atributo inerente a sua natureza, cuja qualificação independe da ciência dos administrados.

No tocante à utilização do prazo penal, nota-se que tal procedimento é previsto no § 2º do artigo 1º da Lei 9.873/1999, ao determinar que "quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal". Alega a defesa não ser possível aplicar, para fins de prescrição, os prazos vigentes na legislação penal para os tipos em que tais irregularidades poderiam se enquadrar, visto que não ocorreu denúncia, pronunciamento ou trâmite regular de processo penal.

Entretanto, veja-se que a lei não exige a denúncia ou mesmo a instauração do competente processo penal. Dado que a norma tem como destinatária a Administração Pública Federal e considerando a independência entre as esferas administrativa e penal, não seria razoável exigir o pronunciamento de outro órgão processante ou do Poder Judiciário, sob pena de impossibilitar a própria aplicação do dispositivo legal por parte da Administração, sendo suficiente a constatação de indícios que configuram, em tese, ilícito penal. Os arrestos colacionados pelos defendentes citados no item 5.1 não têm efeito vinculante, somente *inter pars*, e foram exarados no âmbito de processo administrativo disciplinar, distinto da espécie em tela.

No caso presente, os fatos tidos como irregulares foram considerados, em tese, como indícios de crime de gestão temerária, previsto no artigo 4º, § único, da Lei 7.492, de 16.6.1986. Acarretando tal tipificação penas de 2 a 8 anos de reclusão, sua prescrição ocorre em 12 anos (Código Penal, artigo 109). Considerando a contagem do prazo prescricional com base nos parâmetros penais e sua interrupção por consequência da requisição de documentos

ocorrida em 20.6.2002, tais aspectos permitiriam a apuração de fatos ocorridos a partir de 20.6.1990, período que abrange todas as operações analisadas no presente processo, datadas a partir de 1.7.1990.

Apesar de conduzida comunicação ao Ministério Público em processo específico, tal procedimento não é condição para a utilização do prazo prescricional penal, bastando para tanto a existência de indícios da prática de crime.

No entanto, para a correta definição dos parâmetros prescricionais, é preciso considerar também o artigo 4º da Lei 9.873/1999, que fixa a prescrição em 1.7.2000 para todos os fatos ocorridos antes de 1.7.1995. Tendo em vista que essa regra é de caráter excepcional, sua aplicação se dá com exclusão de quaisquer outras dentre as enunciadas no artigo 1º da Lei nº 9.873, de 1999, ou seja, todos os fatos ocorridos antes de 1.7.1995 prescrevem em 1.7.2000, independentemente de o § 2º do artigo 1º da Lei 9.873/1999 prever para eles a utilização do prazo prescricional penal.

Assim, o processo está prescrito para os ex-administradores cujos mandatos se encerraram anteriormente a 1.7.1995, situação que inclui os ex-diretores Alberto Policaro, Alcir Augustinho Calliari, Antônio Costa Athayde, Cláudio Dantas de Araújo, Emílio Garófalo Filho, João Batista de Camargo (somente o primeiro mandato), José Ernesto Azzolin Pasquoto, Lafaiete Coutinho Torres, Luiz Antônio de Camargo Fayet, Luiz Jorge de Oliveira, Narciso da Fonseca Carvalho, Necimen Barzellay, Paulo Raimundo Martinigui e Sayde José Miguel, bem como os ex-conselheiros de administração Ângelo Calmon de Sá, Celso Albano Costa, Cláudio Dantas de Araújo, Clóvis de Barros Carvalho, Eduardo de Freitas Teixeira, Emílio Humberto Carazzai Sobrinho (somente em relação ao primeiro mandato), Fuad Nassif Ballura, João da Silva Maia, Luiz Antônio Andrade Gonçalves, Luiz Oswaldo Sant'Iago Moreira de Souza, Nelson Barrizzelli, Nestor Jost e Raul Belens Jungman Pinto. Para os intimados com mandatos parcialmente situados antes de 1.7.1995, devem ser desconsiderados todos as operações anteriores a essa data.

Quanto à irregularidade atribuída à pessoa jurídica, esta corresponde aos mesmos fatos imputados aos gestores da instituição e tidos como indiciários de crime de gestão temerária, aplicando-se assim também para o Banco do Brasil S.A. o prazo prescricional de 12 anos, limitado, contudo, aos fatos posteriores a 1.7.1995, pelos motivos expostos no item anterior.

Outro aspecto a ser considerado é que o ilícito administrativo imputado aos ex-conselheiros do Banco do Brasil S.A. não guarda correspondência com nenhuma infração penal, razão pela qual, com relação a esses, a prescrição administrativa não pode ser regulada pela prescrição penal, prevalecendo o prazo de 5 anos anteriores a 20.6.2002, data do ato inequívoco de apuração dos fatos, conforme visto anteriormente. Consequentemente, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva também com relação aos srs. Andrea Sandro Calabi, Henrique Pizzolato e Murilo Portugal Filho, cujos mandatos encerraram-se antes de 20.6.1997. Para os conselheiros com mandatos parcialmente situados antes de 20.6.1997, devem ser desconsiderados todos os fatos anteriores a essa data.

Não procede a alegação de que, no caso da contagem do prazo prescricional, dever-se-ia aplicar integralmente o conjunto de disposições da lei penal, tal como a redução pela metade dos prazos para indiciados acima dos 70 anos de idade. A aplicação do prazo prescricional penal aos processos administrativos punitivos é excepcional, visto que há regramento próprio da matéria pela Lei 9.873/1999. Por esta razão, há de se adotar o método da interpretação restritiva, não se reconhecendo a interferência de efeitos penais quando a lei administrativa expressamente não a admite.

Ainda no tocante ao tópico da prescrição, alegam os defendentes que, transcorridos mais de três anos das intimações iniciais sem a lavratura de decisão final, estaria o processo prescrito (Lei 9.873/1999, art. 1º, §1º). Nesse sentido, verifica-se que a instauração do presente processo se consumou com a última intimação, ocorrida em 3.10.2006, não tendo o processo restado paralisado por mais de três anos desde então, tendo em vista as defesas administrativas apresentadas até 9.4.2007 (fls. 36.419-36.420), a elaboração do Parecer Decap/Dipad-2009/14, de 13.4.2009 (fls. 36.584-36.721), e a análise da proposta de decisão pelo Comitê de Análise de Proposta de Decisão de Processos Administrativos Punitivos - Codep em 15.10.2009 (fl. 36.725). Assim, não há que se falar em prescrição intercorrente.

12. Rejeitou o Bacen a argumentação quanto à preclusão por terem sido procedidas inspeções anteriores sem nada apontar, vez que tais inspeções não tiram a possibilidade da autarquia verificando posteriormente a ocorrência de irregularidades, abrir processo sancionador para comprovar e punir.

13. Afirmou também que as modificações normativas ocorridas não têm o condão de, por si só, tornar regulares os atos realizados pelos administradores na gestão do Banco do Brasil.

14. Analisa a decisão a argumentação quanto à existência de riscos na atividade empresarial e especificamente a função do Banco do Brasil como agente da Administração na consecução de políticas públicas, como, por exemplo, o financiamento rural. Afirmar que tais situações não podem excluir a responsabilidade dos administradores e que os prejuízos colocaram em risco o patrimônio da instituição financeira.

15. Em seguida, nos itens 50 a 83, a decisão passa a analisar detidamente cada uma das operações. Mais uma vez, para não se estender demasiado nesta peça, reporta-se ao texto da decisão, nesses tópicos, que se encontra no arquivo anexo ao presente Relatório.

16. Afirmou, então, que o Banco do Brasil S.A. apurou prejuízos da ordem de R\$4,4 bilhões, equivalentes a cerca de 40% do patrimônio líquido ajustado do banco em 30.6.2003, tendo sido concedidos ainda R\$481 milhões em descontos de direitos creditórios nas operações analisadas.

17. Na sequência, analisa a conduta dos acusados, imputando a conduta individualmente aos presidentes e diretores de acordo com a função exercida por cada um e o período de mandato (item 91 da decisão).

18. Quanto aos integrantes do Conselho de Administração, a decisão, após analisar a partir de quando os membros do CA teriam instrumentos para verificar e fiscalizar a atuação da Diretoria, afirma:

"Contudo, aspecto relevante na formação de juízo sobre a conduta dos conselheiros repousa na análise da atuação da auditoria interna do banco. Com a edição da Resolução 2.554, de 24.9.1998, que tornou obrigatória a implantação e a implementação de sistema de controles internos nas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, foi instituído instrumento normativo capaz de atribuir efetiva responsabilidade a tais conselhos, posto que a auditoria interna passou a integrar o sistema de controles internos bem como ficou diretamente subordinada ao Conselho de Administração, consoante disposto nos parágrafos 4º e 5º do artigo 2º da referida resolução. Dessa forma, os conselhos de administração de instituições financeiras passaram a contar com instrumentos formais de controle para

desincumbirem-se satisfatoriamente do dever estatutário de fiscalizar a gestão da diretoria.

Na mesma linha de reforço do papel de fiscal do conselho de administração, a Resolução 3.198/2004 estabeleceu a obrigatoriedade de constituição, por parte das instituições financeiras de grande porte, de órgão estatutário denominado comitê de auditoria, o qual deve reportar-se diretamente ao conselho de administração.

No caso dos autos, conquanto em diversos momentos houvesse relatórios de auditoria interna referentes às operações irregulares em estudo, verifica-se que isso não acontecia em todos os casos e que nem todos são contemporâneos às operações, ocorrendo por várias vezes anos depois, a exemplo dos clientes Cury (fls. 798-889), Alcopan (fls. 7.408-7.413), Alcobaça (fls. 16.491-16.496), Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo (fls. 19.914-19.923) e Olvebasa (fls. 21.038-21.040). Ratificando o entendimento desse quadro de inconstância, a resposta oriunda da Auditoria Interna do Banco do Brasil S.A. à requisição de documentos da fiscalização desta autarquia, analisada nos itens 95 a 98, reconhece que os conselheiros de administração não possuíam instrumentos capazes de avaliar efetivamente a gestão da Diretoria (itens 89 e 90 - fls. 36.719-36.720).

A Resolução 2.554/98 estabeleceu o prazo de 31.12.1999 para a completa operacionalização dos sistemas de controle interno nas instituições financeiras, incluindo a adoção de mecanismos de controle e integração da auditoria interna com o Conselho de Administração. Assim, somente a partir de 1.1.2000 tornou-se exigível perante o Banco Central do Brasil a atuação eficaz daquele órgão societário baseada em relatórios produzidos pela auditoria interna, sob pena de responsabilização administrativa.

Verifica-se que a acusação foi formulada com lastro naqueles documentos, portanto, mostra-se pertinente o arquivamento dos autos para os ex-membros do Conselho de Administração no que toca as operações autorizadas pela Diretoria até 31.12.1999. Assim, dentre os conselheiros com mandato encerrado após aquela data, remanescem os srs. Amaury Guilherme Bier, Eliseu Martins, Emílio Humberto Carazzai Sobrinho e Karlos Heinz Rischbieter, mas que, segundo as intimações iniciais, respondem somente por seis ou menos operações irregulares deferidas após 1.1.2000, impondo-se, em razão da diminuta significância, também o arquivamento para estes conselheiros."

19. Assim, após longa e detalhada descrição e análise, o Bacen decidiu em 11 de janeiro de 2011:

a. aplicar a penalidade de **INABILITAÇÃO** aos administradores citados, em relação à irregularidade "b" pelos seguintes prazos:

3 (três) anos aos senhores **Edson Soares Ferreira e Paulo César Ximenes Alves Ferreira**; e

2 (dois) anos aos senhores **Carlos Gilberto Gonçalves Caetano, Hugo Dantas Pereira, João Batista de Camargo, Ricardo Alves da Conceição e Ricardo Sérgio de Oliveira**;

b. aplicar a penalidade de **MULTA** no valor de **R\$25.000,00** (vinte e cinco mil reais), ao **Banco do Brasil S.A.**, pela irregularidade "a";

c. **ARQUIVAR** o feito em relação aos srs. Alberto Policaro, Alcir Augustinho Calliari, Andrea Sandro Calabi, Ângelo Calmon de Sá, Antônio Costa Athayde, Celso Albano Costa, Cláudio Dantas de Araújo, Clóvis de Barros Carvalho, Eduardo de Freitas Teixeira, Emílio Garófalo Filho, Emílio Humberto Carazzai Sobrinho (somente o primeiro mandato), Fuad Nassif Ballura, Henrique Pizzolato, João Batista de Camargo (somente o primeiro mandato), João da Silva Maia, José Ernesto Azzolin Pasquoto, Lafaiete Coutinho Torres, Luiz Antônio Andrade Gonçalves, Luiz Antônio de Camargo Fayet, Luiz Jorge de Oliveira, Luiz Oswaldo Sant'Iago Moreira de Souza, Murilo Portugal Filho, Narciso da Fonseca Carvalho, Necimen Barzellay, Nelson Barrizzelli, Nestor Jost, Paulo Raimundo Martiningui, Raul Belens Jungman Pinto e Sayde José Miguel, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva;

d. **ARQUIVAR** o feito em relação aos srs. Amaury Guilherme Bier, Eliseu Martins, Emílio Humberto Carazzai Sobrinho (pelo segundo mandato), Fernando Amaral Baptista Filho, Karlos Heinz Rischbieter e Pedro Pullen Parente, pelos motivos expostos no item 18 deste relatório, ou itens 99 a 103 da decisão.

20. PAULO CESAR XIMENES ALVES FERREIRA, CARLOS GILBERTO GONÇALVES CAETANO, EDSON SOARES FERREIRA, HUGO DANTAS PEREIRA, JOÃO BAPTISTA DE CAMARGO, RICARDO ALVES DA CONCEIÇÃO E RICARDO SÉRGIO DE OLIVEIRA apresentaram recurso (fls. 37.368) em 01.08.2011, tempestivamente, já que a última intimação dos acusados se deu em 27 de julho de 2011.

21. Nesse recurso, alegam:

a. Inépcia da peça acusatória pois não há relação da atuação dos recorrentes com a suposta fiscalização para encontrar as razões dos prejuízos do banco no período de 1986 a 2001;

b. Inépcia da acusação pelo fato de trazer no processo todos os administradores e conselheiros no período de 1990 a 2000, para a apuração de fatos ocorridos num período de 16 anos;

c. Ausência de tipicidade;

d. Ocorrência da prescrição e impossibilidade da adoção do prazo penal, inclusive em razão da absolvição dos recorrentes na esfera criminal;

e. Inexistência de atos interruptivos antes da intimação dos Recorrentes, pelo que prescritos os fundamentos referentes a fatos anteriores a julho de 2001;

f. Aplicação do Decreto 20.910/32 aos fatos do processo;

g. Prescrição intercorrente antes de aberto o processo, já que a investigação se deu em 2002 e o processo administrativo foi aberto em 2006.

h. No mérito, afirma da regularidade das operações, ocorridas todos em um ambiente de recuperação de crédito e analisa individualmente as operações;

i. Alega, ainda, que não está comprovada a autoria pelos recorrentes, inexistindo participação direta do Conselho Diretor nas operações que cita, pelo que eventual responsabilização decorreria de responsabilidade objetiva, o que é vedado.

j. Por fim, afirma não ter havido prejuízo ao banco.

22. O BANCO DO BRASIL também recorreu da condenação, alegando em sua defesa agora em sede recursal:

a. Ilegitimidade passiva, pois o Banco do Brasil não pode ser apenado por ato praticados exclusivamente por seus diretores;

b. A violação exige uma prática repetida de atos e o que foi apenado refere-se somente a alguns atos de gestão;

c. Inépcia da acusação, já que não apontada a infração da Lei 4595/64;

d. Impossibilidade da adoção do prazo de prescrição penal para a pessoa jurídica, diante da inimputabilidade penal da pessoa jurídica;

e. O ato interruptivo da prescrição só se concretiza com a intimação dos acusados e não pela fiscalização de junho de 2002;

f. No mérito discorre sobre o histórico econômico do período, sobretudo quanto ao Banco do Brasil e

suas dificuldades ligadas à atuação como agente financeiro oficial do governo;

g. Traz as modificações administrativas e de alçada perpetradas a partir de 1995, com a criação de Superintendências Regionais e renegociação com os 150 maiores devedores diretamente pelo Conselho Diretor;

h. Explica a diferenciação quanto à renegociação de créditos rurais, em razão da Lei 9138/95 e da Portaria do Ministério da Fazenda n. 83 em 15.02.95 referente às dívidas do setor sucroalcooleiro;

i. Diz que as operações em discussão foram realizadas sob a égide do PESA (Programa Especial de Saneamento de Ativos), instituído pela Lei 9138/95 e que não houve perda para o patrimônio do Banco;

j. Conclui, por fim, que foram atendidos os princípios de seletividade, garantia e liquidez.

23. Vieram os autos a este Conselho em 19.09.2011, sendo remetidos à PGFN.

24. Em 06.08.2014 a PGFN oferta seu parecer, opinando pelo improvimento dos recursos voluntários, pelo provimento parcial do recurso de ofício para que se reconheça a responsabilidade dos administradores pelos fatos anteriores a 01.07.1995 e pelo provimento parcial ainda do recurso de ofício para reconhecer a responsabilidade dos membros do Conselho de Administração.

25. Primeiramente o parecer discorre sobre a inexistência de prescrição administrativa, inclusive quanto aos membros do Conselho de Administração, pois entende, diferentemente da decisão do Bacen, que os atos lá descritos se enquadram na hipótese de crime de gestão temerária e, portanto, a eles também deveria ser adotado o prazo da legislação penal.

26. No mérito, refere-se às decisões absolutórias da Justiça Criminal, aduzindo quanto à independência das instâncias e à correção da decisão proferida em sede administrativa pelo Bacen. Defende que há reprovação na conduta dos Conselheiros de Administração, pois entende que os deveres desses membros já tinha base normativa na lei das sociedades por ações 6404/76 e nos estatutos do Banco do Brasil.

27. Com relação às operações em si, à exceção da operação referente à Usina Pau D'Alho S.A. (fls. 37.117), afirma há demonstração da conduta delitativa.

28. Em síntese, é esse o Relatório do que consta nos 234 volumes deste processo administrativo sancionador.

É o relatório.

Brasília, outubro de 2015. Arnaldo Penteado
Laudísio - Conselheiro Relator.

V O T O

1. Primeiramente, esclarece-se que, diante do teor do Acórdão proferido na Apelação Cível n. 2006.34.00.036305-6/DF do TRF da 1ª Região exarado em Mandado de Segurança impetrado por Antônio Costa Athayde, já junto aos autos, tendo sido devidamente notificado o Banco Central, não estará sendo julgado na presente decisão o acusado Antônio Costa Athayde, ora recorrido, já que a decisão judicial determina o trancamento do presente processo sancionador contra ele.

2. Tratam-se de Recurso Voluntário e Recurso de Ofício decorrentes da decisão de fls. 36.988/37.127 referente a processo administrativo sancionador em que aos acusados, aqui recorridos e recorrentes, foram imputadas as seguintes irregularidades:

a. Operar em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez, bem como de acordo com as normas que determinam ou recomendam a adoção de procedimentos relacionados, capitulada no artigo 44 da lei 4595/64, combinado com item IX da Resolução 1559/88 e artigo 4 da Resolução 1748/90;

b. Gerir os negócios do Banco do Brasil S.A. em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez, com base nos mesmos diplomas legais acima;

c. Deixar de cumprir os deveres legais e estatutários do Conselho de Administração de fiscalizar a gestão da Diretoria do Banco do Brasil S.A., a qual conduziu os negócios do banco em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez, nos termos do artigo 44 da Lei 4595/64.

3. Como já exposto no relatório, este processo conta com mais de 230 volumes, sendo necessária a delimitação e a objetividade na análise dos recursos apresentados, para por um fim à sua tramitação neste Tribunal.

4. Dessa forma, entendo por bem tratar das questões de forma separada, mas sistemática, a fim de que ao final, estejam apreciadas todas as questões relevantes da decisão suscitadas no recurso voluntário e no recurso de ofício, com as adições do parecer elaborado pela PGFN.

5. Assim sendo, analisar-se-á, de início, a questão da prescrição, tanto ordinária quanto intercorrente e as diversas sub-argumentações quanto à sua ocorrência ou não ocorrência.

6. Em seguida, analisa-se as outras preliminares suscitadas no recurso para, após, adentrar-se no mérito.

7. Primeiramente, passa-se à análise da argumentação da PGFN quanto à absolvição dos outros membros do Conselho de Administração, absolvidos em primeira instância. Dessa forma, analisa-se por inteiro e primeiramente, o mérito do recurso de ofício.

8. Passando ao recurso voluntário, analisar-se-á primeiramente as argumentações dos recorrentes, pessoas físicas, para depois passar-se às argumentações do Banco do Brasil.

9. Com isso, define-se o voto e o encaminhamento do julgamento. Passa-se, então, à análise.

PRESCRIÇÃO

10. Sem dúvida essa é uma das questões cruciais para o deslinde do processo. Os fatos ocorreram num passado já distante e o processo foi aberto também passados vários anos e somente agora chega para seu desfecho. As partes e a PGFN trazem argumentos fáticos e discussões jurídicas para defender a ocorrência ou não da prescrição. Todos eles serão aqui analisados.

11. De início, descreve-se os principais fatos e datas para que os julgadores deste Conselho de Recursos possam firmar suas posições:

- As operações analisadas foram realizadas entre 20.6.1990 e até 30.6.2003;
- Em 20.6.2002 a autarquia enviou aos envolvidos um documento (cuja cópia encontra-se no corpo deste voto (fls. 27.846-27.862)).
- A decisão do Bacen data de 11 de janeiro de 2011;

- A última intimação da decisão condenatória ocorreu em 27.07.2011;
- O recurso das pessoas físicas data de 01.08.2011 e do Banco do Brasil de 17.08.2011;
- Processo autuado neste Conselho em 19.09.2011;
- Processo encaminhado à PGFN em 19.09.2011;
- Parecer da PGFN datado de 06.08.2014;
- Recurso pautado para julgamento na sessão de 24.11.2015.
- Existiu ação penal (2007.50.01.011409-0 TRF2) com denúncia recebida contra Edson Soares Ferreira, Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira, Ricardo Alves da Conceição, Ricardo Sérgio de Oliveira, João Batista de Camargo, Carlos Gilberto Gonçalves Caetano e Hugo Dantas Pereira, que são os recorrentes voluntários;
- Em decisão transitada em julgado todos os réus foram absolvidos da acusação de gestão temerária descrita na denúncia, com fundamento de que, para o juiz, restou demonstrado que eles não participaram da conduta e porque os fatos descritos são atípicos; A acusação teve como base a operação referente à Indústria de Massas e Biscoitos Alcobaça S/A.
- Os mandatos dos recorrentes, encerraram-se em Edson Soares Ferreira - 5.4.99, Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira - 4.1.99, Ricardo Alves da Conceição 20.8.2001, Ricardo Sérgio de Oliveira 26.11.98, João Batista de Camargo 5.4.99, Carlos Gilberto Gonçalves Caetano 3.8.99 e Hugo Dantas Pereira - 17.2.99.
- Por fim, pelo acórdão acima citado, o TRF1 entendeu que ocorreu a prescrição com relação ao acusado Antônio Costa Athayde, por entender que sua ciência do processo se deu mais de doze anos após os fatos.

12. O instituto da prescrição tem como finalidade a pacificação e estabilidade das relações jurídicas existentes na sociedade, a fim de que não se perpetuem situações de incerteza que possam prejudicar a harmonia jurídica do convívio social.

13. A sociedade, através das normas legais, indica que certas condutas geram determinado efeito jurídico e habilita o agente público ou privado a buscar esse efeito jurídico daí derivado. Ocorre que, com o passar do tempo sem o exercício desse direito, ou melhor, dos atos que levam à concretização desse direito, não mais interessa à própria sociedade essa garantia, diante da insegurança que isso gera nas relações jurídicas.

14. Por isso existe a definição legal de prazos para o exercício de direitos.

15. A regra é a prescrição. Como não poderia deixar de ser, à Administração pública são também definidos prazos para que ela exerça suas competências, dentre elas o poder-dever sancionador.

16. Cabe então ao Conselho, aplicador no caso da regra de direito, atentar para os casos onde possa ter sido consumado o prazo e declarar, mesmo que de ofício, a prescrição da pretensão punitiva do Estado.

17. Havia anteriormente à edição da MP 1.708/98 questionamento sobre a aplicação das regras de prescrição no contexto do processo administrativo sancionador, mas com essa norma, transformada na Lei 9873/99, essa dúvida foi desfeita, regendo-se o instituto pelas regras definidas na lei.

18. Essa lei estabelece três regras basilares: (i) o prazo de cinco anos para a apuração de infração pela violação da legislação contados da prática do ato, ou do dia em que tiver cessado; (ii) o prazo de três anos para prescrição intercorrente, quando o processo ficar paralisado por mais de três anos sem julgamento ou despacho; e (iii) a determinação de que se o fato constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

19. Em seguida, estipula situações onde o prazo prescricional é interrompido ou suspenso. Ocorre que são vários os pontos de atrito na doutrina e na jurisprudência, administrativa e judicial sobre essas regras. Assim sendo, externo meu posicionamento em cada uma delas, a fim de analisar a questão posta em julgamento.

20. A Lei 9873/99 traz duas hipóteses de ocorrência da prescrição que visam dois efeitos distintos, para a consecução de um mesmo fim. A Administração deve exercer seu poder sancionador e, para isso, deve seguir a instrumentalidade dos procedimentos definidos para a consecução dessa atividade.

21. Em ambos os casos, o legislador impôs prazo para a realização dessa competência. A prescrição aqui por mim dita material, tem o fim de não deixar perpetuar a insegurança jurídica que é a possibilidade indefinida da Administração em punir. Já a prescrição intercorrente, que aqui poderia se dizer instrumental, tem a finalidade de

obrigar a Administração instrumentalizar essa sanção dentro de um prazo e consumir os atos necessários à concretização da sanção.

22. É importante essa distinção, pois entendo que os atos que interrompem a prescrição para as hipóteses acima, prescrição e prescrição intercorrente (material e instrumental) podem ter efeitos diferentes em se tratando de uma ou outra hipótese.

23. Outro aspecto importante a ressaltar quanto à hermenêutica, é no sentido de que, sendo a prescrição uma restrição ao exercício de um direito, a interpretação da norma deve ser restritiva e não extensiva, pois estar-se-á tolhendo o direito sancionador que a Administração tem.

24. Nesse aspecto não estou sozinho, já tendo o STJ entendido dessa forma:

"A prescrição é causa extintiva do direito ou da pretensão do direito material pela desídia de seu titular, que deixou transcorrer o tempo sem exercitar seu direito. Sendo a prescrição causa que restringe direitos, tem de ser interpretada de maneira restrita. Quando se observar a inexistência de desídia do titular do direito ou da pretensão, deve-se dar à prescrição interpretação mitigada. (STJ 106; TRF78)¹

25. Por seu turno, a interpretação jamais pode levar à eternização do fluir do prazo. Uma das consequências nefastas das interpretações de que qualquer ato interrompe a prescrição é o distanciamento temporal entre o fato e o processo sancionador, que faz com que não se tenha mais elementos para buscar a verdade material.

26. Por isso, um dos benefícios do estabelecimento de prazo do poder sancionador é que se fixa um parâmetro dentro do qual o cidadão tem a capacidade de guardar provas e memória dos fatos sujeitos à verificação.

27. Expressos esses conceitos, analiso e posiciono-me com relação às questões tratadas nos autos.

Aplicação do art. 1. Lei 9873

28. A primeira questão a ser analisada é a norma que deve reger a prescrição neste caso. Há alegação de que

¹ Citação em nota sobre o art. 189 do CC em "Código Civil Comentado, Doutrina e jurisprudência, coord. Min. Cesar Peluso".

deva ser aplicado o Decreto 20.910/32. Caso aplicada a regra desse Decreto, apesar do prazo ser quinquenal, lá está estipulado que a interrupção da prescrição somente ocorre uma vez, passando o prazo, então, a correr pela metade.

29. A lei 9873/99, como sabido, traz regra referente ao prazo prescricional para atos ocorridos anteriormente à sua vigência:

Art. 4. Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2o, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1o de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data.

30. Entendo que essa regra da Lei 9873/99 é a que deve ser aplicada, e não a hipótese do Decreto 20.910/32.

31. Primeiramente porque, nos termos do artigo 1. do Decreto 20.910, sua aplicação se restringe à cobrança de dívidas passivas da Administração Pública, bem como qualquer direito ou ação **contra** a Fazenda Pública. 2

32. A lei 9873 de 1999, por seu turno, dispôs sobre prazos e sistemática de aplicação de suas regras para os fatos anteriores, que engloba a totalidade das operações avaliadas neste processo sancionador.

33. Não há divergência entre as normas. O decreto não se aplica ao processo sancionador que é a expressão da atuação da Administração. A lei 9873/99, advinda de Medida Provisória, sim, regula a matéria.

34. Mesmo que se considerasse aplicável a hipótese do Decreto 20.910, não há que se falar que o jurisdicionado tenha direito adquirido à sistemática de contagem do prazo e forma de interrupção da prescrição, pois não só a lei 9873/99 dispõe sobre a questão de forma diferente também quanto à sistemática de interrupção da prescrição, como não há, no caso presente, a necessária implementação de todos os atos para que fosse considerado adquirido o direito dos recorrentes à aplicação de tal regime.

² Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

35. Nesse aspecto, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou entendendo que a Constituição Federal assegura a preservação de direitos adquiridos, mas não a manutenção de regime jurídico.³

36. Some-se a esses argumentos o fato de que o entendimento majoritário, expresso inclusive através de decisões desse CRSFN e de parecer da PGFN acatado pela CVM à época, é de que o Decreto 20.910 não era aplicado ao processo sancionador, não havendo, até o final dos anos 1990 legislação que dispusesse sobre prescrição do processo administrativo.⁴

37. Por esse motivo, entendo aplicável a regra do artigo 4. da Lei 9873/99 para os atos/operações anteriores a 1.7.1995, as quais prescreveram em 1.7.2000, anteriormente a qualquer ato interruptivo por parte do Bacen.

38. Para os demais atos/operações, aplica-se a regra do artigo 1. dessa lei, com as hipóteses de interrupção e demais regras nela dispostas.

Interrupção do prazo prescricional

39. O Bacen entende que a notificação expedida em junho de 2002 é ato inequívoco de apuração e, portanto, nos termos do artigo 2., inciso II da Lei 9873/99, foi interrompida a fluência do prazo prescricional.

40. Para os recorrentes, porém, esses atos não são atos interruptivos quer porque entendem que deva haver a necessária notificação dos acusados, quer porque a verificação objetivada na requisição não guarda vinculação com o processo sancionador contra os envolvidos.

41. Certamente a norma legal poderia ter sido mais explícita no sentido de esclarecer o que considera como ato de apuração.

42. Mas quando isso ocorre? Há a necessidade de a parte ter ciência desse ato instrutório ou um ato unilateral pela Administração pode ser causa interruptiva?

43. Com relação à bilateralidade, ousou discordar aqui de juristas de peso e a quem respeito pela clareza de

³ (STJ, 1ª T., REsp 1.034.430, in. Teori Zavaski, j. 7.8.08, DJ 20.8.08)

⁴ CRSFN - Recurso 243 julgado em 30.07.1991; parecer PGFN/CAT n. 912/93 de 23.09.1993

raciocínio e pelo conhecimento jurídico como Nelson Eizirik e Silvânio Covas. O fluir do prazo prescricional traz em si a possibilidade de restrição de um poder da Administração. A apuração dos fatos está dentro do poder fiscalizatório da Administração Pública e visa, em última instância, a possibilitar a ação sancionatória, se for o caso.

44. Assim sendo, entendo que não é necessária a ciência da parte para que um ato, inequivocamente visando a apuração de violação a regra legal, possa interromper a prescrição. Isso, a meu ver, não tem relação com contraditório ou ampla defesa. Esses princípios devem ser atendidos no processo administrativo e a parte, após sua citação, deverá ter toda a possibilidade de verificar e questionar os elementos de prova apurados pela Administração.

45. Assim, para esse efeito, as notificações expedidas em junho de julho de 2002, mesmo que delas não tenham tido ciência dos envolvidos, não tendo havido a chamada bilateralidade, poderiam, no entender deste relator, ser causa de interrupção. Deve-se notar, porém, que o entendimento do TRF1 no acórdão referente a um dos então acusados - que frise-se, não está aqui sendo julgado - tem entendimento diverso, afirmando sobre a necessidade de bilateralidade para que o ato interrompa a fruição do prazo de prescrição.

46. Dito isso, há que se verificar o que são atos inequívocos. A lei não traz palavras inúteis. Se entendeu por bem colocar o adjetivo inequívoco à palavra ato, quer dizer que interrompem a prescrição atos que efetivamente e sem sombra de dúvida visem a apuração. Não é ato de mero expediente. Não é ato costumeiro e geral. É ato específico, voltado à efetiva apuração de ilícito. Diante dessa característica, é necessária a verificação caso a caso do que pode ser considerado como inequívoco.

47. Como explicitado neste voto na análise da alegação de inépcia da acusação, o fato da fiscalização ter se iniciado para verificar as causas da perda patrimonial do Banco do Brasil não quer dizer que o que foi apurado não possa servir de base para a abertura de processo por gestão contrária aos princípios de seletividade, garantia e liquidez. Isso não quer dizer que esse ato, tenha a qualificação de ato de apuração, para o fim de interromper a prescrição.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Fis 03
Dayco L. N. P. Martini
2.928.354-8

Fis 21344
Raquel de S. Queiroz
B 442 002 2

Belo Horizonte (MG), 20 de Junho de 2002

DESTINATÁRIO:

Banco do Brasil S.A.
Administração - Brasília (DF)

Servimo-nos da presente para comunicar a V. Sas. que, na conformidade do que nos faculta a legislação mencionada no(s) item(s) 1, 3, 4 e 6 abaixo, designamos para proceder a uma vistoria nesse estabelecimento o(s) portador(es) deste expediente, matrícula(s) e nome(s):

3.241.639-3 *Fernando Francis Moreira*
3.801.162-X *Gisele Maria Reis Barbosa de Oliveira*
8.711.011-3 *Rodrigo Loureiro Araújo*

Solicitamos colocar à disposição do(s) nosso(s) preposto(s) os meios e informações necessários ao cumprimento da missão.

ITENS

- 1) ARTIGO 10, INCISO VIII, DA LEI Nº 4.595, DE 31.12.64; (I.F.s)
- 2) ARTIGO 11, INCISO VII, DA LEI Nº 4.595, DE 31.12.64; (Mercado Marginal)
- 3) ARTIGO 4º DA LEI Nº 4.728, DE 14.07.65; (Mercado de Capitais)
- 4) ARTIGO 5º DA LEI Nº 4.829, DE 05.11.65; (Crédito Rural)
- 5) ARTIGO 92, INCISO I, DA LEI Nº 5.764, DE 16.12.71; (Cooperativas)
- 6) ARTIGO 7º DA LEI Nº 6.099, DE 12.09.74; (Leasing)
- 7) ARTIGO 33 DA LEI Nº 8.177, DE 01.03.91; (Consórcio)

Atenciosamente,

DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DIRETA
Gerência Técnica de Belo Horizonte

Andrade
8.057.874-8 - *Paulo Augusto de Andrade*
Gerente Técnico

Almeida
8.963.700-3 - *Sálvio Botelho de Almeida*
Coordenador de Fiscalização

Recd. em 20/06/02
[Assinatura]

1/1

48. É clara a função dessa comunicação, expedida unicamente ao Banco do Brasil: informar que o funcionário X do Bacen foi designado para proceder a uma vistoria. É mera "carta de apresentação". Nem de longe tinha essa carta, à época, a intenção de colher provas, apurar ilícitos administrativos ou conduta contrária a princípios da boa atividade bancária. Tratava-se do exercício normal e

corrente da autarquia que ocorre em todas as instituições financeiras.

49. Se isso não fosse, a comunicação expedida ao Banco do Brasil não expressou a real intenção da fiscalização e intenção não gera interrupção da prescrição, mas sim unicamente ato inequívoco de apuração.

50. É fato que no procedimento que se seguiu, os agentes públicos colheram elementos para a abertura do processo sancionador, mas o que a lei elegeu como ato interruptivo é um fato concreto e não sua consequência. Esse ato tem de ser inequivocamente um ato que vise apurar a violação. A carta expedida e recebida pelo Banco do Brasil é como uma carta de preposição e não um ato de apuração. Por isso, não serve para interromper a prescrição. Há jurisprudência nesse sentido, tratando de hipótese fática idêntica:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. FISCALIZAÇÃO. PRETENSÃO PUNITIVA ADMINISTRATIVA. MARCO INTERRUPTIVO DO PRAZO PRESCRICIONAL. NOTIFICAÇÃO DO INTERESSADO. 1. Os arts. 2º da Lei 9.873, de 23/11/99, e 33 do Decreto 4.942/2003 - diploma este que regulamenta o processo administrativo para apuração de responsabilidade por infração à legislação no âmbito do regime da previdência complementar - dispõem que a prescrição da pretensão punitiva da Administração se interrompe pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital (I); por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato (II); pela decisão condenatória recorrível (III). 2. **O Ofício nº 65/CGFR/CFR, endereçado ao INFRAPREV, teve a só finalidade de informar o representante da entidade acerca da realização da fiscalização prevista no art. 41 da Lei nº 109, de 29 de maio de 2001, fiscalização esta que era, portanto, meramente de rotina, não podendo, nessa perspectiva, ser considerada "ato inequívoco que importe apuração do fato"** (art. 33, II, do Decreto 4.942/2003). Tal hipótese de interrupção coincide, noutras palavras, com o conjunto de atos dirigidos à coleta de elementos de prova ou indícios da materialidade de um ou mais fatos em específico dos quais tenha tido prévia ciência a autoridade administrativa, o que, evidentemente, não corresponde a uma fiscalização rotineira. 3. Elaborados, ao cabo da ação fiscal, os relatórios jurídico, atuarial, contábil e de avaliação e desempenho, deles o apelante, então representante do INFRAPREV, teve inequívoca ciência, oficialmente, apenas em 02/04/2002, quando de sua notificação, data esta que passou a ser o novo termo a quo

da prescrição, cujo prazo não chegou a se consumir em virtude da superveniência dos autos de infração, lavrados em 27/03/2007. 4. Descabe falar, por outro lado, em prescrição intercorrente, dada a inexistência, como dito na sentença, de elementos que indiquem ter havido paralisação do processo por mais de três anos. 5. Não logrou o impetrante demonstrar, de plano, a suposta lesão a direito seu, não tendo os argumentos expendidos na apelação o condão de abalar a convicção expressa na decisão ora impugnada. Como se sabe, "o mandado de segurança exige prova pré-constituída, não admitindo dilação probatória. Assim, ausente prova inequívoca a amparar o suposto direito líquido e certo vindicado, mostra-se incabível o mandamus" (STJ, MS 16639 / DF, Rel. Ministro Castro Meira, 1ª Seção, DJe 20/04/2012). 6. Apelação do impetrante a que se nega provimento.⁵

51. Assim, entendo que a requisição expedida não tem a capacidade de interromper a prescrição.

Hipótese do par. 2º. - Adoção do prazo penal se o fato constitui crime

52. Tanto a decisão de primeira instância como a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional entendem que, para o caso, aplica-se o prazo da legislação penal, já que entendem caracterizada a hipótese do parágrafo 2. do artigo 1. da Lei 9873/99 que estipula:

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

53. A questão aqui a saber é quando e quem define se o fato constitui crime. No sistema jurídico brasileiro, vige a presunção de inocência. Por seu turno, em nosso sistema sequer a autoridade policial tem o poder de considerar crime tal fato, tendo que apurar, relatar e enviar ao Ministério Público para, este sim, avaliar a conduta, a materialidade e a lei e considerar o ato como criminoso ou não.

54. Por isso, a meu ver, não basta a simples comunicação ao Ministério Público para interromper a prescrição. É necessário um ato formal e por uma autoridade

⁵ (TRF-1 - AC: 10028 DF 0010028-61.2011.4.01.3400, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 17/12/2012, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.165 de 14/01/2013)

competente para analisar o fato e subsumi-lo à norma penal. Dessa forma, entendo que, como regra geral, somente a denúncia apresentada pelo MP e recebida pelo Juízo é que tem o condão de transformar o prazo quinquenal no prazo penal para a contagem da prescrição. Antes disso, o prazo deve ser regido pela Lei 9873/99.

55. Existe decisão do STJ nesse sentido cujo excerto trago aqui:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO ESTADO. NÃO OCORRÊNCIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA APURAÇÃO CRIMINAL DA CONDUTA DO IMPETRANTE. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NA LEI PENAL.

...

3. Não tendo sido evidenciado nos autos que tenha sido apurada criminalmente a conduta do impetrante, ainda que seu ato seja tipificado como crime, deve ser aplicado o prazo prescricional previsto na lei que regula a punição administrativa, qual seja, de cinco anos (art. 142, Lei n. 8112/90)...⁶

56. É sabido o posicionamento majoritário deste CRSFN quanto a essa matéria. Porém, no caso específico há que se analisar também o seguinte: O Judiciário já se manifestou sobre fatos apurados neste processo e, em decisão transitada em julgado (fls. 37.619), entendeu por bem absolver todos os envolvidos.

57. Não é só isso, a sentença é expressa no seu dispositivo que todos os réus foram absolvidos da acusação de gestão temerária descrita na denúncia, com fundamento de que restou demonstrado que não participaram da conduta e porque os fatos descritos são atípicos.

58. Vale a pena transcrever os trechos da sentença que foi confirmada pelas instâncias superiores quanto a esses aspectos:

"Sem pretender aprofundar no tema, até porque a oportunidade não se mostra adequada para tanto, entendo que a conduta delituosa deve estar caracterizada pelo desapego às regras bancárias e também qualquer análise de risco. Ou seja, a noção de gestão temerária estaria ligada à ideia de administrar em condições de incerteza, sem conhecimento ou análise das variáveis envolvidas na decisão de uma determinada operação bancária ou financeira. A meu ver é clara a inadequação de se imputar a um determinado

⁶ STJ - proc 2005/0198004-9 - Rel. Min. Maria Thereza Assis de Moura

administrador conduta de gestão temerária quando restou provado que a decisão foi tomada com base em estudo técnico prévio ou análise de risco de acordo com as modernas técnicas existentes na ciência da administração”⁷

“Assim, quanto a essa complementação de crédito, tratada no item ‘c’ da denúncia, por não verificar qualquer traço de impetuosidade, risco excessivo, abuso, imprudência afronta às boas técnicas bancárias ou contrariedade a pareceres técnicos, entendo que a conduta dos denunciados é ATÍPICA.”⁸

59. Pode ser conjecturado que essa sentença analisa somente uma das operações objeto deste processo sancionador. É verdade. Porém, ao que se tem notícia, somente houve ação penal referente aos fatos apurados pelo Bacen no tocante a essa operação, Biscoitos Alcobaça. Em assim sendo, somente essa operação foi objeto de entendimento pelo Ministério Público de que a conduta constituiu crime. Para as demais, ou não eram fatos típicos e antijurídicos, ou o Estado perdeu a oportunidade de punir pela prescrição.

60. A Lei 9873/99 diz que para a adoção do prazo de prescrição penal, o fato deve constituir crime. Como já expressei acima, não acho que o agente administrativo (que não o MP ou o Juiz) pode afirmar isso, pois lhe falta competência. Muito mais no presente caso, onde o Judiciário já se manifestou dizendo que não houve autoria e o fato é atípico.

61. Respeitando posicionamento contrário, entendo que o agente administrativo, mesmo não concordando com o posicionamento do judiciário, não tem como considerar que o fato constitui crime se o juiz já entendeu que o fato é atípico.

62. De qualquer forma, no entendimento deste relator, não se configura a hipótese de adoção do prazo penal para o presente caso, pelo que a análise dos fatos para a ocorrência de prescrição ordinária sempre tomará como período, o prazo de cinco anos.

63. Aproveito para desde já esclarecer que rejeito a alegação da PGFN de necessidade de reforma da decisão no tocando ao reconhecimento de prescrição dos atos anteriores a 1995 dos citados membros do Conselho de

⁷ fls. 37.626

⁸ fls. 37.632

Administração. A Procuradoria entende que, mesmo que o crime em tese seja de gestão temerária, teriam eles a possibilidade de ser copartícipes pois deixaram de agir para impedir as supostas violações de conduta e, por isso, estariam sujeitos ao prazo da lei penal.

64. Ora, tal interpretação, com a devida vênia, é por demais abrangente e desprovida de fundamento. Do mais ao menos: (i) entendo que não se aplica a legislação penal; (ii) mesmo em se aplicando, há que se verificar se o ato praticado (ou omissão) constitui crime; (iii) eventual omissão dos membros do Conselho de Administração não se insere na tipicidade de gestão temerária. A seguir esse caminho, poder-se-ia continuar na cadeia de relações e imputar conduta aos acionistas que em Assembleia nomearam os membros do Conselho e deixaram de destituí-los e assim por diante; e (iv) no caso específico, o Judiciário entendeu que não há fato típico na ação dos diretores e tampouco foi reconhecida a autoria. Se nem autoria dos diretores houve, quanto mais falar em omissão dos membros do Conselho de Administração.

Infração continuada

A PGFN expôs oralmente sua opinião de que, em verdade, haveria infração continuada e, portanto, o termo inicial da prescrição deveria ser a data da última operação.

Em primeiro lugar, tenho dúvidas quanto à aplicação de todos os conceitos de direito penal ao direito administrativo sancionador. Especificamente, a aplicação do conceito de crime continuado é derivada de política-criminal que o legislador penal entendeu que deveria adotar e por isso estipulou no Código Penal. Não necessariamente o mesmo fundamento da existência desse "benefício" se estende ao direito administrativo, pois o tipo de sanção é diferente e sem uma determinação legal específica, entendo que o julgador aplicar esse redutor de pena estará extrapolando o arcabouço de penas da legislação administrativa.

Além disso, pelo conceito do artigo 71 do CP, ocorre crime continuado quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução, e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro.

Isso em uma análise derivada do conceito penal. Quanto à hipótese do artigo 1.º da lei 9873/99 de que

haveria infração continuada, a análise chega à mesma conclusão.

Não acho que esse conceito aqui se aplica. Os agentes são diferentes, as operações são distintas, em regiões diferentes e com "modus operandi" diverso. Não há como considerar que as operações são subsequentes e continuadas, não havendo comunicação entre elas.

Pelo raciocínio esposado, caso aplicável à situação dos autos a hipótese de infração continuada, toda e qualquer acusação que tivesse mais de um fato ou situação violadora da norma poderia ser interpretada como infração continuada, simplesmente porque teriam ocorrido em tempos diversos.

Não acho que é a hipótese dos autos, e, por isso, entendo inaplicável o conceito.

Adoção integral da sistemática de prescrição do Código Penal

65. Não é novidade dizer que o direito é um sistema e como tal deve ser interpretado. Pois bem, a aplicação do instituto da prescrição no processo administrativo é definida pelas disposições da lei 9873/99. Traz ela todos os contornos que o legislador quis dar a essa questão. Entre as definições, está a hipótese do artigo 1, parágrafo segundo, pelo qual, o fato consistindo em crime, adota-se o prazo da lei penal.

66. Ora, não está a lei a afirmar que adotar-se-á a sistemática de prescrição na forma da legislação penal. O texto é direto e claro: adota-se o prazo da lei penal. Em assim sendo, entendo não haver razão na argumentação de que devam ser adotados todos os contornos da legislação penal, mas somente a contagem do prazo conforme lá estipulado para o crime em tese, que é a hipótese adotada pelo legislador conforme o texto do parágrafo 2 do artigo 1 da lei 9873/99.

67. Com relação à aplicação do prazo penal para a pessoa jurídica, que não pode ser agente de crime, em geral, entendo que é sim cabível essa aplicação.

68. O que o legislador está a utilizar como parâmetro para a aplicação do instituto da prescrição é o fato ocorrido, independentemente do agente em questão. Por isso, não exige a norma da lei 9873/99 que o fato possa constituir crime levando em conta o agente que o pratica, mas sim a existência de um fato típico. Segundo a doutrina,

são elementos do fato típico: conduta, resultado, nexó causal entre a conduta e resultado e a tipicidade. Não é levada em conta para a caracterização do crime - mas sim para a imputabilidade - quem é o agente.

69. Também por esse aspecto, entendo que é passível de aplicação o prazo prescricional da legislação penal em processo sancionador em que é acusada pessoa jurídica. Assim, na hipótese de ser adotado por este colegiado o prazo penal para o cálculo da prescrição, esse prazo deve ser aplicado igualmente quanto à acusação contra a pessoa jurídica.

Prescrição intercorrente

70. Os recorrentes alegam, também a ocorrência da prescrição intercorrente, antes de iniciado o processo, pois, dentre o prazo da suposta requisição, junho de 2002 e o ato seguinte da Administração, que foi a abertura do presente processo, em 2006, decorreram mais de 3 anos. Afirma que a lei fala em paralisação do procedimento administrativo, pelo que caberia a ocorrência da prescrição antes mesmo da abertura do processo.

71. Para o Banco do Brasil, a prescrição intercorrente teria havido em duas situações: (i) entre a intimação dos acusados (03.10.06) e a decisão de primeira instância (11.01.11) e (ii) entre a decisão do Bacen e a pauta deste julgamento.

72. A lei 9873/99 define no par. 1º. do art. 1º. que:

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

73. Trata-se da prescrição intercorrente que tem como finalidade obrigar o agente público a impulsionar o processo. Por isso que está definido que o prazo se consuma sem julgamento ou despacho. O que o legislador pretende é que o processo administrativo corra para seu fim que é a decisão. Dessa maneira, havendo ato que caracterize essa impulsão procedimental, não pode ser caracterizada a inércia da Administração.

74. Com isso, os atos definidos como procedimentos necessários para a consecução final do procedimento administrativo constituem-se óbices para o fluir do prazo prescricional, como por exemplo: o recebimento dos autos pelo CRSFN, a distribuição ao Relator, o parecer da PGFN, qualquer despacho do Relator que não seja de mero expediente.

75. Como a prescrição intercorrente visa impedir a omissão do agente público na tramitação do processo, há que se considerar, também, que quando não há dita omissão, não pode ser consumado o prazo. Nesse aspecto existe farta jurisprudência dos tribunais judiciais.⁹

76. No que se refere à alegação de prescrição intercorrente após a decisão do Bacen, entendo por bem rejeitá-la. O processo não ficou paralisado desde então, tendo sido intimadas as partes da decisão, sido apresentado recurso, remetidos e recebidos os autos neste Conselho e os demais trâmites até a presente sessão. Como dito, qualquer impulso concreto ao andamento do processo é causa interruptiva da prescrição intercorrente, pelo que esta não ocorreu após a decisão de primeiro grau.

77. Da mesma forma quanto ao período entre a intimação dos acusados e a decisão do Bacen, pois esses atos foram intermediados por vários outros como apresentação da defesa, parecer de órgãos da autarquia, sempre no sentido de dar seguimento ao procedimento.

Quanto à ocorrência de prescrição intercorrente antes de aberto o processo sancionador

78. De fato, poder-se interpretar que a hipótese do artigo 1., parágrafo primeiro da lei 9873/99, ao trazer a expressão procedimento, tenha acepção técnica para englobar o período anterior ao processo sancionador. Mas se assim o fez, não trazendo juntamente a expressão "processo" (como faz no artigo 5.), poder-se-ia conjecturar que somente o período anterior ao processo administrativo estaria sujeito à prescrição intercorrente, o que não é lógico.

⁹ Agravo regimental no agravo em recurso especial. Tributário. Prescrição intercorrente. Necessidade de comprovação da desídia do exequente. Reexame de provas. Súmula 7 do Stj. Agravo regimental da empresa desprovido." (Stj - proc. 2012/0093865-1 - rel. Min. Napoleão nunes maia)

"Administrativo. Prescrição. Não ocorrência. Necessária a inércia do autor, o que não ocorreu no caso concreto. Análise de fatos e provas dos autos. Impossibilidade. Súmula 7/stj. Agravo conhecido para negar seguimento ao recurso especial." (Stj - proc. 2011/0245793-2 - rel. Min. Humberto Martins)

79. No meu entender, ao utilizar a expressão procedimento no parágrafo primeiro do artigo primeiro, o legislador quis dar uma abrangência maior que não só aquela adstrita à abertura do processo sancionador. É prejudicial à pacificação dos conflitos que se eternize a verificação da violação de norma legal pela Administração. Por isso, entendo que é sim aplicável a prescrição intercorrente mesmo antes de aberto o processo sancionador.

80. Porém, sua ocorrência não ocorre no presente caso. Isso porque, após a notificação de junho e julho de 2002, foram realizados vários atos pelos agentes do Bacen na colheita e verificação de contratos, fatos e documentos que levaram à abertura do processo sancionador.

81. A prescrição intercorrente visa sancionar a inércia da Administração, inércia esta que não houve no presente caso, como comprovam as milhares de páginas colhidas em todo o processado.

82. Por isso, rejeito a alegação de prescrição intercorrente.

Conclusão quanto à prescrição

Dito isso, no entender deste Relator:

(i) Apesar de reconhecer a possibilidade de prescrição intercorrente mesmo antes de iniciado o processo sancionador, entendo que a mesma não ocorreu no presente caso, pois o processo ou procedimento não ficou paralisado sem atuação da Administração por três anos;

(ii) Com relação aos fatos anteriores a julho de 1995, estão todos prescritos pela adoção da hipótese do artigo 4. da Lei 9873/99.

(iii) Em razão de não adoção do prazo de prescrição penal, adotando-se o prazo de cinco anos para a prescrição ordinária e, por entender que as comunicações expedidas em junho e julho de 2002 não se constituem atos inequívocos de apuração, entendo que está integralmente prescrita a possibilidade de aplicação de sanção pela Administração Pública com relação aos fatos apurados neste processo sancionador.

(iv) Importante esclarecer que para todos os recorrentes, à exceção de Ricardo Alves, os mandatos encerraram-se anteriormente a abril de 1999. Com relação a este último, apesar de seu mandato como diretor ter se estendido a 20.8.2001, todas as operações em que ele esteve envolvido e foram base para a condenação são anteriores a 2000 (fls. 278 da decisão do Bacen). Por isso, adotando-se

o prazo quinquenal, tomando-se como ato interruptivo a abertura do processo sancionador, a prescrição alcança todos os atos dos recorrentes.¹⁰

(v) Considero não ter havido infração continuada.

83. Em razão disso, deve ser arquivado o presente processo administrativo sem imposição de sanção, dando-se provimento integral ao recurso voluntário, prejudicada a análise do mérito do recurso de ofício.

PRELIMINAR DE INÉPCIA DA ACUSAÇÃO POR FALTA DE TIPICIDADE

84. O recurso aduz que a peça de acusação é inepta pois há descasamento lógico entre os objetivos almejados pela Fiscalização do Bacen e a extensão dada aos fatos.

85. Diz que o móvel da Fiscalização foi apurar as causas do desaparecimento patrimonial do Conglomerado Banco do Brasil que tornaram necessária a injeção de recursos por parte do Tesouro Nacional, sendo que, ao final, houve a condenação dos recorrentes por gerirem os negócios do Banco do Brasil em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez. Afirmam que não há nexos causal entre o primeiro fato e o segundo, pelo que seria inepta a acusação.

86. A segunda inépcia seria o fato da acusação colocar em um mesmo processo sancionador todos os administradores, conselheiros e diretores durante o período de 1990/2000, para a apuração de fatos ocorridos 16 anos antes.

87. Por fim, haveria ausência de tipicidade, pois as penalidades impingidas não se amoldam aos ditames da Lei 4595/64 nem do item IX da Resolução 1559/98 e do artigo 4. da Resolução 1748/90.

88. Passo à análise dessas questões, já declinando que entendo que devam ser rejeitadas.

89. Não vejo inépcia pelo fato da fiscalização ter, como declarado, sido aberta para averiguar a perda

¹⁰ Esclareça-se que nenhuma operação em que os recorrentes foram acusados de má gestão tem data posterior a julho de 2001 (cinco anos anteriores à abertura do processo sancionador). O próprio Bacen considera a operação referente a João Pedro da Silva como datada de 1998, apesar do contrato ter data de Agosto de 2001.

patrimonial do Banco do Brasil e ao final ter ocorrido a imposição de sanção dos administradores pela má gestão.

90. Pelo contrário, os dois atos têm ligação fática, mesmo que não seja exigido pela lei que haja nexos de causalidade entre eles para que haja a condenação. Isso porque poderá haver sanção administrativa caso a autoridade entenda que houve violação dos princípios referentes à boa prática bancária, mesmo que os atos não gerem prejuízo à instituição financeira.

91. A função fiscalizatória do Banco Central, deriva da própria Constituição Federal como competência da União e é autorizada e regulada pela Lei 4595/64 (artigo 10, inciso IX). Entre outras funções, visa manter a higidez do mercado financeiro nacional. Por isso, as instituições financeiras públicas ou privadas, estão sujeitas a essa fiscalização, independentemente se ocorreu qualquer irregularidade.

92. O Banco Central, ao realizar essa competência fiscalizatória, em conjunto com o poder sancionador que lhe é inerente, mesmo que ela seja motivada por um fato específico - no caso, apurar as razões pela perda patrimonial do Banco do Brasil - não fica adstrito a abrir processos sancionadores contra os administradores por esse motivo (perda patrimonial do Banco do Brasil).

93. Caso encontre atos que entenda violadores da lei ou de normas regulatórias dentro dessa supervisão, mesmo que esses não tenham nexos com a verificação inicial a que se propôs a fiscalização, pode o Bacen abrir processos sancionatórios visando aplicar penalidade aos infratores. Não há nisso qualquer violação de direito de defesa, pois a defesa será feita com base na acusação apresentada e não no motivo inicial que deu início à fiscalização.

94. O CRSFN já julgou no sentido de que a acusação por motivo diferente da motivação inicial da fiscalização não é causa de nulidade.

95. Por isso, o fato da fiscalização ter iniciado para apurar causas da perda patrimonial do Banco do Brasil e a acusação ter sido pela má gestão, em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez não traz qualquer nulidade ao processo, pelo que rejeito essa preliminar.

96. A segunda causa da inépcia seria o fato de que a acusação traz todos os administradores no período de 1990/2000. Apesar de poder-se afirmar que isso dificulta

sobremaneira a análise da questão - vide o fato de que este processo está expresso em mais de 230 volumes - não há nulidade que implique em arquivamento.

97. Por seu turno, a acusação - e a decisão de primeiro grau - trazem a individualização da conduta de cada um dos envolvidos, quer quando atuaram individualmente, no exercício de seu cargo ou função, quer quando membros de órgão colegiado.

98. Com isso, mesmo o fato de estarem no polo passivo mais de 30 pessoas, não houve impossibilidade de cada um individualmente ter ciência daquilo que estava sendo acusado e estar apto a apresentar defesa. Por esse motivo, também, não vislumbrando ilegalidade ou cerceamento de defesa no fato de constarem dezenas de envolvidos como acusados, rejeito também essa preliminar.

99. Por fim, a questão referente à falta de tipicidade da acusação.

100. Sabidamente o princípio da tipificação no direito administrativo não tem o mesmo conceito de tipicidade cerrada do direito penal. Trago opinião balizada nesse sentido, de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no 25. Volume de sua Obra Direito Administrativo (pg. 776):

"No direito penal, o crime constitui uma atividade típica (ação ou omissão ajustada a um modelo legal), antijurídica (contrária ao direito) e culpável. No direito administrativo, existe a exigência de antijuridicidade, que constitui aplicação do princípio de legalidade, significando que o ilícito administrativo tem que ter previsão legal. No entanto, a tipicidade nem sempre está presente, tendo em vista que muitas infrações administrativas, ainda que previstas em lei, não são descritas com previsão, ou seja, não correspondem a um modelo definido em lei.

101. Autores de renomada e que militam nesse Conselho, são concordes em afirmar que existe sim um grau de subjetividade pela Administração Pública na análise dos fatos imputados a alguém quando da aplicação de termos juridicamente indeterminados, ou normas penas em branco, como a do artigo 44 da Lei 6595/64:

"A acusação e condenação que consubstanciam a aplicação da lei, por sua vez devem respeitar os limites básicos da própria lei, em termos de recondução à conduta proibida racionalmente rastreável no âmago do Poder Legislativo ou da Autoridade administrativa competente,

*ainda que haja (como de fato há) um amplo espaço criativo e inovador para o Poder Judiciário ou mesmo para a Administração Pública (no uso de seu Poder Punitivo), mediante a utilização de termos juridicamente indeterminado, de normas sancionadoras em branco e de cláusulas gerais.*¹¹

102. A legislação citada pela acusação engloba as normas de supervisão das entidades que atuam no mercado financeiro e visam a proteção da sociedade e da poupança popular.

103. É sabido que o artigo 44 acima referido é verdadeira norma em aberto e, por isso, comporta ser completada pela Administração e, como norma aberto, pode e deve ser completada por regras posteriores e inferiores em hierarquia, não ensejando isso qualquer irregularidade.

104. A atividade financeira é fruto de constante evolução, bem como a necessidade de o regulador estabelecer regras de conduta. Assim, não poderia o artigo 44 da lei 4595, editada há 50 anos, trazer todas as hipóteses taxativas de violação, pois estaria totalmente defasada. Por isso, constitucionalmente, o legislador faz uso de normas em branco, a serem completadas pela Administração. Essa técnica não é inconstitucional, a meu ver, pois essas normas administrativas trazem normas de conduta e não punições. O que se exige é que a sanção seja definida em lei, o que de fato ocorre no presente caso.

105. Pois bem, a norma administrativa descrita pela acusação, Resolução 1559 traz no inciso IX vários atos que são vedados pela instituição financeira, entre eles vários citados pela acusação como tendo sido praticados pelos recorrentes:

IX - É vedado às instituições financeiras:

a) realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos;

b) renovar empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior, ressalvados os casos de composição de créditos de difícil ou duvidosa liquidação;

c) admitir saques além dos limites em contas de empréstimos ou a descoberto em contas de depósitos;

d) realizar operações com clientes que possuam restrições cadastrais ou sem ficha cadastral atualizada;

¹¹ Mercados de Capitais - Regime Sancionador , pg. 49. Autores Alexandre Pinheiro dos Santos, Fabio Medina Osório e Julya Sotto Mayor Wellisch, ed. Saraiva

e) *realizar operações com clientes emitentes de cheques sem a necessária provisão de fundos; e*
f) *conceder crédito ou adiantamento sem a constituição de um título de crédito adequado, representativo da dívida.*

106. É claro que a atuação da pessoa jurídica se dá pela atuação de seus administradores - o que não retira a responsabilidade legal da pessoa jurídica, como se verá mais adiante - portanto, é vedado aos administradores das instituições financeiras realizar as operações citadas no inciso IX transcrito acima e, portanto, estão devidamente tipificados os atos pelos quais os recorrentes foram acusados e apenados em primeira instância. A menção à Resolução 1748/90, subsidiária, também pode ser base para a acusação ante a falta de cobrança das dívidas no prazo estipulado nessa norma. Por isso, também, tenho por bem rejeitar a alegação de inexistência de tipicidade

PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE DO BANCO DO BRASIL

107. O Banco do Brasil aduz ser parte ilegítima pois entende que age através de normativos que determinam a atuação pela boa prática bancária e que as operações tidas como irregulares decorreram de situações extraordinárias que reclamaram apreciação singular pela diretoria (fls. 37.687). Entende, assim, que atuar em desacordo requer uma conduta contumaz de descumprimento da norma bancária, o que não ocorreu no presente caso.

108. Discordo, porém, desse posicionamento. A violação da norma ou da boa prática bancária não exige a persistência e reiteração nos moldes colocados pelo Banco do Brasil. A norma exige conduta exemplar dos administradores e da instituição financeira, pois disso depende a higidez e estabilidade do mercado. Além disso, no presente caso, a par de que possam ser percentualmente mínimas as operações em comparação com todas as operações perpetradas pelo Banco do Brasil no período, elas foram em número grande e suficiente para acarretar prejuízos de monta.

109. Some-se ao fato de que a norma do artigo 44 é expressa ao dizer que se sujeitam à sanção, não somente as pessoas físicas, como também as instituições financeiras, pelo que está correta a inclusão do Banco do Brasil como acusado no presente processo sancionador. Fica, pois, rejeitada essa preliminar.

MÉRITO

QUESTÃO REFERENTE AOS MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - RECURSO DE OFÍCIO

110. O parecer da PGFN discorda do entendimento da decisão do Bacen absolvendo os membros do Conselho de Administração que entendeu não ser possível responsabilizá-los anteriormente à entrada em vigor da Resolução 2554/98, em 01/01/2000, pelo qual se implantou o sistema de auditorias internas. Por isso, opina pelo provimento do recurso de ofício.

111. Consta dos autos e é razão da decisão do Bacen, que não foram dados os membros do Conselho de Administração meios de saber sobre as atividades ditas irregulares dos diretores, ao tempo de sua consecução.

112. Esse entendimento não é compartilhado pela PGFN que defende que havia fundamento em disposições legais e estatutárias para que o Conselho de Administração agisse e ele se quedou inerte mesmo assim. Diz ainda a procuradoria que em vários outros casos, em grande maioria, o próprio Bacen entendeu que haveria responsabilização dos membros do Conselho de Administração, sendo a decisão absolutória discrepante do próprio posicionamento da autarquia federal.

113. Apesar do concordar com o entendimento da PGFN de que haveria fundamento legal na própria lei societária e nos estatutos da empresa para que os membros do Conselho de Administração fiscalizassem a atuação da Diretoria, discordo da análise do caso concreto e de sua conclusão.

114. Seguindo meu posicionamento já externado neste Conselho de Recursos, entendo que deva ser feita análise fática e individualizada da responsabilização dos acusados, sobretudo quando essa responsabilização se dá pela omissão.

115. A conclusão da decisão do Bacen quanto a esses membros do Conselho de Administração é no seguinte sentido:

101. No caso dos autos, conquanto em diversos momentos houvesse relatórios de auditoria interna referentes às operações irregulares em estudo, verifica-se que isso não acontecia em todos os casos e que nem todos são contemporâneos às operações, ocorrendo por várias vezes

anos depois, a exemplo dos clientes Cury (fls. 798-889), Alcopan (fls. 7.408-7.413), Alcobaça (fls. 16.491-16.496), Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo (fls. 19.914-19.923) e Olvebasa (fls. 21.038-21.040). Ratificando o entendimento desse quadro de inconstância, a resposta oriunda da Auditoria Interna do Banco do Brasil S.A. à requisição de documentos da fiscalização desta autarquia, analisada nos itens 95 a 98, reconhece que os conselheiros de administração não possuíam instrumentos capazes de avaliar efetivamente a gestão da Diretoria (itens 89 e 90 - fls. 36.719-36.720).

102. A Resolução 2.554/98 estabeleceu o prazo de 31.12.1999 para a completa operacionalização dos sistemas de controle interno nas instituições financeiras, incluindo a adoção de mecanismos de controle e integração da auditoria interna com o Conselho de Administração. Assim, somente a partir de 1.1.2000 tornou-se exigível perante o Banco Central do Brasil a atuação eficaz daquele órgão societário baseada em relatórios produzidos pela auditoria interna, sob pena de responsabilização administrativa.

103. Verifica-se que a acusação foi formulada com lastro naqueles documentos, portanto, mostra-se pertinente o arquivamento dos autos para os ex-membros do Conselho de Administração no que toca as operações autorizadas pela Diretoria até 31.12.1999. Assim, dentre os conselheiros com mandato encerrado após aquela data, remanescem os srs. Amaury Guilherme Bier, Eliseu Martins, Emílio Humberto Carazzai Sobrinho e Karlos Heinz Rischbieter, mas que, segundo as intimações iniciais, respondem somente por seis ou menos operações irregulares deferidas após 1.1.2000, impondo-se, em razão da diminuta significância, também o arquivamento para estes conselheiros.

116. Ou seja, entendeu que esses acusados não tinham elementos de informação necessários para fazer uma avaliação concreta da atuação dita irregular dos diretores, o que seria um pressuposto para agir.

117. A omissão pressupõe: (i) que os envolvidos tivessem conhecimento da situação e (ii) tivessem o poder de sustar o ato e mesmo assim não o fizeram. Ou seja, não é possível deduzir, automaticamente, que a simples condição de controlador, administrador, diretor ou gerente de instituição financeira enseje hipótese de responsabilização objetiva.

118. No caso presente, apura-se a responsabilização dos membros do Conselho de Administração por omissão de atuação de fiscalização. Ora, o que traz os autos e a análise feita pelo Bacen é que esses acusados não tinham elementos fáticos capazes de gerar o entendimento de que havia conduta irregular dos diretores e ensejar a tomada de atitudes específicas quanto às operações aqui citadas.

119. E outro aspecto. O Banco do Brasil realizava milhares de operações à época. Por certo que isso não autoriza realizar operação irregular, mas para efeito de demonstrar ao Conselho de Administração, ou para que esse reconheça ou tenha indícios suficientes da conduta irregular por parte dos membros da diretoria, haveria necessidade de contumazes e frequentes indícios de conduta irregular.

120. Segundo estudo produzido pelo ex-Conselheiro deste Tribunal, Bruno Salama em parceria com Vicente Braga, as reiteradas decisões deste CRSFN são no sentido de que se reconhece, na aplicação do artigo 153 da legislação societária, que a atuação dos membros do Conselho de Administração, se atendido o cuidado e zelo do homem comum, é uma obrigação de meio e não de fim. Esse posicionamento é corroborado por boa doutrina.

121. E, na análise da conduta do membro do Conselho de Administração,

*"não se pode exigir o mesmo conhecimento sobre a gestão da companhia do que o de um diretor; como o dever de diligência constitui um 'standard', ele deve ser apreciado, no caso concreto, tendo em vista a posição ocupada pelo administrador."*¹²

122. Por óbvio isso não quer dizer que basta a simples participação nas reuniões e voto. Tem o administrador o dever de investigar e monitorar o desenvolvimento da atividade empresarial e, como no dizer de Eizirik, na obra já citada neste voto, *"quando os administradores forem alertados pelas circunstâncias que indiquem que a companhia pode vir a ter problemas - as chamadas 'red flags' (bandeiras vermelhas) no direito societário norte-americano - devem investigar mais detalhadamente."*¹³

¹² Nelson Eizirik, Lei das S.A. Comentada, vol. II, p. 348 - ed. Quartier Latin

¹³ idem p. 355

123. Transpondo para o caso concreto, comungo, pois, do entendimento do Bacen de que não existem elementos nestes autos capazes de levar à condenação dos citados membros do Conselho de Administração, pois não tinham eles os elementos de informação que deveriam levar a um aprofundamento da análise sobre a condução dos negócios realizada pela diretoria e funcionários do banco quanto à concessão de créditos e renovação de operações. Por isso, voto no sentido de manutenção da decisão e improvimento do Recurso de Ofício, quanto a essa matéria.

MÉRITO DOS RECURSOS VOLUNTÁRIOS

Histórico econômico da época

124. Os problemas de gestão de instituições financeiras que se viu de modo mais contundente na década de 1990 teve gestação, entre outros motivos, nos grandes ganhos que as instituições auferiam na situação de alta inflação que vivia o país. A partir da estabilização ficou clara as enormes falhas de gestão e controle de instituições do mercado financeiro e entre elas o Banco do Brasil.

125. No tocante ao Banco do Brasil, ainda, some-se o fato de que, como agente do poder público e implementador de políticas públicas, sofreu ele enormes perdas em razão dessa atribuição, entre elas a de financiador da atividade rural.

126. O recurso apresentado pelo banco traz os diversos regramentos que se seguiram, em sede de Governo e internamente pelo banco, para regular a atividade de concessão desses empréstimos e a forma com que essa renegociação deveria ocorrer, como, por exemplo, para o setor sucro-alcooleiro.

127. Não se põe em dúvida a adoção dessas novas regras e procedimentos e a tentativa de reestruturação administrativa do banco. Porém, mesmo com elas houve sim descumprimento dos princípios da boa prática bancária, quer porque esses novos procedimentos não impediram os agentes de conceder empréstimos sem atender os princípios de seletividade, liquidez e garantia, quer porque esses mesmos agentes descumpriram as regras então impostas.

AS OPERAÇÕES

128. O Banco Central faz uma minuciosa análise das operações irregulares, apontando concretamente os

fatos, quem participou e qual a infração cometida. Irretorquível tal análise, debruçada sobre milhares de documentos e papéis e que consumiu meses e meses de trabalho.

129. E as conclusões estão devidamente expostas na decisão recorrida, à qual se faz referência neste voto, concordando integralmente com o lá disposto. Assim, especificamente quanto ao mérito das operações e as falhas apontadas, reporta-se à decisão recorrida.

130. Cabe, então, analisar se o que trouxeram os recursos quanto a essas operações trazem fundamento para a modificação do entendimento que levou à condenação dos acusados.

ACETO

131. A alegação do recurso é de que a renegociação foi feita em razão de execução já proposta contra a empresa e que foi respaldada por vários pareceres favoráveis, sendo a única maneira de recuperação de valores pelo banco.

132. Entretanto, como demonstrado pela decisão recorrida: (i) houve adiantamento de recursos sem aprovação de alçada competente; (ii) houve repasses posteriores à própria execução (Contratos 95/10210-8 (fls. 450-458), 95/10216-7 (fls. 482-490), 95/10240-X (fls. 502-510), 95/10211-6 (fls. 463-468), 95/10217-5 (fls. 475-480) e 95/10250-7 (fls. 495-500)); (iii) os descontos concedidos chegaram a 80,1% em alguns dos casos; (iv) o patrimônio dos coobrigados e avalistas não foi levado em consideração para servirem de garantia ou mesmo entrarem na composição dos pagamentos pela dívida.

133. Tudo isso a comprovar a violação de preceitos de boa técnica bancária. De se notar que não se leva em consideração terem agido os recorrentes de maneira dolosa e ardilosa para causar prejuízo, ou mesmo o fato de estarem implementando novas práticas ao banco. O fato é que nas operações citadas, incorreram sim em violação aos princípios de seletividade e garantia, o que leva à condenação.

GRUPO CURY

134. A alegação é de que não houve a concessão de novos créditos e sim, diante da impossibilidade de constituição de uma garantia, a diminuição de créditos já aprovados.

135. Como demonstrado na decisão recorrida, foram vários os créditos concedidos a empresas do Grupo Cury quando este já estava em situação financeira grave. Mesmo a argumentação de que em verdade houve a diminuição do crédito aprovado traz em seu bojo a confirmação de que, anteriormente, havia sido aprovado crédito de US\$ 45MM. De se notar que em 1990 e 1991 a empresa Usina Santa Rita S.A., principal empresa do Grupo, já tinha balanços com PL negativo, sendo que a operação em questão data de 1992.

136. Desde 1988 já estava constatado pela Diretoria a inadimplência e mesmo assim foi concedido empréstimo que, em 2000 foi baixado a prejuízo com saldo devedor de mais de R\$ 52MM.

137. Houve a concessão de empréstimos por decisão individual do Presidente do Banco, quando deveria ter sido feita pelo Conselho Diretor e não este Conselho Diretor vir a referendar essa decisão posteriormente (fls. 1111/1112).

138. Significativo o ocorrido no contrato 94/04163-6 (fls. 1.337-1.367), como apontado na decisão recorrida. Em 10.8.1994, foi firmada escritura pública de venda e compra, confissão de dívida, prestação de fiança e outras avenças (fls. 1.353-1.367), concedendo-se fiança bancária para que a Açucareira Santa Rosa Ltda. adquirisse imóvel rural, no valor de R\$13.141.200,00 (fls. 1.337-1.339). Na análise do dossiê dessa operação, detecta-se que o processo de concessão da fiança não contou com elementos analíticos mínimos para o seu embasamento, tais como "análise de fichas cadastrais, risco operacional, limite de crédito, capacidade de pagamento, demonstrativo de responsabilidades do grupo, laudos das garantias e estudos econômicos do ramo de atividade da empresa". Tais fatos foram reconhecidos pelo superintendente estadual Fuad Nassif Ballura, que, não obstante, manifestou-se favorável ao pleito da cliente, solicitando um "voto de confiança" à alçada superior para o deferimento da operação, baseado no sentimento de "plena convicção da excelência do negócio bem como de sua segurança". O presidente do banco (Alcir Augustinho Calliari) acatou o pedido, autorizando a operação. Fundamentou sua decisão na "confiança que deve presidir as relações entre os altos executivos da Casa" (fls. 936-937 e 1.340-1.351). A empresa não honrou seus compromissos, tendo sido o crédito transferido para perdas pelo total de R\$147.177 mil (fls. 760 e 2.895-2.915).

139. Nem se alegue que os empréstimos e renegociação estavam todos enquadrados nas hipóteses do programa sucro-alcooleiro, pois, para esse, eram

necessários requisitos como apresentação de garantias, capacidade de pagamento e inexistência de restrições cadastrais e nenhuma dessas hipóteses existiu no caso.

COOPERATIVA AGRÍCOLA DE GOIERÊ - COAGEL

140. Diz o recurso que a concessão do empréstimo de R\$ 14MM foi dado aos cooperados para aumento da capacidade da Cooperativa e com a finalidade de pagamento dos empréstimos ao Banco do Brasil, que já estavam sem pagamento.

141. Esses empréstimos tinham sido concedidos anteriormente mesmo com a difícil situação financeira da Coagel, sendo que na avaliação de risco foi classificado como A (fls. 9743).

142. Ainda sim, por ocasião desse empréstimo aos cooperados, financiando as cotas-partes que eles deveriam comprar para reforçar o patrimônio da Cooperativa, não foi feita avaliação de pagamento da Cooperativa, foi dado parecer favorável pela Agência, mesmo tendo sido apontado déficit crescente no saldo de tesouraria nos três anos anteriores.

143. Como apurado pela autarquia, procedeu-se à rolagem da dívida, desvinculando-se garantias de penhor cedular de produtos estocados, referentes às operações de crédito geral quitadas, e tomou-se como garantia do novo empréstimo o penhor cedular de títulos de emissão dos cooperados da Coagel, os quais acumulavam dívidas expressivas. De fato, trocou-se a garantia de mercadorias liquidáveis por instrumentos de crédito subscritos por cooperados endividados e já inadimplentes.

144. Esses são só alguns exemplos dos atos praticados em violação à boa prática bancária com relação a esse cliente.

GRUPO EXTREMO SUL

145. Dizem os recorrentes que, no caso, a renegociação dos empréstimos inadimplidos sem a adição de juros teve avaliação correta e fez com que a empresa pudesse adimplir os encargos da dívida e continuar sua importante atuação econômica na região do sul do Brasil.

146. A decisão recorrida, porém, assenta a violação da boa prática no fato de que não houve a correta formalização dos instrumentos contratuais e descumprimento dos devedores da emissão de certificados de depósito de arroz que serviria de garantia e o Banco não cobrou essa emissão.

147. Além disso, demonstra a decisão que os empréstimos sobre os quais diz-se que os encargos foram pagos, foram concedidos unicamente para o pagamento de dívidas anteriores para empresas que, portanto, tinham restrições cadastrais.

INDÚSTRIA DE BISCOITOS ALCOBAÇA

148. A Alegação é de que as renegociações têm de ser entendidas dentro do âmbito de recuperação de valores pelo banco e não de concessão originária do crédito. Traz na defesa dos recorrentes a decisão proferida na ação penal que considerou que os recorrentes não agiram irregularmente.

149. Primeiramente deve ser aclarado que independentemente deste Relator ter tomado como parâmetro a decisão do juízo para rejeitar a argumentação de adoção do prazo penal de prescrição, tal interpretação não importa em adotar esse mesmo entendimento para a avaliação da prática bancária pelos acusados.

150. Isso porque, além da independência de instâncias, a análise pela instância judicial e pela instância administrativa é feita com foco diferente. A análise judicial foca na existência ou não de crime de gestão fraudulenta ou temerária. Já a análise administrativa, que ora se faz em grau de recurso, não visa analisar se há fato típico penal, mas sim se as normas bancárias foram cumpridas na operação em questão.

151. Dito isso, parece-me que, embora não possa ser considerado crime, não agiram bem os administradores na concessão dos empréstimos. Isso porque: (i) foi feita análise financeira com base em demonstrações financeiras inconsistentes; (ii) o montante concedido para o empreendimento superava em até 12 vezes o patrimônio da empresa; (iii) nenhuma das recomendações do parecer técnico expedido quanto a restrições foram atendidas.

152. Como citado na decisão, não há participação dos recorrentes nas concessões, mas sim quanto à renegociação. Diz a decisão:

Em 22.10.1996, o superintendente executivo do Banco do Brasil S.A. informou ao diretor de crédito geral, captação e serviços bancários, sr. Edson Soares Ferreira, que caso a complementação de recursos fosse aprovada, o comprometimento do banco seria elevado de 50% para 52% dos capitais aportados no projeto. Na mesma data, o diretor manifestou seu entendimento de que o projeto poderia ter sido melhor estruturado e acompanhado desde seu início, e ponderou ainda que, objetivamente, a participação do banco poderia ter se situado na faixa de até 35% do investimento total. Todavia, dado que o projeto foi considerado viável pela área técnica, a qual sugeriu que a complementação pretendida afigurava-se conveniente e necessária à segurança dos capitais do banco confiados à empresa, o sr. Edson Soares Ferreira votou favoravelmente ao deferimento do pleito. Na mesma data, a Diretoria aprovou seu voto, em reunião na qual estavam presentes os diretores Carlos Gilberto Gonçalves Caetano, Edson Soares Ferreira, Hugo Dantas Pereira, João Batista de Camargo, Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Ricardo Alves da Conceição e Ricardo Sérgio de Oliveira (fls. 16.962-16.967).

68.17. Como resultado, em 11.12.1996 foi firmada a Cédula de Crédito Industrial 96/00506-8 (atual 10/49286-0), no valor de R\$115.000,00 (fls. 16.968-16.971), destinados única e exclusivamente ao suprimento de capital de giro para a empresa. Verificou-se com a assinatura deste contrato, portanto, o procedimento descrito no item 3.8 - liberação de novos recursos a cliente com desequilíbrio na situação econômico-financeira, sem capacidade de pagamento e já inadimplente.

153. Mesmo que num ambiente de renegociação, sabedores das dificuldades financeiras da empresa e da exposição do banco, foram concedidos novos valores à Indústria de Biscoitos Alcobaça, o que se traduz em violação da boa prática bancária, aqui também. Essa situação perdurou e prosseguiu nos anos seguintes, com um prejuízo final ao banco superior a R\$ 40MM.

GASPAR

154. Alega o recurso que os acusados não participaram da reunião de aprovação como descrito na decisão, pois nessa reunião não houve aprovação da operação. Além disso, afirmam que a inadimplência vinha desde 1992 e que os recorrentes somente entraram na Diretoria do banco em 1995.

155. Contrariam a afirmação de que o valor do abatimento dado ao Grupo foi de R\$ 18MM e não 25MM.

156. Por certo que a renegociação das dívidas de financiamento trazem um certo grau de liberalidade ao credor para dar abatimento na dívida, sempre tendo em mira o recebimento de pagamento no maior valor possível. Quer se considere o abatimento como de R\$ 25MM como de R\$18MM, o que se viu foi uma dedução enorme da dívida, sem se vislumbrar que isso tenha sido de fato benéfico para o banco do Brasil.

157. A decisão recorrida enumera e explica as diversas concessões de crédito para empresas e pessoas com restrições cadastrais e em insolvência financeira, por vezes, inclusive, com autorização por agência sem alçada para tal (fls. 18.335). Em seguida às várias inadimplências, foi aprovada renegociação pelos recorrentes em 1998, sem qualquer resultado, apesar do abatimento concedido.

158. Aponta a decisão a resistência do Setor Jurídico em proposta apresentada de renegociação, manifestação essa que foi considerada incorreta pelo Comitê de Recuperação. Aponta, também, o levantamento de irregularidades nas operações, elaborado pela auditoria interna do banco, quais sejam:

a. "como irregularidades de maior gravidade": emissão de notas fiscais "frias", apresentação de recibos "fictícios" e indicação de gado que não era de sua propriedade, por parte da empresa Agropecuária Dona Leila Ltda.;

b. o vínculo de parentesco do superintendente Ivan Echeverria com pessoas vinculadas a empresas do grupo;

c. a responsabilidade dos superintendentes estaduais e dos gerentes geral e de expediente da Agência de Rosário Oeste quanto às irregularidades observadas no deferimento de créditos para o grupo;

d. que o limite de assistência máxima já apresentava excesso de 176%;

e. que fora desconsiderado o fato de o levantamento de responsabilidades do grupo evidenciar a existência de débitos já vencidos; e

f. que as operações foram transferidas da Agência Cuiabá Centro para as agências de Rosário Oeste e Sorriso, "devido a insatisfação demonstrada pelos funcionários daquela em relação às pressões exercidas pelo sr. João Pedro da Silva".

159. Ao final, tal levantamento conclui que:

"- houve favorecimento do grupo Gaspar, devendo ser responsabilizados, por gestão temerária, na medida em que puseram em risco expressivos capitais do banco, os Srs. José Fernando de Queiroz e Ivan Echeverria;

- o Sr. João Pedro da Silva agiu de má-fé, destacadamente quanto à entrega de documentação falsa, sendo pessoa inidônea para relação de negócio com o banco; e

- será bastante difícil a recuperação dos capitais pela via amigável, prevendo-se prejuízo em face da insuficiência de garantias."

160. Os recorrentes, se não aprovaram na reunião citada o desconto, como quer fazer entender o recurso, aprovaram a renegociação da dívida, cuja base serviu para a concretização do prejuízo.

GRUPO SOCEPPAR

161. De início há a alegação de prescrição. Em seguida, fala-se sobre o benefício da renegociação, já que seria impossível a execução das garantias pignoratícias, e que houve o ingresso de mais de US\$ 4MM nos cofres do banco. Diz, ainda, que a situação financeira da devedora era boa e que não podem os recorrentes ser penalizados pela irregularidade instrumental, pois não eram diretores à época da formalização.

162. Em primeiro lugar, discordo da análise do recurso de que não pode haver violação ao princípio de seletividade, garantia e liquidez em renegociação do crédito inadimplido e que a posição do Bacen seja de incentivar a não renegociação.

163. Pelo contrário, deve-se sempre buscar a higidez da instituição financeira, valendo-se, inclusive, de instrumentos de renegociação e recuperação do crédito. Se o administrador não faz isso, pode ser apenado, conforme a própria Circular 1748/90. Isso não quer dizer que a renegociação não tenha parâmetros ou limites. Mesmo que não haja limites quantitativos, a atuação do administrador deve estar pautada pelo interesse do banco e pela análise de qual a melhor alternativa para o maior retorno. Deve medir os riscos da negociação, sobretudo quando se coloca dinheiro adicional, faz-se deduções de valor, troca-se garantias. Tudo isso é atuação referente à boa prática bancária. Mesmo em renegociação, esses princípios hão de ser observados.

164. Quanto às operações, consta que a diretoria aprovou o crédito de R\$ 25MM, sem haver correspondentes documentos contábeis que embasassem o deferimento. Diz a decisão, inclusive, que:

Inclusive, foi encontrada pela auditoria uma nota subscrita por funcionário, revelando que a análise das demonstrações financeiras do grupo foi realizada com base em informações gerenciais fornecidas pelo contador - diretor financeiro - e feitas alterações a pedido dos gerentes de negócios. Na nota foram detalhados os valores adicionados ao demonstrativo contábil, elevando o ativo, principalmente o circulante, reduzindo o passivo circulante e aumentando o patrimônio líquido. Por fim, os auditores atestaram que não foram localizados os demonstrativos contábeis e gerenciais que subsidiaram as análises.

165. Tais benesses nas renegociações que se seguiram, bem como as irregularidades na formalização do instrumento, levaram a um prejuízo de mais de US\$ 50MM, o que faz com que a recuperação de US\$ 4MM seja ínfima.

LICEU DE ARTES E OFÍCIOS

166. Primeiramente aduz o recurso que na reunião de 30.06.98 não houve prorrogação da dívida, mas somente reforma dos encargos. Diz em seguida que a concessão em questão se deu num ambiente de recuperação de créditos, explicando como se deu a aprovação do crédito de US\$ 5MM mediante caução e hipoteca de imóvel, para capital de giro. Afirma que o crédito original era desprovido de garantia e a situação do banco, após a renegociação ficou melhor e que a inadimplência decorreu da crise de 1998 e do fato que as montadoras deixaram de comprar os produtos da empresa.

167. Pois bem. Ressalta da análise da decisão recorrida que, embora em ambiente de recuperação e do fato de que foram agregadas garantias à essa nova concessão de crédito, a situação da empresa era ruim, tendo a própria assessoria jurídica apontado as dificuldades de execução em um possível inadimplemento da empresa (fls. 17442). Assim, ao aprovar dita concessão, inclusive sem o cumprimento de todas as condicionantes que teriam sido apontadas, a diretoria assumiu o risco do prejuízo apontado pela assessoria técnica, ao conceder crédito a empresa em má situação financeira.

168. Independentemente de não ter sido deliberada na reunião de 30.06.98 a prorrogação do prazo de vencimento da dívida, outros elementos do débito sofreram alterações e

ao final foram inadimplidos gerando prejuízos de mais de R\$ 17,8MM aos cofres do banco. Essas modificações nos encargos foram deferidas para empresa em situação financeira desfavorável e a próprio prejuízo acometido demonstra que mesmo com as garantias dadas, não houve melhorias na exposição e recuperação pelo banco.

169. Essa análise acima leva em conta apenas alguns aspectos das operações, sendo a análise do Bacen mais profunda e assentada em documentos. Não me convenci dos argumentos dos recorrentes quanto à inexistência de violações à boa prática bancária. Em que pese a subjetividade existente em renegociações de dívida, o fato é que irregularidades de formalização, alçada e sobretudo de análise creditícia demonstram fartamente que os princípios de seletividade, liquidez e garantia não foram atendidos nas operações.

170. Deve ser observado que, além dessas operações acima mencionadas, a condenação dos recorrentes se deu em razão de outras tantas mais que não foram analisadas nos recursos, mas foram detalhadas na decisão recorrida, servindo de base para a condenação e dosimetria, entre elas:

- Açucareira Santa Rosa Ltda.
- Agrícola Sperafico Ltda
- Agro Pecuária Córrego Rico Ltda.
- Agroserra - Agropecuária e Industrial
- Alcopan - Álcool do Pantanal Ltda.
- Antônio Zucatto
- Appia Operações Turísticas Ltda.
- Cia Acucareira Vale do Ceará-Mirim
- Cia Industrial Itaunense
- Cianê - Cia nacional de Estamparia
- Cooperativa Rural Aleqretense Ltda.
- Destilaria de Álcool Libra Ltda.
- Destilaria Liberdade S.A.
- Detasa S.A. Ind. e Comércio de Aço
- Drebor Indústria de Artefatos de
- Érico da Silva Ribeiro
- Fridgefício Bordon S.A.
- Frutos Tropicais S.A.
- Granja Manqueira Agropecuária S.A.
- Inove - Indústria Nordestina de Óleos
- Jovani Streck
- Nova União S.A. Acucar e Álcool
- Olvebasa - Óleos Vegetais da Bahia S.A.
- Pesca Alto Mar S.A.
- Pina Saft Paraíba Indústria S.A. de
- Promar Pesca Industrial Ltda.
- Saqel Importação e Exportação Ltda.
- Silex Trading S.A.

- Tartuce Construtora e Incorporadora S.A.
- Usina Barão de Suassuna S.A.
- Usina Estreliana Ltda.
- Usina Manoel Costa Filho S.A.
- Usina Maravilhas S.A.
- Usina Santa Rita S.A.
- Usina União e Indústria S.A.

171. Seletividade, Garantia e Liquidez são princípios básicos da atividade bancária de concessão de crédito, a fim de mitigar os riscos existentes nessa atividade. Ao final, visa a proteção da poupança popular para que o patrimônio da instituição seja capaz de cobrir os passivos existentes.

172. A decisão recorrida aponta uma série de atos nessas operações, alguns deles rebatidos nos recursos e outros não, que demonstram o não atendimento desses princípios que gerou para o banco (ou para o Tesouro como dizem os acusados) prejuízos de monta. Entre eles:

a. **seletividade:** concessão de crédito a devedores em precária situação econômico-financeira, inclusive por apresentarem elevado endividamento bancário e prejuízos sucessivos; dados cadastrais insuficientes; ausência de análise técnica pela área de crédito; parecer desfavorável da área técnica de crédito; risco elevado para o porte e o patrimônio líquido dos devedores; novo deferimento de crédito a empresas, quando empresas pertencentes ao mesmo grupo encontravam-se em inadimplência com o banco; e extrapolação do limite de crédito autorizado;

b. **liquidez:** ausência de qualquer amortização, seja de encargos ou principal; renovações sucessivas com incorporação de encargos e sem amortizações, inclusive liberando novos recursos; geração de caixa insuficiente para arcar com as obrigações assumidas; e concessão de elevados descontos sobre o saldo devedor da dívida; e

c. **garantia:** garantia de valor inferior às obrigações assumidas; aval de pessoas físicas sem capacidade econômico-financeira para fazer face às obrigações assumidas; operações deferidas sem qualquer garantia; e formalização deficiente de instrumento de crédito.

Prejuízos

173. Os recorrentes alegam que, diante dos programas governamentais referentes ao setor sucro-alcooleiro e ao PESA, é incorreto afirmar que o Banco do Brasil sofreu o prejuízo de mais de R\$ 4 Bilhões. Isso porque o valor não recuperado de créditos concedidos com base nesses programas é garantido pelo Tesouro Nacional e, assim, tecnicamente esse "rombo" não ficou com a instituição financeira.

174. Apesar de vultosa a quantia apresentada, dos argumentos legais e fáticos sobre quem gerou e quem suportou os prejuízos, essa discussão não é relevante para a avaliação da conduta dos acusados. O apenamento deriva da violação das normas bancárias, independentemente se o ato violador gerou prejuízo ou não.

175. Por isso, descabe entrar no mérito sobre se houve ou não prejuízo ao balanço do Banco do Brasil e a responsabilidade dos administradores sobre dito prejuízo.

RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL DOS ADMINISTRADORES

176. Já tive oportunidade de externar neste Conselho meu posicionamento sobre a necessidade de individualizar a conduta dos administradores para poder ser aplicada a pena. É imperativo, como garantia do princípio de liberdade e segurança jurídica que se identifique quem cometeu o ilícito para o Estado poder punir.

177. Há alegação de que os recorrentes estão sendo punidos em razão de responsabilidade objetiva.

178. Discordo e rejeito essa alegação. Poucas vezes se viu tamanho detalhamento na decisão do Banco Central do Brasil. Há descrição da função de cada um dos acusados, o período em que exerceram sua função e em quais operações atuaram, como e porque.

179. Para cada um dos condenados a decisão detalha as operações e os atos. Vai além, nas operações onde eles não tiveram participação, declara expressamente que não podem ser as condutas avaliadas referentes a essas operações, o que demonstra que em todo o procedimento teve-se em mente identificar a atuação de cada um individualmente.

180. Dito isso, não há que se falar em responsabilização objetiva. A decisão analisou os atos dos acusados e a culpa de cada qual e isso está expresso e claro na decisão, pelo que rejeito essa argumentação.

Dosimetria

181. As condenações à pena de inabilitação de 3 e 2 anos são condizentes com a gravidade dos fatos e a atuação desses administradores, pelo que entendo devam ser mantidas. Da mesma forma a condenação do Banco do Brasil no pagamento de multa de R\$ 25.000,00.

182. Porém, diante da decisão majoritária deste colegiado de entender prescritas somente algumas operações e não a totalidade delas como consta deste voto, resta que são em número menor as operações que podem ser imputadas aos acusados e, por isso, há de ser diminuído o prazo de condenação, a meu ver.

183. Assim sendo, voto no sentido de diminuir a condenação de cada um dos recorrentes em 50%, para 18 meses para aqueles que a decisão do Bacen condenou em 3 anos e 1 ano para aqueles que a decisão condenou em 2 anos. Assim, voto no sentido de condenar à pena de inabilitação por 1 ano a: (i) Carlos Gilberto Gonçalves Caetano; (ii) Hugo Dantas Pereira; (iii) João Batista de Camargo; (iv) Ricardo Alves da Conceição e (v) Ricardo Sergio de Oliveira e à pena de inabilitação em 18 meses a: (i) Edson Soares Ferreira; (ii) Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira. Mantenho o valor da multa pecuniária ao Banco do Brasil.

DISPOSITIVO

184. Diante de todo o exposto, meu voto é no sentido de:

a. Reconhecer a ocorrência de prescrição ordinária e em consequência determinar o arquivamento do presente processo sancionador com relação a todos os envolvidos;

b. Caso entenda o colegiado não reconhecer a ocorrência da prescrição, o voto é no sentido de rejeitar as preliminares de ocorrência de prescrição intercorrente, inépcia da acusação e ilegitimidade do Banco do Brasil;

c. No mérito, NEGAR PROVIMENTO quanto ao recurso de Ofício, DANDO PROVIMENTO ao recurso voluntário, unicamente para diminuir e condenação dos recorrentes pessoas físicas, mantendo-se a decisão do Bacen nos demais aspectos.

É o Voto.

Brasília, 23 de fevereiro de 2016. Arnaldo
Penteado Laudísio - Conselheiro Relator.

D E C L A R A Ç Ã O D E V O T O

DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

1. Tendo em vista que o BACEN encaminhou, em 10.06.2003, a Requisição de Documentos DESUP/GTBHO/COSUP-6/471-2003 (fl.s 27.045/27.046) e a Requisição de Documentos DESUP/GTBHO/COSUP-6/471-2003 (fls. 27.057/27.058), que se enquadram no conceito de ato inequívoco de apuração¹⁴, previsto no art. 2º, inciso II, da Lei n.º 9.873/99, entendo que o marco prescricional a ser considerado é **10.06.1998**.

2. Cotejando as operações listadas na inicial e as conclusões constantes da decisão recorrida (Decisão Difis-2011/0001), verifiquei que os recorrentes foram responsabilizados por operações nas quais participaram da tomada de decisão ocorrida entre 10.06.1998 e o término de seus mandatos¹⁵. São elas:

a. Aceto Vidros e Cristais Ltda: várias operações que se iniciaram em 1993 e foram se prolongando, em continuidade, até a realização de reunião de diretoria em 03.12.1998, quando foi aprovada a quitação de todas as dívidas do grupo Preciato (da qual a Aceto Vidros e Cristais fazia parte) com descontos superiores a 78% do total dos créditos (fl. 86). Participaram desta reunião **Carlos Gilberto Gonçalves Caetano, Edson Soares Ferreira, Hugo Dantas Pereira, João Batista de Camargo e Paulo César Ximenes Alves Ferreira**, além de Rossano Maranhão Pinto (fls. 581-583). Foi imputada aos recorrentes, portanto, a

¹⁴ Alinho-me ao posicionamento de que se trata de ato inequívoco, que importe apuração do fato, todo ato que demonstre, em sua essência, "natureza de investigação e reunião de elementos mínimos de convicção para identificação da irregularidade e sua autoria" (SANTOS, Alexandre Pinheiro dos; OSÓRIO, Fábio Medina; e WELLISCH, Julya Sotto Mayor. **Mercado de Capitais - regime sancionador**. São Paulo: Saraiva, 2012, p.232). Como ambas as requisições de documentos foram providências adotadas pela Autarquia buscando a produção de novas provas, devem ser consideradas como causa interruptiva de prescrição.

¹⁵ O mandato de Carlos Gilberto Gonçalves Caetano se encerrou em 03.08.1999; o mandato de Edson Soares Ferreira se encerrou em 05.04.1999; o mandato de Hugo Pereira Dantas se encerrou em 17.02.1999; o mandato de Paulo César Ximenes se encerrou em 04.01.1999; o mandato de Ricardo Alves da Conceição se encerrou em 20.08.2001; e, finalmente, o mandato de Ricardo Sérgio de Oliveira se encerrou em 26.11.1998.

prática da irregularidade prevista no ponto 'III.i' da acusação¹⁶;

b. Gremafer Comercial e Importadora Ltda.: foram várias operações que se iniciaram em 1993 e foram se prolongando, em continuidade, até a realização de reunião de diretoria em 03.12.1998, quando foi aprovada a quitação de todas as dívidas do grupo Preciato (da qual a Gremafer fazia parte) com descontos superiores a 78% do total dos créditos (fls. 95/96). Participaram desta reunião os recorrentes **Carlos Gilberto Gonçalves Caetano, Edson Soares Ferreira, Hugo Dantas Pereira, João Batista de Camargo e Paulo César Ximenes Alves Ferreira**, além de Rossano Maranhão Pinto (fls. 581-583). Foi imputada aos recorrentes, portanto, a prática da irregularidade prevista no ponto 'III.i' da acusação¹⁷;

c. Jovani Streck: houve a liberação das garantias na formalização da Escritura na Confissão e Assunção de Dívidas, com Garantias Hipotecárias e Cessão de Créditos de 28.12.2000, autorizada pela Diretoria em 21.8.2000 (fl. 76). Ricardo Alves da Conceição, que participou desta tomada de decisão, foi acusado de praticar a irregularidade prevista no ponto 'III.g' da acusação¹⁸;

d. Silex Trading S.A.: No tocante às operações em que restaram caracterizadas as irregularidades imputadas nas intimações, foi detectada a participação direta de diretor da instituição apenas na postergação de medidas de cobrança para os contratos 97/016446, 97/015402, 97/021976, 97/017611, 97/017510, 97/016617, 97/017292 e 97/008429, determinada pelo sr. Ricardo Sérgio de Oliveira em 1997 e por ele mantida até sua saída da Diretoria de Relações Internacionais, em 26.11.1998. 'III.j'¹⁹

¹⁶ A irregularidade 'III.i' foi definida como "renovações e prorrogações de vencimento de operações de crédito, com a incorporação de juros e encargos de operação ou de transação anterior, e, em consequência, publicação de demonstrações financeiras com insuficiência de provisão para perdas em operações de crédito, configurando, ainda, prestação de informação inexata a este Banco Central do Brasil" (fl. 86).

¹⁷ A irregularidade 'III.i' foi definida como "renovações e prorrogações de vencimento de operações de crédito, com a incorporação de juros e encargos de operação ou de transação anterior, e, em consequência, publicação de demonstrações financeiras com insuficiência de provisão para perdas em operações de crédito, configurando, ainda, prestação de informação inexata a este Banco Central do Brasil" (fl. 86).

¹⁸ A irregularidade 'III.g' foi definida como "contratação de operação de operação de crédito sem vinculação efetiva de garantias que cobrissem o risco envolvido" (fl. 75).

¹⁹ A irregularidade 'III.j' foi definida como "abstenção e/ou intempestividade de cobrança judicial de direitos creditórios não honrados pelo devedor dentro dos prazos contratuais".

e. Frigorífico Bordon: diversas operações iniciaram em 1994 e foram se prolongando, em continuidade, até a realização de diversas renegociações aprovadas em 19.10.1998, 26.4.1999, 25.6.1999, 23.9.1999, 22.12.1999, entre outros, pelos recorrentes **Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Edson Soares Ferreira, Ricardo Sérgio de Oliveira e Carlos Gilberto Gonçalves Caetano** (ponto 66.25 da Decisão Difis-2011/0001). Foi imputada aos recorrentes, portanto, a prática da irregularidade prevista no ponto 'III.i' da acusação²⁰.

3. Em suma, quanto a essas cinco contrapartes, verifiquei operações em que os recorrentes participaram de decisões tomadas após 10.06.1998, bem como constatei que **Ricardo Sérgio de Oliveira** participou, apenas, da tomada de decisão referente às contrapartes Silex e Frigorífico Bordon.

4. Portanto, tendo em vista que a instauração do Processo Administrativo ocorreu em **21.11.2005**, as intimações ocorreram no período compreendido entre **julho e agosto de 2006**, a Decisão Difis-2011/0001 foi proferida em **janeiro de 2011** e o processo foi pautado para a 385ª Sessão de Julgamento em **12.11.2015**²¹, não vislumbro a ocorrência de prescrição quinquenal.

5. Finalmente, afasto a aplicação do prazo prescricional penal ao presente caso, uma vez que o juízo criminal, nas duas oportunidades que se manifestou sobre o tema, entendeu que os fatos examinados não se tratavam de ilícitos penais.

6. Quanto ao mérito e à dosimetria da pena, acompanho o entendimento do relator.

7. Assim, conheço os recursos voluntário e de ofício, dando parcial procedência no sentido de reconhecer a prescrição dos fatos ocorridos antes de 10.06.2003 e

²⁰ A irregularidade 'III.i' foi definida como "renovações e prorrogações de vencimento de operações de crédito, com a incorporação de juros e encargos de operação ou de transação anterior, e, em consequência, publicação de demonstrações financeiras com insuficiência de provisão para perdas em operações de crédito, configurando, ainda, prestação de informação inexata a este Banco Central do Brasil" (fl. 86).

²¹ Saliento meu entendimento de que a publicação da pauta de julgamento, com a inclusão do processo, serve como notificação válida dos interessados acerca das futuras providências que serão adotadas, qual seja, o julgamento. Tendo sido incluída na Lei n.º 9.873/99, em 2009, a notificação como causa interruptiva da prescrição da pretensão punitiva, utilizo-me deste marco para a contagem do prazo prescricional.

acompanhando, no mérito e na dosimetria da pena, o voto do relator.

É o Voto.

Brasília, 23 de fevereiro de 2016. Adriana Cristina Dullius Britto - Conselheira.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional: a) após analisar as questões de preliminar arguidas - a.1) prescrição ordinária (rejeitada) e a.2) tipicidade (acatada) -; b) negar provimento ao recurso interposto por BANCO DO BRASIL S.A., mantida a decisão do órgão de primeiro grau, no sentido de se lhe aplicar pena de multa pecuniária no valor de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais); c) prover parcialmente os demais apelos voluntários interpostos, mitigando-se o prazo de afastamento do mercado, em caráter individual, de 2 (dois) anos para 1 (um) ano com relação aos indiciados c.1) CARLOS GILBERTO GONÇALVES CAETANO, c.2) HUGO DANTAS PEREIRA, c.3) JOÃO BATISTA DE CAMARGO, c.4) RICARDO ALVES DA CONCEIÇÃO e c.5) RICARDO SÉRGIO DE OLIVEIRA, e de 3 (três)anos para 1,5 (um e meio) ano atinentemente aos recorrentes c.6) EDSON SOARES FERREIRA e c.7) PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA, ; e, ainda, d) desprover o recurso de ofício, referendando-se o arquivamento do processo em relação aos recorridos, d.1) ALBERTO POLICARO, d.2) ALCIR AUGUSTINHO CALLIARI, d.3) AMAURY GUILHERME BIER, d.4) ANDREA SANDRO CALABI, d.5) ÂNGELO CALMON DE SÁ, d.6) CELSO ALBANO COSTA, d.7) CLÁUDIO DANTAS DE ARAÚJO, d.8) CLÓVIS DE BARROS CARVALHO, d.9) EDUARDO DE FREITAS TEIXEIRA, d.10) ELISEU MARTINS, d.11) EMILIO GAROFALO FILHO (FALECIDO), d.12) FERNANDO AMARAL BAPTISTA FILHO, d.13) FUAD NASSIF BALLURA, d.14) HENRIQUE PIZZOLATO, d.15) JOÃO BATISTA DE CAMARGO, d.16) JOÃO DA SILVA MAIA, d.17) JOSÉ ERNESTO AZZOLIN PASQUOTTO, d.18) KARLOS HEINZ RISCHBIETER, d.19) LAFAIETE COUTINHO TORRES, d.20) LUIZ ANTÔNIO ANDRADE GONÇALVES, d.21) LUIZ ANTÔNIO DE CAMARGO FAYET, d.22) LUIZ JORGE DE OLIVEIRA, d.23) LUIZ OSWALDO SANT'IAGO MOREIRA DE SOUZA, d.24) MURILO PORTUGAL FILHO, d.25) NARCISO DA FONSECA CARVALHO, d.26) NECIMEN BARZELLAY, d.27) NELSON BARRIZZELLI, d.28) NESTOR JOST, d.29) PAULO RAIMUNDO MARTININGUI, d.30) PEDRO PULLEN PARENTE, d.31) RAUL BELENS JUNGSMANN PINTO e d.32) SAYDE JOSÉ MIGUEL; e) declarar extinção de punibilidade de EMILIO GAROFALO FILHO, em decorrência de falecimento; e, por fim, f) não apreciar o recurso de ofício referente ao indiciado, f.1) ANTÔNIO COSTA ATHAYDE, em razão de Apelação Cível

2006.34.00.036305-6/DF, de 15 de fevereiro de 2016, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Feitas as seguintes anotações: 1) decisão do CRSFN proferida por unanimidade e à luz do voto do Relator, exceto com relação à preliminar de prescrição, em que foi vencido ao votar por sua ocorrência, preponderando a declaração de voto da Conselheira Adriana Cristina Dullius Britto; 2) declaração de impedimento (art. 15 do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 1.935/1996) dada pela Conselheira Ana Paula Zanetti de Barros Moreira e pelos Conselheiros Antonio Augusto de Sá Freire Filho e Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo; e 3) defesa oral feita pelos advogados Dra. Aline Crivelari, em favor da pessoa jurídica e Dr. Eduardo Uchôa Athayde, em nome de **d.7 e f.1.**

Participaram do julgamento os conselheiros: Ana Maria Melo Netto Oliveira, Adriana Cristina Dullius Britto, Arnaldo Penteado Laudísio, Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Flávio Maia Fernandes dos Santos e Sérgio Cipriano dos Santos. Presentes o Dr. Euler Barros Ferreira Lopes, Procurador da Fazenda Nacional, e Carlos Augusto Sousa de Almeida, Secretário-Executivo do CRSFN.

Brasília, 23 de fevereiro de 2016.

ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA
Presidente

ARNALDO PENTEADO LAUDÍSIO
Relator

EULER BARROS FERREIRA LOPES
Procurador da Fazenda Nacional