



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

PROCESSO ADMINISTRATIVO CVM Nº SP2015/84

Reg. Col. nº 0236/2016

Interessado: Fondo Larraín Vial Renta Fija Latinoamericana FI e outros

Assunto: Recurso contra entendimento exarado pela SEP – Não divulgação do relatório mencionado no art. 11 da Lei nº 6.024/1974

Diretor-Relator: Gustavo Machado Gonzalez

RELATÓRIO

I. Do Objeto

1. Trata-se de recurso apresentado em conjunto por Fondo Larraín Vial Renta Fija Latinoamericana FI, Moneda Retorno Absoluto Fondo de Inversión, Moneda Latin America Corporate Debt, Moneda Deuda Latinoamericana Fondo de Inversión e MLF Trust (“Recorrentes”) em face do entendimento manifestado pela Superintendência de Relações com Empresas – SEP acerca da não divulgação, na forma do art. 9º da Instrução CVM nº 297/1998, dos relatórios apresentados ao Banco Central do Brasil (“BACEN”) pelo então liquidante do Banco Cruzeiro do Sul S.A. (“Cruzeiro do Sul” ou “Banco”).

II. Do Recurso

2. Este processo teve origem em reclamação apresentada pelos Recorrentes, na qualidade de acionistas do Banco, em 04.03.2015. Em sua petição, os Recorrentes apontavam que o então liquidante do Cruzeiro do Sul não estaria divulgando ao mercado os relatórios preparados em atendimento ao disposto no art. 11 da Lei nº 6.024/1974, o que configuraria infração ao disposto no art. 9º, parágrafo único, da Instrução CVM nº 297/98.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

3. Instado a se manifestar, o Ex-Liquidante informou que, de fato, os relatórios não estavam sendo divulgados ao mercado, uma vez que estariam sujeitos ao sigilo de que trata a Lei Complementar nº 105/2001. No curso de sua análise, a SEP solicitou manifestações da Procuradoria Federal Especializada junto à CVM (“PFE-CVM”) e do Banco Central do Brasil (“BACEN”), tendo esse último informado “*que o conteúdo dos relatórios apresentados ao Banco Central do Brasil com base nos arts. 11 e 20 da Lei nº 6.024, de 1974, se reveste, na íntegra, do sigilo de que tratam os arts. 1º, 2º e 10º, da Lei Complementar nº 105, de 2001*”.

4. Em razão da posição do BACEN, a SEP concluiu¹ que não se poderia exigir a divulgação de documentos protegidos pelo sigilo bancário. Inconformados com a referida decisão, os Recorrentes apresentaram recurso (fls. 106-110), alegando, em resumo:

- a) Em 04.06.2012, o BACEN decretou Regime de Administração Especial Temporária do Cruzeiro do Sul, nos termos do Decreto-Lei nº 2.321/1987, em virtude da constatação de insubsistências nos ativos do Banco e descumprimento de normas do Sistema Financeiro Nacional;
- b) Por meio de fato relevante divulgado em 15.08.2012 pelo então administrador especial temporário, após levantamento de balanço especial de abertura, o Cruzeiro do Sul apresentava patrimônio líquido negativo na ordem de R\$2 bilhões;
- c) Em 14.09.2012 o BACEN decretou a liquidação extrajudicial do Cruzeiro do Sul, conforme previsto na Lei nº 6.024/1974 (Ato-Presi nº 1.230);
- d) Em 12.08.2015, foi decretada a falência do Cruzeiro do Sul pelo Juízo da 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo, ao julgar pedido de autofalência formulado pelo liquidante;
- e) Não obstante a posterior decretação de falência do Banco e a dispensa do liquidante, os Recorrentes irressignam-se contra a não divulgação, no curso dos mais de dois anos pelos quais se arrastou a liquidação extrajudicial, de qualquer

¹ O presente processo originou-se de reclamação protocolizada em 04.03.2015 nesta CVM pelos Recorrentes, tendo o assunto sido tratado no RA/CVM/SEP/GEA-3/Nº 082/15, de 18.08.2015 (fls. 87-94).



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

dos relatórios apresentados ao BACEN, em prejuízo dos credores e demais interessados na situação econômica do Banco;

- f) Mesmo diante da falência e da dispensa do liquidante, o acesso aos relatórios pode ser de extrema utilidade aos próximos movimentos dos Recorrentes durante os procedimentos relacionados à falência do Cruzeiro do Sul;
- g) Diante da reclamação apresentada junto à CVM, esta oficiou o ex-liquidante, que justificou a não publicização dos relatórios diante do fato de as informações ali contidas se revestirem do sigilo de que trata a Lei Complementar nº 105/2001²;
- h) Consultada pela SEP, a Procuradoria Federal Especializada (“PFE-CVM”) opinou no sentido de que nem todo o conteúdo dos relatórios estaria sujeito ao sigilo bancário de que trata a Lei Complementar nº 105/01, porém recomendou a manifestação do BACEN para dirimir o conflito³;
- i) Em resposta⁴, o BACEN informou que (i) os relatórios apresentados com base nos arts. 11 e 20 da Lei nº 6.024/74, contêm descrições de operações passivas e ativas da instituição financeira, com a identificação de valores, taxas de remuneração, contrapartes, saldos credores ou devedores, dentre outros detalhes; (ii) essas informações permeiam a totalidade do relatório; e (iii) portanto, tais

² LIQ/BCSUL/033-2015 (fl. 49).

³ Em seu parecer, a PFE-CVM manifestou o entendimento de que a publicidade pretendida pela CVM sobre os relatórios enviados por companhias abertas sujeitas a regime especial ao BACEN, ente fiscalizador das instituições financeiras, em nada conflita com a proteção ao sigilo de que trata a Lei Complementar nº 105/01, mas apenas nele encontra limites. Afirmou que, partindo-se dessa premissa, a divulgação das informações contidas nos relatórios a que se refere o parágrafo único do art. 9º da Instrução CVM nº 297/98 deverá ocorrer sempre que eles forem remetidos ao BACEN, restringindo-se, tão somente, aquelas informações que se relacionam com as ‘operações ativas e passivas e serviços prestados’ pela instituição financeira, pois essas são acobertadas pelo sigilo, conforme delimitado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 105/01. Nesse sentido, concluiu que não subsiste fundamento legal para a recusa ampla e genérica do liquidante do Cruzeiro do Sul em dar a devida publicidade aos relatórios enviados ao BACEN. Não obstante, tendo em vista a falta de informações mais detalhadas, entendeu ser prudente levar o assunto a conhecimento do BACEN, que é o destinatário das informações e autoridade detentora dos relatórios e apta a avaliar se neles há informações protegidas por sigilo (PARECER nº 00072/2015/GJU-2/PFE-CVM/PGF/AGU, fls. 064-069).

⁴ Ofício 13681/2015-BCB/Deliq (fls. 86-87).



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

relatórios se revestem, na íntegra, do sigilo de que tratam os arts. 1º, 2º e 10 da Lei Complementar nº 105/2001, que, assim como a Lei nº 6.024/74 não dispõe sobre hipótese de divulgação dos mesmos;

- j) Diante das respostas apresentadas pelo ex-liquidante e pelo BACEN, a CVM determinou o sigilo sobre os relatórios, entendendo prejudicada a disciplina contida no art. 9º da Instrução CVM nº 297/98;
- k) Conforme arts. 11 e 20 da Lei nº 6.024/74, cabe ao liquidante apresentar, no prazo de sessenta dias de sua posse, relatório ao BACEN que contenha no mínimo (i) exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidades, e da situação econômico-financeira da instituição, (ii) indicação, devidamente comprovada, dos atos e omissões danosos que eventualmente tenha verificado e (iii) proposta justificada da adoção das providências que lhes pareçam convenientes à instituição”;
- l) Em razão de o Cruzeiro do Sul ser também uma companhia aberta, o então liquidante deveria ter publicado os relatórios apresentados ao BACEN, em atendimento ao parágrafo único do art. 9º da Instrução CVM nº 297/98;
- m) Não merece razão o argumento de que não deve ser dada publicidade aos relatórios porque estes estariam revestidos pelo sigilo da Lei Complementar nº 105/01. A Instrução CVM nº 297/98 trata unicamente da divulgação de informações por parte de instituições financeiras em liquidação, de sorte que não teria sentido a existência de regulamento da CVM sobre a matéria se essa divulgação fosse proibida;
- n) É verdade que nem a Lei nº 6.024/74 nem a Lei Complementar nº 105/2001 dispõem sobre hipótese de divulgação dos relatórios ao BACEN, e não deveria ser diferente. Se a Instrução CVM nº 297/98 já o faz, e de maneira clara, expressa e específica, não haveria porque criar norma com o mesmo teor;
- o) Ainda que houvesse parcela de conteúdo sujeito ao sigilo bancário, esse trecho seguramente poderia ser ocultado na versão pública. A própria PFE-CVM



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

esclareceu que nem todo o conteúdo mencionado nos relatórios estaria sujeito ao sigilo de que trata a Lei Complementar nº 105/2001;

- p) O sigilo bancário compreende operações ativas e passivas realizadas pela instituição financeira e serviços prestados por esta (art. 1º da Lei Complementar nº 105/01), ao passo que o relatório do liquidante é muito mais abrangente, como se nota pelo conteúdo mínimo descrito no art. 11 da Lei nº 6.024/74; e
- q) Insurgem-se os Recorrentes contra a decisão da CVM de não aplicar e fazer cumprir seu próprio regulamento (Instrução CVM nº 297/98), que, como ressaltado pela PFE-CVM, ainda se mantém em vigor⁵. Deste modo, requerem seja reformada a decisão, de modo a determinar a imediata publicização dos relatórios entregues ao BACEN, nos termos dos arts. 11 e 20 da Lei nº 6.024/74 e 9º, parágrafo único, da Instrução CVM nº 297/98.

III. Da manifestação da SEP

5. Analisado o recurso, a SEP apresentou as seguintes considerações⁶:

- a) De fato, conforme esclareceu a PFE-CVM, o parágrafo único do artigo 9º da Instrução CVM nº 297/98 continua vigente. Porém, sua efetiva aplicação está limitada pela Lei Complementar nº 105/2001. Assim, o simples reconhecimento por esta CVM da validade do dispositivo citado não possibilita o atendimento do pleito dos Recorrentes;

⁵ Quanto às considerações da SEP sobre a existência de norma mais recente da CVM que trata do tema, notadamente o art. 30 da Instrução CVM nº 480/09 (Memorando nº 23/2015-CVM/SEP/GEA-3 (fls. 62-63)), a PFE-CVM opinou ser improvável concluir que a disciplina da Instrução CVM nº 297/98 tenha sido derogada por aquela. Além da falta de revogação expressa, a PFE-CVM destacou que tais normas têm objetos distintos, sendo a primeira de espectro mais amplo, aplicando-se não apenas ao regime especial da liquidação extrajudicial, como também ao da intervenção e ao da administração especial temporária, e, ainda, referindo-se a informações que estão inteiramente contempladas na Instrução CVM nº 480/09.

⁶ Relatório nº 57/2016-CVM/SEP/GEA-3 (fls. 117-123).



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

- b) Examinando-se acuradamente as citadas leis e a norma da CVM, é de se depreender que esta Autarquia pode requerer cópia de relatórios produzidos em razão do disposto no artigo 11 da Lei nº 6.024/74, ainda que contenham basicamente informações bancárias sigilosas, mas não pode divulgá-los ou determinar aos gestores da instituição que o faça, dado seus conteúdos;
 - c) Entretanto, ainda que esta Autarquia viesse a obter cópia dos relatórios pretendidos pelos Recorrentes, não cabe a ela averiguar a eventual existência de documentos que não estejam sujeitos ao sigilo imposto pela Lei Complementar nº 105/2001, tampouco determinar que esses, se existirem, devam ser divulgados aos Recorrentes e ao mercado; e
 - d) Não há como a CVM obrigar o ex-liquidante a divulgar aos Recorrentes eventuais documentos que não estejam sujeitos ao sigilo imposto pela Lei Complementar nº 105/01 posto que, segundo informação prestada pelo mesmo a esta Autarquia, todo o conjunto de relatórios produzidos em atendimento ao disposto no artigo 11 da Lei nº 6.024/74 encontra-se revestido do sigilo de que trata a referida lei.
6. Diante do exposto, a área técnica concluiu que os Recorrentes não apresentaram elementos suficientes para justificar a alteração no posicionamento da SEP, razão pela qual opinou pelo seu indeferimento.

É o Relatório.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

VOTO

1. Trata-se de recurso interposto por Fondo Larraín Vial Renta Fija Latinoamericana FI, Moneda Retorno Absoluto Fondo de Inversión, Moneda Latin America Corporate Debt, Moneda Deuda Latinoamericana Fondo de Inversión e MLF Trust (“Recorrentes”), na qualidade de acionistas do Banco Cruzeiro do Sul S.A. (“Cruzeiro do Sul” ou “Banco”), contra o entendimento da Superintendência de Relações com Empresas (“SEP”) acerca da não divulgação do relatório mencionado no art. 11 da Lei n.º 6.024/1974⁷ pelo então liquidante do Banco (“Ex-Liquidante”).
2. De acordo com os Recorrentes, a não divulgação dos referidos relatórios configuraria descumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 9º da Instrução CVM n.º 297/98⁸. O Ex-Liquidante, por sua vez, se recusou a divulgar os relatórios alegando que tais documentos estariam sujeitos ao sigilo de que trata a Lei Complementar n.º 105/2001.
3. Instado a se manifestar, o Banco Central do Brasil (“BACEN”) confirmou a interpretação do Ex-Liquidante⁹. De acordo com o BACEN, informações sujeitas ao sigilo “*permeiam a totalidade do relatório*”, razão pela qual se concluiu “*que o conteúdo dos relatórios apresentados ao Banco Central do Brasil com base nos arts. 11 e 20 da Lei n.º 6.024, de 1974, se reveste, na íntegra, do sigilo de que tratam os arts. 1º, 2º e 10º, da Lei Complementar n.º 105, de 2001*”.
4. Assim, concordo com a SEP quanto à impossibilidade da CVM exigir a divulgação ao mercado de documento sujeito ao sigilo imposto pela Lei Complementar n.º 105/01, razão pela qual opino pelo indeferimento do recurso.

⁷ Art. 11. O interventor, dentro em sessenta dias, contados de sua posse, prorrogável se necessário, apresentará ao Banco Central do Brasil relatório, que conterà: a) exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidades, e da situação econômico-financeira da instituição; b) indicação, devidamente comprovada, dos atos e omissões danosos que eventualmente tenha verificado; c) proposta justificada da adoção das providências que lhe pareçam convenientes à instituição.

⁸ Art. 9º. *Omissis*. Parágrafo único. O interventor, o liquidante ou o conselho diretor, conforme o caso, deve tornar público o relatório mencionado no art. 11 da Lei n.º 6.024, de 13 de março de 1974, bem como os demais relatórios que vierem a ser elaborados para fins de informação ao Banco Central do Brasil.

⁹ Ofício 13681/2015-BCB/Deliq (fls. 86).



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

5. Por fim, sugiro que a Superintendência de Desenvolvimento de Mercado – SDM avalie a conveniência da revogação da Instrução CVM nº 297/98, bem como a eventual necessidade de reforma da Instrução CVM nº 480/2009, especialmente no tocante às obrigações informacionais impostas aos emissores em falência, recuperação judicial ou extrajudicial, intervenção ou liquidação.

6. Em sua consulta à Procuradoria Federal Especializada junto à CVM (“PFE-CVM”), a SEP questionou se a Instrução CVM nº 480/2009 não teria tacitamente revogado o artigo 9º da Instrução CVM nº 297/98. Em sua manifestação, a PFE-CVM entendeu não ter havido a revogação tácita da regra mais antiga, uma vez que as Instruções CVM nº 297/1998 e 480/2009 teriam objetos distintos, cuidando a primeira de “*normas e procedimentos relativos à suspensão de negociação com valores mobiliários nos mercados secundários*”, e a segunda do “*registro de emissores de valores mobiliários admitidos à negociação em mercados de valores mobiliários*”.

7. Concordo com a conclusão da PFE-CVM, mas por razões distintas. Desde a edição da Instrução CVM nº 461/2007, as regras referentes à suspensão de negociação com valores mobiliários nos mercados secundários que constavam da redação original da Instrução CVM nº 297/1998 foram revogadas, tendo sido mantidas naquele normativo apenas algumas regras aplicáveis a companhias em situações especiais – falência, concordata (a regra é anterior à edição da Lei nº 11.101/2005 e não foi ajustada), e, nos casos de companhias sujeitas à supervisão do BACEN, intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária. Noto, inclusive, que a maior parte das obrigações que ali remanescem são de natureza informacional.

8. Contudo, tal fato não conduz à conclusão de que a Instrução CVM nº 297/1998 teria sido tacitamente revogada. Conforme dispõe o §1º do artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), a revogação tácita ocorre quando a lei posterior é incompatível com a lei anterior ou quando regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

9. Embora a Instrução CVM nº 480/2009 traga um elenco de informações periódicas e eventuais exigidas dos emissores de valores mobiliários admitidos à negociação em mercados regulamentados de valores mobiliários, muitas exigências informacionais permaneceram reguladas em normas esparsas. Assim, o fato da Instrução CVM nº



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

480/2009 não fazer referência à Instrução CVM nº 297/1998 não permite concluir pela revogação tácita do normativo mais antigo. Parece-me que estamos diante da hipótese prevista no §2º do artigo 2º do Decreto-Lei nº 4.657/ 1942, que estabelece que “*a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*”.

10. Em termos práticos, contudo, parece-me que existem razões para se revogar a Instrução CVM nº 297/1998, ou ao menos algumas de suas regras. A meu ver, a exigência de divulgação do relatório mencionado no art. 11 da Lei n.º 6.024/1974 precisa ser reavaliada, dado que, segundo o BACEN, esse documento usualmente estará protegido pelo sigilo¹⁰. Não obstante, entendo que a análise da SDM deverá, entre outros fatores, verificar se não existe na Instrução CVM nº 297/98 alguma exigência que eventualmente deva ser mantida, ainda que, muito possivelmente, em outra norma da CVM.

É como voto.

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2017.

Original assinado por

Gustavo Machado Gonzalez

Diretor Relator

¹⁰ Embora concorde com a PFE-CVM no sentido de que o sigilo imposto pela Lei Complementar nº 105/2001 não abarca determinados documentos, mas sim certo tipo de informação (aquelas relacionadas às *operações ativas e passivas e serviços prestados*) os esclarecimentos prestados pelo BACEN indicam que o referido relatório em discussão é permeado de informações sigilosas, razão pela qual o documento será, ao menos em muitas oportunidades, considerado integralmente sigiloso.