



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM 16/2013

Reg. Col. nº 9675/2015

Acusados: Nilton Garcia de Araújo
José Manoel Joaquim
Gilberto Barreto da Costa Pereira
Roberto Villa Real Junior
Companhia Docas de Imbituba S.A.

Assunto: Apurar responsabilidade do acionista controlador e dos administradores da Companhia Docas de Imbituba S.A. por eventual favorecimento de outras sociedades na gestão da Companhia. Ausência do livro de atas de reunião da diretoria. Infração aos artigos 100, 153 e 117, §1º, “a”, da Lei nº 6.404/1976.

Diretor Relator: Henrique Machado

MANIFESTAÇÃO DE VOTO

1. Na sessão de julgamento realizada no dia 18.12.2018, solicitei vistas deste processo para melhor refletir acerca da responsabilização de companhia aberta por problemas relacionados aos livros sociais. No caso em tela, a Acusação¹ verificou que a CDI não possuía livro de atas das reuniões de diretoria, e acusou a própria Companhia de descumprir a exigência constante do artigo 100, VI, da Lei nº 6.404/1976. Acompanhando a posição da área técnica, o Relator votou pela condenação da Companhia à pena de multa.

2. Entendo que a Acusação logrou demonstrar a materialidade da infração no caso em tela. Divirjo, contudo, no tocante à autoria, por entender que, em situações como essa, a responsabilidade não deve recair sobre a companhia aberta, mas sim sobre seus administradores.

¹ Os termos iniciados em letra maiúscula utilizados neste voto e que não estiverem aqui definidos têm o significado que lhes foi atribuído no relatório elaborado pelo Diretor Relator.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

3. A tese acusatória, cabe reconhecer, é aderente a uma interpretação gramatical da Lei Societária. Com efeito, o artigo 100 da Lei nº 6.404/1976 tem como destinatário a companhia. Segundo o caput do referido dispositivo, “a companhia deve ter, além dos livros obrigatórios para qualquer comerciante” uma série de livros específicos, que constam dos sete incisos que o seguem, “revestidos das mesmas formalidades legais”.

4. Nessa mesma direção, é inegável que, em outras passagens, a Lei nº 6.404/1976 expressamente atribui à administração responsabilidade pela elaboração de documentos que, a rigor, são da companhia e não dos administradores. É o caso das demonstrações financeiras, cuja preparação cabe à diretoria (artigo 176, *caput*), mas que também devem ser analisadas pelo conselho fiscal, quando instalado (artigo 163, VI e VII), e, dentro de uma visão sistemática, pelo conselho de administração (artigo 142, III e IV).

5. No entanto, não me parece crível que a diferença entre o texto do artigo 100 e o das regras relativas às demonstrações financeiras decorra da vontade do legislador de criar regras distintas de responsabilidade. Mais ainda, entendo que tal interpretação conduz a um resultado insatisfatório.

6. No meu entender, o que explica a diferença acima assinalada foi a preocupação dos autores do anteprojeto de estabelecer um regime detalhado acerca da elaboração e conteúdo das demonstrações financeiras, enquanto não pareceu necessário – a meu ver, acertadamente – regar com a mesma minúcia os livros sociais.

7. A despeito disso, parece-me que uma leitura sistemática da Lei Societária nos leva exatamente à mesma conclusão quanto à responsabilidade pelos livros da companhia. É que a manutenção e a atualização dos livros sociais decorrem de um dever genérico atribuído pela Lei nº 6.404/1976 aos administradores de companhias: o de assegurar o seu regular funcionamento.

8. Reconhecendo a função executiva da diretoria – a quem cabe a gestão ordinária da companhia –, o artigo 144 da Lei determina que, no silêncio do estatuto e inexistindo deliberação do conselho de administração, compete a qualquer diretor a prática dos atos necessários ao seu funcionamento regular.

9. Nessa linha, ao elencar as competências do conselho de administração, o artigo 142 prescreve que cabe ao órgão colegiado fiscalizar a gestão dos diretores e examinar, a qualquer



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

tempo, os livros e papéis da companhia – o que me parece reforçar o argumento de que o dever de manter e atualizar os livros sociais é, de fato, um dever da administração, em regra da diretoria.²

10. Ressalto não estar aqui argumentando que a companhia aberta não deve, em certas situações, figurar no polo passivo de um processo administrativo sancionador. Essas situações não incluem, contudo, problemas relacionados à não elaboração ou entrega de informações periódicas ou eventuais, situações que habitualmente levam à instauração de novos processos sancionadores, ou dos livros societários, como no presente caso.

11. A questão que se coloca neste processo é, em última instância, a mesma que se apresenta nos processos sancionadores instaurados para apurar responsabilidade pela não elaboração ou entrega de informações periódicas e eventuais. Naqueles casos, há muito a CVM adota a política de não incluir as companhias emissoras no rol de acusados. Os processos sancionadores instaurados para apurar responsabilidade por infração ao artigo 100 são menos numerosos, mas também nesses casos a responsabilidade tem sido imputada aos administradores e não à companhia aberta³.

12. Essa opção me parece correta não apenas por decorrer de uma interpretação sistemática da Lei nº 6.404/1976, como por, pelo menos, dois outros motivos.

13. O primeiro deles é que penalizar a companhia é, em última instância, onerar os seus acionistas por falhas que, materialmente, prejudicam a base acionária e, genericamente, o público investidor.

14. O outro é que tal posição exige de responsabilidade aqueles que, em última instância, deveriam diligenciar para que a companhia cumprisse com as obrigações fixadas na legislação e nos normativos editados pela CVM: os seus administradores. Como se sabe, a finalidade precípua do regime administrativo sancionador é o desincentivo de condutas irregulares.⁴

² Nessa linha, o § 2º do artigo 158 prevê que “os administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles”.

³ Cf. PAS CVM nº RJ2017/905, Dir. Rel. Gustavo Gonzalez, j. em 11.12.2017; PAS CVM nº 19957.009255/2016-32, Dir. Rel. Gustavo Gonzalez, j. em 11.12.2017; PAS CVM nº SEI 19957.006239/2016-98, Dir. Rel. Pablo Renteria, j. em 19.06.2018; PAS CVM nº RJ2017/17, Dir. Rel. Pablo Renteria, j. em 19.06.2018; PAS CVM nº 19957.006974/2017-82, Dir. Rel. Gustavo Gonzalez, j. em 19.06.2018; PAS CVM nº 19957.006972/2017-93, Dir. Rel. Gustavo Gonzalez, j. em 19.06.2018.

⁴ É como leciona a doutrina: “Em síntese, é possível afirmar que: (a) o direito administrativo sancionador, como regra, busca a conformação da conduta dos particulares para evitar resultados contrários a objetivos de interesse público definidos no ordenamento jurídico. Ele opera, portanto, a partir de um olhar eminentemente prospectivo e conformativo, dissociado de um juízo de condenação moral”. VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil: Justificação. Interpretação e Aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 102. No mesmo



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686

www.cvm.gov.br

15. Assim, responsabilizar as companhias abertas acaba por, em certa medida, penalizar duas vezes os acionistas dessas companhias e falha em criar incentivos adequados para que os administradores diligenciem para que todos os documentos sociais sejam elaborados, mantidos e divulgados nos termos estabelecidos na lei e nas normas editadas pela CVM.⁵

16. Diante do exposto, voto pela absolvição da CDI da acusação de violação ao artigo 100 da Lei das S.A.

17. No tocante às demais infrações, acompanho o voto do Diretor Relator.

É como voto.

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 2019

Gustavo Machado Gonzalez

Diretor

sentido: “A sanção administrativa está baseada na premissa de que coibir atos ou omissões contrárias aos deveres de conduta impostos aos agentes do mercado contribuirá para o cumprimento daquelas normas, o que, por sua vez, presumidamente contribuirá para o funcionamento do mercado de valores mobiliários de maneira mais eficiente e adequada à proteção dos interesses dos investidores”. TRINDADE, Marcelo. “Processo Sancionador na CVM: Limites e Possibilidades”. In: VENANCIO FILHO, Alberto; LOBO, Carlos Augusto da Silveira; ROSMAN, Luiz Alberto Colonna (Org.) *Lei das S.A. em seus 40 anos*. Rio de Janeiro: Forense, p. 496.

⁵ Mesma orientação, vale dizer, de outros reguladores ao redor do mundo. Veja-se, a propósito, o mais recente relatório anual da *Division of Enforcement* da *US Securities and Exchange Commission* – SEC, que destaca a importância da responsabilização dos indivíduos por atos ilícitos praticados por meio da companhia para um regime eficiente de *enforcement*: “Principle 2: Focus on Individual Accountability: **Holding individuals accountable for wrongdoing is a key pillar of any strong enforcement program. Institutions act only through their employees, and holding culpable individuals responsible for wrongdoing is essential to achieving our goals of general and specific deterrence and protecting investors by removing bad actors from our markets.** The SEC’s actions over the past year illustrate the premium we place on establishing individual liability where appropriate. In FY 2018, the Commission charged individuals in more than 70% of the stand alone enforcement actions it brought. Those charged include individuals at the top of the corporate hierarchy, including numerous CEOs and CFOs, as well as accountants, auditors, and other gatekeepers.” Disponível em <https://www.sec.gov/files/enforcement-annual-report-2018.pdf>, acesso em 05.02.2019.