

SESSÃO DE JULGAMENTO
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
CVM Nº SP2003/0175

Acusados : Aníbal César Jesus dos Santos

Bradesco S.A. Corretora de Títulos e Valores Mobiliários

Ementa: **A multa pecuniária variável é uma das sanções aplicáveis sempre que as pessoas referidas no art. 9º da Lei nº 9.613/99, por negligência, ou dolo, deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente.**

Decisão: Vistos, relatados e discutidos os autos, o Colegiado da Comissão de Valores Mobiliários, com base na prova dos autos e na legislação aplicável, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei nº 9.613/99, decidiu:

- a. por unanimidade de votos, aplicar ao acusado Aníbal César Jesus dos Santos a pena de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);e
- b. por maioria de votos, vencido o diretor-relator, que propôs a aplicação de pena de multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), aplicar à Bradesco S.A. Corretora de Títulos e Valores Mobiliários a pena de **multa de R\$ 95.714,67** (noventa e cinco mil, setecentos e quatorze reais e sessenta e sete centavos), ou seja, no percentual mínimo legal de 1% sobre o valor total das operações realizadas, que montaram a R\$ 9.571.467,00 (nove milhões, quinhentos e setenta e um mil, quatrocentos e sessenta e sete reais), por não terem sanado, no prazo assinalado pela CVM, as irregularidades apontadas na companhia.

Os acusados punidos terão um prazo de 15 dias, contados a partir do recebimento de comunicação da CVM, para interpor recurso, com efeito suspensivo, ao Ministro de Estado da Fazenda, na forma do parágrafo 2º, do artigo 16, da Lei nº 9.613, de 03.03.98, e do artigo 8º, IX, do Anexo ao Decreto nº 2.799, de 08.10.98, e artigo 9º, inciso VII, da Portaria nº 330, de 18/12/98.

Presente o advogado Antonio Carlos Verzola, representante legal da Bradesco S/A CTVM e do senhor Aníbal César Jesus dos Santos.

Presente o procurador-federal Fabrício Duarte Tanure, representante da Procuradoria Federal Especializada na CVM.

Participaram do julgamento os diretores Sergio Weguelin, relator, Wladimir Castelo Branco Castro e o presidente da CVM, Marcelo Fernandez Trindade, que presidiu a sessão.

Ausente o diretor Pedro Oliva Marcilio de Sousa.

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2006.

Sergio Weguelin

Diretor-Relator

Marcelo Fernandez Trindade

Presidente da Sessão de Julgamento

RELATÓRIO

1. Com o objetivo de verificar se as fichas cadastrais estavam de acordo com a Instrução CVM Nº 301/99, foi realizada em maio/junho de 2000 inspeção na Corretora Bradesco, tendo sido constatada, dentre outras, a ausência de informações acerca da situação financeira e patrimonial dos clientes. Em consequência, foi instaurado processo administrativo de rito sumário pela Superintendência de Relações com o Mercado e Intermediários – SMI por infração ao artigo 3º da referida Instrução que resultou na aplicação de pena de

advertência em janeiro de 2001, tanto à corretora quanto ao seu diretor Anibal Cesar Jesus dos Santos. Além disso, foi concedido o prazo de 90 dias para sanar as irregularidades.

2. Após transcorrido esse prazo, contado da decisão de maio de 2002 do Sr. Ministro de Estado da Fazenda que conheceu do recurso mas negou-lhe provimento, foi realizada em novembro de 2002 nova inspeção para verificar se as irregularidades objeto da advertência haviam sido sanadas. Desta feita, foram analisadas 23 fichas cadastrais, representando a maior parte dos cadastros contemplados na inspeção anterior, e 72 de clientes que operaram entre 25.09 e 30.10.02, sendo 24 pelo valor total dos negócios, 24 pelo valor líquido debitado e mais 24 pelo valor líquido creditado na conta corrente, além de 10 cadastros elaborados após 24.09.02 (Relatório de Inspeção às fls. 821/857).
3. Com base no resultado da inspeção, a SMI constatou que existiam ainda cadastros com informações incompletas e sem informações sobre os rendimentos e a situação patrimonial e financeira, inviabilizando assim a detecção de operações suspeitas em prejuízo ao combate à lavagem de dinheiro, o que era inaceitável não só pelo tempo decorrido, 36 meses entre a entrada em vigor em agosto de 1999 da Instrução CVM Nº 301 e a segunda inspeção realizada pela CVM, como pelo fato de a Corretora Bradesco ter sido já punida.
4. Diante disso, a SMI apresentou Termo de Acusação para o fim de responsabilizar a Bradesco S/A Corretora de Títulos e Valores Mobiliários e o seu diretor Anibal Cesar Jesus dos Santos, novamente por infração ao artigo 3º da Instrução CVM Nº 301/99, em razão da existência de cadastros de clientes incompletos ou desatualizados, ressaltando que se ficasse comprovada a reincidência devia ser observado o que determina o inciso I do § 2º do artigo 12 da Lei nº 9.613/98 (fls. 1723/1733).
5. Devidamente intimados (fls. 1735/1736), a Bradesco Corretora e seu diretor Anibal Cesar Jesus dos Santos apresentaram as seguintes razões de defesa (fls. 1754/1791):
 - i. a partir da edição da Lei nº 9.613/98 passou a ser conferida às instituições do mercado uma série de atribuições destinadas à perfeita identificação de seus clientes e assim garantir, mediante rígido controle de seus cadastros, a implementação dos objetivos nela pretendidos;
 - ii. não há dúvida de que todas as providências que se faziam necessárias foram adotadas pelo Grupo Bradesco, mediante a elaboração e divulgação de uma série de normativos de circulação interna e de cartilha;
 - iii. com vistas ao aprimoramento do cadastro de clientes, foram confeccionadas novas fichas cadastrais adaptadas às novas disposições e encaminhadas a partir de novembro de 2002 aos cerca de 20.000 clientes ativos, das quais perto de 3.000 foram devolvidas para a correção de eventuais falhas ou omissões;
 - iv. o empenho da corretora foi reconhecido pelos próprios inspetores, tanto que as informações recebidas dos investidores selecionados durante a inspeção foram incluídas no relatório;
 - v. os clientes que não se recadastraram até janeiro de 2003 tiveram suas fichas bloqueadas;
 - vi. com relação às 3 fichas cadastrais de um conjunto de 23 analisadas na inspeção anterior, vale observar que seu preenchimento ocorreu em agências distintas e localizadas longe da instituição centralizadora, sendo que as falhas foram efetivamente corrigidas com a apresentação em dezembro de 2002 e fevereiro de 2003 de novas fichas;
 - vii. as fichas selecionadas com base em volume de negócios, bem como dos valores líquidos debitados e creditados em contas-correntes, também procederam de diferentes agências do banco, localizadas em diversas regiões do País, tornando mais complexa a função fiscalizadora de detectar eventuais falhas a ser exercida pela instituição;
 - viii. das 43 fichas apontadas como irregulares, verificam-se alguns equívocos, pois a simples consulta aos autos indica que em 21 delas haviam sido fornecidas informações financeiras, quer sob a forma de declaração de rendimentos, quer sob a forma de relação de bens;
 - ix. algumas fichas tidas como incompletas tinham origem no Banco Finasa e Bancocidade, instituições adquiridas e incorporadas pelo Grupo Bradesco, cujas falhas, entretanto, foram sanadas mediante sua substituição pelo modelo do Bradesco;
 - x. relativamente às fichas de clientes não residentes, cabe esclarecer que havia ambigüidade na legislação

vigente, dado que a Resolução CMN nº 2.689/00 exigia uma simples declaração dos representantes legais acerca da veracidade das informações contidas no formulário, enquanto que a Instrução CVM Nº 301/99 exigia das instituições intermediárias o preenchimento de fichas com os mais variados dados, dentre os quais os pertinentes às condições econômico-financeiras;

- xi. embora tenham sido solicitadas informações aos representantes, as mesmas não foram prestadas porque, de acordo com o seu entendimento, poderiam configurar a quebra de sigilo ou por não se encontrarem autorizados para tanto;
- xii. a acusação de reincidência é totalmente insubsistente, tendo em vista a comprovada ausência de culpabilidade seja por parte da sociedade corretora, seja por parte de seu administrador;
- xiii. a Corretora Bradesco sempre deu estrito cumprimento às obrigações impostas pela nova regulamentação, conforme está demonstrado nas fichas cadastrais anexadas aos autos;
- xiv. assim, estando plenamente configurada a ausência do elemento intencional, não há como se pretender punir a instituição com fundamento no princípio da inexigibilidade de conduta diversa;
- xv. tendo as alegadas irregularidades sido sanadas antes da instauração do presente processo, inexistem quaisquer razões para que se venha alegar a ocorrência de reincidência;
- xvi. o diretor só deve ser punido por ilicitudes cometidas por seus subalternos no caso de conluio ou negligência;
- xvii. o simples exame das diversas Circulares Internas a respeito da abertura e manutenção de fichas cadastrais leva à conclusão quanto ao zelo dispensado pelo seu administrador no cumprimento das normas emanadas dos órgãos reguladores.

6. É o Relatório.

VOTO

1. A atuação da Corretora Bradesco e de seu diretor, relativa ao cumprimento das obrigações previstas na Instrução CVM Nº 301/99, já foi objeto de processo anterior que resultou na aplicação da pena de advertência em janeiro de 2001 com a concessão de prazo adicional de 90 dias para que as irregularidades fossem sanadas, decisão, aliás, que foi mantida em grau de recurso pelo Ministro de Estado da Fazenda em maio de 2002.
2. A Instrução que estabeleceu as regras, no âmbito da CVM, com vistas ao combate à lavagem de dinheiro exige de seus participantes, especificamente no caso das sociedades corretoras, diversas informações cadastrais no artigo 3º¹ dentre as quais têm fundamental relevância na identificação deste tipo de crime as relacionadas aos rendimentos e à capacidade financeira e patrimonial de seus clientes.
3. Sem dispor dessas informações que devem ser mantidas permanentemente atualizadas e a cada operação realizada pelo cliente verificada a sua compatibilidade com os dados cadastrais, torna-se impossível não só o cumprimento dessa obrigação prevista no artigo 6º² da Instrução pela própria sociedade corretora como impede que a função fiscalizadora da CVM seja eficientemente exercida.
4. A propósito da importância dos cadastros e para que a finalidade da lei seja alcançada, veja-se o que diz o Parecer de Orientação CVM Nº 31/99:

"3. O art. 3º da Instrução prevê a identificação e a manutenção de cadastro de clientes, que deve conter, no mínimo, os dados ali fixados. Por força da própria Lei nº 9.613/98 (art. 10, inc. I), os cadastros devem ser mantidos permanentemente atualizados. Para que isso seja alcançado, o § 2º daquele art. 3º estabelece, adicionalmente, que os clientes devem comunicar, de imediato, quaisquer alterações nos seus dados cadastrais. Aos mantenedores de cadastro compete verificar, a cada prestação de serviço, ou periodicamente, se os dados estão atualizados, adotando as providências cabíveis nas situações que evidenciem desatualização, bem como solicitando ao cliente que o faça."

5. No caso específico, não há como deixar de reconhecer que somente a partir de novembro de 2002, quando foi realizada a segunda inspeção e já havia decorrido o prazo de 90 dias concedido ainda na primeira decisão de janeiro de 2001, foram adotadas pelos acusados medidas efetivas a respeito da matéria. Conforme afirmado na defesa, apenas nesse momento foram, de fato, confeccionadas novas fichas adaptadas às novas

disposições e encaminhadas a todos os clientes ativos, foram devolvidas as fichas que apresentaram incorreções e houve o bloqueio dos clientes que não se recadastraram até janeiro de 2003. Este fato, aliás, ficou não só consignado no próprio relatório de inspeção, como se observa de alguns clientes, cujas informações foram acrescentadas no curso da inspeção, bem como restou confirmado com o encaminhamento junto com a defesa das fichas contendo as informações dos investidores questionados.

6. Assim, embora tenha sido afirmado que haviam sido adotados diversos procedimentos internos, inclusive com a edição de cartilha, recomendando aos funcionários do Grupo Bradesco o cumprimento das obrigações requeridas pelo artigo 3º, o que revelaria o zelo dos acusados no cumprimento das normas relativas ao assunto, a verdade é que os esforços despendidos sempre foram insuficientes para atender à sua correta adequação.
7. Portanto, para eximir de responsabilidade os acusados, não basta a adoção pura e simples de medidas; é preciso também que o seu cumprimento seja devidamente fiscalizado. Da mesma forma, não afasta a responsabilidade dos acusados o fato de terem sido as irregularidades sanadas antes da instauração do presente processo em junho de 2003. A bem da verdade, as medidas já deviam ter sido implantadas desde agosto de 1999, época que entrou em vigor a Instrução, e, no caso, é bom lembrar, as correções sequer foram efetuadas no prazo suplementar de 90 dias concedido, o que agrava a infração, principalmente se se considerar o longo tempo decorrido entre a primeira decisão ocorrida em janeiro de 2001 e a nova inspeção realizada em novembro de 2002.
8. Como a primeira decisão tratava de infração ao mesmo artigo 3º da Instrução, a exemplo do presente processo, é pertinente sim falar em reincidência, sendo, no entanto, aplicável à hipótese a pena prevista no artigo 12³ da Lei nº 9.613/98, dado que as irregularidades não foram sanadas no prazo assinalado.
9. Com relação às fichas de investidores não residentes, cabe reconhecer que, de fato, havia à época dúvida sobre a aplicação integral do artigo 3º da Instrução CVM Nº 301 a esse tipo de investidores na medida em que as informações relativas à situação patrimonial e financeira não era exigida pelo formulário previsto pela Resolução CMN nº 2.689/00 que é mantido pelo seu representante legal e era a base para o preenchimento da ficha cadastral junto à corretora responsável pela execução das ordens no mercado.
10. Ocorre que, com a entrada em vigor recentemente da Instrução CVM Nº 419/05 estabelecendo as condições em que as corretoras podem efetivamente cadastrar os investidores não residentes de forma simplificada sem prejuízo ao combate à lavagem de dinheiro, a questão ficou definitivamente superada.
11. Ante o exposto e reconhecendo a dificuldade que um Grupo do porte do Bradesco tem de implantar um sistema unificado que possibilite detectar eventuais falhas cadastrais, procedentes de diferentes agências do banco, localizadas nas mais diversas regiões do País, proponho, com base no artigo 12, inciso II, c/c o parágrafo 2º inciso I, da Lei nº 9.613/98, a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 15.000,00 à Bradesco S/A Corretora de Títulos e Valores Mobiliários e de R\$ 5.000,00 a Anibal Cesar Jesus dos Santos.

É o meu VOTO.

Rio de Janeiro, 16 de fevereiro de 2006.

Sergio Weguelin

Diretor-Relator

1 "Art. 3º Para os fins do disposto no art. 10, inciso I, da Lei nº 9.613/98, as pessoas mencionadas no art. 2º desta Instrução identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado dos mesmos.

§ 1º Sem prejuízo do disposto na Instrução CVM nº 220, de 15 de setembro de 1994, qualquer cadastro de clientes deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – se pessoa física:

(...)

f) informações acerca dos rendimentos e da situação patrimonial.

II – se pessoa jurídica:

(...)

f) informações acerca da situação patrimonial e financeira respectiva;"

2 "Art. 6º Para os fins do disposto no art. 11, inciso I, da Lei nº 9.613/98, as pessoas mencionadas no art. 2º desta Instrução dispensarão especial atenção às seguintes operações envolvendo títulos ou valores mobiliários:

I – operações cujos valores se afigurem objetivamente incompatíveis com a ocupação profissional, os rendimentos e/ou a situação patrimonial/financeira de qualquer das partes envolvidas, tomando-se por base as informações cadastrais respectivas;"

3 "Art. 12 Às pessoas referidas no art. 9º, bem como aos administradores das pessoas jurídicas que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:

(...)

§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por negligência ou dolo:

I – deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;"

Declaração de voto do Presidente Marcelo Fernandez Trindade, na Sessão de Julgamento do dia 05 de abril de 2006.

1. Minha única divergência quanto ao voto apresentado pelo Diretor Relator refere-se à penalidade de multa ali proposta para a pessoa jurídica. O art. 12 da Lei 9.613/99 estabelece que:

"Art. 12. Às pessoas referidas no art. 9º, bem como aos administradores das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa pecuniária variável, de um por cento até o dobro do valor da operação, ou até duzentos por cento do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação, ou, ainda, multa de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

III - inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no art. 9º;

IV - cassação da autorização para operação ou funcionamento.

§ 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do art. 10.

§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por negligência ou dolo:

I – deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;

II – não realizarem a identificação ou o registro previstos nos incisos I e II do art. 10;

III - deixarem de atender, no prazo, a requisição formulada nos termos do inciso III do art. 10;

IV - descumprirem a vedação ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o art. 11.

§ 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.

§ 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III do caput deste artigo." (grifou-se)

2. Vê-se que a legislação específica prescreve critérios próprios para imposição de penalidades relacionadas ao ilícito de lavagem de dinheiro, sendo a multa a sanção correta para casos como este (cf. §2º, I), em que não sejam sanadas as irregularidades no prazo assinado pela autoridade. Também se vê que tal multa, segundo a Lei, deve ser fixada segundo um dentre três critérios: (i) um por cento até o dobro do valor da operação;(ii) até duzentos por cento do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação; ou(iii) até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

3. Parece-me que o critério do valor de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) somente deve ser utilizado quando não for possível utilizar um dos outros dois critérios objetivos, ou quando a aplicação destes for insuficiente, ou inadequada, segundo motivação expressa no julgamento, para o atendimento da finalidade da norma.

4. No caso concreto, é possível utilizar, com os elementos constantes dos autos, um dos critérios objetivos, a saber, o do percentual da operação. Com efeito, durante o período de 29.09.02 a 30.10.02 foram realizadas operações no valor total de R\$ 23.683.698,00 (vinte e três milhões seiscentos e oitenta e três mil seiscentos e noventa e oito reais), pelos seguintes clientes cujas fichas não continham informações sobre sua situação financeira e patrimonial¹:

01	A E e E Ltda. (fls. 1.800)	9.428.211,00
02	S C B S.A. (fls. 1.807)	3.619.657,00
03	F A e H Z (fls. 1.816)	2.878.340,00
04	S I E I Ltda. (fls. 1.820)	2.170.678,00
05	F I C S Ltda. (fls.1.279)	1.460.276,00
06	GL A Ltda. (fls. 1.838)	623.350,00
07	I A de J e A (fls. 1.844)	549.139,00
08	A E I P E S S.A.. (fls. 1.846)	522.094,00
09	M F C M (fls. 1.854)	362.604,00
10	M d S C (fls. 1.862)	313.380,00
11	F A S C (fls. 1.870)	740.340,00
12	L C B (fls. 1.872)	259.078,00
13	S S/A de A P E E (fls. 1.874)	516.201,00
14	D L F (fls. 1.877)	240.350,00
	TOTAL	23.683.698,00

5. Em que pese a inexistência de informações financeiras e patrimoniais completas, parece-me ser possível acatar a alegação da defesa de que, com relação a alguns clientes dessa lista, os valores movimentados são compatíveis com seu patrimônio e capacidade financeira, seja porque é possível inferir tal compatibilidade a partir de outras informações constantes dos cadastros, seja porque o patrimônio de alguns desses clientes é notório. Assim:

- i. Quanto aos clientes (1) e (13) da listagem acima, trata-se de pessoas jurídicas têm como Diretores e Sócios APCTP e SGdeV, os quais também figuram como únicas pessoas autorizadas a operar. Os dois também figuram nessas mesmas posições na ficha cadastral da S – SG de E S.A. (fls. 1.853), companhia aberta que controla a cliente (13). A ficha cadastral da S – SG de E S.A. relaciona os bens imóveis pertencentes à empresa, cujo patrimônio líquido está indicado como R\$ 63.285.984,00. Considerando as relações existentes entre as três pessoas jurídicas sob controle comum, e os dados patrimoniais constantes do cadastro da S – SG de E S.A., parece-me que as movimentações financeiras são compatíveis com a capacidade financeira do grupo;
- ii. Quanto ao cliente (03), tratava-se à época de uma das controladoras de A, uma das maiores companhias abertas brasileiras, sendo, por isto, seu patrimônio, notoriamente expressivo; e
- iii. Quando aos clientes (07) e (11), respectivamente entidades de previdência privada fechada e aberta, os patrimônios, formados pelas contribuições de seus beneficiários, são notoriamente expressivos.

6. Desconsiderando as operações realizadas pelos clientes acima mencionados, o valor total das operações realizadas por investidores cujas fichas cadastrais estava incompleta e cuja situação patrimonial, de acordo com as informações ali existentes, era insuficiente para permitir a identificação e comunicação de operações possivelmente ilícitas, é de R\$ 9.571.467,00 (nove milhões quinhentos e setenta e hum um mil quatrocentos e sessenta e sete reais).

7. Sendo assim, meu voto, pelas razões antes expostas, é de que, com fundamento no inciso II, do art. 12 da Lei 9.613/99, seja aplicada à pessoa jurídica a pena de multa no percentual mínimo legal de 1% sobre tais operações, isto é, R\$ 95.714,67, já considerado a atenuante de que, considerado o universo de clientes do indiciado, a quantidade de operações com problemas nas fichas é pequena. Quanto ao indiciado pessoa física, acompanho o voto do Diretor Relator pela aplicação da pena de multa fixa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com base no mesmo dispositivo legal antes citado.

É como voto.

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2006.

Marcelo Fernandez Trindade

Presidente

1 As folhas indicam a localização da ficha cadastral do cliente.

Voto proferido pelo Diretor Wladimir Castelo Branco Castro, na Sessão de Julgamento do dia 05 de abril de 2006.

Eu acompanho o seu voto, senhor presidente.

Wladimir Castelo Branco Castro

Diretor