

Petição 3614/2016-BCB/PGBC

Contestação apresentada pelo Procuradoria-Geral do Banco Central em processo judicial no qual se discute a validade do Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016, que decretou a liquidação extrajudicial de corretora de câmbio.

Luciana Lima Rocha
Procuradora do Banco Central

Ériton Bittencourt de Oliveira Rozendo
Procurador-Chefe

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA 15ª VARA FEDERAL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO N. 16540-84.2016.4.01.3400
AUTORES: FERNANDO FRANCISCO BROCHADO HELLER E OUTRO
RÉU: BANCO CENTRAL DO BRASIL

BANCO CENTRAL DO BRASIL, autarquia federal criada pela Lei nº 4.595, de 1964, vem à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores (Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, art. 17, I, c/c a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, art. 9º, *caput* e com a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, art. 4º, I), nos autos em referência, tempestivamente, apresentar sua **CONTESTAÇÃO** à demanda em epígrafe.

2. Preambularmente, cumpre esclarecer que a menção a documentos do apenso na presente contestação, quando se refere à numeração de folhas, considera os números sequenciais das páginas gerados pelo sistema do Banco Central (e-BC) – por meio de marca d'água no rodapé – ante a ausência de numeração dos documentos juntados pelos autores nos apensos (volumes 1 a 22), por força do despacho, de 7.4.2016, que decretou o sigilo destes autos. Ademais, esta Autarquia apresenta lista adicional de documentos considerados relevantes à compreensão da controvérsia.

I. TEMPESTIVIDADE

3. O Mandado de citação direcionado ao Banco Central foi juntado aos autos do processo judicial em 02.06.2016 (fl. 97), posteriormente houve a suspensão do prazo em razão de inspeção na 15ª Vara Federal no período de 06 a 10 de junho (cf. doc. anexo). Assim, o prazo de 30 (trinta) dias úteis para oferecimento da contestação, iniciou-se em 03.06.2016 e findar-se-ia em 21.07.2016, nos termos dos artigos 183, 219, 230, 231, I e 335 do CPC.

4. Desse modo, patente a tempestividade da presente contestação apresentada em 07.07.2016.

II. SÍNTESE DA DEMANDA

5. Trata-se de ação declaratória de nulidade de ato administrativo com pedido de indenização por danos morais e materiais, ajuizada por Fernando Francisco Brochado Heller e Deise Duprat Vilela Heller, sócios da TOV Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários Ltda. em face do Banco Central do Brasil (BCB). O objeto da demanda consiste, em suma, no pedido de anulação do Ato do Presidente nº 1.318, de 07 de janeiro de 2016, que decretou a liquidação extrajudicial da aludida corretora de câmbio. Os autores requerem, ainda, a condenação da Autarquia ao pagamento de alegados danos materiais e morais.

6. Em síntese, os autores sustentam a nulidade do Ato do Presidente nº 1.318, de 07 de janeiro de 2016, com base na suposta ocorrência de vícios relativos à perfeição e validade do referido ato administrativo, mais especificamente quanto à forma, finalidade (desvio de finalidade), ausência de motivação e ofensa aos princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade.

7. No que se refere à alegada responsabilidade da Autarquia, sustentam estarem presentes os pressupostos necessários a ensejar a responsabilidade objetiva da Administração, o que motivaria o dever de indenizar pela suposta ocorrência de danos materiais e morais.

8. As alegações da parte autora não merecem prosperar, conforme será demonstrado.

III. EXPOSIÇÃO DOS FATOS CONFORME A VERDADE. DAS FRAUDES E DOS INDÍCIOS DE CRIMES APURADOS NOS TRABALHOS DE SUPERVISÃO E AO LONGO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO

9. A extensa e confusa narrativa dos fatos trazida pelos Autores, além de recheada de afirmações infundadas, tem o nítido propósito de turvar as ilegalidades praticadas pelos demandantes e constatadas pelo Banco Central no exercício de supervisão da TOV Corretora de câmbio e valores mobiliários Ltda. e durante o processo administrativo punitivo. Desse modo, faz-se necessário, de forma preambular ao exame do mérito da ação, desnudar as fraudes e os indícios de crimes apurados, que os autores dolosamente fizeram questão de omitir ou deturpar em sua peça de ingresso.

10. Com efeito, a parte autora dedica grande parte da sua petição inicial a descrição de supostas irregularidades ocorrida durante o processo administrativo, mas em nenhum momento refuta as acusações que lhe foram imputadas por esta Autarquia. E nem poderia. Como se verá adiante, a corretora deu curso a um grande número de operações de câmbio, envolvendo expressivo montante de recursos, sem observar os requisitos previstos na regulamentação cambial do País, mormente aqueles referentes à fundamentação econômica e à legalidade das operações, bem como à correta identificação dos clientes, além de falhar no dever legal de prevenir o uso da própria instituição para fins de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo.

11. Já no início da petição inicial, há a tentativa de dissimular e confundir a atuação da TOV corretora, no ponto em que os autores induzem que a instituição atuaria como mera intermediadora nas operações de compra e venda de moeda estrangeira. Na verdade, **os demandantes omitem que a TOV era agente autorizado a operar no mercado de câmbio e que efetivamente celebrava operações de câmbio em seu nome próprio para liquidação pronta de até USD100 mil (cem mil dólares), ou o equivalente em outras moedas, diretamente com seus clientes, e operações com outros agentes autorizados a operar em câmbio, o que a obrigava ao cumprimento das disposições das leis e normas cambiais e de PLD/FT¹, aplicáveis aos bancos e demais agentes autorizados a operar em câmbio pelo Banco Central do Brasil.**

12. Nesse desiderato, cabe pontuar que o Banco Central, como se sabe, integra o elenco de instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional (art. 1º, II, da Lei nº 4.595, de 1964), cabendo-lhe, privativamente, exercer a fiscalização das atividades financeiras e aplicar as penalidades previstas (art. 10, IX, da Lei referida), bem como, nas hipóteses em que se fizerem presentes, no caso concreto, os pressupostos legais que as legitimem, efetuar e decretar a intervenção ou a liquidação extrajudicial (art. 1º da Lei n. 6.024, de 1974). Por força de expressa determinação legal, essa atribuição fiscalizatória abrange também as corretoras de câmbio e valores mobiliários (art. 52 da Lei n. 6.024, de 1974).

¹ Art. 35 da Circular nº 3.691, de 2013 (doc. 1) - Para ser autorizada a operar no mercado de câmbio, a instituição financeira deve indicar diretor responsável pelas operações relacionadas ao mercado de câmbio e apresentar projeto, nos termos fixados pelo Banco Central do Brasil, indicando, no mínimo, os objetivos operacionais básicos e as ações desenvolvidas para assegurar a observância da regulamentação cambial e prevenir e coibir os crimes tipificados na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

13. A concessão de tais atribuições ao BCB, uma autarquia federal com personalidade jurídica de direito público – integrante da Administração Indireta e, nessa condição, sujeita aos princípios que regem a atividade administrativa – tem por objetivo primordial assegurar a normalidade da economia pública e resguardar os interesses de depositantes e investidores, bem como, nos termos do artigo 192 da CF, promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade.

14. Destarte, com o escopo de garantir o funcionamento adequado do sistema financeiro nacional, foi empreendida fiscalização direta na TOV corretora, a qual redundou na percepção de uma série de problemas bastante graves, que posteriormente deram ensejo à decretação do regime especial (liquidação extrajudicial). Embora seja imprescindível a leitura na íntegra do Voto n. 4/2016-BCB, de 6 de janeiro de 2016 (doc. 2), que expõe os motivos determinantes da liquidação extrajudicial, convém destacar os principais pontos nele descritos.

15. Em 2010, a pedido da Procuradoria da República no Espírito Santo, o Banco Central do Brasil (BCB) analisou operações de câmbio da empresa Comercial de Café Getafe LTDA. (fls. 3.004/3.742, dos volumes 7 e 8 do apenso), intermediadas pela TOV, concluindo que a Corretora apresentava falhas relevantes nos controles internos e vinha descumprindo a Resolução nº 2.554, de 25 de setembro de 1998 (doc. 4), bem como outros dispositivos relacionados à prevenção à lavagem de dinheiro e ao combate ao financiamento do terrorismo (PLD/FT), previstos na Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009 (doc. 5).

16. Na sequência, o BCB realizou inspeção na TOV, no período de 22.9.2010 a 29.10.2010, com data-base de junho de 2010, analisada no Processo de Trabalho (Pt) nº 1001497206 (fls. 3.004/3.742, volumes 7 e 8 do apenso) e motivada tanto pela mencionada demanda do Ministério Público Federal (MPF) quanto por fatos detectados pela Supervisão, tendo presente o expressivo crescimento da Corretora no mercado de intermediação financeira, a partir de março de 2009.

17. Em decorrência dessas irregularidades, foram adotadas as seguintes providências: (a) expedição de ofício à TOV, determinando a correção das deficiências e das irregularidades apuradas na inspeção (Ofício nº 15/2011-BCB/DESUC/GTSP1/COSUP-04, de 24.5.2011; (b) instauração de Processo Administrativo Punitivo em 26.5.2011, no bojo do Pt. 1101511001, pela realização de operações de crédito vedadas às sociedades corretoras; (c) comunicação ao MPF da realização de operações de crédito vedadas às sociedades corretoras, considerando que esse fato configura indício de infração penal tipificada no art. 4º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, por meio do Ofício nº 51/2011 - BCB/Desuc/Gabin, de 22.8.2011 – Pt. 1101511879; d) comunicação ao Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC/SP), por meio do Ofício nº 54/2011 – BCB/Desuc/Gabin, de 15.9.2011 – Pt 1101517269, relativamente à escrituração contábil conduzida, pelo profissional responsável, em desacordo com as normas estabelecidas.

18. Destarte, por meio do Ofício nº 15/2011-BCB/DESUC/GTSP1/COSUP-04, de 24.5.2011 (doc. 6), a corretora foi instada a interromper a prática irregular e a tomar as medidas corretivas devidamente apontadas no referido documento. Em resposta, a TOV Corretora informou ao Banco Central que teria adotado as medidas necessárias para sanar as falhas apontadas.

19. No entanto, consoante foi apurado posteriormente pelo BCB, em 2012, a despeito dos apontamentos feitos pela Supervisão em 2011 e das manifestações da Instituição, a corretora voltou a contratar operações de câmbio sem observância às normas. Evidenciou-se, portanto, **a reincidência no descumprimento da regulamentação que disciplina a realização desse tipo de operação.**

20. Conforme se constatou, a Corretora celebrou contratos de câmbio de importação com empresas detentoras de capacidade financeira e desempenho comercial totalmente incompatíveis

com os montantes financeiros envolvidos, prática que se intensificou nos anos de 2013 e de 2014, inclusive firmando contratos com empresas arroladas na denominada “Operação Lava-Jato”².

21. A propósito, cabe notar que, conforme levantamento feito para as operações realizadas entre janeiro de 2013 e outubro de 2015, a Corretora celebrou contratos de câmbio de importação e de transferências financeiras para o exterior a título de pagamento de despesas de frete, nos valores totais de US\$1,4 bilhão e US\$541,8 milhões, representando, respectivamente, 53% e 20% do movimento total da corretora no mercado primário de câmbio no mesmo período. Relativamente aos pagamentos pelas supostas importações, verificou-se que, entre os trinta clientes detentores das maiores quantias remetidas ao exterior (com pagamentos no valor total de US\$647,5 milhões, ou 45% do volume total de contratos de câmbio de importação celebrados pela Corretora no período), havia 21 pessoas jurídicas classificadas como microempresas ou como empresas de pequeno porte, enquadramento fiscal totalmente incompatível com os valores transacionados.

22. Consta-se, também, que 27 dessas empresas, com pagamentos de importação no valor total de US\$609,5 milhões, ou 43% do volume total de contratos de câmbio de importação celebrados pela Corretora no período, não possuíam desempenho comercial compatível com as remessas realizadas, o que se comprovou pela existência de declarações de importação em valores muito aquém do montante do câmbio contratado ou mesmo, em alguns casos, pela inexistência das Declarações de Importação - DIs (doc. 7). Estendendo a amostragem para os 75 maiores clientes em contratos de câmbio de importação, verificou-se que 54 deles (com pagamentos no valor total de US\$647,8 milhões, representando 45% do volume dos contratos de importação e 24% dos contratos no mercado primário celebrados pela Corretora no período) não possuíam uma só declaração de importação registrada no período pesquisado (janeiro de 2012 a outubro de 2015) (doc. 8).

23. **Diante dos dados acima destacados e explicitados nos documentos anexos, ficou patente que parte relevante dessas operações de câmbio foi utilizada para remessa irregular de divisas para o exterior, alegadamente para pagamento de supostas importações e pagamento de fretes. Portanto, esse é outro conjunto de operações em que a TOV deu curso a remessas de divisas para o exterior sem atentar para os requisitos legais para realizar esse tipo de operação, quais sejam, a correta qualificação dos clientes e de sua capacidade financeira, a fundamentação econômica e a legalidade das operações previstas nos arts. 2º, 18, 137 e 139 da Circular n.º 3.691, de 16 de dezembro de 2013.**

24. Com efeito, a atuação irregular da TOV na área de câmbio constituiu fator determinante para a consumação das ocorrências acima mencionadas.

25. Para fins de apuração das ocorrências irregulares, em 20.9.2013, por meio da Requisição de Documentos Decon/DSUP2/Cosup-02-2013/41 (doc. 26), o BCB solicitou à TOV informações sobre as suas políticas e sobre os procedimentos destinados a garantir que as operações de câmbio fossem realizadas em conformidade com a regulamentação cambial, incluindo as disposições referentes à contratação, à formalização e ao registro das operações de câmbio, à certificação da origem dos recursos e à compatibilidade entre o valor das transações e o desempenho comercial e a capacidade financeira dos clientes. O BCB também solicitou à TOV informações sobre o cumprimento das normas relacionadas à qualificação dos clientes, bem como os relatórios de monitoramento da movimentação dos recursos em moeda nacional para fins de contratação de câmbio e os informes sobre as providências adotadas em face de situações atípicas ou suspeitas porventura identificadas pela TOV. O BCB solicitou, ainda, cópia dos dossiês completos de 60 operações de venda de câmbio, bem como dos cadastros dos respectivos

2 Alguns dos maiores clientes da TOV (RMV & CVV Consultoria em Informática Ltda. – ME, Bosred Serviços de Informática Ltda., HMAR Consultoria em Informática Ltda. – ME, dentre outras) são empresas arroladas na “Operação Lava-Jato”, citadas em denúncia do Ministério Público Federal do Paraná, feita em 22 de abril de 2014, como participantes de esquema de evasão de divisas, em que valores eram remetidos ao exterior por meio de contratos de câmbio para pagamentos de importações celebrados com base em documentação falsa.

clientes, acompanhados da documentação comprobatória da realização de sua qualificação pela Corretora, conforme previsto na regulamentação cambial (cf. fls. 1/1.003 dos volumes 1, 2 e 3 do apenso).

26. Posteriormente, por meio das Requisições de Documentos Decon/DSUP/Cosup-02-2014/6822 e Decon/DSUP/Cosup-02-8587/2014, de 12.5.2014 e 4.6.2014 respectivamente, foram solicitadas informações adicionais e cópias dos dossiês de outras 52 operações.

27. Da análise das respostas, o BCB concluiu que a corretora não possuía procedimentos adequados para se certificar da qualificação de seus clientes, tendo em vista a superficialidade e insuficiência de informações, bem como as inconsistências entre o conteúdo dos relatórios, a documentação existente nos cadastros das empresas e as operações por elas realizadas. Ficou patente, assim, que a TOV, diferentemente do que havia declarado ao BCB, não implementou efetivamente as políticas e os procedimentos exigidos para realização de operações de câmbio.

28. Além da falta de implementação das políticas e dos procedimentos acima aludidos, imprescindíveis para a adequada qualificação dos clientes, a Supervisão constatou que a TOV celebrou expressiva quantidade de operações de câmbio para remessa de divisas ao exterior, em montante incompatível com o porte e com a capacidade financeira das empresas clientes, inclusive com empresas recém-constituídas, sem qualquer tradição em operações de comércio exterior.

29. Ainda com respeito às citadas operações, a Supervisão constatou, também, que a TOV, mais uma vez, não se certificou da legalidade das transações, da fundamentação econômica das remessas de divisas para o exterior e do amparo documental para que fossem realizadas.

30. Na mesma avaliação, a Supervisão constatou também: **i) recebimento do contravalor em moeda nacional em desacordo com a regulamentação cambial (Circular nº 3.691, de 16 de dezembro de 2013, art. 20); ii) fracionamento na contratação de operações de câmbio, utilizado com a finalidade de contornar limite de valor imposto pela regulamentação cambial (Circular nº 3.691, de 2013, art. 34, III), situação em que a TOV sequer possuía os procedimentos necessários para detectar e coibir o uso desse tipo de artifício; iii) classificação incorreta de operações com base nas informações prestadas pelos clientes; e, iv) falta de diligência no procedimento de verificação da assinatura do representante da empresa no contrato de câmbio e em outros documentos que ampararam as operações de câmbio.**

31. A TOV também não se certificou da legalidade de pelo menos 103 operações de câmbio das referidas empresas (como citado, foram solicitados e analisados dossiês de 112 operações), ao não analisar adequadamente, inclusive quanto à idoneidade, os documentos fornecidos pelos clientes para fins de fundamentação econômica da operação e evidenciação da legalidade das remessas de divisas para o exterior.

32. Com efeito, a Supervisão logrou identificar numerosas inconsistências nos documentos que compunham os dossiês examinados, entre as quais: i) via original dos conhecimentos de embarque não assinada pelo representante da companhia de transporte; ii) documentos representativos dos conhecimentos de embarque sem a anotação Clean on Board, necessária para evidenciar o efetivo embarque da mercadoria; iii) faturas comerciais emitidas com descrição genérica, sem a devida identificação da mercadoria; iv) faturas comerciais não assinadas pelo exportador; v) faturas comerciais sem a indicação da condição de pagamento; ou seja: se à vista ou a prazo; vi) intervalos de tempo não usuais entre a emissão da fatura e o conhecimento de embarque; vii) divergência entre os nomes das empresas transportadoras que aparecem no Airway Bill (AWB) e os nomes daquelas indicadas pelo prefixo do número do AWB; viii) ausência do Incoterm (International Commercial Terms / Termos Internacionais de Comércio) no Demonstrativo de Frete/Planilha Pagamento Frete, o que impede a verificação de quem é a parte responsável pelo pagamento do frete; ix) operações de câmbio sem o devido suporte documental; x) conhecimentos de embarque referentes à exportação

brasileira emitidos no exterior; xi) pagamentos das despesas de frete realizadas quase três anos após o suposto embarque da mercadoria; xii) pagamentos de frete aéreo com base em House Airway Bill (HAWB) cujo campo Other Charges estava composto por armazenagem (storage), porto de carga (Port of charge) e porto de descarga (Port of discharge), que se aplicam ao cálculo do valor de frete marítimo e não de frete aéreo (fls. 1.004/2.003 dos volumes 1 a 5 do apenso).

33. As irregularidades acima citadas, referentes a operações celebradas entre janeiro de 2013 e março de 2014, motivaram a lavratura do **Termo de Comparecimento contido no Ofício 18948/2014-BCB/DECON**, de 1º de dezembro de 2014, no qual o BCB (doc. 9):

- a) cientificou e alertou os representantes legais da TOV sobre as ocorrências irregulares verificadas pela Supervisão em um grande número de contratos de câmbio emitidos pela corretora;
- b) cientificou os representantes legais da TOV das irregularidades em comunicações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), caracterizadas pela menção de valores de operações de câmbio muito inferiores aos efetivamente movimentados pelos clientes; e das comunicações nas quais constava, como Informações Adicionais, apenas a expressão *Comunicação conforme deliberação da Diretoria*, circunstância que as tornaram insuficientes e inócuas para as atividades daquele órgão;
- c) reiterou a avaliação da Supervisão do BCB de que a fragilidade dos procedimentos e dos controles internos expõe a TOV a risco de conduzir operações de câmbio sem atender aos requisitos normativos, inclusive à fundamentação econômica, à legalidade das remessas e à prevenção à lavagem de dinheiro, cientificando toda a sua diretoria das consequências que essa vulnerabilidade poderia acarretar para a instituição, para os seus administradores e para os seus colaboradores, seja quanto a riscos legais, operacionais e de imagem, seja quanto às medidas administrativas cabíveis por inobservância das disposições normativas, sem prejuízo das implicações penais decorrentes;
- d) notificou os representantes legais da TOV, com base nas disposições do art. 6º, inciso I, da Resolução nº 2.554, de 1998, para que apresentassem ao BCB, no prazo de trinta dias, a comprovação da adoção de medidas para correção das irregularidades nas operações de câmbio e das falhas procedimentais relatadas no Termo acima citado, e para que adotassem providências destinadas a impedir a repetição das ocorrências irregulares

34. No referido Termo de Comparecimento, a Supervisão relacionou as seguintes ocorrências:

- a) ausência ou insuficiência de procedimentos, de ferramentas e de controles internos destinados a prevenir a prática do crime de que trata a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, que resultou na não comunicação ou na comunicação com valores incorretos, ao Coaf, de operações de câmbio cujas características poderiam configurar a existência daquele crime;
- b) falta de comprovação da fundamentação econômica e da legalidade da operação de câmbio;
- c) emissão de contratos para remessas de divisas ao exterior, em que os respectivos valores foram fracionados com a finalidade de burlar limites, impedindo a correta avaliação das operações pela fiscalização do BCB;
- d) falhas variadas na formalização de contratos de câmbio;
- e) recebimento da moeda nacional em operações de venda de moeda estrangeira, em desacordo com a regulamentação (Circular nº 3.691, de 16 de dezembro de 2013, art. 20);
- f) ausência de certificação, pela TOV, da qualificação dos clientes de câmbio;

- g) contratação de operações sem a necessária documentação comprobatória; e
- h) classificação incorreta de operações de câmbio.

35. Em 6 de abril de 2015, em razão das irregularidades detectadas, referentes a operações celebradas entre janeiro de 2013 e março de 2014, o BCB instaurou processo administrativo punitivo contra a TOV e contra os seus administradores (Pt. 1501604200), diante do descumprimento de normas em vigor, conforme a seguir:

I – deixar de comunicar às autoridades competentes, tempestivamente, na forma determinada pelo BCB, movimentações de recursos com indícios de existência de crime previsto na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998;

II – deixar de adotar procedimentos para certificar-se da qualificação e da capacidade financeira de seus clientes, bem como de aspectos relacionados à legalidade das operações de câmbio, viabilizando a remessa indevida de recursos ao exterior;

III – deixar de implementar políticas, procedimentos e controles internos, de forma compatível com seu porte e volume de operações, destinados a prevenir a utilização da instituição para a prática de crimes de que trata a Lei nº 9.613, de 1998.

36. Em 18.II.2015, foi **prolatada, em primeira instância administrativa, a Decisão 346/2015–DIORF (doc. 10), imputando pena de multa à TOV e, cumulativamente, de multa e de inabilitação aos dirigentes da Corretora.**

37. Dando sequência às atividades de monitoramento e de supervisão do mercado de câmbio, o BCB constatou que, além das irregularidades nas operações de câmbio de importação e de pagamento de despesas de frete, retro mencionadas, a TOV também incidiu em outras graves irregularidades, dessa feita em operações de câmbio manual (compra e venda de moeda estrangeira em espécie).

38. Analisados os registros de operações, em amostra de contratos firmados entre janeiro de 2014 e janeiro de 2015, a Supervisão constatou reiterada reutilização de idênticos conjuntos de CPFs em datas distintas (doc. 11), o que evidencia o registro de operações simuladas com a finalidade de repassar quantias significativas de moeda estrangeira em espécie a determinadas pessoas, utilizando-se da identidade de outras, e com propósitos não declarados, fato que configura graves infrações às normas cambiais do País e à legislação sobre PLD, cometidas de maneira reiterada.

39. A prática que se mostra totalmente irregular, diante da inverossimilhança, por exemplo, de que 252 clientes que, supostamente realizaram operações de câmbio com a TOV em 3 de janeiro de 2013, tenham retornado, todos, em 18 de dezembro de 2014, para realizar novas operações de câmbio com a Corretora. Da mesma forma, é inconcebível que, dos 1.209 supostos clientes que contrataram operações de câmbio em 4 de janeiro de 2013, 251 tenham retornado em 16 de dezembro de 2014, 182 em 11 de dezembro de 2014, 159 em 12 de janeiro de 2014 e 153 em 15 de dezembro de 2014, para contratar novas operações de câmbio.

40. Ademais, a supervisão constatou um grande número de contratos de venda de moeda estrangeira em espécie nos meses de dezembro de 2012 e de janeiro de 2013 e no período de outubro de 2014 a janeiro de 2015 por meio da **utilização de CPFs constantes de lista de pessoas aprovadas em concurso público para provimento de cargos do Quadro de Profissionais de Saúde do Estado do Tocantins**, cujo resultado foi divulgado no Diário Oficial daquele Estado, em 25 de janeiro de 2010³ (doc. 12).

3 Disponível em www.diariooficial.to.gov.br/download/1372/

41. A mesma prática ilícita foi observada nos meses de outubro e novembro de 2012, em que foram registrados, na contabilidade da TOV e no Sistema Câmbio do BCB, 5.264 contratos de câmbio, no valor total de US\$ 13,7 milhões, **emitidos com base em CPFs listados no Cadastro de Inscritos no “Programa Habitacional de Interesse Social do Governo do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 3.877, de 2006, no qual se inclui o Projeto Jardins Mangueiral”, divulgado no Diário Oficial do Distrito Federal de 13.10.2009⁴ (doc. 13).**

42. **Outro elemento que demonstra, de forma cristalina, a adoção, pela TOV, de artifícios para ocultar a verdadeira contraparte nas operações de câmbio é o registro, em sua contabilidade e no Sistema Câmbio do BCB, de contratos de câmbio em nome de pessoas falecidas anteriormente aos contratos.** A esse respeito, a Supervisão, com base nas informações do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos do INSS (SisObi), constatou que a TOV registrou 143 contratos de venda de câmbio manual emitidos em nome de pessoas falecidas entre 2012 e 2014 (doc. 14).

43. Em Inspeção de Conformidade Remota (ICR) sobre o tema PLD/FT, realizada na TOV, para a data-base junho de 2015, observou-se que a corretora não implementou políticas, procedimentos e controles internos adequados e compatíveis com o volume das operações por ela registradas. Constatou-se a ocorrência das seguintes irregularidades:

- i. inadequação dos procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação de situações e operações atípicas (arts. 1º, 10 e 12 da Circular nº 3.461, de 2009);
- ii. ausência de procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação de operações relacionadas ao financiamento do terrorismo (art. 13, incisos III e IV, da Circular nº 3.461, de 2009);
- iii. ausência de procedimentos de comunicação automática ao Coaf em relação às operações de carga ou recarga de cartão pré-pago em moeda estrangeira (art. 12, inciso I, da Circular nº 3.461, de 2009);
- iv. inadequação dos procedimentos de constituição e manutenção dos dossiês e documentos relativos às análises de operações ou propostas que fundamentaram a decisão de efetuar ou não as comunicações ao Coaf (art. 16 da Circular nº 3.461, de 2009);
- v. inadequação das informações prestadas pela Corretora sobre as atipicidades relatadas nas comunicações ao Coaf (art. 13 da Circular nº 3.461, de 2009);
- vi. não utilização das notas atribuídas pelo Coaf para corrigir e melhorar seus procedimentos de comunicação àquele órgão (art. 13 da Circular nº 3.461, de 2009);
- vii. inobservância do requisito de tempestividade em comunicação realizada ao Coaf (art. 12 da Circular nº 3.461, de 2009);
- viii. adoção de critérios de classificação de clientes como permanentes ou eventuais, em desacordo com a norma (art.1º, § 3º, da Circular nº 3.461, de 2009, combinado com os itens 1 a 3 da Carta Circular nº 3.430, de 10 de fevereiro de 2010);
- ix. relação de negócio com novos clientes iniciada, em determinadas situações, sem processo completo de identificação (art. 5º da Circular nº 3.461, de 2009);
- x. ausência de procedimentos adequados para coletar as informações cadastrais dos clientes permanentes (art. 2º da Circular nº 3.461, de 2009);
- xi. ausência de procedimentos de identificação de beneficiário final (art. 2º, §§ 2º e 3º, da Circular nº 3.461, de 2009);
- xii. ausência de procedimentos adequados para identificação de pessoas expostas politicamente (art. 4º da Circular nº 3.461, de 2009);

4 Disponível em <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/default.asp>, ou em http://stat.correioweb.com.br/ooCW/131009_listagdfcodhab.pdf

- xiii. não realização de testes anuais de verificação dos dados cadastrais dos clientes (art. 2º, § 5º, da Circular nº 3.461, de 2009, combinado com o item 6 da Carta Circular nº 3.430, de 2010);
- xiv. estrutura da área de PLD/FT não compatível com o porte e o volume de operações da Corretora (art. 1º da Circular nº 3.461, de 2009);
- xv. inadequação das ações de treinamento em PLD/FT e do respectivo material de treinamento da Corretora destinados a seus funcionários e colaboradores (art.1º, § 1º, inciso III, da Circular nº 3.461, de 2009);
- xvi. inadequação da avaliação dos procedimentos, controles e políticas de PLD/FT pela auditoria interna (art. 2º, § 2º, da Resolução nº 2.554, de 1998);
- xvii. tratamento inadequado, pela alta administração da Corretora, das deficiências apontadas pelos trabalhos de auditoria (art. 3º, parágrafo único, inciso I, da Resolução nº 2.554, de 1998);
- xviii. desatualização da política institucional de PLD/FT, e falta de tratamento do financiamento do terrorismo (art. 1º, §1º, e art. 13, inciso IV, da Circular nº 3.461, de 2009, combinado com a Carta Circular nº 3.342, de 2 de outubro de 2008, art. 1º, §1º, e art. 2º, caput, da Resolução nº 2.554, de 1998);
- xix. inadequação da análise prévia, sob a ótica de PLD, dos novos produtos e serviços da Corretora (art. 1º, § 1º, inciso IV, da Circular nº 3.461, de 2009).

44. Dessa forma, a despeito dos vários apontamentos feitos pelo BCB desde 2011, a TOV, ao longo dos anos, manteve conduta que acabou por favorecer a prática de irregularidades e a condução de operações **com indícios de crimes previstos na Lei nº 9.613, de 1998**.

45. Agindo dessa forma, a TOV valeu-se de sua condição de instituição integrante do SFN para, reiteradamente, dar curso a operações ilegítimas e atípicas do ponto de vista das normas cambiais do País e da Lei nº 9.613, de 1998, desvirtuando a finalidade para a qual foi originalmente autorizada a funcionar pelo BCB, bem como deixou de adotar as medidas previstas na regulamentação vigente com vistas a evitar remessas irregulares de recursos para o exterior e a prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

46. Assim, considerando-se a grave violação das normas que disciplinam a atividade da instituição, foi proposto, como medida saneadora, a decretação da liquidação extrajudicial da TOV Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários Ltda., com fundamento no art. 15, inciso I, alínea “b”, e art. 52 da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974. No caso, ante a prática reiterada de condutas infratoras à legislação cambial, verificou-se que medidas corretivas ou punitivas não mais se mostravam suficientes para o adequado tratamento da instituição em tela. A situação descrita reclamava, assim, medida saneadora, que retirasse do mercado instituição que, de forma repetida, concorreu, ao menos nas modalidades de operações e nos espaços temporais descritos, para dar curso a operações irregulares e ilícitas, atentando recorrentemente contra a legislação e regulação cambial vigentes e o próprio arcabouço pátrio de combate à lavagem de dinheiro.

III.a) Do Processo punitivo e das comunicações às autoridades competentes

47. Em 26 de maio de 2011, foi instaurado processo administrativo punitivo contra a TOV e os seus administradores (doc. 15) por realizarem operações de crédito vedadas às sociedades corretoras, o qual, por meio da Decisão 1816/2012–Diorf, de 6 de dezembro de 2012, resultou na inabilitação do Sr. Fernando Francisco Brochado Heller, pelo prazo de três anos, para o exercício

de cargos de direção na administração ou gerência em instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, e na aplicação de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) à Corretora. A decisão foi objeto de recurso ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, ainda não julgado.

48. Por meio do Ofício nº 51/2011 - BCB/Desuc/Gabin, de 22.8.2011 (doc. 14), o BCB comunicou ao Ministério Público Federal a realização, pela TOV, de operações de crédito vedadas às sociedades corretoras, o que configura, em tese, infração penal tipificada no art. 4º da Lei 7.492, de 1986.

49. Em 6 de abril de 2015, o BCB instaurou novo processo administrativo punitivo contra a TOV e contra os seus administradores (doc. 16), desta feita em razão de descumprimentos de normas em vigor na realização de operações de câmbio celebradas entre janeiro de 2013 e março de 2014, explicitados abaixo, consoante Ofício 3992/2015-Desuc/GTSP1, de 19 de março de 2015, dirigido à corretora:

“a- I) IRREGULARIDADE:

Deixar de adotar procedimentos para certificar-se da qualificação de seus clientes e de sua capacidade financeira, bem como de aspectos relacionados à legalidade das operações de câmbio, viabilizando a remessa indevida de recursos ao exterior.

II) CAPITULAÇÃO:

RMCCI 1.1.3, 1.1.23, 1.6.3, 1.6.4 e 1.6.6 (Circular nº 3.607, de 3 de agosto de 2012 e Circular nº 3.650, de 18 de março de 2013), revogado e sucedido pelo art. 2º, art. 18, art. 137, art. 138 e art. 139, da Circular nº 3.691, de 16 de dezembro de 2013.

b-I) IRREGULARIDADE

Deixar de implementar políticas, procedimentos e controles internos, de forma compatível com seu porte e volume de operações, destinados a prevenir a utilização da instituição para a prática de crimes de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

II) CAPITULAÇÃO

Art. 1º, caput, § 1º, incisos II e IV, §2º, inciso I, Art. 6º, § 1º, incisos I, II e III, e Art. 10, inciso I, §1º, incisos I a III da Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009.

c-I) IRREGULARIDADE

Deixar de comunicar às autoridades competentes, tempestivamente, na forma determinada pelo Banco Central do Brasil, movimentações de recursos com indícios de existência de crime previsto na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

II) CAPITULAÇÃO

Art. 11, incisos I e II-b, da Lei nº 9.613, de 1998, combinado com o art. 13, inciso I, da Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009.”

50. No Ofício 3992/2015-Desuc/GTSP1 (doc. 16), citado no parágrafo anterior, o BCB, além de fornecer a completa descrição das ocorrências irregulares acima mencionadas, intimou a TOV a apresentar defesa, no prazo de trinta dias do recebimento do documento, oportunidade em que foi também comunicada de que os autos encontravam-se à sua disposição nas dependências do BCB para vistas.

51. A TOV apresentou as suas razões de defesa, em expediente de 6 de julho de 2015 (cf. volume 14 do apenso), as quais foram minuciosamente analisadas pela área técnica do BCB responsável pela condução de processos administrativos sancionadores. O resultado da análise está contido no Parecer 164/2015-DECAP/COPAD-02, de 2 de outubro de 2015, acostado ao processo tombado sob o nº 1501604200 (doc. 17).

52. Consoante consta do referido Parecer, a TOV, no exercício do direito de defesa e de contraditório, não logrou êxito em elidir as irregularidades, tampouco em demonstrar a correção de seus procedimentos operacionais, restando confirmadas as ocorrências apontadas na intimação (Ofício 3992/2015-Desuc/GTSP1, retro citado), conforme os termos da Decisão 346/2015-DIORE, de 18 de novembro de 2015.

53. Na citada decisão, uma vez não tendo a TOV logrado êxito em elidir as ocorrências irregulares, o BCB decidiu, nos termos da legislação e da regulamentação em vigor, imputar, em primeira instância, multa à Corretora e, cumulativamente, multa e inabilitação aos seus dirigentes, conforme a seguir:

- i. TOV CCTVM Ltda. – cumulativamente, multa de valor equivalente, em moeda nacional, a US\$104.112.965,98 (irregularidades ‘b’ e ‘c’); e de R\$75.000,00 (irregularidade ‘a’); e
- ii. Administradores da TOV – cumulativamente, penas de inabilitação para o exercício de cargos de direção de instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, com prazos fixados entre três e dez anos, em face das irregularidades ‘b’ e ‘c’; multas equivalentes, em moeda nacional, a valores fixados entre US\$800 mil e US\$5 milhões, pelas irregularidades ‘b’ e/ou ‘c’; e multas entre R\$12.500,00 e R\$75.000,00, pela irregularidade ‘a’.

54. Em relação às operações irregulares contratadas entre janeiro de 2013 e março de 2014, foram realizadas comunicações ao Ministério Público Federal (MPF), à Receita Federal do Brasil (RFB) e ao COAF [MPF: Ofício 18743/2014-BCB/DECON, de 26.II.2014; RFB: Ofício-560/2015-BCB/DECON, de 14.I.2015; COAF: Ofício 599/2015-BCB/DECON, de 14.I.2015] (doc. 18).

55. Posteriormente à liquidação da TOV, foram feitas novas comunicações complementares ao MPF, à RFB e ao Coaf (MPF: Ofício 8784/2016-BCB/DECON, de 6.5.2016; RFB Ofício 8861/2016-BCB/DECON, de 6.5.2016; Coaf: Ofícios 8860 e 8850/2016-BCB/DECON, de 6.5.2016, respectivamente) (doc. 18).

IV. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. PEDIDO INCERTO E INDETERMINADO.

56. A parte autora não foi capaz de evidenciar o interesse de agir, a necessidade concreta da atividade jurisdicional direcionada à obtenção de um provimento certo e determinado (art. 330, III do Código de Processo Civil - CPC).

57. De fato, não poderia ter sido diferente: conforme afirmado na própria inicial, a liquidação da TOV Corretora ainda está em curso, o que significa dizer que os atos praticados pelos então liquidantes podem ser revistos.

58. Nesse contexto, não há como apurar dano no presente estágio do procedimento de liquidação extrajudicial, que é o elemento mínimo da responsabilidade civil. Daí a dificuldade visivelmente enfrentada – sem êxito – pelo autor em apontar o prejuízo sofrido pela massa liquidanda.

59. No pedido, a parte autora fala em dimensão do dano, sem precisamente indicar o próprio evento danoso. E segue afirmando genericamente que o dano material deve corresponder:

“A diferença, a ser apurada por meio de perícia econômico-financeira, do valor de mercado da Corretora no dia 06 de janeiro de 2016 — um dia antes da data do decreto de liquidação — e o valor de mercado da Corretora apurado ao final da liquidação, contemplando-se ainda lucros cessantes, demais bens intangíveis e direitos passíveis de valoração econômica”.

60. No entanto, a Lei nº. 6.024/74, em seu artigo 18, alínea “a”, veda expressamente a propositura de ações enquanto não concluída a liquidação:

“Art. 18. A decretação da liquidação extrajudicial produzirá, de imediato, os seguintes efeitos:
a) *suspensão das ações e execuções iniciadas sobre direitos e interesses relativos ao acervo da entidade liquidanda, não podendo ser intentadas quaisquer outras, enquanto durar a liquidação;*”

61. Como se vê, a Lei 6.024/74 é expressa ao consignar que falece interesse de agir a quaisquer autores de demandas contra a instituição em liquidação, desde e durante a decretação da medida.

62. Daí é que, com base nos artigos 18, alínea “a”, da Lei 6.024/74 e artigo 485, inciso IV, do Código de Processo Civil, faz-se obrigatória a decretação da extinção do processo sem resolução de mérito, diante da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

63. Neste ponto, a tese defendida pela Autarquia é acolhida por todos os Tribunais, servindo, a título ilustrativo, o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO BACEN. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. PRESCRIÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Hipótese em que o Tribunal local utilizou os seguintes argumentos para fundamentar seu decisum: a) o pedido deduzido na presente demanda não se atina com a anulação do ato que decretou a liquidação extrajudicial, mas sim com a reparação dos prejuízos materiais (emergentes e lucros cessantes) e morais decorrentes do aludido procedimento; b) os prejuízos somente poderiam ser apurados após o término do procedimento de liquidação; e c) o ajuizamento pretérito da Ação, sem a possibilidade de demonstrar a ocorrência dos danos alegados, resultaria na improcedência da mencionada pretensão.

2. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

3. **O STJ possui jurisprudência no sentido de que, “antes de concluído o processo de liquidação, falta interesse processual aos investidores para acionar judicialmente o Banco Central do Brasil para fins de indenização por danos decorrentes de deficiência de sua fiscalização, daquela instituição financeira” (AgRg nos EDv nos EREsp 116.826/MG, 1ª Seção, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 18.9.2006).**

4. Para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, seria necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme Súmula 7/STJ.

5. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp 1579458/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/05/2016, DJe 25/05/2016, destacou-se)

64. Desse modo, **antes do encerramento da liquidação, não é possível afirmar a existência de danos sofridos pela massa liquidanda**, e, por conseguinte, não se faz presente o indispensável interesse processual para mover ação objetivando indenização, sob alegação de que houve omissão do liquidante ou do Banco Central.

65. Por tudo quanto dito, requer a Autarquia seja extinto o processo sem resolução do mérito por falta de interesse processual, reconhecendo-se que a inicial veicula pedido incerto e indeterminado.

V. DA LEGALIDADE DOS PROCEDIMENTOS QUE CULMINARAM NA DECRETÇÃO DA LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA TOV CORRETORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS.

66. Caso a análise do mérito da ação não esteja integralmente prejudicada em função do acolhimento da preliminar apontada no item anterior, faz-se necessário demonstrar a legalidade tanto dos processos administrativos instaurados para apurar as diversas irregularidades constatadas no exercício da supervisão efetuada pela área técnica do Banco Central, quanto a perfeição e validade do ato administrativo impugnado pelos autores, consistente no Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016 que decretou a liquidação extrajudicial da TOV corretora (doc. 3).

67. Cabe destacar inicialmente que a atividade de supervisão desempenhada pelo Banco Central do Brasil decorre de sua missão institucional atribuída pela Lei 4.595, de 1964 e consiste no dever de atuar na proteção e no saneamento do mercado financeiro, ora buscando minimizar os efeitos da insolvência de uma instituição financeira, ora atuando para evitar que graves irregularidades por ela praticadas (indisciplina) causem danos aos demais agentes desse sistema ou à economia como um todo.

68. Nesse desiderato, cabe pontuar que o artigo 170 da Constituição Federal condiciona o exercício de determinadas atividades econômicas à autorização do Estado, desse modo, considerando o caráter sistêmico das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, o legislador submeteu o exercício de atividade tipicamente financeira à autorização privativa do Banco Central (Lei nº 4.595, de 1964, art. 10, X, “a”). Assim, autorizadas eventualmente a funcionar (como no caso da TOV Corretora de câmbio e valores mobiliários Ltda.), as instituições financeiras submetem-se a fiscalização, também empreendida exclusivamente pelo Banco Central, na forma do inciso IX, do art. 10, da Lei nº 4.595, de 1964.

69. Assim, ao identificar situações de risco, compete ao Banco Central analisar as medidas legais a serem adotadas, tendo em vista não apenas a resolução do caso individual, mas amparando-se, igualmente, em visão sistêmica, de modo a aferir a repercussão de cada providência sobre o sistema como um todo⁵.

70. Dentre os instrumentos legais de que dispõe o Banco Central para desincumbir-se de suas atribuições de supervisão do sistema financeiro encontram-se as medidas saneadoras que congregam os chamados regimes especiais, a saber, a intervenção e a liquidação extrajudicial, previstas na Lei nº 6.024, de 1974. O referido diploma normativo atribuiu à Autarquia a função de avaliar cada situação fática envolvendo instituição financeira com problemas e determinar a medida cabível (liquidação extrajudicial ou intervenção), em conformidade com os motivos descritos na lei (hipótese de incidência).

71. Assim, considerando a grave violação das normas que disciplinam a atividade da instituição, foi proposta, como medida saneadora, a decretação da liquidação extrajudicial da TOV Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários Ltda., com fundamento no art. 15, inciso I, alínea “b”, e art. 52 da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, *verbis*:

“Art. 15. Decretar-se-á a liquidação extrajudicial da instituição financeira:

I - ex officio:

(...)

⁵ Lei determina atuação complementar entre BC e FGC. Por Isaac Sidney Menezes Ferreira. Fonte: Revista Consultor Jurídico, 11 de junho de 2012.

b) quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais;

(...)

Art. 52. Aplicam-se as disposições da presente Lei as sociedades ou empresas que integram o sistema de distribuição de títulos ou valores monetários no mercado de capitais (artigo 5º, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965), assim como as sociedades ou empresas corretoras de câmbio.”

72. Como ressaltado na exposição dos fatos, restou sobejamente demonstrada a ocorrência de infração aos normativos que regem a atividade desempenhada pela TOV corretora. Ademais, diante da verificada reincidência e dos resultados nocivos, os atos perpetrados pela corretora caracterizam graves violações, tanto às determinações da Lei nº 9.613, de 1998, quanto às disposições das Circulares n. 3.461, de julho de 2009, e 3.691, de dezembro de 2013.

73. Desse modo, verificou-se, no caso específico da liquidanda, a subsunção dos fatos às normas em referência, de modo que a imposição do regime especial guarda estreita relação com a indisciplina de mercado perpetrada pela corretora, com farto lastro probatório nos procedimentos administrativos que a sucederam.

74. Há que se destacar, por oportuno, a independência entre as ações tomadas pelo Banco Central relativas à instauração de processo administrativo punitivo contra ex-administradores de instituições financeiras e ações de decretação de regime especial. O primeiro caso possui natureza eminentemente punitiva. O segundo, ao seu turno, tem por objeto sanear o sistema financeiro, excluindo ordenadamente de seu bojo instituições que cometeram graves infrações. Em que pese o motivo dos referidos atos administrativos ser o mesmo, qual seja, a verificação de graves violações à lei e às normas regulamentares, a finalidade almejada por eles é distinta. As instâncias punitivas e de resolução são independentes e autônomas, não constituindo, portanto, a instauração e a conclusão de processo administrativo punitivo, pressuposto necessário para decretação de regime de liquidação extrajudicial com base no art. 15, I, “b”, da Lei nº 6.024, de 1974.

75. Nesse contexto, não se sustenta a alegação de nulidade perpetrada pelos demandantes.

76. Não obstante, ao longo da extensíssima inicial, os autores indicam a ocorrência de supostas irregularidades no curso do procedimento administrativo que culminou com a decretação da liquidação extrajudicial da TOV corretora. Assim, convém, nesta seção, desconstruir pontualmente os argumentos lançados pelos impetrantes que, ao menos em tese, poderiam infirmar a legalidade do Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016.

V.a) Da observância aos Princípios do Devido processo legal, Ampla defesa e Contraditório.

77. Nos itens 59-74 da petição inicial, os autores tecem argumentos no sentido de que a decretação da liquidação extrajudicial da corretora TOV ocorreu “*sem que houvesse qualquer oportunidade prévia de defesa*”, o que ensejaria o reconhecimento da nulidade do procedimento.

78. Entretanto, é consabido que a **Lei nº 6.024, de 1974, instituiu sistema em que o contraditório e a ampla defesa são diferidos**, ou seja, é permitida a decretação da liquidação extrajudicial mediante indícios com a apuração posterior dos fatos que lhe deram causa, a ser feita sob o crivo do contraditório e da ampla defesa. Tal dinâmica é necessária para que o exercício do poder de polícia do Banco Central seja efetivo; do contrário, sua intervenção perderia eficácia.

79. Com efeito, a decretação da medida de intervenção numa instituição financeira está voltada, precipuamente, à consecução de dois objetivos primaciais que se mostram incompatíveis com a prévia intimação da instituição fiscalizada: **por um lado**, diante da hipótese relacionada com a ocorrência de eventual risco sistêmico, está o propósito de sanear o mercado, impondo-se, portanto, o dever de sigilo desta Autarquia, para o fim de evitar a contaminação de outras instituições; **por outro**, em função do interesse geral que se encontra ameaçado, há também o intuito de resguardar os direitos dos credores da empresa, que impõe, de modo similar, o dever de sigilo desta Autarquia, com o propósito de evitar, em primeiro lugar, a corrida dos clientes da instituição financeira sobre a qual recairá o regime especial – para sacar seus recursos financeiros, ante o risco de verem seus ativos tornados indisponíveis pelo ato de liquidação extrajudicial (e, com isso, promover a descapitalização ainda maior de uma empresa que já se encontra em dificuldade financeira, seja por iliquidez ou insolvência) – e, além disso, evitar que diretores e controladores, ao tomarem ciência do ato de liquidação extrajudicial, sintam-se tentados a desviar os recursos da empresa, a fim de salvaguardarem seus interesses pessoais, em notório prejuízo aos clientes da instituição sob fiscalização.

80. Nesse desiderato, é preciso entender que o Processo Eletrônico 84947 representa a materialização do exercício do poder fiscalizatório do Banco Central do Brasil, não se revestindo de atuação administrativa sancionadora. Trata-se de um processo eletrônico (PE) onde se desenvolvem as atividades apuratórias típicas da ação supervisora desta Autarquia e na qual se depositam os documentos coligidos no âmbito de um procedimento regular de fiscalização.

81. Cabe esclarecer que, em verdade, muitos dos documentos depositados nestes dossiês (chamado internamente de Pt's ou PE's.) são produzidos pela própria instituição financeira que se encontra sob fiscalização, a título de resposta a uma série de indagações formuladas pela fiscalização deste Banco Central. Por esse prisma, não se pode considerá-lo como sendo um procedimento desprovido de contraditório, uma vez que todas as indagações do Banco Central são dirigidas, necessariamente, ao exame pleno do supervisionado, para o fim de produzir resposta.

82. Por evidente, num procedimento de Inspeção Geral, tal como deflagrado no PE 84947, identificada pelo Banco Central alguma das circunstâncias preconizadas nos incisos I a III do art. 2º da Lei nº 6.024, de 1974, que dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, impõe-se a esta Autarquia Federal, dados todos os riscos inerentes ao funcionamento do sistema financeiro, o dever de agir imediatamente em resposta a iminência ou a inevitabilidade da insolvência da instituição financeira.

83. Nesse passo, a publicidade desnaturaria completamente a natureza deste instrumento legalmente deferido ao Banco Central do Brasil, frustrando a sua atuação com vistas a preservar a higidez do Sistema Financeiro Nacional. A celeridade é imprescindível para que a ação do Banco Central do Brasil alcance os efeitos esperados, o que permite, inclusive, que outros atos necessários à efetivação do regime especial também tenham a publicidade suprimida.

84. A orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a decretação de liquidação extrajudicial **não configura penalidade**, mas sim medida de ordem pública orientada à proteção da higidez e da estabilidade do Sistema Financeiro. Por essa razão, **o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados ocorre nas instâncias competentes** (por exemplo, o inquérito para apurar as causas da situação que levou à intervenção ou à liquidação e a ação de responsabilidade dos ex-administradores promovida pelo Ministério Público, segundo dispõe a Lei n.º 6.024, de 1974). Nesse sentido:

“ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. LEI Nº 6.024/74. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. PROTEÇÃO. MERCADO FINANCEIRO E CONSUMIDORES. CONTRADITÓRIO POSTECIPADO. INQUÉRITO. SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA. INDÍCIOS DE DIFICULDADES NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS. EMISSÃO DE LETRAS DE CÂMBIO.[...] 1. O BACEN ostenta, dentre inúmeras competências, a de exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem.[...] 3. O escopo da liquidação extrajudicial não é a punição das instituições financeiras ou seus administradores, mas sim o saneamento do mercado financeiro e a proteção adequada aos credores. 4. Considerando que a decretação de liquidação configura verdadeiro instrumento de intervenção estatal no domínio econômico, e não mera sanção, não há que ser aplicada, sequer subsidiariamente, a disciplina veiculada no art. 4º, § 1º, da Lei 4.728/65. 5. A Lei 6.024/74 no afã de conjurar incontinenti o *periculum in mora* para o mercado financeiro de capitais, instituiu o contraditório postecipado, por isso que, decretada a liquidação extrajudicial proceder-se-á a inquérito (art. 41) após o que se oferece oportunidade de defesa aos envolvidos. **É que a lei instituiu um sistema em que o contraditório e a ampla defesa são diferidos, necessário para que o exercício do poder de polícia do Banco Central seja efetivo, já que, de modo contrário, sua intervenção não teria eficácia. Tal sistema, conquanto permita a decretação da liquidação extrajudicial mediante indícios, não dispensa a apuração posterior dos fatos que lhe deram causa, a ser feita sob o crivo do contraditório e da mais ampla defesa.** [...] *Recurso Especial parcialmente conhecido, e nesta parte, desprovido.* (REsp 930.970/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/10/2008, DJe 03/11/2008, destacou-se).

85. Nessas condições, impõe-se repelir a tese da parte autora, porquanto a decretação da liquidação extrajudicial da TOV Corretora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. seguiu, rigorosamente, a Lei n.º 6.024, de 1974, nos termos da qual o contraditório e a ampla defesa são diferidos na esteira da jurisprudência do STJ.

86. Consigne-se, ainda, que, no dia 12 de fevereiro de 2016, o requerente impetrou, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), mandado de segurança (Mandado de Segurança nº 22.352/DF) contra o ato do Presidente do BCB que decretou a liquidação da TOV, com pedido de concessão de liminar para suspensão imediata “*de todo e qualquer ato que implique perda de recursos, ativos ou direitos de forma irreversível pela TOV Corretora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., notadamente a Concorrência designada para 143 de janeiro de 2016, até que seja oportunizada ao impetrante acesso aos autos e o exercício do contraditório e ampla defesa contra o ato de decretação da liquidação extrajudicial da empresa [...]*” e que **o pedido foi indeferido pela Ministra Laurita Vaz** por duas razões, quais sejam, a desnecessidade do contraditório prévio no sistema previsto na Lei nº 6.024, de 1974, bem como pela autorização legal que o liquidante possui para promover negócios que onerem ou alienem os bens da massa por meio de licitações. Confira-se a ementa na íntegra:

“MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.352 - DF (2016/0006612-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

IMPETRANTE : FERNANDO FRANCISCO BROCHADO HELLER

ADVOGADO : MAXIMILIAN MENDONCA HAAS E OUTRO(S)

IMPETRADO : PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado com fundamento na alínea b, do inciso I, do art. 105 da Constituição da República, contra ato emanado do Presidente do Banco Central do Brasil.

Alega o Impetrante que, em 07 de janeiro de 2016, o Ato n.º 1.318/2015 decretou a liquidação extrajudicial da TOV Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários Ltda e indicou como liquidante o Sr. Tupinambá Quirino dos Santos.

Diante de tal situação, o Impetrante, na qualidade de acionista majoritário, formulou pedido perante a Procuradoria Geral do Banco Central do Brasil, buscando obter vistas e extrair cópias do processo eletrônico em que aquele ato foi proferido.

Notícia o Impetrante que, somente em 12 de janeiro de 2016, foi-lhe franqueada vista dos autos, “porém de forma parcial, porquanto obstado o acesso à parte do procedimento administrativo administrativo coberto pela decretação do sigilo” (fl. 03). Ademais, informa que, no dia 11 de janeiro, tomou conhecimento, por meio do Comunicado Externo n.º 03/2016 da BM&F Bovespa, da abertura de “edital de concorrência para a celebração de acordo operacional a fim de facilitar a transferência da carteira de clientes da empresa para outra corretora” (fl. 03), o que deverá ocorrer já em 13 de janeiro de 2016.

Em síntese, sustenta o impetrante que a “continuidade da prática de atos administrativos irreversíveis e potencialmente danosos à empresa liquidanda ainda antes que (...) tenha tido acesso ao processo administrativo que deu origem à liquidação não se coaduna com as garantias constitucionais de exercício de contraditório e da ampla defesa exposta pelo artigo 5.º, inciso LV, da Constituição Federal”. Daí requerer a concessão do medida liminar para suspender todo e qualquer ato que implique perda de recursos, ativos ou direitos pela TOV Corretora, mormente no que tange à suspensão da Concorrência designada para o dia 13 de janeiro de 2016. No mérito, pugna pelo reconhecimento de “impossibilidade de adoção de atos que impliquem a perda de recursos, ativos ou direitos de forma irreversível em momento anterior à apreciação de defesa a ser apresentada em sede administrativa (...), determinando, portanto, ao Banco Central do Brasil que se abstenha de autorizar a realização dos mencionados atos”.

É o relatório. Decido.

Início por dizer que o poder de cautela atribuído aos magistrados é exercido num juízo precário em que se entrelaçam a urgência da decisão pretendida e a impossibilidade de um aprofundamento do exame da matéria posta. Sendo assim, condicionam-se os provimentos acautelatórios à demonstração patente, nos autos, dos requisitos da fumaça do bom direito (plausibilidade jurídica do pedido) e do perigo de demora da prestação jurisdicional. Requisitos que devem ser verificados de plano, sem se exigir do julgador uma mais profunda incursão no mérito, sob pena de resvalar em antecipação do exame meritório do objeto do processo.

Pois bem, no caso, tenho por ausentes os requisitos para concessão da medida liminar pretendida. É que do exame minucioso da petição inicial, observo que não impugna o Impetrante o ato tido por coator, qual seja, a determinação da liquidação extrajudicial da corretora em causa, apontando-lhe vícios que possam desconstituí-lo. Ao contrário, apenas tece argumentações sobre a violação à ampla defesa e o contraditório anteriores a medidas potencialmente lesivas à empresa liquidante.

Sendo assim, parece-me, na verdade, que o ato questionado, no caso em epígrafe, refere-se à perspectiva de alienação de ativos da corretora, mais especificamente o edital exarado pelo liquidante que abriu concorrência para a celebração de acordo operacional, a fim de facilitar a transferência da carteira de

clientes da empresa para outra corretora e, não, propriamente, o ato emanado pelo Presidente do Banco Central do Brasil.

Não fosse o bastante, não há exigência legal de que os sócios da empresa liquidante sejam ouvidos anteriormente a medidas tidas por necessárias pelo interventor e que busquem a preservação da continuidade da atividade empresarial e do interesse dos clientes.

Tanto é assim que se prevê no art. 13 da Lei n.º 6.024/1974 que das decisões do interventor caberá recurso, sem efeito suspensivo, dentro em dez dias da respectiva ciência para o Banco Central do Brasil.

Ademais, é previsão expressa do aludido diploma legal a possibilidade de “o liquidante, em benefício da massa, ultimar os negócios pendentes e, a qualquer tempo, onerar ou alienar seus bens, neste último caso através de licitações” (§ 1.º do art. 16 da Lei n.º 6.024/1974). Parece-me ser este o caso dos autos, em que se abre a concorrência com o objetivo de celebrar acordo para o estabelecimento de procedimentos operacionais aptos a facilitar a transferência dos clientes da TOV para um outro participante autorizado a operar nos ambientes BM&FBOVESPA, CETIP e SELIC (fl.50).

Por fim, transcrevo ilustrativo trecho de ementa do acórdão da lavra do Ministro Luiz Fux que bem delineou a desnecessidade de contraditório prévio no sistema previsto na Lei n.º 6.024/1974, in verbis:

“ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. LEI Nº 6.024/74. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. PROTEÇÃO. MERCADO FINANCEIRO E CONSUMIDORES. CONTRADITÓRIO POSTECIPADO. INQUÉRITO. SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA. INDÍCIOS DE DIFICULDADES NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS. EMISSÃO DE LETRAS DE CÂMBIO. SPREAD NEGATIVO. RESGATE DE TÍTULOS FALSOS. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA. ART. 255/RISTJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DO VERBETE SUMULAR 211/STJ.

1. O BACEN ostenta, dentre inúmeras competências, a de exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem.

2. Deveras a atribuição conferida ao Banco Central pela Lei nº 6.024, de 1974, para decretar a liquidação extrajudicial de instituições financeiras constitui efetivo instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico, manifestação do poder de polícia exercido pela autarquia.

3. O escopo da liquidação extrajudicial não é a punição das instituições financeiras ou seus administradores, mas sim o saneamento do mercado financeiro e a proteção adequada aos credores.

4. Considerando que a decretação de liquidação configura verdadeiro instrumento de intervenção estatal no domínio econômico, e não mera sanção, não há que ser aplicada, sequer subsidiariamente, a disciplina veiculada no art. 4º, § 1º, da Lei 4.728/65.

5. A Lei 6.024/74 no afã de conjurar incontinenti o periculum in mora para o mercado financeiro de capitais, instituiu o contraditório postecipado, por isso que, decretada a liquidação extrajudicial proceder-se-á a inquérito (art. 41) após o que se oferece oportunidade de defesa aos envolvidos. É que a lei instituiu um sistema em que o contraditório e a ampla defesa são diferidos, necessário para que o exercício do poder de polícia do Banco Central seja efetivo, já que, de modo contrário, sua intervenção não teria eficácia. Tal sistema, conquanto permita a decretação da liquidação extrajudicial mediante indícios, não dispensa a apuração posterior dos fatos que lhe deram causa, a ser feita sob o crivo do contraditório e da mais ampla defesa.

(...)” (REsp 930970/SP. DJ: 14/10/2008). Grifos não contidos no original.

Sendo assim, nesse juízo perfunctório, que é próprio das medidas liminares, e considerando que não há impugnação específica do ato tido por coator, mas apenas alegação de violação ao contraditório prévio a medidas supostamente prejudiciais à empresa liquidante, entendo que não há plausibilidade jurídica do

direito alegado apto a autorizar a concessão da medida liminar pretendida.

Ante o exposto, INDEFIRO o pedido liminar.”

87. Após a prolação da referida decisão, **os autores desistiram do mandado de segurança e ajuizaram a presente ação ordinária com os mesmos argumentos já superados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Desse modo, impõe-se o reconhecimento da validade do Ato Administrativo consubstanciado no Ato do Presidente n. 1.318, de 7 de janeiro de 2016, o qual decretou a liquidação extrajudicial da TOV corretora com plena observância ao princípios do devido processo legal.

V. b) Da observância à forma prescrita em lei.

88. Aduzem os autores que haveria “falhas” em “todo o processo administrativo”, citando, como exemplo, (i) “a ausência de instauração do procedimento”, (ii) “lacunas entre as numerações de folhas” e (iii) “ausência de numeração nas folhas do processo”. Tais “inconsistências” denotariam a ausência de encadeamento lógico do procedimento e ensejariam ofensa ao artigo 2º, parágrafo único, da Lei Federal n. 9.784, de 1999.

89. A respeito de tais alegações, cumpre destacar inicialmente que, como bem sabem os autores, a decretação da liquidação extrajudicial da TOV corretora não decorreu de único procedimento administrativo, mas sim de diversos procedimentos, que se iniciaram com a Inspeção Modular (Pt 1001497206) e culminaram com a decretação da liquidação extrajudicial da corretora (PE 84947), conforme relação anexa (doc. 19). Como se observa nos documentos acostados aos autos, todos os procedimentos administrativos foram devidamente instruídos e embasados em fatos constatados e comprovados pela área técnica no exercício da supervisão.

90. Ademais, cabe salientar que a necessidade de instauração de procedimentos diversos decorreu não apenas das variadas frentes de fiscalização de que dispõe esta Autarquia para o exercício de seu mister, mas também ante verificação da variada gama de infrações praticas pela TOV corretora, as quais iam sendo reveladas na medida em que a avançava fiscalização.

91. No tocante especificamente à alegação de que os autos do Processo Eletrônico 84947 não estão devidamente instruídos e não possuem numeração sequencial de folhas, cumpre esclarecer que se trata de autos eletrônicos, cujos documentos são numerados de forma automática pelo sistema sequencialmente do primeiro ao último, o que se pode verificar facilmente pelos documentos juntados aos autos pelos próprios autores. Com efeito, os volumes 1 ao 8 do apenso consistem em cópia do PE 84947, cuja numeração encontra-se registrada no rodapé da fl. 1 a 3.742.

92. Quando se “baixa para cópia” os processos eletrônicos (PEs) do Sistema e-BC, procedimento que pode gerar um ou mais arquivos magnéticos, todas as folhas baixadas recebem marca d’água no rodapé com diversas informações, conferindo autenticidade ao documento, entre as quais o número (sequencial) da página gerado pelo próprio e-BC. Tal numeração não deve ser confundida com eventual número apostado na parte superior direita da folha que, quando existe, diz respeito à numeração dos autos de um processo físico (Pt) do qual aquela lauda fora copiada e digitalizada para ser inserida nos autos de um processo eletrônico (PE). Corolário desses esclarecimentos é que as páginas com a mencionada marca d’água advêm de cópias de processos eletrônicos (PEs) e não de processos físicos (Pts); portanto, a existência ou inexistência de eventual numeração ou rubrica na parte superior direita, respectivamente, indica apenas e tão somente que a página em questão é oriunda de algum processo físico (digitalizada e inserida em PE) ou que foi gerada diretamente no PE em questão.

93. No tocante à alegada inexistência de cópia da decisão da Diretoria Colegiada, a qual consiste no Voto n. 4/2016, de 6 de janeiro de 2016 (doc. 2), cumpre consignar que **em virtude do caráter secreto de votos de decretação da liquidação extrajudicial, assim classificados com base no art. 23, inciso IV, da Lei nº 12.527 de 2011**, de fato, apenas a minuta do Voto 4/2016-BCB, de 6 de janeiro de 2016, havia sido juntada ao PE 84947. Não obstante, o voto propriamente dito, foi fornecido posteriormente à TOV corretora, após consulta à Procuradoria do Banco Central (Parecer n. 639/2015-BCB/PGBCB, doc. 2).

94. Por fim, cabe ressaltar, na linha do que já foi dito quanto à possibilidade de contraditório diferido nos processo de aplicação de medida saneadora às instituições financeiras, que os autos do PE 84947, como qualquer outro processo que contenha proposta de liquidação extrajudicial de instituição autorizada a funcionar pelo BCB, coligem toda a documentação, inclusive as minutas de voto de liquidação (aperfeiçoadas ao longo do processo) e de ‘ato do presidente’, capaz de sustentar a decisão de decretação do regime especial adequado ao caso em estudo. Por outro lado, não consta dos processos desta natureza documentos que revelem atos privativos do Presidente do BCB ou tampouco eventuais atas de reuniões da Diretoria Colegiada, dado que a publicidade, tal como reivindicam os autores, afetaria a natureza do instrumento de saneamento do mercado financeiro legalmente deferido ao Banco Central do Brasil, frustrando a sua atuação com vistas a preservar a higidez do Sistema Financeiro Nacional.

V.c) Da finalidade do Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016. Em sentido amplo, o interesse público. Em sentido estrito, o saneamento do Sistema Financeiro Nacional.

95. Por meio de alegações genéricas e infundadas, aduzem os autores que o Banco Central adota a medida de liquidação extrajudicial *“unicamente com a finalidade de promover a dissolução da corretora e não de preservar a incolumidade do sistema financeiro, sendo o desvio de finalidade evidenciado através da postura contraditória e não isonômica do órgão regulador.”*

96. No entanto, não é o que se verifica em análise aos documentos acostados pelos próprios autores. Quanto à finalidade, elemento do ato administrativo sempre vinculado, segundo a doutrina majoritária, é, em sentido amplo, o interesse público, e, em sentido estrito, aquela determinada pela lei, conforme o caso concreto. *In casu*, o interesse público específico a ser perseguido é o saneamento do mercado, evitando, conseqüentemente, o risco sistêmico, bem como a preservação dos interesses dos credores da instituição financeira. Assim, da análise do parágrafo 67 do Voto 4/2016-BCB, de 6 de janeiro de 2016 (doc. 2), fica claro que a finalidade do ato impugnado é sanear o sistema financeiro. Confira-se:

“67. Assim, considerando-se a grave violação das normas que disciplinam a atividade da instituição, proponho, como medida saneadora, a decretação da liquidação extrajudicial da TOV Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários Ltda., com fundamento no art. 15, inciso I, alínea “b”, e art. 52 da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974. Não resta dúvida de que estamos diante de uma situação em que medidas corretivas ou punitivas, mesmo estas últimas ainda não totalmente concluídas⁶, não mais se mostram suficientes para o adequado tratamento da instituição em tela. A situação descrita reclama, assim, medida saneadora, medida que retire do mercado instituição que, de forma repetida, concorreu,

6 Refiro-me especificamente às irregularidades em operações de importação e pagamento de fretes posteriores a março de 2014 e em operações de câmbio manual descritas no item 34 *et seq.* que ainda não foram objeto de medida de caráter punitivo. Referidas irregularidades também serão objeto de comunicação aos órgãos competentes.

ao menos nas modalidades de operações e nos espaços temporais descritos neste Voto, para dar curso a operações irregulares e ilícitas, atentando recorrentemente contra a legislação e regulação cambial vigentes e o próprio arcabouço pátrio de combate à lavagem de dinheiro. Em outros termos, o que se constatou é que, de há muito, a contumácia da indisciplina de mercado tem marcado o modus operandi da instituição financeira, mostrando-se, portanto, insuficiente apenas a aplicação de penalidades administrativas.”

97. Em tópico seguinte a respeito deste mesmo tema (§§ 81 a 91), prossegue a parte autora afirmando que a atuação desta Autarquia, no exercício da supervisão da TOV corretora, teria sido contraditória, o que atrairia a incidência da vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*). Segundo aduzem:

“Observa-se que a medida de decretação contrapõe-se frontalmente à postura até então adotada pelo Banco Central no sentido de sanear as inconsistências de forma amigável. Sete dias após o fim do prazo disposto no Termo de Comparecimento e dissociada de avaliação quanto ao cumprimento ou descumprimento das obrigações impostas neste termo à Corretora, o Banco Central altera seu comportamento de forma abrupta, determinando a liquidação e, via de consequência, a dissolução da corretora.”

98. Na verdade, o Banco Central não saneia inconsistências de “forma amigável”, mas dispõe de instrumentos legais para desincumbir-se de suas atribuições de supervisão do sistema financeiro, razão pela qual realiza procedimentos que consistem em atos sequenciais regulamentados com o intuito de detectar fraudes. E a adoção de um ou outro procedimento de supervisão não confira comportamento contraditório, mas mecanismos que podem se revelar mais ou menos efetivos a depender do caso concreto.

99. É de se ressaltar que o *venire contra factum proprium*, muito embora o largo campo de abrangência, pressupõe expectativa **legítima** de manutenção do comportamento. Segundo Schreiber⁷, em razão da necessidade de se tutelar a confiança, o “*venire*” não reflete uma proibição à simples incoerência do indivíduo; configura um princípio de proibição à ruptura da confiança causada por esta incoerência. Em suma, o fundamento da vedação do comportamento contraditório é a tutela da confiança, que mantém relação íntima com a boa-fé objetiva.

100. Na verdade, o que se verifica é que os autores pretendem desqualificar o fundamento da liquidação extrajudicial, qual seja, graves violações das normas de câmbio e de PLD/FT, detalhadas no Termo de Comparecimento (doc. 9). Assim, dão ênfase ao suposto aperfeiçoamento dos controles internos, adotado posteriormente ao cometimento das irregularidades, como se esse fato eliminasse toda e qualquer responsabilidade da Corretora sobre as violações das normas de câmbio e PLD/FT, bem como a possibilidade de aplicação de outras medidas administrativas cabíveis.

101. De fato, a TOV respondeu, no prazo, ao Termo de Comparecimento (Ofício 18948/2014-BCB/Decon), que lhe foi entregue em 1º de dezembro de 2014, informando que já havia iniciado sindicância interna anteriormente à inspeção, e relatando as providências adotadas, bem como os procedimentos destinados a prevenir novas ocorrências semelhantes às apontadas no citado termo, conforme cronograma cujo término ocorreria em 31 de dezembro de 2015.

102. Entretanto, a finalidade do Termo de Comparecimento não é prescrever “*diversas providências a serem tomadas pela empresa com o propósito de sanear as inconsistências indicadas pelo Banco Central*”. Ao contrário do que afirmam os autores, **o objetivo desse documento é cientificar e alertar a instituição sobre as ocorrências apontadas por esta Autarquia no trabalho de inspeção com foco em operações**

7 SHREIBER, Anderson, A proibição de comportamento contraditório – Tutela da confiança e “*venire contra factum proprium*”, Rio de Janeiro, editora Lumen Juris, 2005.

de câmbio, bem como científicá-la das consequências, seja quanto aos riscos legais, operacionais e de imagem, seja quanto às medidas administrativas cabíveis por inobservância das disposições normativas, sem prejuízo das implicações penais decorrentes (cf. doc. 9).

103. Corroborando tal assertiva, o parágrafo quinto do Termo de Comparecimento, o qual estabelece:

“Os representantes legais da TOV foram notificados, com base nas disposições do art. 6º, inciso I da Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998, a apresentar a esta Autarquia, no prazo de 30 (trinta) dias contados desta data, a devida comprovação de medidas adotadas para a correção das falhas relatadas nas citadas ocorrências, que contemplem os itens do Anexo do presente Termo, bem como previnam novas ocorrências de mesma natureza”.

104. Conforme se pode verificar no doc. 9 anexo, o Termo de Comparecimento tão somente relata as irregularidades apontadas no trabalho de inspeção. Ou seja, ao contrário do que dizem os autores, **o Termo não prescreveu as providências a serem tomadas pela TOV corretora para sanar as irregularidades indicadas por esta autarquia, mas a notificou a comprovar a adoção de medidas para a correção das falhas relatadas.**

105. Com efeito, as providências adotadas pela Corretora em razão do Termo de Comparecimento não têm o condão de elidir a responsabilidade em relação às irregularidades apontadas naquele documento, nem a aplicação de outras medidas administrativas cabíveis por inobservância de disposições normativas.

106. A análise das informações entregues pela TOV corretora foi realizada no âmbito da atividade de Acompanhamento de Inspeção Realizada, e foi consignada em documento de Informações e Despacho de 20 de maio de 2015 (doc. 20).

107. Em decorrência, o Ofício 8008/2015-BCB/Decon (doc. 21) foi entregue em 21 de maio de 2015 aos representantes da corretora, externando considerações sobre as providências propostas pela corretora e solicitando novas informações, incluindo o encaminhamento, de forma escalonada (em 19.6, 17.7 e 16.10.2015), de relatórios detalhados confirmando a implantação dessas providências.

108. A TOV encaminhou relatórios atualizados em 22.6 e 20.7.2015 (fls. 440/1.003, volumes 1 a 3 do apenso), mas contrariamente ao que alega na petição, não solicitou, mas sim comunicou e auto-justificou a necessidade de prazo suplementar para apresentação da situação de alguns dos procedimentos mencionados no cronograma, conforme mencionado no item A da correspondência de 20 de julho de 2015 (fl. 440, volume 1 do apenso), que se transcreve:

“Importante ficar consignado que em cronogramas, que envolvem um conjunto de procedimentos em muitos casos interdependentes, os prazos são definidos em pressupostos e expectativas que nem sempre ocorrem conforme esperado. Assim, é natural que ocorram ajustes nos prazos anteriormente previstos, tal qual ocorreu nos procedimentos abaixo informados, com os respectivos detalhamentos de situação atual, os novos prazos previstos e evidências do estágio de implantação: ...”.

109. Por conta das informações encaminhadas e da manifestação da Corretora quanto à alteração dos prazos que oferecera anteriormente, a supervisão concluiu, em 7.10.2015 (Informações e Despacho, doc. 22) que a suficiência e efetividade das providências prometidas pela TOV precisariam ser avaliadas pelo BCB, para que se pudesse concluir pela melhora nos procedimentos e controles da corretora, de forma a assegurar que tais medidas contribuiriam efetivamente para evitar a reincidência das graves irregularidades constatadas na inspeção.

110. Desse modo, o alegado “saneamento parcial das falhas indicadas” e a implantação de outras providências até 31 de dezembro de 2015 não foram efetivamente demonstrados pela corretora.

111. Assim, a decisão pela liquidação da TOV corretora, como explicitado no Voto 4/2016-BCB, de 6 de janeiro de 2016, considerou todo o histórico de sua atuação, a gravidade e relevância das irregularidades detectadas nos trabalhos de fiscalização. O que ficou patente na Verificação Especial (VE), na Inspeção de Conformidade Remota (ICR) e, ainda, na identificação de operações de câmbio manual com nítidas evidências de fraude.

112. Cabe salientar que a gravidade das irregularidades identificadas nas operações celebradas pela TOV em 2013 e 2014 já seria suficiente para embasar o Voto de Liquidação. Porém, o voto também se baseou em irregularidades detectadas em operações celebradas até janeiro de 2015, inclusive quanto a operações de câmbio manual, e também no resultado de ICR, realizada no segundo semestre de 2015, que identificou significativas inadequações nos procedimentos e controles relacionados a PLD/FT. Reitere-se, nesse sentido, que a ICR não se baseou em informações de 2014, como tenta sustentar a corretora, mas sim em informações relativas à situação da Corretora em junho de 2015.

113. Assim, tem-se que o ato administrativo consubstanciado no Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016, está devidamente fundamentado e sua finalidade deflui do arcabouço legal que rege a matéria, não havendo que se falar em desvio de finalidade.

V.c.1) Considerações acerca da alegação de comportamento não isonômico

114. Ainda quanto ao suposto desvio de finalidade do Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016, os autores, na extensíssima inicial, aduzem não ter havido um comportamento isonômico por parte do Banco Central. Isso porque, segundo alegam, esta Autarquia “decretou a liquidação extrajudicial apenas da Corretora em comento não procedendo da mesma forma em relação a todas as outras entidades que compuseram a cadeia das operações de câmbio, as quais possuem indelegáveis obrigações de compliance.”

115. Para embasar tais alegações, os autores, mais uma vez, *data venia*, faltam explicitamente com a verdade ao declarar que a TOV corretora “... não está habilitada a dar curso a operações de câmbio comercial de qualquer valor, natureza ou espécie”. Na verdade, como ressaltado alhures, a TOV corretora era autorizada, sim, a realizar em seu próprio nome operações de câmbio comercial e financeiro com clientes, o que implica celebrar e registrar operações de câmbio diretamente, desempenhando o papel de comprador ou vendedor da moeda estrangeira (ME) e figurar como parte dos contratos de câmbio, que assinou em conjunto com os clientes.

116. A propósito, o item III do art. 34 da Circular 3.691, de 2013 (doc. 1), é explícito nesse aspecto:

“Art. 34. Os agentes do mercado de câmbio podem realizar as seguintes operações:

(...)

III - sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários e sociedades corretoras de câmbio:

a) operações de câmbio com clientes para liquidação pronta de até US\$100.000,00 (cem mil dólares dos Estados Unidos) ou o seu equivalente em outras moedas; e

b) operações para liquidação pronta no mercado interbancário, arbitragens no País e, por meio de banco autorizado a operar no mercado de câmbio, arbitragem com o exterior;”

117. Entretanto, maliciosamente, a parte autora tenta fazer crer que também os bancos detentores das contas em moeda nacional de titularidade da TOV e de seus clientes compradores/vendedores de moeda estrangeira tinham responsabilidade pelas operações de câmbio celebradas pela TOV corretora e que, por conta disso, esta Autarquia deveria aplicar a tais instituições tratamento semelhante ao dispensado à TOV.

118. Como explicitado anteriormente, essa afirmação é, *data venia*, inverídica, uma vez que a tais instituições caberia essencialmente observar as normas relativas à abertura e movimentação dessas contas, bem como aplicar procedimentos internos de PLD/FT no acompanhamento da movimentação das contas, não lhes cabendo responsabilidade sobre a legitimidade e regularidade das operações de câmbio celebradas pela TOV, por livre e espontânea vontade, com seus clientes.

119. Nas alegações apresentadas, os autores procuram transferir a sua responsabilidade em relação aos seus clientes nas operações de câmbio para o Banco no País em que ela tem sua conta de depósitos em moeda estrangeira. Para o Banco, o cliente é a Corretora e é em relação a ela que este deve proceder no sentido de verificar a capacidade financeira e origem dos recursos. O Banco não possui os dados cadastrais dos clientes da Corretora, a menos que sejam seus clientes também. Mesmo neste caso, as responsabilidades não se confundem, à exceção dos procedimentos de monitoramento das movimentações em conta de depósito daqueles que também são seus clientes. Ainda que a conta corrente do cliente da Corretora esteja no mesmo Banco em que está a conta da Corretora, os recursos transitam pela conta da Corretora, que é a debitada nas remessas (operações de câmbio de venda) e creditada nos ingressos (operações de câmbio de compra).

120. O contravalor em moeda nacional da operação de câmbio, quando acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), deve transitar por conta de depósito titulada pelo cliente em instituição bancária (banco ou cooperativa de crédito). Independentemente desses recursos terem como origem (contrato de câmbio de venda) ou como destino (contrato de câmbio de compra) conta de depósito em instituição bancária, cabem à corretora os procedimentos de controle em relação à operação de câmbio. Por outro lado, cabe à instituição bancária o monitoramento da conta de depósito. Tais controles são independentes e correm em paralelo, podendo haver, inclusive, comunicações de movimentações atípicas ao COAF partindo tanto da corretora como do banco.

121. Portanto, o fato de que os recursos envolvidos em uma operação de câmbio cursada na posição própria da corretora, tanto em moeda estrangeira como em moeda nacional, possam transitar por bancos, não exime a corretora de sua responsabilidade quanto aos seus procedimentos de controle.

122. Igualmente é inverídica a afirmação de que todas as operações citadas no Voto de Liquidação foram “aprovadas e executadas” pelo Banco Confidence, pois tais operações foram contratadas pela própria corretora com seus clientes, por sua livre e espontânea vontade de negociar, e com base em sua autorização de agente operador de câmbio, cabendo ao Confidence, efetiva e corretamente, dar sequência às instruções da corretora no que diz respeito aos recebimentos e pagamentos de moeda estrangeira do/para o exterior, por abrigar conta em moeda estrangeira da TOV, em que pese o seu dever de conhecer os procedimentos de PLD/FT da corretora e de monitorar a movimentação dessa conta.

123. No item 96 da petição inicial, a parte autora incorre em outra inverdade, ao declarar que “... a Corretora não dá curso à operação de câmbio...” ao se referir às operações de câmbio de pagamento de importação e frete contratadas pela própria Corretora, na qualidade de agente autorizado pelo BCB a operar em câmbio.

124. As operações analisadas nos trabalhos de inspeção (volumes 1 ao 3 do apenso) foram cursadas efetivamente pela TOV (contratadas diretamente com seus clientes), como corretora autorizada a operar em câmbio, e não apenas a intermediar operações de bancos.

125. Adicionalmente, no item 97 da inicial, os autores maliciosamente confundem as funções de corretora da TOV [intermediação em operações de câmbio de bancos *versus* contratação de operações próprias com valor de até US\$ 100.000,00 (cem mil dólares)], e declara que sua participação em ambos os tipos de operação é sempre facultativa. Quando, na verdade, apenas o é na função de intermediação (corretagem), conforme disposto no art. 27 da Circular nº 3.691, de 2013.

126. No item 98, não obstante a utilização indevida do termo “*operação simplificada*” (há muito já extinto das normas cambiais, e que se referia apenas a operações de exportação e importação) para se referir às operações de câmbio de pagamento de importação e frete, a parte autora descreve de maneira incorreta o fluxo de operações de câmbio próprias, de modo a atribuir ao Banco Confidence a responsabilidade de “autorizar” ou não as operações de câmbio da corretora. Como já mencionado, **quem aprovava a realização das operações era a própria corretora, e efetivamente o fazia ao contratá-las diretamente com os clientes e registrá-las no Sistema Câmbio do BCB, em seu nome.**

127. A propósito, apresenta-se a seguir, o que seria o correto fluxo de operação de câmbio de venda celebrada com cliente por sociedade corretora de títulos e valores mobiliários ou sociedade distribuidora de títulos e valores mobiliários ou sociedade corretora de câmbio (alínea “a” do inciso III do art. 34 da Circular nº 3.691, de 2013 - operação para liquidação pronta, isto é, em até dois dias úteis da data da contratação, limitada a USD100 mil, ou equivalente em outras moedas):

- a) o cliente, pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no País, que tem obrigação a pagar no exterior, em moeda estrangeira, entra em contato com operador de agente autorizado a operar em câmbio (no caso presente, a TOV) e negocia a operação de câmbio; nesse momento, as partes pactuam as condições da operação, tais como: valor em moeda estrangeira, taxa de câmbio, forma de pagamento da Moeda Nacional (MN), data da liquidação etc.;
- b) o cliente comprador da moeda estrangeira entrega ao agente autorizado a documentação que ampara a operação e que permitirá a este verificar a legalidade, a fundamentação econômica e as responsabilidades das partes na transação. O agente autorizado pode exigir a apresentação de documentos adicionais, que entenda necessários para a adequada análise da operação;
- c) verificada a legalidade da transação, o agente autorizado registra a operação no Sistema Câmbio do BCB e a formaliza por meio da assinatura do contrato de câmbio por ambas as partes (agente e cliente);
- d) o cliente efetua o pagamento do valor em moeda nacional do contrato de câmbio. Esse valor deve ser debitado de conta de depósito de titularidade deste (diretamente da referida conta, ou via cheque de emissão do cliente, cruzado, nominativo ao vendedor e não endossável) ou pago via TED ou qualquer outra ordem de transferência bancária de fundos, emitida pelo cliente⁸;
- e) para liquidação da operação de câmbio, o agente autorizado solicita ao banco, no País, detentor da conta em moeda estrangeira de sua titularidade que emita uma ordem de pagamento, em moeda estrangeira, a favor do beneficiário constante na documentação que ampara a operação, tendo como ordenante o cliente comprador do câmbio.

128. No tocante à legislação aplicável a espécie, cabe destacar que consoante art. 18 da Circular nº 3.691, de 2013, os agentes autorizados a operar no mercado de câmbio devem observar as regras

8 Excetuadas as operações cujo contravalor em moeda nacional não ultrapasse R\$10.000,00 (dez mil reais), por cliente, podendo nessa situação ser aceito o pagamento ou o recebimento dos reais por meio de qualquer instrumento de pagamento em uso no mercado financeiro, inclusive em espécie (art. 22 da Circular 3.691, de 2013).

para a perfeita identificação dos seus clientes, bem como verificar as responsabilidades das partes envolvidas e a legalidade das operações efetuadas.

129. Conforme art. 139 da Circular nº 3.691, de 2013, previamente à celebração da operação de câmbio:

“As instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio devem certificar-se da qualificação de seus clientes, mediante a realização, entre outras providências julgadas pertinentes, da sua identificação, das avaliações de desempenho, de procedimentos comerciais e de capacidade financeira, devendo organizar e manter atualizados:

I. ficha cadastral, na forma e pelo prazo estabelecidos pela regulamentação sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 1998, também exigível para a atividade de corretagem de operação de câmbio; e

II. documentos comprobatórios em meio físico ou eletrônico, observado que neste caso seja permitida ao Banco Central do Brasil a verificação do arquivo de forma imediata e sem ônus”.

130. No tocante ao banco detentor da conta em moeda estrangeira do agente autorizado, este deve observar o previsto no art. 213 da Circular nº 3.691, de 2013, ou seja, deve tomar medidas para conhecer os procedimentos de PLD/FT adotados pelos titulares dessas contas, de forma a cumprir com as recomendações do GAFI, bem como deve aplicar procedimentos internos de PLD/FT no acompanhamento da movimentação das referidas contas. Assim, pelos fatos relatados pelos autores, o *Confidence* teria cumprido o que dele se esperava, ao alertar a TOV de inconsistências ou atipicidades nas operações de câmbio da corretora, cujos recursos em moeda estrangeira seriam enviados/recebidos ao/do exterior pelo *Confidence*, em razão de a corretora possuir sua conta em moeda estrangeira naquele banco.

131. O fato de o banco recusar o envio de ordem em moeda estrangeira ao exterior não significa, porém, que ele detinha o poder final de “aprovar” a operação, pois a recusa do banco teria decorrido do desempenho de sua função de PLD/FT, por obrigações normativas impostas pelo BCB às instituições financeiras.

132. No item 106 da inicial, a parte autora procura atribuir aos bancos que cumprem as instruções da corretora relativas à transferência ao exterior dos recursos das operações por ela contratadas um dever mandatório “em maior escala” de averiguar a legalidade das operações. A respeito, vale reiterar que a TOV, como agente autorizada a operar em câmbio, é a primeira responsável por atestar a legalidade de suas próprias operações, de acordo com os arts. 2º e 18 da Circular nº 3.691, de 2013⁹, até mesmo para decidir sobre a efetivação ou não do negócio com o cliente, visto que os agentes autorizados a operar em câmbio detêm a prerrogativa de recusar a celebração de operações de câmbio em que não estejam satisfeitas as condições legais envolvidas.

133. Por fim, cabe ressaltar que todas as instituições financeiras autorizadas a operar no mercado de câmbio encontram-se sujeitas à fiscalização do BCB, em linha com a supervisão baseada em riscos, aplicando-se as medidas decorrentes das conclusões dos trabalhos, com imparcialidade.

9 Art. 2º As pessoas físicas e as pessoas jurídicas podem comprar e vender moeda estrangeira ou realizar transferências internacionais em reais, de qualquer natureza, sem limitação de valor, sendo contraparte na operação agente autorizado a operar no mercado de câmbio, observada a legalidade da transação, tendo como base a fundamentação econômica e as responsabilidades definidas na respectiva documentação.

Art. 18. Devem os agentes autorizados a operar no mercado de câmbio observar as regras para a perfeita identificação dos seus clientes, bem como verificar as responsabilidades das partes envolvidas e a legalidade das operações efetuadas.

Nesse sentido, outras instituições foram liquidadas por problemas semelhantes aos identificados na TOV¹⁰.

134. No que tange à isonomia de tratamento em relação a outras Entidades Supervisionadas (ESs) que teriam registrado operações para os clientes relacionados no Voto de Liquidação, cumpre destacar a indiscutível prevalência e concentração de operações desses clientes com a TOV.

135. Quanto aos arquivos CAM0057, mencionados no item 109 da petição inicial, cumpre explicar que a TOV encaminhou 360 consultas no período de 28.4.2015 a 8.12.2015, não existindo registros anteriores. A CAM0057 é um arquivo de consulta que pode ser utilizado pelas ESs, mediante autorização formal do cliente, para identificar o volume de operações de câmbio registradas para este cliente no sistema câmbio do Bacen. A mensagem de retorno informa os valores registrados a título de exportação e importação (câmbio comercial), e transferências financeiras do e para o exterior (câmbio financeiro), servindo como referência para as análises sobre o perfil e fundamentação das operações a ela propostas.

136. No tocante às operações registradas no sistema câmbio a título de importação para os clientes citados no Voto de Liquidação, no período de 2013 a outubro de 2015, para um total registrado de US\$1,2 bilhão, 54,2% estão na TOV, num total de US\$653 milhões. Em outras três ESs igualmente liquidadas estão registrados 13,5% do total das operações. Dos 30 clientes citados, 18 têm mais de 80% do total de suas operações de importação registradas na TOV, correspondendo a US\$469 milhões.

137. Nas operações registradas em naturezas de fretes, o montante para o conjunto de empresas foi de US\$573 milhões, sendo US\$446 milhões registrados pela TOV, o que corresponde a 77,9% do total. Dos 30 clientes citados, 23 têm mais de 80% do total de suas operações de fretes registradas na TOV, correspondendo a US\$370 milhões. A concentração fica ainda mais caracterizada quando se observa que 18 clientes, no valor de US\$239 milhões, têm 100% das operações registradas pela TOV.

138. Portanto, a decisão adotada em relação à TOV guarda sintonia com o volume, relevância e concentração dessas operações na corretora.

139. Acrescente-se que a supervisão do BCB está focada na entidade supervisionada (instituições financeiras autorizadas pelo BCB), no sentido de que elas cumpram as normas de Câmbio e PLD/FT, e não nas pessoas naturais e pessoas jurídicas que realizam negócios, como por exemplo, operações de câmbio, com essas entidades.

140. O que se verifica é que a estratégia de argumentação dos demandantes consiste em omitir os seus próprios deveres perante as normas cambiais e de PLD/FT como agente autorizado a operar no mercado de câmbio, com o intuito de eximir-se de seus deveres. No entanto, como agente autorizado a operar em câmbio, a TOV tem o dever de cumprir as obrigações relativas às normas cambiais e de PLD/FT na condução de suas operações. Outros agentes que realizaram operações com clientes comuns à TOV estão sujeitos a medidas administrativas e/ou punitivas pelo BCB, caso descumpram as normas de câmbio e de PLD/FT. Além disso, a celebração de tais operações não isenta a TOV das irregularidades cometidas e nem da adoção de medidas administrativas cabíveis por inobservância das disposições normativas.

141. Vê-se, pois, extremamente infundada e baseada em informações inverídicas a argumentação dos autores no sentido de que o ato administrativo perpetrado pelo Presidente do Banco Central para decretar a liquidação extrajudicial estaria eivado de ilegalidade, ante a suposta ocorrência

¹⁰ Pionner Corretora de Câmbio Ltda.; Cathedral Corretora de Câmbio e Títulos Mobiliários Ltda.; Midas Sociedade Corretora de Câmbio S.A.; Previbank S.A. Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários; Titur Corretora de Câmbio Ltda., todas em 7.10.2015, conforme Atos do Presidente n.ºs 1.304 a 1.308, respectivamente; e Moeda Sociedade Corretora de Câmbio Ltda., em 18.12.2015, consoante Ato do Presidente 1.315.

de desvio de finalidade. Ao contrário, como sobejamente demonstrado, o Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016, atende plenamente aos requisitos legais necessário à sua perfeição e validade.

V.d) Dos motivos e do objeto do Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016. Da Razoabilidade e Proporcionalidade da medida de liquidação extrajudicial.

142. Antes de rebater um a um os argumentos lançados pelos autores acerca da ausência de motivo apto a ensejar o Ato do Presidente nº 1.318, de 7 de janeiro de 2016, cumpre tecer algumas considerações acerca da natureza da medida saneadora (liquidação extrajudicial) que foi aplicada à TOV corretora.

143. Nesse ponto, cumpre observar que a Lei nº 4.595, de 1964 regulamentou os processos administrativos de intervenção e liquidação extrajudicial, dotando o Banco Central de instrumentos de controle dos participantes do mercado do sistema financeiro nacional, de modo que as hipóteses legais de decretação dessas medidas estão expressamente previstas no referido diploma normativo.

144. Assim, no caso em tela, o motivo do ato, isto é, a situação de fato e de direito que dá ensejo a prática do ato administrativo, é bem retratada no art. 15^{II}, I, b, da Lei nº 6.024, de 1974:

“Art. 15. Decretar-se-á a liquidação extrajudicial da instituição financeira:

I - ex officio:

a) em razão de ocorrências que **comprometam sua situação econômica ou financeira** especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos ou quando se caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração de falência;

b) quando a administração violar **gravemente** as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais;

c) quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a **risco anormal** seus credores quirografários;

d) quando, cassada a autorização para funcionar, a instituição não iniciar, nos 90 (noventa) dias seguintes, sua liquidação ordinária, ou quando, iniciada esta, verificar o Banco Central do Brasil que a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízos para os credores;

II - a requerimento dos administradores da instituição - se o respectivo estatuto social lhes conferir esta competência - ou por proposta do interventor, expostos circunstanciadamente os motivos justificadores da medida.

§ 1º O Banco Central do Brasil decidirá sobre a gravidade dos fatos determinantes da liquidação extrajudicial, **considerando as repercussões deste sobre os interesses dos mercados financeiro e de capitais**, e, poderá, em lugar da liquidação, efetuar a intervenção, se julgar esta medida suficiente para a normalização dos negócios da instituição e preservação daqueles interesses.

§ 2º O ato do Banco Central do Brasil, que decretar a liquidação extrajudicial, indicará a data em que se tenha caracterizado o estado que a determinou, fixando o termo legal da liquidação que não poderá ser superior a 60 (sessenta) dias contados do primeiro protesto por falta de pagamento ou, na falta deste do ato que haja decretado a intervenção ou a liquidação.” (destacou-se)

II Art. 15. Decretar-se-á a liquidação extrajudicial da instituição financeira: I - ex officio : [...] b) quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais; [...]

145. Depreende-se do referido texto normativo que muito embora haja expressa previsão acerca dos motivos ensejadores da decretação da liquidação extrajudicial, as referidas hipóteses abarcam tipificações que permitem apreciação subjetiva para definição de seu conteúdo. O que se verifica ante o emprego de termos que recobrem conceitos vagos, dotados de imprecisão, como “*má administração*”, “*anormalidades*”, “*ocorrências que comprometam sua situação econômica ou financeira*”, “*violar gravemente as normas legais e estatutárias*”, “*prejuízo que sujeite a risco anormal*” e “*a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízo para os credores*”.

146. Valendo-se da distinção oferecida por Maria Sylvania Zanella Di Pietro acerca de discricionariedade e vinculação, pontua-se que o ato administrativo será vinculado quando suportado em norma que não deixa margem para opções ou escolhas estabelecendo que, diante de determinados requisitos, a Administração deverá agir de tal ou qual forma. Sendo assim, em tal modalidade a atuação da Administração se restringe a uma única possibilidade de conduta ou única solução possível diante de determinada situação de fato, qual seja aquela solução que já se encontra previamente delineada na norma, sem qualquer margem de apreciação subjetiva. Em contrapartida, será discricionário o ato quando suportado em regramento que não atinge todos os aspectos da atuação administrativa; deixando a lei certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Frise-se, contudo, que nesses casos a discricionariedade não é absoluta, devendo a adoção de uma ou outra solução ser feita segundo critérios de oportunidade, conveniência e equidade próprios da autoridade porque não definidos pelo legislador e também porque, sob alguns aspectos, em especial a competência, a forma e a finalidade, a lei impõe limitações.¹²

147. Destarte, deflui do arcabouço legal que rege os regimes especiais de saneamento do sistema financeiro que, respeitadas as peculiaridades de cada medida, será sempre passível de avaliação subjetiva exclusivamente por esta Autoridade Monetária analisar se e qual a medida especial deve ser adotada e o momento mais adequado para tanto. A respeito do tema, leciona o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil em artigo¹³, *verbis*:

“Característica marcante das medidas preventivas e saneadoras é a extensa discricionariedade que tem o Banco Central para eleger a providência mais adequada e eficiente, bem como o momento para sua adoção, diante das circunstâncias que envolvem cada caso concreto e seus efeitos sobre o mercado, levando em conta o interesse público na estabilidade sistêmica e na proteção a depositantes e investidores. Semelhante discricionariedade, de resto, é extensamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência pátrias. Exemplo dessa discricionariedade encontra-se no § 1º do art. 15 da Lei nº 6.024, de 1974, que dispõe que, ainda que presentes os pressupostos para a decretação de liquidação extrajudicial, o Banco Central poderá, considerando as repercussões sobre os interesses dos mercados financeiro e de capitais, efetuar a intervenção em lugar da liquidação, se julgar esta medida suficiente para a normalização dos negócios da instituição e preservação daqueles interesses. Da mesma maneira, a legislação em vigor admite que, mesmo diante das causas legais da intervenção ou da liquidação extrajudicial, o Banco Central pode optar por decretar RAET (art. 1º do Decreto Lei nº 2.321, de 1987, c/c art. 4º da Lei nº 9.447, de 1997). Em síntese: o Banco Central, diante de determinadas hipóteses previstas em lei, pode optar por qualquer um dos três regimes ou nem mesmo aplicá-los, levando em consideração, para decidir, as características do caso concreto e o interesse público maior na estabilidade sistêmica e na proteção de depositantes, investidores e demais credores.”

¹² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 21ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

¹³ FERREIRA, Isaac S. M. Lei determina atuação complementar entre BC e FGC. Artigo publicado no site Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-11/isaac-ferreira-lei-determina-atuacao-complementar-entre-bc-fgc>>. Acesso em 24.3.2016..

148. Desta forma, no desempenho de sua função pública fiscalizatória e saneadora, o Banco Central utilizou-se de sua competência discricionária, como forma de melhor atender as conveniências da administração e as necessidades coletivas, dentro de critérios estabelecidos pelo legislador, optando por decretar a liquidação extrajudicial da TOV Corretora.

149. Cabe salientar que é consolidado no ordenamento jurídico pátrio que o Poder Judiciário não pode, no exercício do controle jurisdicional, rever o mérito do ato administrativo discricionário, cabendo-lhe, tão somente, examiná-lo sob o prisma da legalidade. Para a então Desembargadora Federal Eliana Calmon do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, mais além do que ato discricionário, o ato de intervenção do Banco Central em instituições financeiras é um ato político:

“O Banco Central vem sendo condenado por este Tribunal por inação quanto à pronta intervenção em conglomerados financeiros. Diversas ações ensejam a condenação do BACEN exatamente pela falta de intervenção. Ora, o ato de intervir ou não é um ato altamente político, porque há, de um lado, o peso da possibilidade de salvar a instituição financeira, e de outro, a visão de que não há possibilidade de salvar as finanças da entidade problemática. Tudo fica na dependência de uma álea do mercado financeiro, do qual se conhece apenas probabilidades. É quase um jogo. Então, para quem tem nas mãos um instrumental de sanear finanças, intervir, para evitar os prejuízos a terceiros pessoas ou injetar recursos para salvar a instituição, é decisão altamente técnica e política. Na hipótese em julgamento, observe-se que a intervenção não foi abrupta, e sim depois de uma injeção de um trilhão de cruzeiros. Ora, parece-me, data venia, que essas provas circunstanciais, esta conotação política – e, aqui, ‘política’ está como arte de governar, desautorizam atender-se à pretensão do autor, no sentido de ser indenizado.”¹⁴

150. Assim, se o “poder discricionário é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência e oportunidade”¹⁵, adentrar essa seara implicaria invasão do Judiciário em esfera de competência do Poder Executivo, o que é vedado por cláusula pétrea constitucional (art. 2º).

151. Não obstante, os autores questionam ainda a proporcionalidade e razoabilidade da medida que decretou a liquidação extrajudicial da TOV corretora.

152. No entanto, como ressaltado alhures, a decretação da liquidação extrajudicial foi proposta, como medida saneadora, considerando a grave violação das normas que disciplinam a atividade da instituição. No caso, restou sobejamente demonstrada a ocorrência de infração aos normativos que regem a atividade desempenhada pela corretora TOV que, diante da verificada reincidência e dos resultados nocivos, caracterizam graves violações, tanto às determinações da Lei nº 9.613, de 1998, quanto às disposições das Circulares nº 3.461, de 24 de julho de 2009, e 3.691, de 16 de dezembro de 2013.

153. De fato, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, invocados pelos autores, visam limitar a discricionariedade na atuação da administração pública, dado que a discricionariedade conferida ao agente público não pode resultar em atitudes incoerentes, desconexas e desprovidas de fundamentação. Como afirma Ingo Sarlet, “o princípio da proporcionalidade quer significar que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução de seus objetivos. Exageros, para mais (excessos) ou para menos (deficiência), configuram irretorquíveis violações ao princípio”¹⁶.

154. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – que equipara os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade – acolhe a lição alemã e aponta os seguintes elementos

¹⁴ Trecho do voto Juíza Federal Relatora, Eliana Calmon, proferido quando do julgamento da AC 0001099-16.1995.4.01.0000 / DF, Rel. Juíza Eliana Calmon, Rel.Acor. Juiz Eustáquio Silveira, Quarta Turma, DJ p.84011 de 04/12/1995.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro*, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 102.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição e Proporcionalidade*. Revista de Estudos Criminais, vol. 3, n. 12, p. 111. Porto Alegre: 2003.

para aferição dos mencionados princípios: a adequação, a necessidade (exigibilidade) e a proporcionalidade em sentido estrito¹⁷. Os dois primeiros correspondem à idoneidade do meio para atingir o fim (adequação) e à imprescindibilidade de sua utilização (necessidade). O terceiro se relaciona mais diretamente à estimação da quantidade da utilização do meio e da mensuração do fim: serve para investigar se o ato não utilizou o meio de forma exagerada ou insuficiente. Aborda, portanto, o equilíbrio quantitativo entre causa e efeito, meio e fim, ato e consequência jurídica.

155. Nesse passo, cabe salientar que no caso da TOV corretora não restou dúvida de que se estava diante de uma situação em que medidas corretivas ou punitivas, mesmo estas últimas ainda não totalmente concluídas¹⁸, não mais se mostravam suficientes para o adequado tratamento da instituição em tela, ante a premente necessidade de salvaguardar o interesse público na estabilidade sistêmica e na proteção a depositantes e investidores (adequação).

156. Ademais, a situação descrita reclamava medida saneadora que retirasse do mercado instituição que, de forma repetida, concorreu, ao menos nas modalidades de operações e nos espaços temporais descritos, para dar curso a operações irregulares e ilícitas, atentando recorrentemente contra a legislação e regulação cambial vigentes e o próprio arcabouço pátrio de combate à lavagem de dinheiro. Em outros termos, o que se constatou é que, de há muito, a contumácia da indisciplina de mercado tem marcado o *modus operandi* da instituição financeira, mostrando-se, portanto, insuficiente apenas a aplicação de penalidades administrativas (necessidade).

157. Por fim considerando que a atuação do Banco Central tem o condão de estancar a atuação reiterada dos sócios da corretora no sentido de dar curso a operações ilegítimas, como remessa irregular de recursos para o exterior e lavagem de dinheiro, não resta dúvidas de que há um equilíbrio entre a vantagem obtida e a restrição aplicada (proporcionalidade em sentido estrito).

158. Por todo o exposto, verifica-se a legalidade do ato de decretação, uma vez que este demonstrou as graves irregularidades perpetradas pela corretora e a subsunção destes fatos às hipóteses legalmente previstas para decretação do regime especial. 159. Ainda assim, na imensa petição inicial, os autores seguem aduzindo que são inexistentes as irregularidades constatadas pelo Banco Central. Desse modo, passa-se a rebater nos tópicos a seguir as afirmativas inverídicas constantes da exordial que, em seu conjunto, querem descaracterizar os fatos que ensejam a decretação da liquidação extrajudicial, mas, na verdade, evidenciam o descumprimento pelos impetrantes dos deveres de probidade e boa-fé processual constantes do artigo 5º do novo CPC.

V.d.1) Do retrato do departamento de compliance da tov em 2014 e 2015 (§§ 117 a 129 da petição inicial)

160. Mais uma vez, verifica-se que a estratégia implantada pelos autores consiste na tentativa de tirar o foco das graves violações/descumprimento de norma de câmbio, tanto as descritas no Termo de Comparecimento, como as identificadas posteriormente pela Supervisão, e passar a ideia de que eventuais aprimoramentos dos controles internos efetuados após as referidas violações das normas de câmbio e de PLD/FT eliminariam a responsabilidade da TOV pelas graves irregulares cometidas.

161. Nesse sentido, cabe aqui contestar a afirmação da TOV de que contava com “*compliance consistente*”, e de que as providências informadas em sua resposta (cronograma de providências) visavam somente o “*aperfeiçoamento do setor de compliance e das medidas de controle interno por eles*

¹⁷ Precedente: STF: Pleno, ADIn-MC nº 2.667/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 12.03.2004, p. 36).

¹⁸ Especificamente quanto às irregularidades em operações de importação e pagamento de fretes posteriores a março de 2014 e em operações de câmbio manual descritas no item 34 *et seq.* que ainda não foram objeto de medida de caráter punitivo.

aplicadas”. Com efeito, tais afirmações são facilmente desmentidas quando se verifica o resultado dos trabalhos de inspeção, mencionados no Voto de Liquidação da Corretora, incluindo o resultado de ICR realizada no segundo semestre de 2015.

162. Ademais, não obstante a corretora tenha alegado que “*comprometeu-se perante o Banco Central a aprimorar suas políticas e procedimentos, o que de fato fez ao longo de 2015*”, cabe reiterar que as medidas com vistas a aprimoramentos dos procedimentos de controle interno não foram evidenciadas por ocasião da ICR realizada no segundo semestre de 2015.

163. Desse modo, com base nos documentos acostados aos autos, verifica-se que os controles internos da TOV não estavam em conformidade com a legislação cambial. Ao contrário, o que restou verificado pela supervisão do Banco Central foi a reiterada infringência às normas que regem a atuação da corretora.

V.d.2) Dos pontos suscitados pelo Banco Central em inspeção de conformidade remota (icr), com data-base junho de 2015 (§§ 130 a 138 da petição inicial)

164. Os autores aduzem que “*os dados que instruíram as conclusões alçadas na referida inspeção refletem a situação do departamento de compliance no ano de 2014, não sendo retrato fidedigno da situação dos controles internos da TOV quando da prolação do voto em 06.01.2016*”.

165. No entanto, cumpre esclarecer que a Inspeção de Conformidade Remota - Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (ICR – PLD/FT) foi realizada com base nas respostas oferecidas pela própria Instituição às questões constantes dos Formulários de Requisição de Informações e Documentos (FRIDs) de números 735-2015, 766-2015, 874-2015 e 898-2015, remetidos eletronicamente pela TOV, na data de 15.6.2015 (data-base junho 2015) por meio do SisCom (Sistema Integrado de Suporte e Comunicação da Supervisão). O referido sistema é utilizado como ferramenta de inspeção remota pela Supervisão e os formulários entregues foram assinados pelo então diretor estatutário da TOV corretora, atestando que as informações prestadas e os documentos eventualmente anexados são verdadeiros.

166. Destarte, contrapondo a afirmação da parte autora, é inequívoco o entendimento de que as informações apresentadas por ela retratavam a situação da entidade, exatamente em 15.6.2015, data da subscrição, pelo Diretor Estatutário, dos documentos encaminhados ao BCB, atestando a situação dos controles implantados pela instituição naquele momento, não se limitando, pois, ao ano de 2014, como afirmado pelos demandantes.

167. Ainda que alguns documentos anexados pelos autores no FRID revelassem datas de emissão anteriores a 2015, foram apresentados como instrumentos e procedimentos vigentes no âmbito da Instituição, à época do encaminhamento dos mencionados formulários, ou seja, em 15.6.2015 (data-base junho 2015).

168. Cabe ainda ressaltar que, a despeito dos apontamentos efetuados em trabalhos de fiscalização anteriores, foi possível à fiscalização do BCB constatar, por meio da mencionada ICR, conforme relatado a seguir, que a TOV, até a data-base de junho de 2015, não implementou políticas, procedimentos e controles internos adequados e compatíveis com o volume das operações por elas registradas, nos termos do previsto na Lei nº 9.613, de 1998.

169. O que se verifica é que **os autores não contestam diretamente as irregularidades apontadas pelo Banco Central**. Mas apenas indicam algumas medidas que a Corretora supostamente teria implantado no ano de 2015, ignorando que as operações realizadas por ela com atipicidades inequívocas foram efetivamente realizadas entre dezembro de 2012 e janeiro de 2015, em um ambiente incontestavelmente

sem controles. Isso porque, os eventuais aprimoramentos, como afirmado de maneira reiterada na extensa inicial, foram implantados somente a partir de 2015, mais especificamente depois de 15 de junho de 2015, conforme evidenciaram os apontamentos realizados pela Supervisão abaixo pormenorizados, com base nas informações fornecidas pela TOV no momento da realização da ICR.

170. **É importante destacar que as políticas, procedimentos e controles internos de PLD/FT previstos nas normas brasileiras e condizentes com as melhores recomendações internacionais, devem ser criados com a finalidade de serem efetivos. Logo, uma implantação desses controles de forma parcial, inadequada ou meramente formalística, sem atender ao requisito de efetividade, significa um descumprimento do objetivo maior da norma e das recomendações internacionais.**

171. A efetividade dos controles internos pode ser medida pela capacidade da instituição de identificar e comunicar ao COAF os casos concretos de atipicidades. No caso, a fiscalização do BCB pôde constatar que a corretora concretamente deu curso a milhares de operações cambiais atípicas (importações, fretes, câmbio manual) e que seus controles internos de PLD/FT não foram capazes de identificar as respectivas atipicidades e de comunicá-las ao COAF.

172. Logo, os controles internos de PLD/FT da corretora não só eram inadequados, conforme amplamente apontado pelas inspeções realizadas pelo Departamento técnico da Autarquia, mas, acima de tudo, não eram efetivos. O que permitiu que centenas de milhões de dólares em operações atípicas de câmbio transitassem pela corretora sem que fossem monitoradas, selecionadas, analisadas e comunicadas ao COAF.

• DO MONITORAMENTO E TRATAMENTO DADO PELO TOV EM RELAÇÃO AOS CONTROLES INTERNOS (§132 a 134 da petição inicial)

173. Seguem os autores, na extensíssima inicial, infirmando 19 (dezenove) pontos extraídos do parágrafo 41 do Voto n. 04/2016 (doc. 2), o qual teve por base a Inspeção de conformidade remota, com data base de junho de 2015. Desse modo, cabe rebater tais argumentações no tocante às conclusões da área técnica do Banco Central.

174. No tocante ao ponto 1 (alínea “a”), cumpre consignar que, em resposta aos questionamentos feitos por ocasião da ICR, a TOV declarou possuir procedimentos não formalizados de monitoramento e seleção de operações/situações “atípicas” com foco em PLD/FT para posterior análise e eventual comunicação ao COAF. Ao detalhar tais procedimentos, a TOV informou que eles consistem, para a área de câmbio, da utilização do sistema *E-Guardian*, adquirido em fevereiro/2013, mas utilizado somente em 2015, ainda assim a partir de processos até então não definidos.

175. Assim, a TOV informou que não possuía anteriormente outra ferramenta de monitoramento e seleção de operações e que esse procedimento “*era realizado de forma empírica, com base na percepção dos profissionais envolvidos*”.

176. A Instituição admitiu que esses procedimentos não eram aplicados às operações propostas, porém não realizadas pela Instituição, o que permitiu a identificação apenas de parte das situações elencadas na Carta-Circular nº 3.542, de 12 de março de 2012 (doc. 24)¹⁹. Logo, esse aspecto dos controles internos de PLD/FT também estava em claro desacordo com as normas.

177. Os documentos encaminhados pela TOV no curso da ICR relativamente às comunicações efetuadas ao COAF resumem-se, para as operações relativas a câmbio, a arquivos extensão “txt” com poucas linhas, onde há somente a reprodução literal das referidas comunicações, conforme pesquisa

¹⁹ As normas relativas a PLD/FT aplicam-se não somente às operações concretizadas pelas instituições financeiras, mas também àquelas que lhes tenham sido meramente propostas.

realizada no SISPLD. Não há documentação comprobatória das operações mencionadas, descrição das operações, ou análise de informações como valores movimentados, capacidade financeira do cliente (renda/faturamento e patrimônio), atividade econômica, origem e destino dos recursos, formas de realização e instrumentos utilizados, a eventual falta de fundamento econômico ou legal etc. Em outras palavras, a TOV não constituía os dossiês relativos à análise das operações comunicadas ao COAF, contrariando assim o exigido no art. 16 da Circular 3.461, de 2009.

178. Em relação às operações de pagamento antecipado de importação e de frete, a TOV também informa que seus processos estavam sendo reestruturados. Apesar de serem descritos vários procedimentos de controle, a análise das evidências documentais encaminhadas pela Corretora não demonstraram a realização dos procedimentos descritos, limitando-se à apresentação de relatórios de visita, sendo que estes se mostraram apenas parcialmente preenchidos.

179. Por fim, a TOV informou não constituir dossiês para operações selecionadas cuja análise tenha concluído pela não comunicação ao Coaf, o que contraria o disposto na regulamentação vigente (art. 16 da Circular 3.461, de 2009).

180. Quanto ao ponto 17 do item 41 do Voto n. 04/2016, cabe ressaltar que, embora alguns relatórios da auditoria interna da TOV tenham sido respondidos por carta, contendo a manifestação da alta administração da TOV sobre a regularização de deficiências, a última manifestação desta natureza sobre PLD na área de câmbio é de abril de 2012. Em tal ocasião, foi afirmado que a previsão para implantação definitiva de controles que permitissem ampliar a segurança na sistemática de PLD no segmento câmbio deveria estar totalmente concluída ao final de 2012. Contudo, a própria Instituição admitiu que teriam sido implantados em 2015.

181. Adicionalmente, em setembro de 2014, a auditoria interna apontou a falta de definição de clientes eventuais e permanentes e não foram apresentadas evidências da manifestação da TOV sobre o tema (constatação que contraria frontalmente as afirmações exaradas nos itens 144 e 203 da petição inicial, de que a TOV sempre aplicou as regras especificadas nos mencionados itens, tendentes a classificar seus clientes como permanentes ou eventuais).^{182.} N o tocante ao ponto 18, Item 41, do Voto n. 04/2016, cabe salientar que o documento “Manual de Compliance - Prevenção à Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores” (apresentado como a política institucional vigente da TOV em junho 2015), que possui como data da última revisão 15.5.2014, cita o art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998, relacionando os crimes antecedentes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores. Desta forma, a política institucional não contemplava as alterações advindas da Lei nº 12.683, de 9 de junho de 2012, revelando uma clara desatualização do documento.

183. Embora o documento “Manual de Compliance - Prevenção à Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores” mencione o termo “FT” (Financiamento do Terrorismo) em conjunto com o termo “LD” (Lavagem de Dinheiro), verificou-se que o documento, na prática, não tratava de conceitos, políticas e procedimentos relacionados a FT. Cabe observar que os procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação de operações e situações potencialmente relacionadas a FT são em grande medida diferentes daqueles relacionados a LD. Logo, o tratamento específico dos controles internos de FT na política institucional e nos manuais de procedimentos operacionais é absolutamente necessário. O documento “Processos e Controles PLD” também não abordava o tema.

• COMUNICAÇÕES AO COAF (§§ 135 a 141 da petição inicial)

184. Referindo-se somente à ausência de procedimentos de comunicação ao COAF, relacionados às operações de carga ou recarga de cartão pré-pago em moeda estrangeira, os autores aduzem que não houve situação na empresa que se enquadrasse no art. 8º, §1º, inciso I, da Circular nº 3.461, de 2009, razão pela qual não havia que se falar em obrigação de comunicação automática ao COAF, ou seja, nunca houve carregamento individual superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

185. No entanto, cumpre destacar que o apontamento do item 41-A do Voto n. 4/2016 (doc. 2) não trata, necessariamente, da não comunicação automática de operação concreta com essas características, mas da ausência de procedimentos adequados implantados com o objetivo de selecioná-las e comunicá-las automaticamente. A própria Instituição admite, no âmbito da ICR, não possuir tais procedimentos, sob o argumento de que nunca realizou operações dessa natureza, não considerando que a exigência de controle é apriorístico, devendo existir por se tratar de instituição autorizada a realizar essa modalidade de operação, independente do curso dessas operações em um determinado momento.

186. Não obstante, contrariando mais uma vez os argumentos apresentados, dados extraídos, neste momento, do sistema DW (apenas com a finalidade de checar a informação apresentada na peça inicial de que a TOV não teria operações desse tipo), para o período de julho a novembro de 2013 (doc. 25) evidenciam que a TOV efetuou emissão ou recarga de cartão pré-pago em moeda estrangeira ao longo do mês calendário, conforme a seguir detalhado:

- Julho/2013: R\$ 266.964,35;
- Agosto/2013: R\$ 227.786,66;
- Setembro/2013: R\$ 242.444,20;
- Outubro/2013: R\$ 312.062,21;
- Novembro/2013: R\$ 125.127,23.

187. Ademais, apesar de a TOV ter declarado que possui procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação das operações relacionadas a FT formalizados, com base nos documentos apresentados, verificou-se que eles não continham a especificação de tais procedimentos, mas somente menção, entre parênteses, ao assunto financiamento ao terrorismo.

188. Não formalizados, os procedimentos descritos pela TOV não foram acompanhados de evidências que pudessem comprovar a sua efetiva utilização e não incluíam o batimento periódico da base de clientes com listas internacionais de terroristas, de organizações terroristas ou de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas no financiamento ao terrorismo. Além disso, a verificação das partes e das contrapartes das operações também era feita somente para clientes selecionados, sem automatização.

189. A Instituição reconheceu que, apesar de realizar operações de emissão ou recarga de cartão pré-pago em moeda estrangeira, não dispunha de procedimentos e ferramentas de seleção para comunicação automática de operações com valor superior ao equivalente a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ao amparo do art. 12, inciso I, da Circular nº 3.461, de 2009.

190. A TOV informou que constituía e mantinha pelo prazo de 5 anos dossiê para documentar a análise das operações/situações atípicas selecionadas, somente para as operações/situações comunicadas ao COAF, o que configura claro descumprimento da norma no que se refere às operações selecionadas com indícios de atipicidades, mas que a Corretora decidiu não comunicar. A Instituição ainda reconheceu que não foram formalizadas em dossiês as comunicações anteriores a dezembro de 2014.

191. A TOV admitiu que (i) não tomou o devido cuidado, nas operações atípicas comunicadas ao Coaf, no preenchimento das informações requeridas na tela do Siscoaf, especialmente no que se refere ao fornecimento de explicação da atipicidade; (ii) as comunicações não contemplavam informações de origem e destino dos recursos; e (iii) não utilizava as notas atribuídas pelo Coaf para melhorar seus procedimentos de comunicação àquele órgão.

192. As comunicações atípicas enviadas ao COAF possuíam qualidade insuficiente. A TOV possuía, no período de fevereiro de 2013 a julho de 2015, 161 comunicações avaliadas pelo Coaf. Destas, 157 (97,5%) receberam do Coaf notas 1 ou 2 (conceito insuficiente), 3 (1,9%) receberam nota 3 (conceito regular), e 1 (0,6%) recebeu nota 4 (conceito bom).

193. Havia oito comunicações realizadas pela TOV ao COAF após a constituição do Comitê de Processos de Controles Internos, instituído em 27 de abril de 2015. Destas, cinco referiam-se meramente a pessoas ou empresas citadas em escândalos na mídia, sem apresentação de evidências de operações irregulares, e as outras três não eram claras quanto às características das operações realizadas.

194. A TOV possui, no período de fevereiro de 2013 a julho de 2015, 161 comunicações avaliadas pelo COAF. Destas, apenas 64 comunicações foram recebidas no SISCOAF em período inferior a três meses da data do final da operação comunicada (conforme critério do Coaf para avaliação das comunicações).

195. A título de exemplo, a recomendação de reporte imediato ao Coaf, realizada na data de 10.8.2015, sobre a empresa Nedl Construções de Dutos do Nordeste Ltda., ainda não havia sido comunicada na data de 6.11.2015, quase três meses da data de realização do comitê que decidiu pela comunicação.

196. Assim, não há que se falar em adequação das políticas de *compliance*, quando o que restou evidenciado foi a proposital ineficácia dos instrumentos de monitoramento durante a atuação da TOV. Fato esse, acertadamente considerado pelo Banco Central como motivo para embasar o ato administrativo impugnado.

• DA IDENTIFICAÇÃO E CADASTRO DE CLIENTES E BENEFICIÁRIOS FINAIS (§§ 142 a 149 da petição inicial)

197. No que concerne à identificação e cadastro de clientes, os autores rebatem os pontos 8 a 13 (parágrafo 41, alínea h) do Voto n. 04/2016, razão pela qual cumpre ao Banco Central apontar as seguintes considerações:

198. Os documentos encaminhados pela TOV “Manual de *Compliance* - Prevenção à Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores” e “Processos e Controles PLD” não estabeleciam procedimentos de coleta das informações cadastrais dos clientes permanentes. Além disso, a TOV permitia que, em determinadas situações, novos clientes iniciassem relação de negócio sem que tivessem passado pelo processo completo de identificação.

199. Os modelos de fichas cadastrais para clientes permanentes pessoa física, apesar de apresentarem a maioria dos campos exigidos, com exceção de informações relativas às pessoas naturais autorizadas a representar o cliente, não previa a coleta de informações sobre renda da pessoa física por não serem dados considerados obrigatórios.

200. O modelo de ficha cadastral para clientes permanentes pessoa jurídica não apresentava vários campos, apesar de a TOV ter declarado a sua existência, tais como: filiação dos administradores, mandatários ou prepostos; nacionalidade dos administradores, mandatários ou prepostos; data e local de nascimento dos administradores, mandatários ou prepostos; faturamento médio mensal

referente aos doze meses anteriores; e informações relativas às pessoas naturais caracterizadas como beneficiários finais da cadeia de participação societária. Além disso, a TOV declarou que os procedimentos para coleta de informações sobre faturamento de pessoa jurídica e atividade principal de pessoa jurídica ainda não eram, na prática, obrigatórios.

201. Apesar de a TOV ter declarado possuir procedimentos para a identificação de beneficiário final, não havia sequer menção ao assunto no material por ela indicado (documento Processos e Controles PLD). Adicionalmente, nos modelos de fichas e telas de sistemas anexados, também não foram encontradas evidências da existência de tais procedimentos.

202. Nos itens 148 e 149 da petição inicial, a TOV afirma que *“mesmo antes da assinatura do Termo de Comparecimento, a Corretora TOV já possuía cadastro dos clientes com identificação de seu beneficiário final. Em dezembro de 2014, a Corretora aprimorou seus registros, de modo que o procedimento nomeado como Conheça Seu Cliente restou reestruturado através da implementação de novo roteiro cadastral, que abarcava fichas cadastrais, cartões de assinatura e relatórios de visitas”*.

203. No entanto, a alegação que não reflete a situação constatada na ICR e contradiz as informações prestadas pelo próprio Diretor estatutário em 15.6.2015, como destacado alhures.

204. Apesar do material encaminhado pela TOV no âmbito da ICR abordar os procedimentos de identificação de pessoas expostas politicamente (PEPs), o processo para caracterização de clientes como PEP para a área de câmbio ainda não havia sido implantado.

205. A TOV declarou que o processo para caracterização de clientes como PEP no sistema de cadastro estava em revisão e ainda seria implantado para câmbio Turismo, Simplificado e Intermediação.

206. Adicionalmente, verifica-se que os procedimentos de identificação de PEP existentes na instituição:

(I) limitavam-se à autodeclaração do cliente, não incluindo pesquisas efetuadas pela própria instituição em sites de busca e bases de dados internas de PEP (criadas e atualizadas pela própria TOV) ou externas (adquiridas no mercado ou obtida do SISCOAF);

(II) era adotado apenas no ingresso de novos clientes, não incluindo procedimentos para verificar se um cliente se tornou PEP ou deixou de sê-lo após início de relacionamento com a instituição.

207. No item 145 da petição inicial, a TOV apresentou, sem contestar o apontamento, argumentos no sentido de ter aprimorado os sistemas de identificação de pessoas expostas politicamente no ano de 2015, ignorando que as operações realizadas pela corretora com atipicidades inequívocas foram efetivamente realizadas entre dezembro de 2012 e janeiro 2015, em um ambiente incontestavelmente sem controles, uma vez que, os eventuais aprimoramentos, como afirmado de maneira reiterada, foram implantados somente a partir de 2015, mais especificamente depois de 15.6.2015, como confirmado pela ICR.

208. Embora nos itens 146 e 147 da petição inicial, a Corretora tenha afirmado que normatizou e realizou os testes em dezembro de 2015, na ICR, com data-base junho/2015, a ES admitiu não dispor de procedimentos para a realização de testes destinados a assegurar a adequação dos dados cadastrais de seus clientes.

• DA ÁREA E DO TREINAMENTO EM PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO AO TERRORISMO (“PLD/FT”) (§§ 150 a 158 da petição inicial)

209. No tocante ao Sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, os autores rebatem os itens n. 14, 15, 16 e 19 (parágrafo 41 alínea “n”) do Voto n. 04/2016, razão pela qual cumpre consignar o que segue:

210. Conforme constatado pela área técnica do banco central, a estrutura da área de PLD/FT não era compatível com o porte e volume de operações da Corretora. De fato, A própria TOV admitiu que a quantidade de funcionários e colaboradores alocados na área de PLD não era compatível com o porte e a complexidade das atividades da Instituição, declarando que necessitava de maior número de funcionários nas informações prestadas ao Banco Central.

211. No parágrafo 151 da petição inicial, os autores aduzem que a despeito da redução significativa do volume operado pela corretora, o que justificaria uma redução do pessoal de *compliance*, a Instituição manteve o número de pessoal que compunha o departamento, em estrita consonância com os valores da empresa e com o cronograma de aperfeiçoamento dos procedimentos de controles internos. No entanto, essa afirmação colide com a situação constatada pela ICR e contradiz as informações prestadas pelo próprio diretor estatutário em 15 de junho de 2015, como destacado alhures.

212. Quanto à inadequação das ações de treinamento, embora a TOV tenha declarado a obrigatoriedade de treinamento em PLD/FT para todos os seus funcionários e colaboradores, tais ações tratavam-se apenas de um processo previsto, ainda em implantação, como admitido pela própria corretora durante a inspeção.

213. Como verificado pelo Banco Central, a TOV realizou dois eventos de treinamento desde 2012, sendo um em 2012 e o segundo em 2014. Os dois eventos resumiram-se a palestras de 1h45 de duração, sem avaliação final. Não houve eventos destinados aos funcionários da Instituição que, direta ou indiretamente, tivessem atribuições relacionadas à PLD/FT, com maior carga horária e profundidade, exceto aos funcionários da área gestora de PLD/FT.

214. O material de treinamento encaminhado apresentava os tópicos de maneira bastante superficial, além de não tratar de questões como procedimentos de identificação de clientes, incluindo sua caracterização como permanente, eventual e PEP, da política de PLD/FT da própria Instituição, bem como dos conceitos de FT. Além disso, não havia no material apresentado diferenciação de abrangência e profundidade de acordo com o público-alvo.

215. No que tange à inadequação da avaliação dos procedimentos, cumpre salientar ainda que os relatórios da Audibanco Auditores, de 2009 a 2014 trataram o tema PLD/FT de maneira sintética e pouco abrangente, e por vezes somente reportaram a compra de determinado sistema pela TOV.

216. Ademais, os relatórios não continham verificações detalhadas a respeito da política institucional da PLD; da estrutura organizacional voltada a PLD; dos procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação de operações ao Coaf; dos procedimentos e políticas “conheça se cliente”; de treinamento; e aspectos relacionados a FT.

217. Assim, nos itens 154 a 156 da petição inicial, sem contestar a inadequação da avaliação dos procedimentos, controles e políticas de PLD/FT feita pela auditoria interna, os autores fazem referências à qualidade do auditor interno contratado, confirmando a atuação diligente desse componente, e, considerando que nunca recebeu qualquer informação do BCB, sobre as inadequações apontadas, de forma a não encontrar razões para contestar a avaliação realizada pelos auditores.

218. De fato, esta é conduta esperada da Instituição, diante da notória insuficiência dos procedimentos adotados pelo componente de auditoria interna, considerados superficiais e pouco

abrangentes, e da obrigatoriedade de os relatórios serem submetidos à alta administração da corretora, nos termos do art. 3º, parágrafo único, inciso I, da Resolução nº 2.554, de 29 de setembro de 1998, não somente se manifestar acerca das deficiências encontradas e, conseqüentemente, envidar as medidas adequadas com objetivo imediato de saná-las, mas também, certificar-se da adequação dos trabalhos de auditoria quanto à sua efetividade e abrangência de acordo com as características operacionais da corretora.

219. Quanto a inadequação da análise prévia, sob a ótica de PLD, cabe consignar que a política institucional de PLD da TOV não era adequada e não estava efetivamente implantada, não definindo, inclusive, o papel da área de PLD nessa avaliação.

220. Nos parágrafos 157 e 158 da petição inicial, os autores aduzem que não houve novos produtos e serviços a serem prestados pela Corretora, alegação que não reflete a situação constatada pela ICR e mais uma vez contradiz as informações prestadas pelo Diretor estatutário em 15.6.2015, como destacado nos parágrafos precedentes. Além disso, corrobora o entendimento desta Autarquia o fato de que houve o lançamento de novo produto após setembro de 2009 (Câmbio Simplificado), o qual não foi submetido à análise prévia de PLD.

221. Assim, resta evidentemente comprovado que as informações aduzidas pelos autores são inverídicas, uma vez que, de fato, não havia um adequado controle interno pela TOV corretora e eventual aperfeiçoamento realizado foi insuficiente e não teve o condão de ilidir as irregularidades constatadas pela Autarquia, mormente pelas evidentes violações a legislação cambial já consumadas.

• DOS REGISTROS DE CÂMBIO PRONTO ATÉ US\$ 100.000,00 (SIMPLIFICADO) E DE CÂMBIO DE QUALQUER NATUREZA E VALOR (INTERMEDIACÃO) (§§ 159 A 184)

222. Como consignado no Voto n. 4/2016, houve afronta aos seguintes dispositivos da Circular nº 3.691/2013:

“Art. 2º As pessoas físicas e as pessoas jurídicas podem comprar e vender moeda estrangeira ou realizar transferências internacionais em reais, de qualquer natureza, sem limitação de valor, sendo contraparte na operação agente autorizado a operar no mercado de câmbio, observada a legalidade da transação, tendo como base a fundamentação econômica e as responsabilidades definidas na respectiva documentação.

Art. 18. Devem os agentes autorizados a operar no mercado de câmbio observar as regras para a perfeita identificação dos seus clientes, bem como verificar as responsabilidades das partes envolvidas e a legalidade das operações efetuadas;

Art. 137. A realização de operações no mercado de câmbio está sujeita à comprovação documental.

Art. 139. As instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio devem certificar-se da qualificação de seus clientes, mediante a realização, entre outras providências julgadas pertinentes, da sua identificação, das avaliações de desempenho, de procedimentos comerciais e de capacidade financeira, devendo organizar e manter atualizados:

I - Ficha cadastral, na forma e pelo prazo estabelecidos pela regulamentação sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 1998, também exigível para a atividade de corretagem de operação de câmbio; e

II - Documentos comprobatórios em meio físico ou eletrônico, observado que neste caso seja permitida ao Banco Central do Brasil a verificação do arquivo de forma imediata e sem ônus.”

223. Ao se contrapor em relação a tal fundamentação, os autores fazem referência aos clientes analisados na inspeção (VE) que culminou na aplicação do Termo de Comparecimento, informando que diminuiu a quantidade de operações celebradas com a maioria deles em 2015, e argumentando que essa diminuição se deve ao “*aprimoramento dos procedimentos atinentes aos controles internos*”.

224. Tal diminuição não pressupõe, porém, que os controles da Corretora tenham melhorado, e sim que a TOV tão somente optou por não mais negociar com tais clientes. Com efeito, cumpre destacar que a descontinuação das operações com empresas sem capacidade financeira e sem desempenho comercial compatível com os valores movimentados ocorreu imediatamente após a lavratura do Termo de Comparecimento, em dezembro de 2014, antes mesmo da alegada implantação de controles internos ao longo de 2015.

225. Reitere-se, como já exposto, que a melhoria dos procedimentos da Corretora não restou evidenciada na ICR realizada no segundo semestre de 2015.

226. Muito embora, a parte autora tenha afirmado no parágrafo 166 que “**a Corretora TOV comunicou ao COAF todas as situações atípicas constatadas em 55 (cinquenta e cinco) contratações realizadas por clientes listados no Voto 4/2016 — BCB**”, a Supervisão verificou que diversas comunicações ao COAF haviam sido realizadas pela TOV com valores muito inferiores aos efetivamente movimentados pelos clientes, e também que diversas comunicações apresentavam como Informações Adicionais apenas a expressão “*Comunicação conforme deliberação da Diretoria*”, o que as tornou insuficientes e inócuas.

227. Tais fatos foram informados à Corretora no Termo de Comparecimento Ofício 18948/2014-BCB/Decon (doc. 9). Somente após tal notificação, a corretora efetuou, em 30 de dezembro de 2014, a correção de informações dessas comunicações junto ao COAF.

228. Além disso, a corretora efetuou a maioria das comunicações ao COAF somente após a data da primeira Requisição de informações do BCB, em 20.9.2013, possivelmente motivada por questionamentos da Supervisão sobre os clientes mencionados na requisição, caracterizando a extemporaneidade de tais comunicações (cf. doc. 26).

229. **Quanto à alegação de monitoramento “em tempo real” pelo Banco Central, cabe explicitar que, o BCB tem a atribuição de monitorar o mercado de câmbio e supervisionar os agentes autorizados a operar em câmbio, que compreendem, entre outros, bancos e corretoras de câmbio e de títulos e valores mobiliários.**

230. O acompanhamento das operações de câmbio pelo BCB é realizado através do **Sistema Câmbio**, cujo recebimento das informações é efetuado sob duas formas de periodicidade:

- a) diária – mensageria, sistemática de troca de mensagens entre o Sistema Câmbio e os sistemas dos agentes autorizados a operar em câmbio; e
- b) mensal – utilizada para as operações de câmbio de até USD 3.000,00, ou seu equivalente em outras moedas, cursadas no mercado primário, relativas a transferências unilaterais e viagens internacionais, em relação às quais é facultado o uso da sistemática de envio mensal de informações mediante transmissão de arquivo, realizada até o dia dez de cada mês, via internet; essa sistemática é de utilização obrigatória para as operações de câmbio cursadas por correspondentes no País conveniados.

231. Destarte, o monitoramento de câmbio não ocorre em tempo real, haja vista o elevado número de mensagens – média diária de 67 mil. Ressaltamos que, em tempo real, as mensagens estão sujeitas a críticas automáticas do sistema, focadas exclusivamente na formatação dos dados e na consistência das informações em relação às regras de negócio.

232. O monitoramento microprudencial de câmbio, com foco na ES (agente autorizado a operar no mercado), pode resultar em sinalizações à Supervisão Direta no atendimento da programação

de supervisão, na ocorrência de denúncia ou quando constatados desvios de comportamento, atipicidade nas operações de câmbio ou indícios de risco. A dinâmica do monitoramento também pode mudar em função de novos recursos de tecnologia, de inteligência e de novos fatos que cheguem ao conhecimento da supervisão ou mesmo do próprio comportamento do mercado, valendo-se muitas vezes de observações agregadas do comportamento da ES. Assim, registros não identificados como irregulares num momento poderão ser identificados como tal *a posteriori*, tendo como motivação a verificação de qualquer dos fatores acima citados.

233. É de se ressaltar que o BCB não recebe informações sobre dados cadastrais dos clientes, mas tão somente relativas às operações de câmbio. Os dados cadastrais devem ser coletados e guardados pelos agentes do mercado de câmbio, sendo armazenados em sistemas cadastrais específicos.

• DAS OPERAÇÕES DE CÂMBIO MANUAL (TURISMO)

234. Em patente descaso com o dever de probidade processual, a parte autora faz ilações inverídicas no sentido de que “*desde a fundação da Corretora até sua abrupta liquidação, nunca houve qualquer tipo de menção por parte do Banco Central a respeito de operações realizadas pela Corretora nas atividades de Câmbio Manual (Turismo).*”

235. Em seguida, aduz que embora não tenha sido notificada anteriormente pelo BCB sobre a existência de operações de câmbio manual irregulares, teria sido incluído, nos parágrafos 34 a 38 do Voto, a menção a operações de câmbio manual que abarcaram o período de dezembro de 2012 a janeiro de 2015.

236. Cumpre observar, que tanto o Termo de Comparecimento quanto o PAP (Pt 1501604200, de 6.4.2015) de fato não abordaram questões relacionadas a câmbio manual, mas trataram de questões cadastrais e de operações de pagamento de importações e fretes, além de aspectos relacionados à PLD/FT.

237. No entanto, a tese apresentada, além de não contestar as graves irregularidades observadas nessas operações, não considera elementos previstos normativamente que devem ser analisados e considerados de maneira sistemática.

238. Em primeiro lugar, a aludida dispensa à exigência de obtenção de informações cadastrais dos clientes, prevista no final do parágrafo único do art. 3º da Circular nº 3.461, de 2009, vem acompanhada de inequívoca ressalva à necessidade de cumprimento do disposto nos demais artigos da mencionada circular (ressalva omitida no parágrafo 199 da inicial).

239. Nesse sentido, a Instituição deveria adotar procedimentos compatíveis visando não só a obtenção de informações cadastrais de seus clientes, como alegado, mas, também, atender, obrigatoriamente ao art. 1º, § 2º, Inciso I, da Circular nº 3.461, de 2009, que dispõe, claramente, no sentido de que os procedimentos implantados pelas instituições devem incluir medidas prévias e expressamente estabelecidas que permitam, não somente obter, mas confirmar as informações cadastrais dos clientes (providência não apontada na inicial).

240. Além disso, tais procedimentos devem estar previamente e expressamente estabelecidos, fato, também, não observado, uma vez que, mesmo os procedimentos insuficientes adotados, em tese, pela Corretora, conforme afirmado no item 203, teriam sido formalizados apenas em 2015, por meio do documento CAD-2015.

241. Reforça esse entendimento o disposto nos arts. 18 e 137 da Circular nº 3.691, de 2013 que determina que os agentes autorizados a operar no mercado de câmbio devem observar as regras para a perfeita identificação dos seus clientes, enfatizando que em operações no mercado de câmbio até USD 3.000,00 ou equivalente em moeda estrangeira, são dispensadas a apresentação de

documentação referente aos negócios jurídicos subjacentes e a guarda de cópia de documento de identificação do cliente, sem prejuízo do dever de identificá-lo.

242. A ICR realizada com dados de junho de 2015 registrou, especificamente, no que se refere à adequação dos critérios de classificação de clientes permanentes ou eventuais da corretora (IA 26), que:

- a) “A TOV CCTVM declarou, em resposta à questão 8 do Frid - ES 874, possuir critérios para classificação de clientes como permanentes ou eventuais. No entanto, tais critérios não estão descritos no documento “Processos e Controles PLD”, conforme alega a TOV”;
- b) Em conclusão: *“tendo em vista que a TOV não possui procedimentos descritos em manuais abordando os critérios de classificação de clientes como permanentes ou eventuais para operações de câmbio turismo, e que, dentre os critérios declarados no Frid, não existe classificação para os clientes cadastrados no sistema de Câmbio Turismo, considerou-se que os procedimentos adotados pela TOV para classificação de seus clientes como permanentes ou eventuais são deficientes e estão em desacordo com a norma”.*

243. Diante do exposto, tendo em vista a quantidade e o valor das operações de câmbio manual com evidências inequívocas de fraude na identificação do cliente (vide parágrafos 37-41 retro), conclui-se que a TOV não instituiu procedimentos efetivos no sentido de identificar as contrapartes das operações arroladas no Voto n. 4/2016, parágrafos 34 a 38, de forma a evitar o curso de operações ilegítimas, diante do fato de que foram realizadas, de maneira excessivamente concentrada (USD 70,0 milhões aproximadamente), conforme documentos acostados ao doc. 27 anexo.

- a) 5.264 operações realizadas em dois meses, entre outubro e novembro de 2012, **valendo-se de CPFs, constantes de uma única lista pública de pessoas inscritas no “Programa Habitacional de Interesse Social do Governo do Distrito Federal**, instituído pela Lei nº 3.877, de 2006, no qual se inclui o Projeto Jardins Mangueiral”, divulgada no Diário Oficial do Distrito Federal de 13.10.2009;
- b) 2.661 operações realizadas em dezembro de 2012, 11.961 operações realizadas em janeiro de 2013, 5.341 operações realizadas entre outubro e dezembro de 2014 e 107 operações realizada em janeiro 2015, valendo-se de **CPFs constantes de uma única lista pública de pessoas aprovadas em concurso público** para provimento de cargos do Quadro de Profissionais de Saúde do Estado do Tocantins, cujo resultado foi divulgado no Diário Oficial daquele Estado, em 25 de janeiro de 2010;
- c) **143 operações com contrapartes falecidas** na data da suposta contratação, entre 2012 e 2014;
- d) milhares de operações com a reutilização de conjuntos de CPFs inseridos em contratos de câmbio registrados em janeiro de 2013 em supostas operações realizadas, preponderantemente, entre outubro e dezembro de 2014

244. Por fim, o fato de a TOV não ter sido interpelada, anteriormente, sobre a existência de operações com essas características, nem, naquela oportunidade, de terem sido levadas ao Processo Administrativo e ao Termo de Comparecimento, não representa óbice às ações e atividades contínuas de fiscalização, não impedindo que, quando confirmadas a relevância e a correlação com as demais irregularidades, sejam consideradas pela administração para tomada de suas decisões. Destaque-se que em nenhum momento a corretora contesta o fato de que as referidas operações de

câmbio manual, eivadas de graves irregularidades, foram efetivamente realizadas entre dezembro de 2012 e janeiro 2015 sem a observância das regras para a perfeita identificação dos compradores de moeda estrangeira envolvidos nessas transações e, conseqüentemente, sem assegurar a legalidade dessas operações cambiais, fato incontroverso haja vista a gama de evidências que denotam a simulação de operações de câmbio.

245. Assim, por tudo que já foi minuciosamente exarado, não é sequer razoável a tentativa de a reclamante vincular o Termo de Comparecimento com o Voto de liquidação (Voto n. 4/2016, doc. 2), como se o fato de a supervisão determinar à entidade a adequação de seus procedimentos e a correção de suas falhas fosse, de *per si*, um impeditivo para propositura da liquidação extrajudicial.

246. Não é demais repisar que as infraestruturas do mercado financeiro desempenham um papel fundamental para o sistema financeiro e a economia de uma forma geral. Seu funcionamento adequado é essencial para a estabilidade financeira e condição necessária para salvaguardar os canais de transmissão da política monetária. Nesse sentido, qualquer infraestrutura de mercado financeiro no Brasil, para funcionar, está sujeito à autorização e à vigilância do BCB, não merecendo prosperar as razões da parte autora no sentido de afastar a regular atuação desta Autarquia.

247. Verifica-se, portanto, que restaram devidamente comprovados e delineados os motivos que determinaram a liquidação da Corretora TOV, postos no Voto n. 4/2016, de 6 de janeiro de 2015, ante a grave violação das normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição, bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil.

VI. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PARA CARACTERIZAR A RESPONSABILIDADE CIVIL DO BANCO CENTRAL

248. Aduzem os autores estar caracterizada a responsabilidade civil do Banco Central em razão da decretação da liquidação extrajudicial da TOV corretora, razão pela qual requerem indenização por supostos danos morais e materiais.

249. Quanto a esse pedido, oportuno rememorar que na linha da preliminar anteriormente arguida, **enquanto não encerrado o procedimento de liquidação extrajudicial, nos termos do art. 45 da Lei n.º 6.024/74, os sócios não têm legítimo interesse jurídico para promover ação de indenização contra o Banco Central. É que não se pode falar em prejuízo antes de se apurar o ativo e o passivo no processo de liquidação extrajudicial.**

250. Daí decorre o fato de que o dano, pressuposto mais básico de qualquer demanda indenizatória, não restou claramente alegado e delineado na exordial, o que impede, inclusive, que o réu possa exercer razoavelmente seu direito de defesa (art. 341 do CPC).

251. Cumpre consignar que nos termos do art. 319, III, do CPC, cumpre ao autor de uma demanda de responsabilidade civil narrar precisamente já na exordial os danos causados pelo réu e não relegar sua caracterização para eventual instrução probatória. Não lhe basta narrar supostas ilicitudes, esquecendo-se do dano. Na verdade, relegar a caracterização dos danos a futura instrução probatória consiste na confissão do próprio autor de que não tem nenhum elemento para asseverar a ocorrência de prejuízo.

252. Esse fato evidencia, como já se assentou, a mutabilidade inerente a um processo de liquidação extrajudicial em andamento, em que atos são praticados e, por vezes, revistos. O objetivo da liquidação extrajudicial é, via de regra, minimizar os prejuízos já configurados que, a despeito da fiscalização e imposição das normas legais, podem vir a ocorrer, como em qualquer outra atividade de mercado, uma vez que o risco é inerente às operações praticadas.

253. Nesse contexto, a procedência do pedido, tal como posto e fundamentado – incerto e indeterminado – pelo autor, levará irremediavelmente à prolação de sentença desprovida da certeza exigida pelo art. 492, parágrafo único, do CPC, ou então a uma infundável confusão processual.

254. A sentença de mérito prolatada em ação de responsabilidade civil, na qual o dano alegado é futuro e incerto, pelo simples fato de sua existência estar sujeita ao término do processo de liquidação extrajudicial, não é senão uma sentença condicional. A respeito do tema, vale trazer a colação precedente do STJ em que a repelida sentença condicional é tratada de forma clara:

“PROCESSO CIVIL. RELAÇÃO JURÍDICA CONDICIONAL. POSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DO MÉRITO. SENTENÇA CONDICIONAL. INADMISSIBILIDADE. DOCTRINA. ART. 460, PARÁGRAFO ÚNICO, CPC. RECURSO PROVIDO.

I - Ao solver a controvérsia e pôr fim à lide, o provimento do juiz deve ser certo, ou seja, não pode deixar dúvidas quanto à composição do litígio, nem pode condicionar a procedência ou a improcedência do pedido a evento futuro e incerto. Ao contrário, deve declarar a existência ou não do direito da parte, ou condená-la a uma prestação, deferindo-lhe ou não a pretensão.

II - A sentença condicional mostra-se incompatível com a própria função estatal de dirimir conflitos, consubstanciada no exercício da jurisdição.

III - Diferentemente da ‘sentença condicional’ (ou ‘com reservas’, como preferem Pontes de Miranda e Moacyr Amaral Santos), a que decide relação jurídica de direito material, pendente de condição, vem admitida no Código de Processo Civil (art. 460, parágrafo único).

IV - Na espécie, é possível declarar-se a existência ou não do direito de percepção de honorários, em ação de rito ordinário, e deixar a apuração do montante para a liquidação da sentença, quando se exigir a verificação da condição contratada, como pressuposto para a execução.”

(REsp 164110/SP, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, julgado em 21.3.2000, DJ 8.5.2000, p. 96) (destacou-se).

255. Assim, no caso concreto, a **falta de aferição objetiva do dano** não se trata apenas de ausência de pressuposto para execução do julgado, mas antes de **ausência de pressuposto para a própria prolação da sentença**, razão pela qual não pode consistir fundamento para embasar o pedido de responsabilização desta Autarquia.

256. Ademais, condição essencial à caracterização da responsabilidade objetiva pretendida pelos autores seria a comprovação de conduta ilícita perpetrada pelo Banco Central, o que, de fato, não restou demonstrado. Ao contrário, a leitura dos documentos acostados aos autos revela que o Banco Central logrou justificar de forma detalhada a situação e as irregularidades nas quais incidiram a TOV corretora e que motivaram a decretação da sua liquidação extrajudicial.

257. Não é demais repisar que a atuação desta Autarquia encontra-se amparada por amplo arcabouço normativo. A Constituição lhe outorga competência para a instrumentalização da política monetária (CF, art. 164). No plano infraconstitucional, a Lei n. 4.595, de 1964 regulamenta esta competência e a Lei n. 6.024, de 1974 autoriza sua atuação no processo de liquidação extrajudicial, que, *in casu*, deu-se nos estritos termos dos artigos 15, I, “b” e 52 deste diploma normativo.

258. Cabe lembrar que a decretação do regime especial considerou a grave violação das normas que disciplinam a atividade da instituição, tendo restado sobejamente demonstrada a ocorrência de infração aos normativos que regem a atividade desempenhada pela corretora TOV que, diante da verificada reincidência e dos resultados nocivos, caracterizam graves violações, tanto às determinações da Lei nº 9.613, de 1998, quanto às disposições das Circulares nº 3.461, de 24 de julho de 2009, e 3.691, de 16 de dezembro de 2013.

259. Desse modo, não tendo decretado, de forma imotivada e temerária o regime especial, não há que se falar em ilegalidade na realização do procedimento de liquidação extrajudicial que pudesse amparar a pretensão autoral.

260. Ao contrário, na linha da jurisprudência pátria, “a obrigação de proceder à liquidação extrajudicial de instituições financeiras encontra-se prevista no art. 15 e seguintes da Lei 6.024/1974, assim, o BACEN agiu dentro de seu estrito dever legal, não havendo que se falar em dever de indenizar.” (TRF1, AC 0009489-74.2002.4.01.3800 / MG, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Quinta Turma, e-DJF1 p.261 de 26/02/2010).

261. Cabe considerar que se houver algum dano ao “valor de mercado da Corretora”, bem como a sua “honra objetiva”, este se deu em razão de **culpa exclusiva dos demandantes**, dado que, conforme comprovado, a TOV valeu-se de sua condição de instituição integrante do SFN para, reiteradamente, dar curso a operações ilegítimas e atípicas do ponto de vista das normas cambiais do País e da Lei nº 9.613, de 1998, desvirtuando a finalidade para a qual foi originalmente autorizada a funcionar pelo BCB. Ademais, mesmo depois de instados a se adequar à legislação em vigor, os autores permaneceram deixando adotar as medidas previstas na regulamentação vigente com vistas a evitar remessas irregulares de recursos para o exterior e a prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

262. Nesse contexto, também não resta caracterizado o nexo de causalidade entre os prejuízos que os autores alegam ter sofrido e a atuação desta Autarquia, na medida em que o ato praticado pelo Banco Central encontra respaldo no ordenamento jurídico e, repise-se, na grave situação fática encontrada durante a fiscalização.

263. Por fim, não se deve sequer conhecer do pedido referente ao dano moral, uma vez que, além de ser diretamente relacionado à existência de nexo causal e conduta ilícita – situações que não se observam em relação ao BCB, pelo acima exposto –, representam antes de mais nada tentativa da parte em obter enriquecimento sem causa, dado que não conseguiu apontar minimamente, através de suas razões, em que medida tal dano teria ocorrido, ou em que condições.

264. No tocante ao pedido de os lucros cessantes, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou em caso idêntico, *verbis*:

“Responsabilidade Civil – Processual – Indenização – Lucro Cessante (C. Civil, art. 1.059) – Razoabilidade – Momento da Demonstração (CPC, art. 461) – Processo de Conhecimento.

1 – **Decisão que denega ressarcimento por lucros cessantes, entendendo que em se tratando de negócios arriscados, é impossível afirmar-se a existência de lucros abortados. Tal decisão afina-se com o preceito contido no art. 1.059 do Código Civil. (...)** (REsp 38.465-6/DF. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros – DJ de 20/6/94 – g.n., destacou-se)

265. A identidade dos casos confrontados é evidente, mormente quando se observa o voto do ilustre Relator do aludido v. acórdão do STJ, Min. Humberto Gomes de Barros:

“Tal parcela (lucros cessantes), chamada doutrinariamente de dano indireto, ocorre quando o prejuízo se verifica como consequência, por ter o prejudicado ficado temporariamente privado do uso do bem atingido (Orlando Gomes, Obrigações, Forense, 1ª ed., 1961).

A indenização há de ser total, mas não pode ir além dos prejuízos efetivamente sofridos em consequência do ato ilícito, exigindo-se uma adequação expressa dos efeitos à causa.

Sendo certo que a litigante, ora recorrente, operava com os valores que vieram a perder-se em mercado de risco, altamente especulativo e instável, pode-se afirmar que os investimentos por ela

feitos no Mercado de Capital tinham lucro atrelado ao desempenho das empresas imobiliárias nas quais investia.

Assim, os lucros passíveis de cálculo são meramente hipotéticos, não se justificando, por isso mesmo, a sua inclusão, quando se busca a recomposição real e seguramente dimensionável.

É de se perceber que o v. acórdão jamais negou vigência ao art. 1.059 do Código Civil.

A negativa de indenização por lucros cessantes ocorreu porque o Tribunal entendeu que – no ambiente de pleno risco em que se desenvolvem os negócios da recorrente – não seria razoável presumir que, à falta de numerário, a Recorrente deixou de auferir lucros.”

266. Não se está, portanto, diante de caso de responsabilidade estatal indenizatória, devendo ser julgado totalmente improcedente o pedido esposado pelo autor. E ainda que estivesse, descabido o pedido de lucros cessantes, nos termos da jurisprudência supracitada.

VII. CONCLUSÃO

267. Ante o exposto, o Banco Central requer seja reconhecida a ausência de interesse de agir relacionada ao pedido incerto e indeterminado, extinguindo-se o processo, sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, IV, do CPC.

268. Alternativamente, o Banco Central requer a extinção desta demanda, sem resolução do mérito, ante a falta de interesse de agir dos autores enquanto perdurar o regime de liquidação extrajudicial, nos termos do art. 18, “a”, da Lei nº 6.024/74 e da jurisprudência pacificada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça a respeito desse tema processual.

269. Caso sejam superadas as preliminares, seja julgado improcedente o pedido, haja vista a perfeição e legalidade do Ato administrativo que decretou a liquidação extrajudicial da TOV Corretora, consubstanciado no Ato do Presidente n. 1.318, de 7 de janeiro de 2016, bem como ante a ausência de pressupostos para a configuração do dever de indenizar, resolvendo-se o mérito do processo nos termos do art. 487, I, do CPC.

Por fim, requer-se a produção de todas as provas em direito admitidas e a condenação dos autores em custas e honorários advocatícios nos termos do artigo 85 do CPC.

Brasília, 07 de julho de 2016.

LUCIANA LIMA ROCHA

Procuradora do Banco Central

Procuradoria-Regional do Banco Central no Distrito Federal (PR1DF)

OAB/DF 25.743

ÉRITON BITTENCOURT DE OLIVEIRA ROZENDO

Procurador-Chefe

Procuradoria-Regional do Banco Central no Distrito Federal (PR1DF)

OAB/DF 20.033