



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Memorando nº 208/2015-CVM/SMI/GME

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 2015.

De: GME

Para: SMI

**Assunto: Aplicação de multas cominatórias às cooperativas de crédito pelo não envio da Declaração Eletrônica de Conformidade - Processo SEI nº 19957.003435/2015-20**

Senhor Superintendente

1. Trata este processo de consulta, que se pretende formular ao Colegiado da CVM, a respeito da aplicação de multas cominatórias às cooperativas de crédito e outras entidades previstas na Instrução CVM nº 424/2005, pelo não envio do documento Declaração Eletrônica de Conformidade ("DEC") previsto na Instrução CVM nº 510/2011.

### A) CONTEXTO

2. Como sabido, o artigo 4º da Resolução CMN nº 3.309, de 31 de agosto de 2005, ao alterar o art. 23 do Regulamento anexo à Resolução 3.106, de 25 de junho de 2003, autorizou as cooperativas de crédito à "distribuição de cotas de fundos de investimento abertos, observadas as regulamentações do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, nas respectivas áreas de competência".

3. De igual forma, também estabeleceu o artigo 2º, I, da Resolução CMN nº 3.261, de 28 de janeiro de 2005, que "os bancos comerciais, os bancos múltiplos sem carteira de investimento e a Caixa Econômica Federal... ficam... autorizadas a atuar" na distribuição de cotas de fundos de investimento aberto.

4. Assim, para a regulamentação dessa permissão e viabilizar a distribuição de cotas de fundos de investimento aberto por tais entidades, a CVM então editou a Instrução CVM nº 424/2005, que, dentre outras matérias, impôs a exigência de que, para o exercício de tal atividade, essas instituições "deverão solicitar o seu cadastramento na Comissão de Valores Mobiliários – CVM".

5. Tal cadastramento de fato se mostrava imperioso à época, se considerada a arquitetura do sistema CVMWeb então recentemente disponibilizada aos administradores de fundos de investimento. Isso porque os prestadores de serviço dos fundos - inclusive os distribuidores de suas cotas - apenas podem ser informados naquele sistema a partir de listas cadastrais mantidas e atualizadas pela CVM: uma forma pensada na época, dentre outras razões, para garantir que apenas instituições elegíveis e previamente autorizadas prestassem os serviços para os quais eram indicadas naquele sistema em relação a um determinado fundo.

6. De toda forma, após a edição dessa norma diversas instituições solicitaram seu cadastramento na CVM. A tabela a seguir demonstra a evolução desse cadastro ao longo dos anos, com quantidade de pedidos de registro efetuados a cada ciclo de 3 anos desde 2005, e ainda em 2014, conforme indicado a seguir:

Tipos de participantes	2005 a 2007	2008 a 2010	2011 a 2013	2014	Qt. fim de 2014
Cooperativas de crédito	184	31	38	5	246
Bancos Comerciais	9	0	0	0	6
Bancos Múltiplos sem Carteira de Investimento	9	1	4	1	11
Caixas Econômicas	0	0	0	0	1

Fonte: Rel. Cadastro

7. Chama especial atenção a evolução cadastral das cooperativas de crédito, que destoou em grande medida daquela verificada para os outros tipos de instituições financeiras previstas na Instrução CVM nº 424/2005. Tal discrepância ocorreu, na avaliação desta área técnica e de acordo com o exposto em diversas reuniões e contatos com as cooperativas de crédito, em função dos seguintes fatores:

(i) O modelo de negócios dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos sem carteira de investimento não prevê, como já seria mesmo de se esperar, o envolvimento com valores mobiliários de qualquer espécie, inclusive cotas de fundos de investimento. Ainda, em outros casos onde tal envolvimento se mostrou desejável, tais bancos muitas vezes se valeram da condição de integrantes de conglomerados financeiros para viabilizar a distribuição de tais cotas de fundos por meio das outras pessoas jurídicas, componentes de seu conglomerado, que já gozavam da prerrogativa de integrantes do sistema de distribuição de valores mobiliários.

(ii) Já a Caixa Econômica Federal, por seu turno, representa uma instituição *sui generis*, sabidamente única em sua categoria e características no cenário do Sistema Financeiro Nacional.

(iii) As cooperativas de crédito, nesse contexto, pelo fato de não pertencerem a conglomerados financeiros quaisquer, não conviviam com a possibilidade utilizada por muitos dos bancos abarcados pela Instrução CVM nº 424/2005. De outro lado, elas contavam com particular capilaridade no alcance de típicos usuários de serviços financeiros (como são os cooperados a elas associados), além de estarem usualmente vinculados a centrais cooperativas que por sua vez contavam com (a) entidades ligadas que administram e distribuem fundos de investimento no mercado, ou então (b) contato com grandes administradores de fundos que viam nessa capilaridade um canal alternativo para a distribuição de seus produtos.

8. Para melhor esclarecimento desse contexto, parece necessário destacar, antes de tudo, os diferentes tipos de cooperativas de crédito existentes hoje no mercado brasileiro, pois, nos termos do artigo 6º da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 (marco legal desse tipo de instituição financeira), elas podem ser (a) singulares (ou de 1º grau), quando destinadas a prestar serviços diretamente a seus associados; (b) centrais e federações (ou de 2º grau), constituídas por cooperativas singulares e que objetivam organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, integrando e orientando suas atividades, bem como facilitando a utilização recíproca dos serviços; e (c) confederações de cooperativas (ou de 3º grau), constituídas por centrais e federações de cooperativas e que têm por objetivo orientar e coordenar as atividades das filiadas, nos casos em que o vulto dos empreendimentos transcender o âmbito de capacidade ou conveniência de atuação das centrais ou federações.

9. As cooperativas de crédito singulares podem ser formadas por uma associação autônoma de pessoas físicas ou jurídicas que pretendem se unir voluntariamente com esse propósito, sejam eles integrantes de uma determinada profissão, atividade ou mesmo uma empresa específica; sejam eles de segmentos ou tipos de atuação econômica específica (por exemplo, microempresários ou microempreendedores), sejam ainda de regiões geográficas delimitadas. Além disso, existem cooperativas de crédito de livre admissão de associados, nas quais coexistem grupos de associados de diversas origens e atividades econômicas.

10. São essas cooperativas de crédito singulares as que se encontram, atualmente e como regra geral, cadastradas na CVM. Vale ainda ressaltar, nesse contexto, que tal cadastramento apenas ocorre - sem exceções - mediante pedido específico e formal, por escrito, formulado pela cooperativa de crédito interessada à CVM.

#### B) HISTÓRICO DE APLICAÇÃO DAS MULTAS COMINATÓRIAS PELO NÃO ENVIO DA DEC DE 2014

11. Como de praxe, antes da emissão das multas cominatórias pelo não envio do documento DEC para o exercício de competência de 2014, esta área técnica realizou levantamento específico com o objetivo de verificar a existência de circunstâncias atípicas que pudessem sugerir a adoção de medidas preliminares, preventivas ou preparadoras à emissão das multas. Naturalmente, como se trata essa de uma obrigação periódica de natureza cadastral, foi nesse aspecto que tal levantamento focou seus esforços. As principais conclusões decorrentes desse estudo foram:

(i) O quantitativo de cooperativas de crédito singulares cadastradas na CVM subia de forma consistente ao longo dos anos, em proporção atípica tanto em relação ao crescimento verificado desse mercado, quanto em relação ao mercado de fundos de investimento.

(ii) O número de pedidos de cancelamento apresentados à CVM não se mostrava condizente com o quantitativo de cooperativas registradas. Em alguns anos, como por exemplo em 2006, 129 cooperativas pediram seu cadastramento, enquanto apenas 1 solicitou seu cancelamento, o que nos pareceu um comportamento distante do que seria esperado de um cadastro de participantes na CVM.

(iii) Muitas cooperativas de crédito possuíam cadastros antigos, e ora já não exerciam a atividade há diversos anos, ora nem mesmo chegaram a exercer a atividade (fato esse que pode ser verificado por meio de consulta ao cadastro de fundos de investimento, dado que, uma vez atuantes, tais cooperativas são cadastradas como distribuidores de cotas desses fundos via CVMWeb).

(iv) As cooperativas de crédito singulares estavam vinculadas, como regra geral, a 3 centrais cooperativas específicas: UNICRED, SICOOB e SICREDI.

12. Em função do exposto, surgiu a suspeita de que muitas cooperativas possuíssem esse cadastro (vale repisar, destinado unicamente à viabilização de sua contratação como distribuidor de cotas de fundos de investimento abertos) sem que ainda tivessem a necessidade de detê-lo.

13. Assim, a Gerência de Estrutura de Mercado e Sistemas Eletrônicos iniciou um processo prévio de confirmação da validade e conveniência desse cadastro para tais entidades. Tal processo, dados seus objetivos e pressupostos, foi direcionado às cooperativas de crédito que não estivessem exercendo a atividade no momento, posto que, em caso diverso, a necessidade do cadastro na CVM seria, por óbvio, incontestável.

14. Tal processo de confirmação, realizado já em junho de 2015, envolveu o envio de ofício específico direcionado ao endereço de correspondência dessas cooperativas de crédito. Como, para muitas delas, o cadastro era muito antigo e não havia sido objeto de alteração há bastante tempo, também entramos em contato com as Centrais Cooperativas para que essas, no âmbito de sua atuação, também procurassem contato direto com as cooperativas singulares a ela vinculadas, com o objetivo de relembrar a existência do cadastro na CVM, e a necessidade de confirmar a atualização de seus dados cadastrais,

15. O processo de confirmação, que foi concomitante com o próprio processo de cobrança também do documento DEC de 2015, envolveu também o envio do e-mail de alerta prévio previsto no artigo 3º da Instrução CVM Nº 452/07, que foi direcionado, naquele momento, não apenas ao endereço eletrônico do responsável pela cooperativa no cadastro (como previsto no artigo 3º da Instrução CVM nº 452/07), mas sim, a todos aqueles constantes no cadastro da CVM (a saber, o e-mail da pessoa jurídica, e os e-mails de todos os responsáveis, a qualquer título, pelo cadastro dessa cooperativa na CVM).

16. Como resultado desse esforço, o cadastro de um total de 42 cooperativas de crédito foi cancelado (17% do total de cooperativas cadastradas até então). Em relação às multas cominatórias, de uma previsão inicial de mais de 100 multas que seriam emitidas inicialmente, acabamos por emitir, diante do novo cenário, um montante total de 64 multas cominatórias (26% do total de cooperativas cadastradas).

17. Ainda em relação às multas cominatórias emitidas, informamos que foram protocolados um total de 30 recursos, dos quais, 11 já foram considerados procedentes pela Superintendência de Relações com o Mercado e Intermediários ("SMI"), o que gerou o cancelamento das respectivas multas a que faziam referência. O restante, correspondente à quantidade de 19 multas, ora estão em análise ou foram submetidas à avaliação do Colegiado da CVM, por meio de processos e memorandos específicos e individualizados, para os quais defendemos a manutenção da multa aplicada.

#### C) CONSULTA AO COLEGIADO

18. De início, parece a esta área técnica que, dadas as circunstâncias relatadas acima, não se encontre um espaço favorável ao cancelamento das multas cominatórias emitidas pelo não envio do documento DEC referente ao exercício de 2014, nem mesmo para aquelas cooperativas

que alegaram não estar exercendo a atividade. Isso não apenas pelo fato da norma não prever esse tipo de exceção, mas também, porque tais cooperativas foram notificadas (1) tanto em 2014 quanto à obrigatoriedade de envio desse documento e da aplicação de multa em caso de insistência pelo não envio; (2) quanto em 2015, no que se refere à conveniência e necessidade de manter seus cadastros na CVM.

19. Nesse sentido, também não custa observar que todas as cooperativas de crédito, uma vez cadastradas na CVM, são atualmente alertadas quanto às obrigações decorrentes desse cadastro, especialmente a de encaminhar, anualmente, a Declaração Eletrônica de Conformidade (segue anexo a este memorando exemplo recente da comunicação padrão realizada pela GME nesse sentido),

20. De toda forma, é bem verdade que o grau de relacionamento prático desse tipo de participante com a CVM se mostra bastante eventual e residual. Como evidência disso, identificamos, por exemplo, não ter havido ainda nenhuma reclamação de investidor que tenha chegado ao conhecimento da GME a respeito desse participante de mercado, tampouco já houve a necessidade e provocar a manifestação de qualquer cooperativa de crédito (por exemplo, envio de ofícios de exigência) ao longo desses já 10 anos de vigência da Instrução CVM nº 424/2005.

21. Outra questão bastante peculiar associada a esses participantes e que merece destaque é a não incidência da taxa de fiscalização da CVM, instituída pela Lei nº 7.940/89, a essas instituições (o que parece corroborar o envolvimento ao menos bastante limitado desses participantes com o que diz respeito às matérias sob competência da CVM).

22. Assim, na experiência vivenciada pela área técnica no contato com as cooperativas de crédito em razão do levantamento cadastral acima descrito e da cobrança das multas, ficou a percepção de que a dinâmica de cobrança de Declarações de Conformidade é bastante útil para garantir a consistência cadastral desses participantes, mas a aplicação de multas cominatórias dela decorrente poderia ser aprimorada, de forma a conferir um tratamento mais homogêneo, proporcional e adequado a esses participantes em função de sua forma de atuação peculiar.

23. Para tanto, a proposta que esta área técnica considera mais adequada consiste na adaptação da Instrução CVM nº 510/2011, de forma a prever na norma o tratamento conferido pela GME às cooperativas de crédito em 2015. Isso poderia ser feito, por exemplo, com a exclusão desses participantes da lista constante no Anexo I, acompanhada da inclusão de novo dispositivo, no corpo da Instrução, que possibilite à CVM o cancelamento (ou mesmo a suspensão) do cadastro das cooperativas de crédito em caso de não envio de 2 DEC's consecutivas, ainda que limitado aos que não exerçam a atividade, e sempre respeitada, em qualquer caso, a possibilidade de contraditório e ampla defesa por parte dos envolvidos.

24. Esse tratamento alternativo, na mesma medida em que confere uma abordagem menos onerosa e mais proporcional a esse segmento de mercado específico, também continuará garantindo a consistência cadastral das cooperativas de crédito (assim como dos bancos comerciais e múltiplos sem carteira de investimento), ma vez que aquelas não aderentes à obrigação constante da Instrução CVM nº 510/2011 passarão a não mais contar com seu cadastro na CVM.

25. Entendemos, inclusive, que o impacto sobre as atividades exercidas por esses participantes decorrentes de uma decisão de cancelamento (ou suspensão) de seus cadastros na CVM será, na verdade, bastante limitado. E não apenas em função das circunstâncias de sua atuação e porque tal cancelamento contaria com a prévia possibilidade de oitiva e manifestação do envolvido, mas também porque tal cadastro poderia ser obtido novamente pelo participante mediante a apresentação de novo pedido formulado nos termos da Instrução CVM nº 424/2005, pedido esse que é substancialmente simples e cujas análises não raro são concluídas em poucos dias úteis pela área técnica.

26. Isso sem contar que a própria dinâmica de retirada do cadastro do participante e a subsequente obtenção de um novo cadastro acabaria, também, por garantir à CVM o atingimento do mesmo objetivo perseguido pela Declaração de Conformidade: a manutenção de um cadastro atualizado do participante na Autarquia.

27. Propomos, de igual forma, que, se assim julgar conveniente o Colegiado, idêntico tratamento seja dado às demais instituições previstas na Instrução CVM nº 424/2005.

28. Em conclusão, propomos a submissão da presente consulta ao Colegiado da CVM, nos termos expostos. Propomos, ainda, que a sua relatoria seja conduzida por esta GME/SMI.

Atenciosamente,

Daniel Walter Maeda Bernardo

Gerente de Estrutura de Mercado e Sistemas Eletrônicos - GME

De acordo. Ao SGE, para submissão da consulta ao Colegiado, e com proposta de que sua relatoria seja conduzida por esta SMI/GME.

Waldir de Jesus Nobre

Superintendente de Relações com o Mercado e Intermediários - SMI



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Walter Maeda Bernardo, Gerente**, em 04/12/2015, às 10:47, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Waldir de Jesus Nobre, Superintendente**, em 04/12/2015, às 15:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.cvm.gov.br/conferir\\_autenticidade](https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade), informando o código verificador **0055998** e o código CRC **8A2DC783**.

*This document's authenticity can be verified by accessing [https://sei.cvm.gov.br/conferir\\_autenticidade](https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade), and typing the "Código Verificador" **0055998** and the "Código CRC" **8A2DC783**.*

---

---

Referência: Processo nº 19957.003435/2015-20

Documento SEI nº 0055998