



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 Nº 06/2016

SEI nº 19957.002031/2016-08

Reg. Col. 1511/19

Acusados:

Almir Guilherme Barbassa
Antônio Palocci Filho
César Acosta Rech
Dilma Vana Rousef
Fábio Colletti Barbosa
Francisco Roberto de Albuquerque
Guido Mantega
Guilherme Oliveira Estrella
Jorge Gerdau Johannpeter
José Sérgio Gabrielli de Azevedo
Josué Christiano Gomes da Silva
Luciano Galvão Coutinho
Márcio Pereira Zimmermann
Marcus Pereira Aucélio
Maria das Graças da Silva Foster
Maria Lúcia de Oliveira Falcón
Marisete Fátima Dadald Pereira
Míriam Aparecida Belchior
Nelson Rocha Augusto
Nestor Cuñat Cerveró
Paulo José dos Reis Souza
Paulo Roberto Costa
Renato de Souza Duque
Sérgio Franklin Quintella
Silas Rondeau Cavalcante Silva
Sílvio Sinedino Pinheiro
Túlio Luiz Zamin

Assunto:

Apurar possível inobservância de deveres fiduciários dos administradores da Petrobras na construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Infrações aos artigos 153, 154, §2º, “c”, 155, e 163, I, da Lei nº 6.404/76.

Diretor Relator:

Henrique Machado

VOTO



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

I. BREVE RESUMO DAS ACUSAÇÕES

1. Conforme relatado, este processo foi instaurado pela SPS¹ para apurar a responsabilidade dos administradores da Petrobras por supostamente descumprirem seus deveres fiduciários nos procedimentos relativos à construção do COMPERJ.

2. Os diretores Paulo Roberto Costa e Renato Duque foram acusados de terem se beneficiado pessoalmente de seus cargos para obter vantagens pecuniárias indevidas de sociedades contratadas para realizar serviços de engenharia na Refinaria, em infração ao art. 154, §2º, “c”, da Lei nº 6.404/76 c/c art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/76².

3. Foram acusados também os diretores Almir Barbassa, Guilherme Estrella, Sérgio Gabrielli, Graça Foster, Renato Duque e Nestor Cerveró por terem faltado com o cuidado e a diligência esperados na aprovação de etapas do projeto de construção do COMPERJ, em infração ao art. 153 da Lei nº 6.404/76³.

4. Antônio Palocci, Dilma Rousseff, Guido Mantega, Fábio Barbosa, Francisco de Albuquerque, Jorge Gerdau, Luciano Coutinho, Márcio Zimmermann, Miriam Belchior, Josué Christiano da Silva, Sérgio Quintella, Sergio Gabrielli, Silas Rondeau, Sílvio Pinheiro, membros do conselho de administração da Petrobras, foram acusados de terem se omitido no estabelecimento de limites de alçada para a diretoria executiva da Petrobras, em infração ao art. 153 da Lei nº 6.404/76.

5. Os membros do conselho fiscal César Rech, Marcus Aucélio, Maria Lúcia Falcón, Marisete Pereira, Nelson Rocha, Paulo Souza e Túlio Zamin foram acusados por não terem constatado essa omissão do conselho de administração, em infração ao

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.

² Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa. (...)

§ 2º É vedado ao administrador: (...)

c) receber de terceiros, sem autorização estatutária ou da assembleia-geral, qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício de seu cargo.

Art. 155. O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado: (...)

³ Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.



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

dever de fiscalização dos atos praticados pelo referido órgão social, conforme prescreve o artigo 163, I, da Lei nº 6.404/76⁴.

II. PRELIMINARES

II.1. PRESCRIÇÃO

6. Os acusados aduzem a prescrição da pretensão punitiva desta Comissão por entenderem que a Acusação considerou erroneamente o primeiro ato interruptivo do prazo prescricional. Afirmam que não teriam tido prévia ciência da investigação em curso, não podendo atos internos serem considerados suficientes para interromper a fluência do prazo da prescrição quinquenal. Argumentam, assim, que entre a prática dos atos reputados ilícitos pela Acusação e o primeiro ato inequívoco de apuração apto a interromper a prescrição teria transcorrido o prazo de cinco anos.

7. Também aduzem a impossibilidade de se utilizar a substituição do prazo quinquenal pelo prazo penal àquelas pessoas que não teriam sido acusadas em sede criminal, pois as condutas analisadas individualmente não constituiriam simultaneamente infração penal e administrativa. As defesas entendem que o agente deve responder pelo mesmo ato na esfera penal e administrativa, devendo a suposta infração administrativa configurar “crime em tese”.

8. As defesas alegam ainda que o prazo quinquenal relativo à suposta omissão do conselho de administração em estabelecer limites de alçada para a diretoria e do conselho fiscal em fiscalizar o cumprimento dessa regra estatutária teria escoado, uma vez que a instauração do Processo CVM nº RJ2014/12184, em **20.10.2014**, com a emissão do Ofício nº 560/2014, marco temporal considerado pela Acusação, não se prestaria para tal finalidade. Aduzem que o ato bastante para interromper o prazo prescricional seria aquele praticado com objetivo de investigar especificamente os fatos objeto da ação punitiva, o que teria ocorrido somente em **01.03.2016**.

9. Sobre o prazo de prescrição, assim dispõem os artigos 1º e 2º da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 99, que regula o prazo de prescrição para o exercício da ação sancionadora no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

⁴ Art. 163. Compete ao conselho fiscal: I - fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários.



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

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. (...)

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível. IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

II.1.1. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO

10. Com relação ao termo “ato inequívoco que importe apuração do fato” contido na mencionada legislação, cabe registrar que está pacificado neste Colegiado⁴ que ele não se refere somente ao ato que instaura o processo administrativo sancionador, nem depende da prévia ciência dos acusados⁵.

11. Relata a Acusação que o início do processo de construção do COMPERJ se deu em fevereiro de 2004 e que as aprovações pela diretoria objeto da investigação ocorreram em **06.09.2006**, quando foi autorizado que o COMPERJ passasse da fase II para a fase III, e **26.02.2010**, ocasião em que o projeto passou a ser gerido na forma de

⁵ Sobre o tema, o Diretor Luiz Antonio Sampaio Campos consignou, no julgamento do PAS CVM nº 22/94, de 15.04.2004, que: Merece especial atenção, no meu sentir, a hipótese constante do inciso II, do art. 2º, acima mencionado, que faz referência a ‘qualquer ato inequívoco que importe na apuração do fato’ como causa apta a ensejar a interrupção do prazo prescricional. Nesse sentido, parece-me que qualquer ato praticado pela administração pública, quando tenha por finalidade a apuração ou o esclarecimento do fato, objeto da ação punitiva, insere-se na hipótese prevista no inciso II, do art. 2º, da Lei n.º 9.873/99, desde que seja inequívoco. Dentre esses fatos, por certo se enquadram as diligências, a oitiva de pessoas, inclusive como testemunhas, indiciados ou informantes, a troca, ou a solicitação de informações a outros órgãos ou à Bolsa de Valores, e tudo o mais que leve a apurar um fato, um ato ilícito e buscar os seus responsáveis. Na mesma direção é excerto da decisão proferida pela MM. Juíza da 14ª Vara Federal do Rio de Janeiro ao indeferir pedido de antecipação de tutela que buscava justamente suspender, em razão de alegada prescrição, processo sancionador instaurado por esta Comissão: O citado art. 2º, II, da Lei nº 9.873/99 estabelece que se interrompe a prescrição ‘por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato’, não se exigindo o conhecimento pessoal da parte investigada. A menção ao pronome indefinido ‘qualquer’ denota a intenção do legislador em incluir como causa interruptiva da prescrição os atos, indiscriminadamente, destinados à apuração dos fatos supostamente irregulares, independente da ciência do interessado. Se o legislador quisesse condicionar a interrupção do prazo prescricional à prévia comunicação ao interessado da prática de um ato de investigação, teria estabelecido redação semelhante a do inciso ‘I’.



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

programa COMPERJ, tendo sido também autorizada a fase de execução (fase IV) da primeira unidade da Refinaria (trem 1).

12. As apurações no âmbito desta Autarquia começaram em **10.10.2014** por meio do Ofício nº 529/2014, por meio do qual o Superintendente de Relações com Empresas, Fernando Soares Vieira, reporta-se às matérias veiculadas naquela mesma data nos jornais O Globo, O Estado de São Paulo, Valor Econômico, entre outros, acerca das denúncias de corrupção na Petrobras e solicita à Companhia manifestação quanto (i) ao teor das informações divulgada, (ii) as medidas já adotadas e (iii) as medidas que pretende adotar sobre o assunto. Trata-se de ato inequívoco de apuração protagonizado pela SEP que, frise-se, o realizou no mesmo dia em que as primeiras informações sobre as irregularidades foram divulgadas ao público.

13. Aliás, importa destacar também que a tempestiva investigação iniciada pela SEP ocorreu em estreita conformidade com os procedimentos ordinários de apuração adotados por aquela superintendência no âmbito da Supervisão Baseada em Risco, que incluem o acompanhamento das notícias divulgadas ao público. De fato, no Plano Bial 2013/2014⁶ constava expressamente as ações previstas e os resultados delas esperados:

Ações Gerais e Resultados Esperados

Para cumprir os mandatos legais de proteger os investidores contra atos irregulares, garantir o acesso à informação adequada e fiscalizar e punir atos irregulares, a CVM, em sua atividade de acompanhamento e fiscalização de empresas, realiza duas grandes ações gerais, descritas abaixo juntamente com os resultados esperados:

a) Acompanhamento das informações periódicas e eventuais divulgadas ao mercado pelas companhias, verificando sua disponibilização oportuna e sua qualidade, de modo a possibilitar a tomada de decisão pelo investidor de forma refletida.

b) Acompanhamento da atuação dos administradores e acionistas controladores das companhias, verificando a observância do respeito às leis e normas societárias e aos direitos dos acionistas, de modo a fortalecer a confiança dos investidores no mercado.

(...)

O resultado esperado para a segunda ação geral está sujeito ao evento de risco:

4. Existência de irregularidades nas propostas e decisões da administração, nas deliberações em assembleias gerais e na condução dos negócios por parte dos controladores e órgãos de administração.

⁶ Acessível em: http://www.cvm.gov.br/menu/aceso_informacao/planos/sbr/bienio_2013_2014.html.



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

14. As diligências da área técnica evoluíram para, em **20.10.2014**, a instauração do Processo RJ-2014/12184, origem do inquérito administrativo nº 14/2014, posteriormente desmembrado em outros inquéritos, a bem da eficiência administrativa e da duração razoável do processo, e a emissão também em **20.10.2014** do Ofício nº 560/2014, pelo qual a SEP requereu da Petrobras esclarecimentos sobre atos de corrupção envolvendo o diretor de abastecimento da Petrobras Paulo Roberto Costa e um doleiro (fls. 32-45). Mais do que isso, considerando as apurações internas realizadas pela Petrobras para investigar os fatos revelados pela imprensa, a área técnica requereu, por meio do referido ofício, cópia do relatório final daquelas apurações.

15. Em **13.11.2014**, a Petrobras encaminhou relatório sobre os procedimentos de contratação de serviços da RNEST elaborado pela comissão interna de apuração (fls. 46 e seguintes), trazendo à luz diversas não-conformidades. Assim manifestou-se a companhia em seu ofício capeador:

Em atendimento ao ofício em epígrafe, a PETROBRAS, companhia de capital aberto com sede na Avenida República do Chile nº 65, Rio de Janeiro/RJ, vem, por intermédio de seu Diretor Financeiro e de Relações com Investidores, encaminhar os seguintes relatórios:

1 - Processo de aquisição da Refinaria de Pasadena; 2 – contratos celebrados com a Astromarítima Navegação S.A.; 3 – contratos celebrados com a Ecoglobal Ambiental Comércio e Serviços Ltda.; 4 – Irregularidade no cadastro junto à Petrobras da empresa Sanko-Sider Comércio, Importação e Exportação de Produtos Siderúrgicos Ltda.; 5 – procedimentos de contratação para a implantação da RNEST; e **6 – procedimentos de contratação para a implantação do COMPERJ.**

Tão logo as demais Comissões forem concluindo seus trabalhos, enviaremos cópias dos relatórios finais.

16. A documentação enviada pela Companhia, a partir dos ofícios enviados pela CVM, é subsídio direto das diligências complementares e das acusações tratadas neste processo administrativo sancionador, conforme facilmente se percebe dos autos deste processo e do relatório de inquérito.

17. Assim, como se observa, desde a sua atuação pró-ativa no âmbito da Supervisão Baseada em Risco, atos inequívocos de apuração foram realizado com a emissão de ofícios pela área técnica, em **10.10.2014** e **20.10.2014**, que deflagraram as investigações e iniciaram a obtenção de informações relevantes, que, ao final, deram causa à instauração do presente processo sancionador. Ambos os ofícios, portanto, representam atos praticados com o evidente intuito de investigar as irregularidades reveladas pela Operação Lava Jato, aptos, assim, a interromper o prazo prescricional, na forma da legislação de regência.



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

II.1.2. PRAZO DE PRESCRIÇÃO QUINQUENAL

18. Noutro ponto, tem-se que a aprovação em **06.09.2006** da passagem da fase II para a fase III do projeto COMPERJ deu-se em prazo superior ao prazo quinquenal ordinariamente estabelecido na Lei nº 9.873/99, que regula o prazo de prescrição para o exercício da ação sancionadora no âmbito da Administração Pública Federal. Como visto, a Lei nº 9.873/99 estabelece, como regra geral, que prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1º).

19. O comando legal, entretanto, não foi olvidado pela Acusação. A peça acusatória cita que, se o fato objeto da pretensão punitiva da Administração também configurar crime, o prazo prescricional será regulado pela lei penal, consoante expressamente disposto no §2º do art. 1º da Lei referida. Entende a Acusação que essa seria a hipótese dos autos, pois os fatos ora apurados constituiriam, a um só tempo, infração à legislação que regula as sociedades anônimas abertas, sujeitas à fiscalização da CVM, e às normas penais, atraindo, em consequência, o prazo prescricional previsto na lei penal.

20. Argumenta que o processo de contratação de serviços para a construção da COMPERJ mediante notório favorecimento de sociedades de engenharia e prestadoras de serviços diversos, além de caracterizar a conduta penalmente tipificada pelo art. 317⁷ do Código Penal, em exame nos autos da Ação Penal nº 5036528-23.2015.4.04.7000/PR, também configura violação aos deveres impostos pela lei societária aos administradores de companhias abertas.

21. Neste passo, e considerando que o prazo prescricional penal é de 16 (dezesesseis) anos, a teor do que dispõe o inciso II do art. 109⁸ do Código Penal, seria perfeitamente possível o exercício da pretensão sancionadora também na via administrativa. Destaca ainda que a atração do prazo prescricional penal para a seara administrativa se daria, inclusive, em relação àqueles que não foram acusados na esfera penal, porquanto a prescrição de que trata a Lei nº 9.873/99 seria fenômeno que se conecta com fatos e, não, com pessoas, motivo pelo qual se autoriza sua interrupção no

⁷ Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

⁸ Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (...) II - em dezesesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze;



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

momento em que é iniciada a apuração do fato, independentemente do conhecimento, ou não, de sua autoria.

II.1.2.1. A REGRA GERAL DO PRAZO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA (ART. 1º, CAPUT, DA LEI Nº 9.873/99)

22. Sobre o assunto, destaco inicialmente que a Lei nº 9.873/99, fruto da conversão de uma série de medidas provisórias editadas em sequência à Medida Provisória nº 1.708, de 30 de junho de 1998, é um importante marco na regulamentação da prescrição da ação punitiva e do exercício do poder de polícia no âmbito da Administração Pública Federal. A par da imprescritibilidade não ser a regra no ordenamento jurídico brasileiro, a ausência de expressa regulamentação ensejava ampla discussão em sede doutrinária e jurisprudencial, em detrimento do princípio da segurança jurídica que deve reger as relações jurídicas, dentre as quais aquelas entre a Administração Pública e o cidadão.

23. Após a promulgação da Lei nº 9.873/99, a regra geral do prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal restou expressamente prevista em seu art. 1º, *caput*, que estabeleceu prazo como sendo de cinco anos contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração. Assim, a lacuna normativa foi superada por regra geral que apresenta dois elementos objetivos que guiam o decurso temporal para o exercício da pretensão punitiva, a saber, o prazo prescricional (cinco anos) e o termo inicial de sua contagem (data da prática do ilícito).

24. Percebe-se, ainda, que a regra de prescrição não autoriza outros elementos informadores para a sua caracterização. Não autoriza, por exemplo, que o reconhecimento da prescrição dependa da existência de processo judicial ou das pessoas envolvidas na apuração e tampouco estabelece qualquer gradação em razão da gravidade em tese dos ilícitos apurados. Aliás, no âmbito de atuação desta Comissão de Valores Mobiliários, tanto as infrações de natureza grave quanto as de menor gravidade, tanto as infrações de natureza dolosa quanto as culposas, submetem-se ao mesmo prazo quinquenal. A pretensão punitiva sobre infrações decorrentes de abuso de poder de controle, por exemplo, submete-se ao mesmo prazo de infrações decorrentes da não divulgação de informações periódicas⁹.

⁹ O juízo da CVM quanto à diferença entre a gravidade em abstrato dessas condutas orientou o Anexo 63 da Instrução CVM nº 607, de 17 de junho de 2019, de forma que o valor máximo da pena-base pecuniária para a infração por não divulgação de informações periódicas (Grupo I) é R\$ 300.000,00 e a para a infração de abuso de poder de controle (Grupo V) é R\$ 20.000.000,00.



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

II.2.2.2. DA SUBSTITUIÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL

25. A Lei nº 9.873/99 trouxe relevante exceção ao prazo quinquenal. Nos termos de seu art. 1º, §2º, o prazo de cinco anos deve ser substituído pelo prazo previsto na lei penal. Transcreve-se:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

26. Por um lado, a racionalidade dessa previsão justifica-se em função de que, se o fato investigado no âmbito da Administração Pública também tem repercussão em sede penal, demonstrando, por isso, que sua ocorrência é considerada de tamanha gravidade que mereça a reprimenda criminal, há interesse da sociedade em prolongar o prazo durante o qual a administração deve buscar a punição dos infratores. Aplica-se, em certa medida, a própria teoria da prescrição em matéria penal.

27. Por outro lado, a substituição do prazo quinquenal é justificada pelo fato de que a persecução penal é comumente subsidiada pelos esforços investigativos realizados pelos diversos órgãos administrativos. No âmbito do mercado de valores mobiliários, considerando a especificidade e a complexidade dos atos e negócios realizados, a atuação do Ministério Público Federal e da Polícia Federal é amplamente fomentada pelas áreas técnicas da CVM, seja por meio da comunicação de crime, seja pela atuação coordenada em operações específicas. Nesse contexto, a padronização dos prazos prescricionais em sede administrativa e criminal permite que os esforços investigativos conjuntos perdurem enquanto persistir a pretensão punitiva estatal.

28. No mesmo sentido, ao analisar o dever legal do Banco Central do Brasil (“BCB”) de comunicar a existência de crimes ao Ministério Público, assim me manifestei¹⁰ na primeira edição da revista jurídica da Procuradoria-geral do Banco Central (“PGBCB”):

¹⁰ Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. – Vol. 1, n. 1 (dez. 2007), pg.185/212. *O Dever Legal do Banco Central de Informar a Ocorrência de Crimes e o Poder Requisitório do Ministério Público*. Brasília: BCB, 2007.



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

Uma vez que os dados obtidos pela área de fiscalização do BC muito frequentemente comprovam ou auxiliam a comprovação de crimes no âmbito do SFN e diante do crescente prejuízo que esses ilícitos infligem à sociedade brasileira, dentre as hipóteses de transferência do sigilo bancário previstas pela LC 105/2001 está a comunicação entre o Banco Central e o Ministério Público, na forma descrita pelo artigo 9º dessa norma complementar.

O Banco Central deve, portanto, transferir ao Ministério Público as informações sigilosas que já detém em razão de suas atribuições, quando verificar a ocorrência de crime, ou indício de crime, sujeito à ação penal pública. Isso para cooperar com o ente público responsável pela persecução penal e titular da ação penal pública no combate a crimes como lavagem de dinheiro, gestão temerária, evasão de divisas etc.

Dados do Banco Central demonstram sua significativa colaboração com o Ministério Público, principalmente nos últimos dez anos, período em que foram realizadas aproximadamente novecentas comunicações por ano. A principal incidência é de crimes conhecidos por “crimes do colarinho branco”, como desvio de recursos e evasão de divisas.

29. O Relatório de Atividade Sancionadora desta Comissão de Valores Mobiliários também destaca que o art. 9º da Lei Complementar nº 105/01 e o art. 13, I, da ICVM nº 607/19 estabelecem que a CVM deve comunicar o Ministério Público quando, no exercício de suas atribuições, verificar a ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, ou indícios da prática de tais crimes. A CVM também mantém, desde 2008, Termo de Cooperação com o Ministério Público Federal para prevenção e combate a ilícitos no mercado de capitais e intercâmbio de informações.

30. Dentre os crimes ordinariamente comunicados estão aqueles tipificados na Lei nº 6.385/76, quais sejam a manipulação de mercado (art. 27-C), o *insider trading* (art. 27-D) e o exercício irregular de cargo, profissão, atividade ou função (art. 27-E), bem como a oferta pública de valores mobiliários sem registro na CVM (art. 7º, II, da Lei nº 7.492/86), crimes contra a economia popular (esquemas de pirâmide) e o estelionato (art. 171 do Código Penal).

31. Quanto à constitucionalidade da substituição do prazo quinquenal, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reconhece a aplicação do prazo prescricional penal, em processo administrativo, quando o fato for tido como crime. Cite-se, como exemplo, o julgamento de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 33.858, relatoria da Ministra Carmen Lúcia, DJe nº 255/2015:

Ementa. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Processo Administrativo Disciplinar. Pena de demissão. Fato capitulado como crime. Prescrição punitiva estatal. Prazo fixado a partir da lei penal (art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990). Precedentes. Recurso ordinário em mandado de segurança ao qual se nega provimento.



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

32. Em outra decisão sobre a matéria, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, no Mandado de Segurança nº 35631, DJe nº 248/2018, o Pretório Excelso assim assentou o seu entendimento:

Embargos de declaração recebido como agravo interno. Impugnação específica evidenciada. Desnecessidade de intimação para complementar as razões. Inteligência do art. 1.024, § 3º, do CPC. Mandado de Segurança impetrado contra ato do CNMP. Conduta que caracteriza infração administrativa e penal. Legitimidade da aplicação do prazo prescricional da lei penal, independentemente de instauração de procedimento na esfera criminal. Observância ao art. 244, parágrafo único, da LC 75/93. Precedentes. Alegada atipicidade da conduta. Necessidade de reexame fático-probatório. Impossibilidade na via mandamental. Ilegalidade ou abuso de poder não caracterizados. Embargos de declaração recebidos como agravo interno, ao qual se nega provimento.

II.2.2.3. DA INDEPENDÊNCIA FACE AO PROCEDIMENTO NA ESFERA CRIMINAL

33. Como já destacado anteriormente, a Lei nº 9.873/99 não traz qualquer requisito de prévio ajuizamento de ação judicial para a caracterização do prazo prescricional, nem na regra geral nem no dispositivo que trata da substituição do prazo quinquenal. Estabeleceu-se, entretanto, pertinente discussão quanto a quem competiria definir que os fatos objetos de apuração administrativa constituiriam crime: à autoridade administrativa, ao Ministério Público ou ao Judiciário.

34. O Ministério Público por meio da investigação e da coleta de dados, quando vislumbrar a prática de conduta penalmente tipificada por Lei, deverá apresentar ao Poder Judiciário a competente ação penal pública, buscando a repressão da criminalidade pela condenação judicial. O MP exerce, pois, por expressa determinação constitucional, a convicção sobre a existência de justa causa para a propositura da ação penal pública (*opinio delicti*). É ele quem averigua a pertinência e a relevância das provas obtidas para o ajuizamento ou não da ação. Ao Judiciário, por seu turno, caberá a decisão final quanto à ocorrência de crime após o devido processo legal.

35. Nada obstante, prevalece salutarmente o entendimento de que cabe à própria Administração Pública avaliar a ocorrência de crime e aplicar autonomamente a substituição do prazo quinquenal. Com efeito, da análise lógico-sistemática dos diversos dispositivos que consagram a autonomia das instâncias administrativa e penal, impende concluir que cabe à própria administração qualificar os atos sob sua investigação e concluir quanto à existência de indícios de crime e, conseqüentemente, pela aplicação da regra de substituição do prazo quinquenal.

36. A rigor, cabendo às autoridades administrativas o poder-dever de verificar a existência de indícios de crime e de comunicar ao Ministério Público fatos que lhe



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

pareçam configuradores de ilícitos criminais, não se compreenderia a interpretação jurídica que conduísse pela necessidade de ajuizamento de ação judicial pelo MP ou manifestação final do Poder Judiciário. No primeiro caso, a própria ação judicial poderia deixar de ser ajuizada pela ausência de investigação prévia pelo órgão administrativo. No segundo, mais grave, todo o processo penal não se beneficiaria da atuação especializada de diversos órgãos, além do evidente risco de que eventual demora na prestação jurisdicional impedisse materialmente a eficácia de um novo processo administrativo sobre os mesmos fatos.

37. Ademais, exigir correlação prévia e direta entre a investigação administrativa e o ajuizamento de processo penal violaria princípio geral de direito que garante a segurança jurídica das relações entre a Administração Pública e os cidadãos, pois ambos têm interesse na previsibilidade e estabilidade da atuação administrativa. Nesse contexto, a prescrição administrativa não pode depender de evento futuro e incerto, qual seja, o ajuizamento de ação penal (ou o recebimento da denúncia e até mesmo a condenação criminal).

38. Nesse sentido, é ampla a jurisprudência¹¹ do Supremo Tribunal Federal, valendo destaca o seguinte julgado:

EMENTA: I. – Processo administrativo disciplinar: renovação. Anulado integralmente o processo anterior dada a composição ilegal da comissão que o conduziu – não, apenas, a sanção disciplinar nele aplicada -, não está a instauração do novo processo administrativo vinculado aos termos da portaria inaugural do primitivo. II. – Infração disciplinar: irrelevância, para o cálculo da prescrição, da capitulação da infração disciplinar imputada no art. 132, XIII – conforme a portaria de instauração do processo administrativo anulado -, ou no art. 132, I – conforme a do que, em consequência se veio a renovar -, se, em ambos, o fato imputado ao servidor público – recebimento, em razão da função de vultosa importância em moeda estrangeira - caracteriza o crime de corrupção passiva, em razão de cuja cominação penal se há de calcular a prescrição da sanção disciplinar administrativa, independentemente da instauração, ou não, de processo penal a respeito. (Mandado de Segurança n. 24.013/DF, Redator para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 1.7.2005)

39. No mesmo diapasão, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o seu entendimento em recente decisão exarada pela Primeira Seção daquele egrégio tribunal:

¹¹ Mandado de Segurança n° 23.242/SP, Rel. Ministro Carlos Velloso, j. em 10/4/2002; Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n° 30.965/DF, Rel. Ministra Carmem Lúcia, Segunda Turma, DJe 26.10.2012; Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n° 31.506/DF, Rel. Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 26.3.2015.



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

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONDOTA TAMBÉM TIPIFICADA COMO CRIME. PRESCRIÇÃO. CÓDIGO PENAL. PENA EM ABSTRATO. OBSERVÂNCIA.

1. A contagem prescricional da ação de improbidade administrativa, quando o fato traduzir crime submetido a persecução penal, deve ser pautada pela regra do Código Penal, em face do disposto no inciso II do art. 23 da Lei n. 8.429/1992 e no § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990.

2. Se a Lei de Improbidade Administrativa (art. 23, II), para fins de avaliação do prazo prescricional, faz remissão ao Estatuto dos Servidores Públicos Federais (art. 142, § 2º) que, por sua vez, no caso de infrações disciplinares também capituladas como crime, submete-se à disciplina da lei penal, não há dúvida de que "a prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, [...] regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime", conforme expressa disposição do art. 109, caput, do Estatuto Repressor.

3. Deve ser considerada a pena in abstracto para o cálculo do prazo prescricional, "a um porque o ajuizamento da ação civil pública por improbidade administrativa não está legalmente condicionado à apresentação de demanda penal. Não é possível, desta forma, construir uma teoria processual da improbidade administrativa ou interpretar dispositivos processuais da Lei n. 8.429/92 de maneira a atrelá-las a institutos processuais penais, pois existe rigorosa independência das esferas no ponto... A dois (e levando em consideração a assertiva acima) porque o lapso prescricional não pode variar ao talante da existência ou não de ação penal, justamente pelo fato de a prescrição estar relacionada ao vetor da segurança jurídica." (REsp 1.106.657/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20/09/2010).

4. Embargos de divergência desprovidos.

(EDv nos EREsp 1656383/SC, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/06/2018, DJe 05/09/2018)

40. O Tribunal Regional Federal da 2º Região também se manifesta sobre a matéria no mesmo sentido do STF e do STJ, valendo citar o seguinte julgado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. RECEITA FEDERAL. FAVORECIMENTO ILÍCITO. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. FUNDAMENTAÇÃO. PRESCRIÇÃO NÃO CONFIGURADA.

(...)

5. No tocante à alegada prescrição, considerando que as condutas narradas pelo MPF, imputadas à agravante, também são tipificadas como ilícito criminal, é aplicável à espécie o comando contido no art. 142, I, §2º da Lei nº 8.112/90 e art. 109, II do Código Penal, haja vista que, conforme apontou o Juízo a quo, "os fatos narrados pelo MPF também se encontram tipificados no Código Penal, artigos 288, 317 e



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

333", que apresentam pena máxima, em abstrato, de 12 (doze) anos de reclusão.

6. Dessa forma, segundo as regras do art. 109, caput, do Código Penal, embora tenha sido prolatada sentença absolutória nos autos da ação penal, por ausência de provas, aplica-se, ao caso, a pena máxima prevista para o crime enquanto não houver sentença final transitada em julgado.

(...)

8. Agravo de instrumento desprovido.

(Agravo de Instrumento 0003078-77-2018.4.02.0000, Rel. ALCIDES MARTINS, 5ª TURMA ESPECIALIZADA, julgado em 12/07/2018, DJe 16/07/2018)

41. Por fim, considerando a similaridade das atribuições em sede sancionadora, trago à colação o entendimento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”) no julgamento do processo administrativo nº 08012.004674/2006-50, na forma do voto vogal do Presidente Alexandre Barreto de Souza:

Entendo que, em uma interpretação literal da lei de prescrição administrativa, realmente não há essa exigência posta pelo legislador. Não quer dizer que a Autoridade Administrativa é quem vá definir o que é crime ou não, extrapolando sua competência, mas a interpretação do texto da lei é clara: cartel é crime. Até que o Judiciário apresente entendimento contrário, por exemplo, julgando inconstitucional referida norma, não vejo porque complicar toda a análise da prescrição, incluindo uma série de variáveis, para, ao final, chegar a uma conclusão que, para mim, vai diretamente contra a vontade do legislador.

Por fim, entendo que a jurisprudência não é algo irretocável, mas certamente que deve ser considerada, a fim de não gerar insegurança jurídica, o que normalmente causa efeitos muito negativos para a sociedade. Assim, um entendimento do Conselho que vise a alterações na sua jurisprudência deve ser sopesado pelos seus efeitos negativos, e, se realmente entender necessário, que se faça essa alteração. Sobre esse tema, não vislumbro justificativa, em termos de benefícios para a sociedade, que justifique o custo de uma mudança de entendimento jurisprudencial dessa magnitude. Muito pelo contrário.

Concluindo, entendo que tanto por uma interpretação literal quanto por uma interpretação sistemática do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99, bem como pela importância de se observar a jurisprudência desse Conselho, voto pela rejeição da prejudicial de mérito referente ao prazo prescricional.

42. Assim, entendo que o artigo 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99, somente exige que o fato apurado constitua crime e não impõe que haja persecução criminal quanto ao mesmo fato que enseja a responsabilização administrativa. É, portanto, prescindível, para fins de substituição do prazo quinquenal a propositura de ação penal ou decisão do Poder Judiciário.



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

II.1.2.4. DA PRESCRIÇÃO EM RELAÇÃO AOS FATOS E, NÃO, AOS SUJEITOS.

43. Há controvérsia sobre se o prazo prescricional de que trata o artigo 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99, refere-se aos fatos apurados em sede administrativa ou aos sujeitos que praticam o tipo criminal. Em outras palavras, perquire-se se a substituição do prazo quinquenal seria aplicável tão somente aos sujeitos que praticam o crime ou se seria aplicável aos fatos objetos de apuração e, portanto, a todos que incorrerem em infração administrativa relativa àqueles fatos.

44. Para o deslinde desse ponto, recorrerei a algumas regras de interpretação jurídica¹². A primeira é que o intérprete, na busca da extração do sentido do conteúdo da norma jurídica, deve afastar a exegese que conduz ao vago e ao inexplicável. Outra regra hermenêutica de amplo conhecimento diz que onde a lei não distingue não deve o intérprete distinguir. Por fim, não menos conhecida é a máxima de que a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*). Conforme pontua Carlos Maximiliano¹³:

Não se presumem, na lei, palavras inúteis. (...) Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia. As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis (...) porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva. (...) Dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma.

(...) Não se presume a existência de expressões supérfluas; em regra, supõe-se que leis e contratos foram redigidos com atenção e esmero; de sorte que traduzam o objetivo dos seus autores. Todavia é possível, e não muito raro, suceder o contrário; e na dúvida entre a letra e o espírito, prevalece o último. Quando, porém, o texto é preciso, claro o sentido e o inverso se não deduz, indiscutivelmente, de outros elementos de Hermenêutica, seria um erro postergar expressões, anular palavras ou frases, a fim de tornar um dispositivo aplicável a determinada espécie jurídica: *interpretatio in quacum que dispositione ne sic facienda ut verba non sint superflua, et sine virtute operandi*: Interpretem-se as disposições de modo que não pareça haver palavras supérfluas e sem força operativa.

¹² MONTEIRO, Washington B. “Curso de Direito Civil. Vol. I.” SP: ed. Saraiva, 2012, p. 43.

¹³ MAXIMILIANO, Carlos. “Hermenêutica e Aplicação do Direito. RJ: Forense, 20ª ed., 2011, p. 204/205.



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

45. É necessário reconhecer que a expressa redação do dispositivo legal em comento não apresenta qualquer termo que permita analisar a incidência da prescrição com base nos sujeitos infratores e, não, nos fatos apurados. Novamente, onde a lei não distingue não deve o intérprete distinguir.

46. Ao contrário, o artigo 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99, é ainda mais claro em sua intenção de delimitar a prescrição aos fatos e, não, aos sujeitos infratores. Assim, é que a mencionada norma faz referência ao fato objeto de apuração administrativa e, não, à que as infrações administrativas tenham idêntica capitulação legal. Ao contrário, por exemplo, da Lei nº 8.112/90 que expressamente estabelece que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime.

Lei nº 9.873/99

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Lei nº 8112/90

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

(...)

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

47. Mais do que isso, ainda me reportando às regras de hermenêutica, não pode o intérprete alegar imprecisão da norma de modo a concluir que ela quis dizer aquilo que efetivamente não disse. Tampouco pode o intérprete, sob os auspícios do princípio jurídico da proporcionalidade, “completar” a norma a fim de reparar-lhe o “erro”. O famoso brocardo (“a lei não contém palavras inúteis”) é corolário do princípio da legalidade.

48. Assim, independentemente do juízo do intérprete quanto à proporcionalidade do prazo prescricional, não posso abonar a interpretação segundo a qual o legislador ao dizer “o fato objeto” quis dizer “o fato típico, antijurídico e culpável”. *Data maxima venia*, a interpretação correta do dispositivo deve guardar maior robustez do liame entre a interpretação e o texto legal.

49. Com efeito, a interpretação do disposto no §2º do 1º da Lei nº 9.873/99 no sentido de que a substituição do prazo quinquenal seria aplicável apenas ao autor da



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

conduta descrita no tipo criminal não se coaduna com as regras de hermenêutica jurídica, tendo, por isso, consequências deletérias e indesejadas pelo legislador.

50. Perceba-se, por exemplo, que o prazo para o exercício da pretensão punitiva em relação às infrações administrativas de manipulação de mercado, *insider trading*, exercício irregular de atividade, oferta pública de valores mobiliários sem registro na CVM, crimes contra a economia popular (esquemas de pirâmide), estelionato, entre outros, seria drasticamente reduzido quando praticadas por pessoa jurídica. Afinal, pessoas jurídicas não praticam crime¹⁴.

51. Nesse mesmo exemplo, tal interpretação levaria ao resultado de que os prazos prescricionais aplicáveis às pessoas físicas e jurídicas, na investigação e punição administrativas no âmbito do mercado de valores mobiliários, seriam injustificadamente diferentes e contrários à lógica do *enforcement* conduzido por esta Autarquia, destacadamente nos casos em que as infrações são praticadas por pessoa jurídica interposta. Além disso, afigura-se ameaça à segurança jurídica na medida em que investigações e julgamentos poderiam ocorrer em momentos distintos apesar da inevitável conexão fática.

52. Noutro ponto, verifica-se ainda que a circunscrição da substituição do prazo quinquenal aos autores do tipo criminal acarretaria ineficiência administrativa e redução da disciplina no mercado de valores mobiliários. Isto porque, mesmo após a utilização de recursos humanos e orçamentários voltados à apuração dos fatos, com a consequente identificação de diversos ilícitos administrativos a eles relativos, a autoridade do mercado de capitais estaria impedida de punir os agentes que não executassem a conduta descrita no tipo criminal, ainda que as infrações restassem sobejamente demonstradas.

53. É exatamente o que ocorre no presente caso. Tendo a área técnica da CVM analisado o contexto fático em que se perpetrou o crime de corrupção passiva, deparou-se com robusto conjunto probatório da ocorrência de violação do dever de diligência dos administradores da Petrobras. Mais do que isso, é possível inclusive questionar se as aprovações em exame nestes autos teriam ocorrido em detrimento da Companhia se os acusados tivessem sido diligentes, não apenas no ato das respectivas deliberações, mas também na adoção de regras de governança do colegiado proporcionais à maior companhia aberta brasileira.

54. Por oportuno, considerando a minha experiência como supervisor do sistema financeiro e do mercado de capitais, reporto a minha incredulidade quanto à premissa implícita na tese de que as áreas técnicas dos órgãos administrativos estejam,

¹⁴ Exceto as condutas lesivas ao meio ambiente, nos termos do art. 225, §3º, da Constituição Federal.



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

ou mesmo devam estar, aptas a realizar juízo quanto às excludentes de antijuridicidade penal a fim de avaliar a ocorrência ou não da prescrição administrativa. É evidente que aquelas áreas devem ter concluído pela existência de indícios de crime, e inclusive reportá-los ao Ministério Público, mas não se deveria impor sofisticação jurídica mais compatível com o juízo exauriente a cargo dos órgãos que compõem a justiça criminal. Entendo ser devida certa modulação na transposição de institutos de Direito Penal.

55. Sobre o assunto, verifico que a doutrina e a jurisprudência ainda não se manifestaram especificamente sobre o ponto em discussão. Entendo, nada obstante, que os julgados sobre a matéria percutem a questão em exame e efetivamente se prestam a demonstrar a adequada interpretação jurídica.

56. Em linha com o entendimento esposado neste voto, é a sentença do Juízo da 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 49189-15.2010.4.01.3400, cujo excerto pertinente ao tema em discussão segue reproduzido abaixo:

Em primeiro lugar, o texto legal apenas exige que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constitua crime. Não menciona nem a necessidade de procedimento criminal já instaurado, nem a necessidade de que o sancionado administrativamente seja também passível de sanção penal.

Ao contrário, apenas exige que o fato que configura infração administrativa seja também tipificado penalmente. Como essa tipificação penal indica que se trata de bem jurídico de especial importância, há necessidade de maior proteção não só na esfera penal, mas também na administrativa.

A não aplicação à pessoa jurídica dessa regra, salvo quando se tratar de infração ao meio ambiente, pois somente nesse caso essa poderia cometer crime (ser sujeito ativo), tiraria toda a carga axiológica do disposto no parágrafo segundo do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, passando a punição administrativa a representar nesses casos mero adereço da sanção penal.

De outro lado, a determinação contida no parágrafo 5º do artigo 173 da Constituição também afasta o argumento trazido pelo impetrante: “A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular”.

Também a propositura de ação penal ou a existência de inquérito penal são prescindíveis para que a regra do parágrafo segundo do artigo 1º da Lei nº 9.873/99 seja aplicada. Como as esferas criminal e administrativa são independentes, para tanto basta uma análise (e a devida fundamentação) da autoridade sancionadora de que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constitui crime.



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

57. O Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional no âmbito do Recurso nº 11.969, j. em 21.10.2014, já manifestou seu entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva é fenômeno que se vincula aos fatos e, não, aos sujeitos autores do crime.

A questão aqui não gira em torno da possibilidade de ser a pessoa jurídica punida criminalmente, limitando-se a lei a prever a utilização do prazo prescricional do direito penal quando o fato também constituir crime. Não se faz, portanto, análise subjetiva, mas sim objetiva quanto ao fato. E não poderia ser diferente, já que, ao meu ver, a prescrição refere-se ao fato e não a pessoas. (...) Dessa forma, considerando que, pelo meu entendimento, a prescrição refere-se, ao fato, e não à pessoa, ainda que eventualmente adote-se o entendimento de que pessoa jurídica não possa responder criminalmente por seus atos, o prazo a lhe ser aplicado deverá ser o mesmo daquele previsto para o fato criminoso, de forma objetiva. Por esse motivo, entendo não estar prescrita a pretensão punitiva em relação à pessoa jurídica” (371ª Sessão, Processo BCB 0101148656, julgado em 21.10.2014).

58. Também o CADE, por oportunidade da análise da prescrição em relação às pessoas jurídicas participantes de cartel, realizou análise semelhante quanto ao assunto, como se percebe do voto vogal proferido pelo Conselheiro Paulo Burnier da Silveira, no julgamento do Processo Administrativo nº 08700.001859/2010-31, *in verbis*:

Objeto de apuração vs. autoria do ilícito

Percebe-se que o 2º requisito mencionado – apuração na esfera penal – se refere ao objeto da apuração, e não a sua autoria. E aqui reside talvez a principal divergência em relação à tese que sustenta a prescrição quinquenal.

No caso ora em exame, a Conselheira-Relatora entendeu que o prazo prescricional de 12 (doze) anos para ilícitos administrativos de cartéis só se aplicaria *in casu* às pessoas físicas, já que, para as pessoas jurídicas, não haveria crime passível de apuração.

No entanto, a jurisprudência do STJ se refere ao objeto, isto é, à materialidade dos ilícitos que podem ser perquiridos concomitantemente nas esferas administrativa e penal – e não propriamente à autoria. A própria redação do §2º do art. 1º da Lei nº 9.873/99 deixa claro que a aplicação do prazo prescricional da lei penal se dá quando há coincidência em relação ao “*fato objeto da ação punitiva da Administração*”.

O *telos* da norma é evitar que haja processos paralelos de apuração de ilicitude – nas esferas administrativa e penal – com prazos prescricionais distintos.

É por esse motivo que não se exige identidade exata nos polos passivos do processo administrativo e do processo criminal. De fato,



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

não faria sentido considerar a prescrição de 5 anos para pessoas físicas que eventualmente constassem no polo passivo do processo do CADE, mas não constassem, por qualquer motivo que seja, no polo passivo do processo criminal. A Lei nº 9.873/99 e a jurisprudência do STJ não exigem exame de autoria para fins de aferição da prescrição, bastando a mera apuração da sua materialidade.

Prescrição de 12 (doze) anos para pessoas jurídicas

Além disso, sustentou-se que a inexistência de previsão criminal quanto às pessoas jurídicas obstaría a incidência do prazo de prescrição de 12 (doze) anos. Respeitosamente, permito-me também registrar minha divergência deste entendimento.

Mais uma vez, destaca-se que o elemento central é o “*fato objeto da ação punitiva da Administração*” (Lei nº 9.873/99, art. 1º, §2º). Nesse sentido, parece-me irrelevante o fato das pessoas jurídicas não serem passíveis de responsabilização penal, para fins de contagem da prescrição.

59. Aliás, este Colegiado já se manifestou mais de uma vez no sentido de que o conteúdo jurídico do termo “fato” na Lei nº 9.873/99 não é idêntico à “conduta” ou “infração”. Ou seja, na verificação da incidência ou não da prescrição da pretensão punitiva devem ser considerados os fatos objetos de apuração e, não, as condutas ou infrações praticadas pelos sujeitos. Esse é expressamente o entendimento¹⁵ que externei no voto proferido por oportunidade do julgamento do PAS nº 13/2014, de 5 de novembro de 2019, aprovado por unanimidade:

Cumprir destacar ainda que o ato inequívoco, descrito no inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/99, refere-se à apuração de fatos e não de pessoas, na medida em que, somente após os esforços de apuração, é possível à área técnica firmar sua convicção a respeito da existência da irregularidade e de seus autores, bem como da precisa definição do ilícito à luz da legislação de regência.

60. Assim, o entendimento fixado é de que o termo “fato” contido no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/99 não pode ser compreendido como “conduta”, “infração” ou “fato típico, antijurídico e culpável” e não se vincula aos sujeitos. Essa é exatamente a mesma conclusão a que se deve chegar a partir da interpretação lógico-sistemática do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99. Transcrevo os dispositivos:

¹⁵ Na minha avaliação, esse é também o entendimento que ampara o julgamento do PAS nº RJ2015/9443, de 4 de junho de 2019, segundo o qual a apuração de determinados fatos é suficiente para interromper a prescrição de todas as infrações a eles relacionadas, pois “com base nos fatos investigados são então identificadas as infrações cometidas e a participação das pessoas nas infrações apuradas, para que, então, identificadas materialidade e autoria, se promova a acusação”. A interrupção da prescrição atingiria inclusive condutas autônomas, desde que praticadas no mesmo contexto fático.



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

Lei nº 9.873/99

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

61. Entendo, assim, que a jurisprudência desta comissão compreende o termo fato contido na Lei nº 9.873/99 como o contexto fático no qual se realiza a apuração das infrações administrativa e, não, como o fato jurídico objeto do Direito Penal.

62. Noutro ponto, impende também ter presente que a proporcionalidade do prazo prescricional é juízo de competência do legislador, que o define nos termos da Lei. A própria premissa de que o prazo prescricional deve ser proporcional à gravidade do ilícito, conquanto válida, é dirigida ao legislador e, não, ao intérprete, cabendo àquele a sua positivação em norma.

63. No Direito Positivo, são inúmeros os exemplos de que a gravidade e o prazo prescricional não obedecem a uma correlação automática ou necessária. No âmbito de atuação desta Comissão de Valores Mobiliários, como já destacado, tanto as infrações de natureza grave quanto as de menor gravidade, tanto as infrações de natureza dolosa quanto as culposas, submetem-se ao mesmo prazo quinquenal. Infrações administrativas relativamente singelas, como por exemplo o atraso na entrega de informações periódicas, têm prazo prescricional superior a crimes, como por exemplo o peculato culposo.

64. Assim, independentemente do meu juízo pessoal quanto à proporcionalidade ou não do prazo prescricional previsto na Lei nº 9.873/99, compete-me analisar a incidência ou não da hipótese legal, razão pela qual também não acolho os argumentos de que o prazo previsto na lei penal seria desproporcional às infrações em exame no presente processo.

65. Enfim, nesses termos, entendo que a substituição do prazo quinquenal pelo prazo da lei penal, de que trata o artigo 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99, aplica-se a todas as infrações administrativas que simultaneamente decorram dos fatos apurados e dos quais



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

se verifica a ocorrência de crime, porquanto a prescrição da pretensão punitiva administrativa é fenômeno que se vincula aos fatos e não aos sujeitos da conduta criminosa.

II.1.2.5. ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO NO CASO CONCRETO

66. À luz das razões expostas, a substituição do prazo quinquenal pelo prazo da lei penal é aplicável às infrações administrativas decorrentes do fato singular consistente na aprovação pela diretoria da passagem da fase II para a fase III do projeto COMPERJ, pela qual se materializaram as contratações espúrias objeto da mencionada ação penal, motivo por que tem repercussão penal e administrativa. E com base na sanção penal em abstrato, nos termos do artigo 109, II, c/c artigo 317, ambos do Código Penal, o prazo prescricional da pretensão punitiva administrativa no presente caso é de 16 anos.

67. Do mesmo modo, a substituição do prazo quinquenal pelo prazo de 16 anos também se aplica à aprovação da transformação do projeto em programa e da fase de execução da primeira unidade da refinaria (trem 1) do programa COMPERJ realizadas pela diretoria **em 26.02.2010**, a despeito de não ter transcorrido sequer o prazo superior ao prazo quinquenal ordinariamente estabelecido na Lei nº 9.873/99. Isso ocorre, pois, é a partir dessas deliberações que as contratações previamente acertadas puderam se concretizar, viabilizando, por consequência, o pagamento adrede combinado de propinas a administradores da Petrobras e a outros agentes públicos. E, como visto, a presença de fato que pode constituir, em tese, infração penal e administrativa ao mesmo tempo, impõe a aplicação do prazo prescricional penal, por força do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99.

68. Não merece melhor sorte a tese das defesas de que a emissão do Ofício nº 560/2014, de **20.10.2014**, pela SEP não seria ato de investigação apto a interromper a prescrição da suposta omissão do conselho de administração em estabelecer limites de alçadas para a diretoria, nem da possível omissão do conselho fiscal em fiscalizar essa atribuição do conselho de administração.

69. A resposta da Companhia a essa primeira diligência informou inúmeras não-conformidades em contratações realizadas pela diretoria para a construção do COMPERJ que montaram mais de 21 bilhões. Evidentemente que a principal linha de investigação da SEP, naquele momento inaugural, não era perquirir os limites de alçada da diretoria eventualmente estabelecidos pelo conselho de administração, mas sim a possível responsabilidade do conselho de administração e do conselho fiscal pelas falhas possivelmente encontradas naquelas contratações, em razão da competência dos referidos órgãos para fiscalizar os atos praticados pela diretoria, notadamente pela relevância dos valores envolvidos.



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

70. Desse modo, as deliberações da diretoria acerca das fases do projeto e das antecipações das contratações para a construção do COMPERJ, noticiadas a partir daquele primeiro questionamento da SEP, e os acontecimentos deles derivados, tais como a observância de regras de governança aplicáveis àquelas decisões e a sua correspondente fiscalização pelos órgãos sociais, são fatos que, a despeito de poderem constituir infrações independentes entre si, estão relacionados por circunstâncias fáticas comuns.

71. Com efeito, as condutas autônomas e distintas do conselho de administração e do conselho fiscal na fiscalização dos atos ilícitos eventualmente praticados pela diretoria mediante eventual falha na adoção de regras de governança ocorreram naquele mesmo contexto fático das apurações relativas à contratação de serviços superfaturados no COMPERJ, motivo pelo qual aquela primeira diligência é suficiente para interromper a prescrição das infrações dela derivadas.

72. Após a expedição desse ofício pela SEP, sobrevieram outros atos interruptivos da prescrição punitiva desta CVM, conforme prevê o art. 2º da Lei nº 9.873/99, a demonstrar que a investigação seguiu seu regular curso. Neste sentido, cabe consignar, em resumo, os seguintes atos de apuração: (i) a emissão do MEMO/CVM/SEP/GEA-3/Nº018/2014, de 18.12.2014, propondo a abertura de inquérito administrativo para aprofundar as investigações (fls. 2.367-2.385); (ii) o despacho de instauração do inquérito administrativo, de 24.03.2016 (fls. 01); (iii) a emissão do Ofício CVM/SPS/Nº 054/2016, em 12.04.2016, solicitando à Petrobras informações sobre os estudos e relatórios emitidos em razão do Projeto COMPERJ (fls. 10); (iv) a tomada de depoimentos de diversas pessoas da Companhia para prestar informações a partir do dia 31.05.2016 (fls. 169 e seguintes); e (vi) apresentação do relatório de inquérito administrativo em 27.12.2018 (fls. 3.056-3.132). Já na fase sancionadora, os Acusados foram citados para apresentar defesa em 27.12.2018 (fls. 3.161 a 3.187).

73. Todos esses atos inequívocos de investigação interromperam o prazo prescricional, sendo que, em nenhum momento entre eles, transcorreu intervalo superior a cinco anos. Rejeito, portanto, os argumentos das defesas e voto pelo não acolhimento da preliminar de prescrição da pretensão punitiva desta CVM.

II.1.3. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

74. Também não verifico no presente processo a ocorrência da prescrição intercorrente, cujo prazo é de três anos, nos termos do §1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99.



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

75. Conforme entendimento consolidado deste Colegiado¹⁶, a prescrição intercorrente somente é aplicável a partir do momento em que estiver instaurado o processo administrativo sancionador, isto é, depois da intimação dos acusados para apresentação de defesa. Nesses julgados, também se consolidou o entendimento de que atos que impulsionam o processo têm o condão de interromper o prazo prescricional de três anos, inclusive os de mero expediente, consoante entendimento igualmente ratificado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região¹⁷.

76. O processo administrativo sancionador começou em 27.12.2018, quando os acusados foram intimados a apresentar defesa, iniciando-se a partir daí a fluência do prazo de três anos da prescrição intercorrente (fls. 3.161 a 3.187). Esse prazo, contudo, foi interrompido pela distribuição dos autos, por meio de despacho emitido em 27.08.2019 pela Secretaria Executiva da Presidência (fls. 3.989), para minha relatoria, a demonstrar a existência de ato expedido para impulsionar o processo administrativo em direção à sua conclusão, apto a interromper, por isso, a prescrição intercorrente.

77. Assim, não se observa a fluência de prazo superior a três anos desde o referido despacho e a realização do presente julgamento. Afasto, portanto, a incidência da prescrição intercorrente no presente processo.

II.2. AUSÊNCIA DE PARECER DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA

78. O acusado Nestor Cerveró alega a nulidade do presente processo em razão de a Procuradora Federal Especializada junto à CVM – PFE não ter emitido, antes da

¹⁶ V. PAS CVM nº 22/1994, Diretor-Relator Luiz Antonio de Sampaio Campos, j. 15.04.2004; PAS CVM nº 11/2002, Diretora-Relatora Luciana Dias, j. 26.02.2013; PAS CVM nº 08/2012, Diretora-Relatora Ana Novaes, j. 16.12.2014; PAS CVM nº 23/2010, Diretor-Relator Roberto Tadeu Antunes Fernandes, j. 04.11.2014; PAS CVM nº RJ2010/3695, Diretor-Relator Pablo Renteria, j. 15.12.2015; PAS CVM nº 11/2013, Diretor-Relator Gustavo Machado Gonzalez, j. 30.01.2018; PAS CVM nº RJ2003/2759, Diretor-Relator Henrique Balduino Machado Moreira, j. 20.02.2018; PAS CVM nº 18/2013, Diretor-Relator Henrique Balduino Machado Moreira, j. 08.05.2018.

¹⁷ Vale transcrever o acórdão na íntegra: “Processo Administrativo. ANP. Prescrição Intercorrente. Art. 1º, §1º, Lei 9.873/99. inócrrrente. I - Inicialmente, cumpre trazer à colação o teor do art. 1º, § 1º, da Lei n.º 9.873/99, o qual dispõe que ‘incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho1. II - Em sendo assim, instaurado o procedimento administrativo, caso a Administração deixe o mesmo pendente de julgamento ou despacho por mais de três anos, forçoso será reconhecer a prescrição da pretensão punitiva. III - In casu, pela análise dos documentos acostados aos autos, não se depreende que o procedimento administrativo ora em análise ficou paralisado desde a autuação, pendendo de julgamento ou despacho por mais de três anos. IV - Destarte, cumpre destacar que, quando a Administração pratica atos que impulsionam o processo, ainda que seja despacho de mero expediente, não estará caracterizada a inércia da mesma, não havendo, portanto, que se falar em prescrição intercorrente a que se refere o artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99 V - Remessa Necessária e Apelação da ANP providas” (TRF da 2ª Região, Sétima Turma Especializada, Processo n. 2004.5101.0140181, Rel. Des. Reis Friede, j. 02.03.2011).



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

intimação dos acusados para apresentação de defesa, opinião a respeito da regularidade formal da peça acusatória, conforme determina o artigo 9º da Deliberação CVM nº 538/08.

79. Ocorre, entretanto, que presente processo sancionador foi precedido de inquérito administrativo, fase investigativa na qual participam da instrução do feito a SPS e a PFE, conforme regras previstas nos arts. 5º e 6º da mencionada Deliberação, vigente à época dos fatos. Diferentemente do procedimento estabelecido para os termos de acusação, quando a PFE emite parecer sobre a regularidade dos requisitos formais da peça acusatória elaborada pelas superintendências dessa CVM, o inquérito administrativo prescinde de tal opinião jurídica, porquanto a PFE participa diretamente da elaboração da própria peça acusatória.

80. Por tal razão, não acolho a preliminar.

II.3. INÉPCIA DA ACUSAÇÃO, NÃO INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS E ILEGITIMIDADE PASSIVA

81. Vários dos acusados alegam que o termo de acusação não demonstrou a sua participação nos atos considerados ilícitos ou não comprovou alguma falha em seus deveres de fiscalização. Segundo afirmam, não constaria da peça acusatória a necessária individualização de suas condutas nem a demonstração de qualquer omissão intencional por parte deles sobre as supostas irregularidades.

82. As alegações não merecem acolhida.

83. O relatório de inquérito é inequívoco ao identificar todos os fatos atribuídos aos acusados, especificando notadamente as deliberações da diretoria em que cada acusado teria praticado as supostas condutas comissivas ou omissivas sobre as quais foi formulada acusação. Robusteceu sua narrativa com o resumo das oitivas tomadas dos acusados para, assim, analisar em seções específicas do relatório de inquérito as diversas condutas consideradas ilícitas, com esteio em extenso conjunto probatório colacionado ao processo.

84. Concluo, portanto, que a SPS se desincumbiu de caracterizar as possíveis infrações e identificar seus possíveis autores, tendo individualizado devidamente a conduta dos acusados. Estão presentes na peça acusatória todos os elementos necessários à compreensão dos ilícitos imputados aos acusados e, por conseguinte, ao exercício do seu direito de defesa, não havendo que se falar, também, em inépcia da Acusação.

85. Em relação à preliminar de ilegitimidade passiva arguida por Antônio Palocci e Paulo Roberto Costa, com a alegação comum de que não haveria nexo de



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

causalidade entre suas correspondentes atuações e o objeto da acusação, entendo tratar-se de questão de mérito cujo deslinde não pode se dar em sede preliminar.

86. Portanto, pelos motivos expostos, afasto as preliminares de inépcia da acusação, não individualização das condutas e ilegitimidade passiva.

II.4. EFEITOS DO ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA

87. Paulo Roberto Costa declara que a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (“5ª CCR-MPF”), em sua 852ª reunião, de 5.2.2015, teria homologado, no campo da improbidade administrativa, o Acordo de Colaboração Premiada que firmou com o Ministério Público Federal envolvendo os fatos investigados na Operação “Lava Jato”, de modo que não mais caberia qualquer pleito contra o defendente pautado em descumprimento do dever de probidade.

88. De fato, consta da ata da referida reunião o recebimento de ofício encaminhado por Procurador da República para análise e homologação de acordos firmados no âmbito da Operação “Lava Jato”, embora a ata não traga as partes envolvidas em tais acordos. A ata registra “*que as disposições da nova Lei 12.846, de 2013, compõem um microssistema sancionatório estabelecendo o acordo de leniência como ferramenta de solução extrajudicial no campo da responsabilização de índole civil, na linha do que já prevê a Lei 12.850, de agosto de 2013, na esfera penal*”, e que, em função disso, a Câmara resolveu homologar, no campo da improbidade administrativa, os acordos encaminhados por meio do mencionado ofício.

89. Em vista disso, Paulo Roberto Costa aduz que seria incabível qualquer pleito contra ele no presente PAS, pois as imputações a que responde – artigos 153, 176 e 177, §3º, da Lei nº 6.404/76, e artigos 14 e 26, I, da Instrução CVM nº 480/2009 – estariam inseridas no âmbito da improbidade administrativa.

90. Não procede, no entanto, a argumentação do acusado.

91. Sobre esse ponto, destaco inicialmente o voto da Procuradora Mônica Nicida Garcia, exarado em 1.9.16, ao apreciar, na própria 5ª CCR-MPF, o Acordo de Leniência envolvendo ilícitos na contratação de navios-sonda para a Petrobras. A procuradora, citando a decisão tomada na supramencionada 852ª reunião da Câmara, reconheceu em seu voto que o MPF vinha admitindo a celebração de acordos que envolviam a atenuação ou mesmo a não aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa.

92. Nos termos do mencionado voto, “[n]ão faria, mesmo, sentido que o Ministério Público, titular da ação penal e da ação de improbidade, pudesse celebrar acordos em uma seara e não em outra.”



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

93. Acrescento, nesse aspecto, que, em vista da necessidade de não comprometer a efetividade dos acordos de colaboração ali apreciados, a 5ª CCR-MPF, em sua decisão 5.2.2015, delimitou os termos pelos quais a homologação aprovada naquela data passaria a repercutir seus efeitos no âmbito da improbidade administrativa:

a) formulação de pedidos declaratórios de sujeição das condutas praticadas às hipóteses normativas da Lei nº 8429/92; b) abstenção de pleito judicial no tocante às sanções previstas no art. 12 do citado diploma legal, considerando as cominações e as consequências na esfera penal, decorrentes dos acordos de colaboração premiada e das ações penais propostas; c) em caso de quebra do acordo firmado, o MPF pleiteará a aplicação das sanções correspondentes aos atos de improbidade praticados.

94. A par da expressa previsão no acordo de que a colaboração premiada produziria efeitos inclusive sobre a propositura pelo MPF de ação de improbidade administrativa relativa aos fatos descritos na transação, não é possível extrair dessa constatação qualquer repercussão quanto ao trâmite do presente processo administrativo. Primeiro porque o acordo de delação premiada não foi celebrado com a Comissão de Valores Mobiliário, mas com o Ministério Público Federal, que estabeleceu restrições a sua própria competência legal para o ajuizamento de ações de natureza criminal ou civil, não havendo qualquer decisão que expressamente alcance ou restrinja o dever desta comissão de investigar e punir em sede administrativa as infrações que tiver conhecimento no âmbito do mercado de valores mobiliários.

95. Os efeitos da colaboração premiada devem respeitar as balizas do acordo homologado em juízo. No caso vertente, além desta autarquia não ter sido alcançada pelos efeitos da transação, verifica-se que uma eventual condenação pelas infrações de que é acusado – ao art. 154, §2º, c) c/c art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/76 –, não prejudicam nem infirmam as cláusulas do acordo de delação premiada. Ao contrário, independentemente da convicção que seja alcançada por esta comissão, as repercussões criminais e em sede de ação de improbidade administrativa, continuarão sendo restringidas pela transação realizada com o *parquet* e homologada em juízo.

96. Além disso, no caso concreto, examina-se o reflexo dos fatos tratados no acordo de delação premiada no âmbito meramente administrativo e à luz dos deveres fiduciários impostos aos administradores de companhias, em especial o dever de lealdade, pela Lei nº 6.404/76, o que não representa caracterização da prática de improbidade administrativa, reservada ao Poder Judiciário.

97. Quanto à utilização ao compartilhamento de provas, a matéria já foi alvo de manifestação exauriente deste Colegiado por oportunidade do julgamento do PAS CVM nº 08/2016, em 16 de dezembro de 2019, tendo o Diretor Relator, Gustavo Gonzalez, destacado que os elementos probatórios constantes na colaboração premiada por outras



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

instâncias ou esferas devem encontrar limites justamente nos termos do acordo firmado, conforme decisão¹⁸ de 30.10.2018, da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal.

98. De tudo o exposto, concluo que a decisão da 5ª CCR-MPF, em sua 852ª reunião, no que tange ao Acordo de Colaboração Premiada firmado pelo acusado com o Ministério Público Federal, não atinge as infrações administrativas aqui apuradas e não elide a competência legal da CVM para impor a ele, nos termos do art. 11 da Lei nº 6.385/76 sanções contra a eventual infração aos art. 154, §2º, c) c/c art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/76.

99. Rejeito, portanto, a preliminar arguida.

II.5. FALTA DE COMPETÊNCIA PARA INVESTIGAR DESCUMPRIMENTO ESTATUTÁRIO

100. Dilma Rousseff sustenta a incompetência da CVM para investigar e instaurar procedimento administrativo contra administradores por descumprimento de cláusulas estatutárias. Aduz que os atos tidos como ilícitos encontram fundamento em uma suposta omissão dos membros do conselho de administração por não terem estabelecido limite de alçada da diretoria executiva, na forma prescrita pelo art. 28, V, do estatuto social da Petrobras. Argumenta que não haveria exigência nas leis que regem as companhias abertas para que sejam criadas alçadas de atuação dos órgãos da administração, sendo esta uma mera prerrogativa estatutária sem qualquer relação com violação às normas da Lei nº 6.404/76 ou da Lei nº 6.385/76.

101. O argumento, entretanto, não merece prosperar.

102. Sobre o tema, convém trazer à colação os dispositivos da Lei nº 6.385/76 que delimitam a competência da CVM para investigar e punir administradores de companhias abertas por ilícitos cometidos no mercado de capitais:

Art. 4º O Conselho Monetário Nacional e a Comissão de Valores Mobiliários exercerão as atribuições previstas na lei para o fim de:

(...)

IV - proteger os titulares de valores mobiliários e os investidores do mercado contra:

(...)

b) atos ilegais de administradores e acionistas controladores das companhias abertas, ou de administradores de carteira de valores mobiliários.

(...)

Art 9º A Comissão de Valores Mobiliários, observado o disposto no § 2º do art. 15, poderá:

¹⁸ Pet 7065, j. 30.10.2018. Vide <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=394280>.



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

(...)

V - apurar, mediante processo administrativo, atos ilegais e práticas não equitativas de administradores, membros do conselho fiscal e acionistas de companhias abertas, dos intermediários e dos demais participantes do mercado;

(...)

Art. 11. A Comissão de Valores Mobiliários poderá impor aos infratores das normas desta Lei, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 76 (Lei de Sociedades por Ações), de suas resoluções e de outras normas legais cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar as seguintes penalidades,

103. Com efeito, cabe à CVM exercer suas atribuições para proteger os acionistas minoritários contra atos ilegais de administradores, membros do conselho fiscal e acionistas controladores, a teor do que dispõe o art. 4º, IV, "b", apurando os ilícitos porventura praticados mediante processo administrativo sancionador, na forma do art. 9º, V, e impondo aos infratores as penalidades previamente definidas no art. 11.

104. A par da previsão legal, é necessário reconhecer que, a despeito de a redação do dispositivo legal em comento não mencionar o descumprimento do estatuto social como uma das hipóteses em que a CVM pode cominar penalidades, a referida lei confere competência à CVM para fiscalizar o descumprimento das disposições contidas na Lei nº 6.404/76, que, por sua vez, atribui responsabilidades aos administradores, membros do conselho fiscal e acionistas controladores por violação ao estatuto social, conforme trechos a seguir reproduzidos da Lei das S/A:

Responsabilidade

Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.

§ 1º São modalidades de exercício abusivo de poder:

(...)

e) induzir, ou tentar induzir, administrador ou fiscal a praticar ato ilegal, ou, descumprindo seus deveres definidos nesta Lei e no estatuto, promover, contra o interesse da companhia, sua ratificação pela assembléia-geral;

Deveres e Responsabilidades

Finalidade das Atribuições e Desvio de Poder

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

Responsabilidade dos Administradores

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato



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

regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - com violação da lei ou do estatuto.

Deveres e Responsabilidades

Art. 165. Os membros do conselho fiscal têm os mesmos deveres dos administradores de que tratam os arts. 153 a 156 e respondem pelos danos resultantes de omissão no cumprimento de seus deveres e de atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou do estatuto.(Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)

105. Nestes termos, as imputações de responsabilidade aos acionistas controladores, administradores e membros do conselho fiscal contidas na Lei nº 6.404/76 incluem à inobservância do dever jurídico de atuar conforme à lei e ao estatuto social, podendo caracterizar, por isso, exercício irregular do poder de controle e descumprimento de deveres fiduciários estabelecidos na Lei das S/A. Assim, em casos que tais, poder-se-ia afirmar que a infração à regra estatutária se equipara a uma infração à própria lei¹⁹.

106. Com efeito, é claramente possível que a atuação de administradores em sentido contrário ao preceituado no estatuto represente hipótese material de violação aos deveres fiduciários estabelecidos na Lei nº 6.404/76. A conduta praticada pelo administrador pode representar não apenas uma violação direta ao estatuto mas também uma violação ao padrão de conduta imposto pela legislação, tratando-se, em cada caso, de eventual inobservâncias de seus deveres de lealdade ou diligência, passível de responsabilização pela CVM na esfera administrativa.

107. Essa é justamente a tese sustentada pela Acusação: os membros do conselho de administração teriam violado o seu dever fiduciário de diligência por supostamente não terem agido conforme o estatuto, deixando de aprovar limites de alçada para a atuação da diretoria executiva. Se tal atuação se afigura irregular ou não, é questão de mérito que será examinada mais adiante.

108. Assim, nesses termos, por força do disposto na Lei nº 6.385/76 e na Lei nº 6.404/76, a CVM tem competência legal para investigar, processar e sancionar administradores por não exercerem suas atribuições à luz de cláusulas estatutárias.

109. Por tais razões, rejeito a presente preliminar.

II.6. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PRÉVIA

¹⁹ Ver PAS CVM nº RJ2012/4062, j. em 17.12.2013, e PA CVM nº RJ2006/6209, j. em 25.09.2006.



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

110. A defesa de Antônio Palocci alega violação aos direitos constitucionais de isonomia, ampla defesa e contraditório em virtude do descumprimento do direito de manifestação prévia previsto no art. 11 da Deliberação CVM nº 538/2008. Segundo afirma, o acusado não teria sido intimado para prestar esclarecimentos quanto aos fatos específicos investigados neste processo nem em relação ao fundamento jurídico de sua acusação.

111. Sobre o assunto, destaco que o Colegiado da CVM já se manifestou sobre a finalidade do pedido de esclarecimentos objeto do ofício questionado pelos acusados, antes previsto no art. 6º-B da Deliberação CVM nº 457/02, nos termos do voto do Diretor Pedro Marcilio segundo o qual tal pedido de informações “*não confere um direito subjetivo aos indiciados nem se consubstancia em uma defesa prévia, sendo medida única e exclusiva de eficiência administrativa, com o objetivo de evitar acusações descabidas e melhorar o nível probatório dos processos administrativos, buscando, ao final, a instauração apenas de processos sancionadores justificados e que sejam instruídos com qualidade*”.

112. Com a entrada em vigor da Deliberação CVM nº 538/08, que revogou a Deliberação CVM nº 457/02, o entendimento do Colegiado não se alterou sobre o dispositivo que prevê a requisição de informações dos investigados antes de se proceder à acusação, conforme excerto do voto proferido pelo Diretor Otávio Yazbek que revela: “*aqui vale, novamente, esclarecer com que finalidade foi concebido o art. 11 da Deliberação CVM nº 538/08, qual seja, proteger e viabilizar o exercício do poder de polícia pela CVM. Com efeito, a oitiva preliminar tem por objetivo tão somente dar suporte à formação da convicção da área técnica quanto à materialidade e a autoria das infrações e auxiliar na boa instrução do processo, durante a etapa investigativa de que trata o art. 9º, §2º, da Lei nº 6.385, de 7.12.1976. O dispositivo não confere, portanto, um direito subjetivo aos investigados, nem deve ser confundido com defesa prévia” (grifou-se).*

113. Destaco, por derradeiro, que o acusado apresentou defesa escrita contestando de forma minuciosa as provas e argumentos produzidos pela acusação, tendo juntado documentação para respaldar seus argumentos, o que demonstra inequivocamente o exercício pleno de seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

114. Por tais razões, não se reconhece a hipótese de violação suscitada pelo acusado.

III. MÉRITO

115. O COMPERJ surgiu em 2004 a partir da ideia de implantar um complexo destinado à produção de petroquímicos derivados de petróleo pesado oriundo da Bacia



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

de Campos. Inicialmente, o complexo seria formado por uma unidade de refino básica destinada à produção de petroquímicos básicos, os quais seriam utilizados como insumos das unidades petroquímicas encarregadas de produzir resinas e plásticos. Diante da complexidade e grandeza do empreendimento, foi prevista a construção de uma central de utilidades para suprir o complexo com água, vapor, combustíveis, energia elétrica, entre outros insumos, assim como instalações prediais para viabilizar o transporte e a estocagem de matérias-primas e produtos.

116. As decisões sobre projetos de investimentos como o COMPERJ seguiam, à época, norma metodológica de gestão denominada Sistemática Corporativa. De acordo com esse normativo aprovado pela diretoria executiva, a condução dos projetos de investimentos é dividida em cinco fases, conforme o nível de especificação e maturidade do projeto. Ao final de cada uma das fases de planejamento, existem três marcos de avaliação, com pré-requisitos distintos, para prosseguir à fase seguinte. Esses marcos são definidos a fim de que os administradores possam avaliar a pertinência de prosseguir, cancelar, adiar ou reformular o projeto, antes do emprego de recursos financeiros, evitando custos não programados decorrentes de alterações no projeto.

117. Nos termos da Sistemática Corporativa, a fase I é utilizada para a identificação de oportunidades de investimentos. Nesse momento, a área de negócio avalia o alinhamento do projeto com os objetivos corporativos da Petrobras e mensura as incertezas, o retorno potencial e o risco do projeto. A aprovação dessa fase preliminar permite que o projeto seja incluído na carteira de projetos da Petrobras e autoriza o começo da fase II, cujo objetivo é a elaboração do projeto conceitual e a seleção das alternativas técnicas viáveis para a implantação do projeto. Após análise da viabilidade e aprovação do EVTE, tem início a fase III, quando é elaborado o projeto básico de engenharia. A fase IV corresponde à implantação do projeto de acordo com o plano de engenharia aprovado, também chamado de execução do projeto, momento a partir do qual ocorrem os desembolsos de recursos. Com a entrada em operação do empreendimento, tem início a fase V, que, após a entrega da documentação final do projeto, representa o encerramento do projeto.

118. Segundo o normativo, projetos de investimento acima de US\$300 milhões precisam ser submetidos, após avaliações técnicas das áreas corporativas da Petrobras, à diretoria executiva para mudarem de fase.

119. A primeira reunião para estudos da fase I do Projeto COMPERJ teria ocorrido em 6.2.2004, enquanto a solicitação para mudança de fase deu-se em 29.7.2004. O investimento total previsto para a construção do complexo era de US\$6,1 bilhões, dos quais US\$ 3 bilhões destinavam-se à implantação da UPB e US\$ 3,1 bilhões às UPA, com valor presente líquido de US\$ 2,3 bilhões. Na oportunidade, foi aprovado: (i) o desenvolvimento da fase II para o projeto da UPB; (ii) o início da fase I



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

para as UPA; (iii) o início das negociações para o desenvolvimento de parcerias e acordos necessários à implantação do empreendimento; e (iv) o início das negociações com órgãos governamentais para obtenção de licenças e incentivos fiscais ao projeto.

120. Em 6.9.2006, a diretoria da Petrobras autorizou que o COMPERJ passasse da fase II para a fase III e que gastos para aquisição de equipamentos fossem antecipados. Em 26.02.2010, a diretoria aprovou a alteração do modelo conceitual do COMPERJ, que passou a ser gerido na forma de “programa” composto por três etapas, com projetos distintos e interdependentes entre si. Dentro do programa, também foi autorizado o começo da fase IV da UPB da Refinaria.

121. Segundo a Acusação, os administradores teriam faltado com os seus deveres fiduciários por ocasião dessas duas deliberações.

122. Trazida a moldura fática que circunscreve as principais controvérsias do presente processo, analisarei, primeiro, as acusações de descumprimento dos deveres de lealdade formuladas pela SPS em desfavor de Paulo Roberto Costa e Renato Duque, por supostamente terem recebido vantagens indevidas em razão de seus cargos como diretores da Petrobras. Na sequência, tratarei das acusações relativas à falta de diligência da diretoria nas duas deliberações do projeto COMPERJ. Por fim, abordarei a suposta omissão do conselho de administração por deixar de aprovar limites de alçada para a atuação da diretoria executiva, bem como do conselho fiscal por deixar de reconhecer tal falha no âmbito de sua competência de fiscalização dos atos do conselho de administração.

III.1. VIOLAÇÃO AO DEVER DE LEALDADE

123. Paulo Roberto Costa, diretor de abastecimento de 14.05.2004 a 29.04.2012, e Renato Duque, diretor de serviços de 31.01.2003 a 29.04.2013, foram acusados de terem se beneficiado pessoalmente de seus cargos para obter vantagens pecuniárias indevidas de sociedades contratadas para prestar serviços de engenharia no COMPERJ, em infração ao art. 154, §2º, “c”, c art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/76.

124. No âmbito da Operação Lava Jato, o Ministério Público Federal demonstrou que os dois administradores lograram frustrar o caráter competitivo de licitações de grandes obras realizadas pela Petrobras, obtendo, com isso, vantagens pecuniárias indevidas. Paulo Roberto Costa e Renato Duque praticaram atos de ofício para que contratos superfaturados fossem firmados pela Petrobras com as empresas pertencentes ao “cartel da propina”.

125. Conforme relatado, a Acusação menciona diversos contratos destacados pelo MPF que foram objeto do recebimento de vantagens indevidas por Paulo Roberto Costa e Renato Duque na construção do COMPERJ. A documentação comprobatória



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

dos pagamentos indevidos feitos pelas empresas contratadas por meio de “*offshores*” em benefício dos referidos administradores está autuada às fls. 2.619 a 3.024 e compõem as ações penais nº 5036528-23.2015.4.04.7000/PR, nº 5036518-76.2015.4.04.7000/PR e nº 5083360-51.2014.4.04.7000/PR. Paulo Roberto Costa e Renato Duque foram condenados por lavagem de dinheiro e corrupção passiva pelo recebimento de vantagens indevidas em razão de seus cargos na diretoria da Petrobras nos referidos processos penais.

126. Reproduzo, a seguir, trecho da sentença proferida na ação penal nº 5036528-23.2015.4.04.7000/PR, que conclui pela:

condenação de **PAULO ROBERTO COSTA e RENATO DE SOUZA DUQUE**, pelos crimes de: i) **corrupção passiva pelo recebimento de vantagens indevidas em razão de seus cargos de diretores da Petrobrás** (pelos contratos obtidos pelo Grupo Odebrecht na REPAR, RNEST e **COMPERJ**); e ii) lavagem de dinheiro, pelo recebimento, com ocultação e dissimulação, de recursos criminosos provenientes dos contratos da Petrobrás, em contas secretas no exterior.

127. O *modus operandi* empreendido pelos acusados consta do relatório emitido pela comissão interna de apuração da Petrobras que investigou irregularidades na construção do COMPERJ. Segundo os achados da CIA, a empresa que elaborou o projeto conceitual da Refinaria havia estimado o começo das operações em 2014, prazo que foi antecipado, sem amparo técnico, pelo diretor de abastecimento Paulo Roberto Costa, conforme depoimento prestado por funcionário da Petrobras, cujo teor resume-se a seguir:

Sobre a definição do prazo de partida para a implantação da UPB e UPA, o Sr. [...] declarou que a empresa contratada (Technip Italy) previu o prazo para 2014. No entanto, por determinação do ex-diretor de Abastecimento, Sr. Paulo Roberto Costa, o prazo foi reduzido para dezembro/2012. Informou que, ao tomar conhecimento da redução do prazo, a Technip teria noticiado que o marco estabelecido pelo ex-diretor, em seu entendimento, não poderia ser atendido.

Confira trecho da declaração do Sr. [...] (Termo 58):

Em reunião com a Technip esta caracterizou que o prazo adequado para implantação do COMPERJ seria 2014, mas o ex-Diretor impôs o prazo de 12/12/2012, ao que a Technip declarou que isso não era possível. O declarante relata que concordava com o prazo de 2014. A partir desta imposição do ex-Diretor Paulo Roberto, a Engenharia trabalhou o cronograma para 2012. Relata que não era registrado, mas que comentavam com o ex-Diretor que o prazo de 2012 não era viável.

128. O relatório da CIA registra ainda a falta de critérios técnicos adotados na antecipação das contratações, a inobservância de normas de contratação e a ocorrência de outros equívocos de planejamento havido na condução do Projeto COMPERJ, conforme excerto a seguir reproduzido:



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

6.2. A CIA constatou problemas advindos da inobservância das normas de contratação, fixação de prazo inexecutável e forte pressão para atendimento ao cronograma estabelecido pelas Diretorias de Abastecimento e de Serviços, na época, comandadas pelos ex-diretores Srs. Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque. Estes fatos contribuíram para uma série de equívocos de planejamento (início dos processos licitatórios com projeto básico e FEEDs incompletos), contratações de empresas de porte econômico inadequado, compra antecipada de equipamentos, hibernação de Unidades, situações estas que importaram em prejuízos à PETROBRAS.

129. Os fatos devidamente comprovados neste processo demonstram que Paulo Roberto Costa e Renato Duque atuaram deliberadamente para apressar a construção da Refinaria, antes da suficiente especificação das obras e contrariamente ao que preconizava a Sistemática Corporativa da Petrobras. Em razão de seus atos, os acusados deram causa a constantes aditamentos e alterações contratuais que encareceram sobremaneira o projeto, sem lograr antecipar o início da produção dos derivados de petróleo, subterfúgio argumentativo utilizado para amparar a aprovação das precipitadas contratações.

130. Paulo Roberto não negou ter praticado tais atos espúrios, tendo confessado, após celebrar notório acordo de colaboração em juízo, os recebimentos indevidos. Também reconheceu em depoimento prestado a esta Autarquia que a prática desses atos teve início em seguida a posse no cargo de diretor de abastecimento da Petrobras. Declarou ainda que, a partir de 2006, houve solicitação por partes das empresas pertencentes ao esquema de corrupção para aumentar o volume de obras da Petrobras.

131. Renato Duque foi intimado a comparecer a esta CVM para prestar esclarecimentos. Preferiu, entretanto, exercer o direito de nada declarar a fim de discutir o assunto apenas em sede criminal. Na fase sancionadora deste processo, o acusado não apresentou suas razões de defesa, embora tenha sido devidamente citado.

132. Este processo administrativo sancionador revela situação extremamente grave sob a perspectiva dos deveres fiduciários dos administradores de companhias abertas: a utilização do cargo de administrador para negociar o recebimento de vantagens indevidas de sociedades contratadas.

133. A Lei nº 6.404/76 estabelece deveres fiduciários aos administradores de maneira abstrata, fixando padrões gerais de conduta a fim de acomodar diversas circunstâncias e peculiaridades da vida social, pois é praticamente impossível enumerar todos os possíveis comportamentos indesejados que podem ser praticados por um administrador em desfavor dos interesses da companhia.



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

134. O *caput* do art. 155 da Lei nº 6.404/76 dispõe abstratamente que o administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedada a prática dos atos descritos em seus dispositivos, os quais compõem rol meramente exemplificativo de condutas destacadamente contrárias à lealdade que se espera de um administrador.

135. Para o exercício de suas funções, os administradores recebem poderes dos acionistas para serem utilizados no interesse da sociedade, de modo que ela possa se desenvolver, florescer e realizar seu objeto social, resultando em lucros a serem partilhados entre os acionistas. Nesse contexto, não se pode cogitar, em hipótese alguma, que o administrador possa apropriar-se indevidamente do patrimônio social para satisfazer anseios pessoais. A atuação em benefício próprio configura grave violação ao dever de lealdade²⁰.

136. Do mesmo modo, o art. 154 da Lei nº 6.404/76, ao estabelecer que os administradores devem exercer suas atribuições para lograr os fins e no interesse da companhia, explicita de forma aparentemente singela um dos princípios fundamentais da lei societária, a prevalência do interesse da companhia. Em relação à atuação dos administradores, o dispositivo consagra, nesses termos, o interesse da companhia como pressuposto e, concomitantemente, um orientador de suas atividades.

137. No presente caso, restou comprovado que Paulo Roberto Costa e Renato Duque valeram-se do caráter fiduciário de suas atribuições para satisfazer seus interesses pessoais ao conduzir as obras de construção do COMPERJ fora dos padrões recomendados pela política de gestão de projetos da Petrobras com a finalidade de, ao mesmo tempo, receber pagamentos indevidos das sociedades contratadas para prestar serviços de engenharia ao empreendimento.

138. Paulo Roberto Costa e Renato Duque atuaram decisivamente para implantar um ciclo vicioso de pagamentos indevidos fundado em contratos superfaturados e, por consequência, em aumento desenfreado dos custos do projeto COMPERJ. Restou evidenciado que Paulo Roberto Costa e Renato Duque buscaram, em primeiro lugar, o interesse pessoal em detrimento do interesse da Petrobras, companhia da qual eram diretores, tendo agido no sentido de violar, conscientemente, a obrigação de perseguir o interesse social, em infração ao art. 154, § 2º, “c”, c/c art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/76.

III.2. VIOLAÇÃO AO DEVER DE DILIGÊNCIA

²⁰ Conselho de Administração e Diretoria. In: Direito das Companhias. LAMY FILHO, Alfredo; PEDREIRA, José Luiz Bulhões (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.129.



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

139. Neste momento, cabe examinar as acusações formuladas aos administradores da Petrobras por não terem sido diligentes no processo decisório por meio do qual foram deliberadas etapas da construção do COMPERJ. Sob esta perspectiva, foram acusados de violar o art. 153 da Lei nº 6.404/76 os diretores Almir Barbassa, Guilherme Estrella, Sérgio Gabrielli, Graça Foster, Renato Duque e Nestor Cerveró.

140. Mais adiante, será examinada à luz do padrão de conduta previsto no art. 153 da Lei nº 6.404/76 a atuação dos membros do conselho de administração Antônio Palocci, Dilma Rousseff, Guido Mantega, Fábio Barbosa, Francisco de Albuquerque, Jorge Gerdau, Luciano Coutinho, Márcio Zimmermann, Miriam Belchior, Josué Christiano da Silva, Sérgio Quintella, Sergio Gabrielli, Silas Rondeau, Sílvio Pinheiro, por supostamente deixar de aprovar, conforme o estatuto social, limites de alçada para a atuação da diretoria executiva. Na mesma seção, será examinado se os membros do conselho fiscal César Rech, Marcus Aucélio, Maria Lúcia Falcón, Marisete Pereira, Nelson Rocha, Paulo Souza e Túlio Zamin deixaram de verificar esse suposto descumprimento do estatuto social pelo órgão máximo da administração da Petrobras, em violação ao art. 163, I, da Lei das S/A.

141. Antes de examinar o mérito dessas questões envolvendo o dever de diligência, entendo relevante destacar que a lei societária estabeleceu no seu art. 153 padrão de conduta com conceitos jurídicos indeterminados mediante modelo abstrato de conduta, a fim de ser possível aplicá-lo às mais diversas situações do cotidiano empresarial, independentemente do tamanho das companhias – pequenas, médias ou grandes – e dos negócios a elas relacionados – simples ou complexos²¹.

142. Em seu conteúdo específico, o dever de diligência impõe aos administradores de companhia aberta o emprego do cuidado que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios, exigindo-se, com isso, capacidade profissional com caráter técnico²². Por esta razão, ao utilizar os recursos entregues pelos acionistas à companhia, o administrador deve deles dispor de maneira racional e justificada, tomando decisões técnicas respaldadas em informações relevantes disponíveis.

143. Para avaliar esse processo decisório e instrumentalizar os comportamentos esperados, a doutrina decompôs o dever de diligência em múltiplos aspectos²³. Desse

²¹ LAMY FILHO, Alfredo e BULHÕES PEDREIRA, José Luiz (coord.), Direito das Companhias, Rio de Janeiro: Forense, 2017, 2ª edição, p. 800.

²² PARENTE, Flávia. O Dever de Diligência dos Administradores de Sociedades Anônimas. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 102-107.

²³ Neste sentido, Flávia Parente cita cinco deveres específicos que se desdobram do dever de diligência: o dever de se qualificar para o cargo, o dever de bem administrar, o dever de se informar, o dever de



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

modo, a aplicação da norma pressupõe estabelecer qual comportamento se poderia, razoavelmente, esperar do administrador em situações semelhantes²⁴, cuja concretude se reflete, entre outros aspectos, na busca por informações necessárias e relevantes para respaldar uma decisão instruída, refletida, justificada e tomada no melhor interesse da companhia.

144. A fim de avaliar decisões negociais tomadas por administradores de companhias, adota-se, conforme jurisprudência desta Comissão²⁵, o padrão de revisão da *business judgment rule* segundo a qual, ante a inexistência de pressupostos que demonstrem má fé, fraude, interesse ou conflito do administrador, e ante a inexistência de falha procedimental no respectivo processo decisório, as decisões de um administrador devem, em princípio, ser consideradas regulares²⁶. Isto é, tais decisões gozam da presunção de que foram tomadas buscando o melhor interesse social.

145. Nessa análise, deverá o julgador examinar as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto para asseverar a regularidade ou não da conduta adotada pelo administrador, considerando o porte da companhia e seu objeto social, as funções genéricas e específicas de cada administrador estabelecidas no estatuto social, a complexidade das operações e das transações realizadas, a relevância da decisão no contexto da companhia, bem como quaisquer outras informações capazes de influenciar concretamente a condução dos negócios sociais pelo administrador.

146. Dito isso, passo ao exame das acusações de violação ao dever de diligência, como se segue.

III.2.1. PROCESSO DECISÓRIO QUE APROVOU A PASSAGEM DA FASE II PARA A FASE III DO PROJETO COMPERJ

investigar e o dever de vigiar. PARENTE, Flávia. O Dever de Diligência dos Administradores de Sociedades Anônimas. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 102-107.

²⁴ Adamek, Marcelo Vieira von. “Responsabilidade Civil dos Administradores de S/A e as Ações Correlatas”. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 125-126.

²⁵ PAS CVM nº 03/02, Rel. Norma Jonssen Parente, j. em 12.02.2004; PAS CVM nº RJ2008/9574, Rel. Ana Novaes, j. em 27.11.2012; e PAS CVM nº RJ2005/1443, Rel. Pedro Oliva Marcilio, j. em 10.05.2006.

²⁶ Na mesma linha, é o voto do Diretor Gustavo Gonzalez no PAS CVM nº RJ2013/11703, de 05 de setembro de 2017, segundo o qual: “Ao se aplicar a *business judgment rule*, restringe-se a esfera de atuação do julgador, a quem caberá analisar tão somente se o comportamento do administrador ao longo do processo decisório demonstra que ele atuou de maneira informada, refletida e desinteressada, ainda que, posteriormente, considerando os resultados obtidos, venha a se verificar que a decisão tomada não foi a mais benéfica para a companhia.



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

147. Como relatado, a Acusação questiona a diretoria por ter aprovado, em 06.09.2006, a passagem da fase II para a fase III do projeto COMPERJ e a antecipação de US\$157 milhões para a contratação de serviços que, de acordo com a Sistemática Corporativa, somente deveria ocorrer na fase IV, após aprovado o plano de engenharia básico. Segundo afirma, documentos colocados à disposição da diretoria destacando o risco de atraso no cronograma do projeto e o seu impacto na viabilidade econômica teriam sido ignorados pela diretoria no momento da tomada de decisão.

148. Diante disso, a SPS atribuiu responsabilidade aos diretores Almir Barbassa, Guilherme Estrella, Sérgio Gabrielli, Nestor Cerveró e Renato Duque, por violação ao dever de diligência previsto no art. 153 da Lei nº 6.404/76.

149. As defesas alegaram, em resumo, que os acusados teriam tomado essa decisão negocial de maneira informada, refletida e desinteressada com vistas a contemplar os interesses estratégicos da Petrobras e do país, devendo esta Autarquia observar a regra da *business judgement rule*. Destacaram que não teria havido nenhum sinal de alerta apontando para a necessidade de serem realizados estudos mais detalhados. Ademais, afirmaram que a deliberação teria sido lavrada de forma sintética, não contemplando todas as discussões sobre o tema, em razão do destacado número de decisões tomadas pela diretoria.

150. Em que pesem os argumentos apresentados pelos acusados, eles não são capazes de afastar a caracterização da infração.

151. Com efeito, a documentação suporte da reunião apresentou diversos alertas sobre fatores do projeto que tinham impacto direto no cumprimento do cronograma então estabelecido, bem como propunha recomendações à diretoria. Nesse sentido, são os excertos abaixo dos pareceres técnicos emitidos pelas áreas corporativas da Petrobras, conforme exigia a Sistemática Corporativa:

DIP ESTRATEGIA/API 58/2006

Sendo os projetos do COMPERJ integrados e dependentes uns dos outros, há necessidade de sincronismo em seus cronogramas físicos para que sejam implementados dentro do prazo previsto. Sendo assim, é necessária uma especial atenção no cronograma de implantação, pois a forte necessidade de integração, aliada a não consideração de contingência de tempo nos mesmos, apontam para a necessidade de um gerenciamento eficaz de maneira a evitar prováveis atrasos na implementação dos projetos.

Recomendamos que o empreendimento seja encaminhado para aprovação apenas quando todas as unidades, conjuntamente, apresentarem o grau de maturidade desejado para projeto básico.

Recomendamos não assumir compromissos que tragam alguma irreversibilidade em relação à implantação do projeto.



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

(...)

Foram feitas análises de sensibilidade dos indicadores do COMPERJ no Cenário de Referência ao custo de matéria-prima, custos operacionais, investimento, preço de venda, quantidade exportada e atraso na entrada em operação. **O atraso em 1 ano na entrada em operação é bastante impactante, reduzindo o VPL em US\$ 779 milhões;** [...]

DIP PLAFIN/PA 61/2006, 04/09/2006 – PARECER DO PLAFIN

Há risco de atraso no cronograma em função da necessidade de integrar a execução do projeto, de modo que todo o Complexo entre em operação de forma simultânea, impactando no custo do empreendimento e em seus indicadores econômicos. Recomendamos a análise de sensibilidade para a data de partida de cada uma das unidades de produção do Complexo na fase de EVTE básico.

152. Como se observa, os pareceres emitidos pelas áreas corporativas da Petrobras traziam circunstâncias claramente sensíveis à deliberação da passagem de fase, as quais recomendavam reflexão por parte dos administradores na tomada de decisão. As preocupações dos técnicos diziam respeito notadamente à integração do projeto, uma vez que havia patente descasamento de fases entre a UPB e as UPAs, com destacado impacto para o início das operações e para a viabilidade do empreendimento. Apesar da relevância dos alertas, Almir Barbassa, Guilherme Estrella, Sérgio Gabrielli, Nestor Cerveró e Renato Duque aprovaram a passagem de fase e a antecipação das contratações sem qualquer questionamento.

153. Diante de tantos elementos que colocavam em xeque a confiabilidade do prazo para a partida das operações e, por consequência, a viabilidade da Refinaria, bem como a existência de recomendações para que aquela aprovação ocorresse somente quando todas as etapas apresentassem o mesmo grau de maturidade, sem que compromissos financeiros fossem assumidos naquele momento, cabia à diretoria o dever de buscar esclarecimentos adicionais sobre essas questões. O dever de diligência impõe aos administradores a obrigação de verificar as informações que podem eventualmente causar prejuízos à Companhia, devendo, por isso, tomar providências necessárias para afastar tal risco.

154. Nessas circunstâncias, incide sobre o administrador o dever de adotar providências a fim de verificar a validade daquelas informações fornecidas pela diretoria de abastecimento, responsável pelo projeto de investimento, de sorte a permitir uma avaliação confiável sobre as premissas que foram objeto de críticas pelas áreas corporativas da Petrobras. Nesse ponto, importa destacar que os pareceres se constituíam em avaliação objetiva, confiável e independente, merecendo, por isso,



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

maior atenção dos administradores, que simplesmente ignoraram as inconsistências técnicas ali descritas.

155. Diga-se, por oportuno, que a formalização em ata da reunião também não se prestou a demonstrar ter havido reflexão sobre tais inconsistência, tendo o documento registrado apenas que a “*Diretoria Executiva aprovou as proposições formuladas*” (item 123 do relatório de inquérito).

156. Não se quer com isso dizer que a diretoria não pudesse afastar aspectos da Sistemática Corporativa para tomar a decisão de antecipar as contratações que somente deveriam ocorrer em outro momento. Na realidade, o que se afirma com convicção é que havia sinais de alerta e que o processo decisório não refletiu nível de instrução e reflexão proporcional à matéria. Aliás, como se não bastassem as ressalvas das áreas técnicas, era de se esperar alguma reflexão e justificativa racional para afastar procedimentos ordinários previstos na Sistemática Corporativa, de modo a demonstrar que eles não foram simplesmente desconsiderados no processo de tomada de decisão, assegurando, com isso, que a decisão, ao final, foi hígida à luz do padrão de diligência exigido pela Lei nº 6.404/76.

157. Evidentemente que não se está exigindo que os diretores verificassem pessoalmente a veracidade de todas as informações existentes na documentação submetida à deliberação, nem investigassem todos os atos praticados por seus pares, como parecem crer as defesas. No entanto, seria deles esperado o questionamento das informações que claramente estavam em contradição com a proposta de deliberação encaminhada pelo diretor responsável.

158. Quanto ao argumento de que teria havido ampla discussão sobre o assunto e que teria faltado apenas o correspondente registro, cabe destacar que a análise do cumprimento do dever de diligência deve ser verificável em concreto. Como não existe nos autos documentação relativa às alegadas discussões, não é possível considerá-las na avaliação da conduta dos administradores.

159. Importante registrar que uma simples ata de reunião resumida informando que tal decisão foi tomada por unanimidade não é suficiente para provar diligência. Deve-se avaliar se o dever de diligência está sendo cumprido em relação ao que objetivamente existe no processo decisório.

160. Ou seja, é preciso que haja documentação mínima comprovando as discussões e justificando a decisão especialmente quando se trata de uma companhia do porte da Petrobras, a maior companhia de capital aberto do país, discutindo se investe ou não bilhões de dólares em um empreendimento de elevados riscos. E, diante das ressalvas contidas nos pareceres técnicos, não restou demonstrado que o processo de aprovação da mudança de fase do COMPERJ foi hígido à luz do dever de diligência.



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

161. Neste passo, cabe afastar o argumento comum das defesas de que se estaria equivocadamente avaliando, em sede de julgamento, a observância do cumprimento do dever de diligência relativamente ao mérito da decisão negocial de construir o COMPERJ, pois o que está em exame não é a revisão sobre a decisão de passar à fase III do complexo e os prejuízos incorridos pela Companhia a partir da decisão tomada, mas o padrão de conduta adotado pelos administradores no procedimento que amparou a deliberação.

162. E, neste particular, restou evidenciado que os diretores não agiram com diligência porquanto tomaram sua decisão amparada em informações cuja credibilidade restou bastante afetada pelos pareceres técnicos.

163. Há nos autos diversas declarações prestadas por Paulo Roberto Costa sobre o processo de tomada de decisão da diretoria executiva da Petrobras que causam estupefação, cabendo destacar, por oportuno, a afirmação de que a existência de propina era do conhecimento de todos, apesar de os convencimentos serem técnicos nas reuniões. Nas deliberações, sabia-se que se um diretor atrapalhasse uma determinada aprovação, em outro dia outro projeto de interesse dele poderia ser reprovado e esse fato seria, sem dúvida, considerado.

164. Mesmo desconsiderando a força desse depoimento, a fim de tornar válido o argumento de que os acusados desconheciam o esquema de corrupção e os pagamentos indevidos que ocorreriam com a aprovação da antecipação das contratações do COMPERJ, convém registrar que, ainda assim, tal argumento não lhes socorre, pois tal circunstância não é objeto de análise. A rigor, caso a SPS tivesse levado em consideração a ciência dos atos de corrupção pelos ora acusados, a imputação formulada seria muito provavelmente diversa por envolver aspectos relacionados ao dever de lealdade.

165. Por todo o exposto, os diretores Almir Barbassa, Guilherme Estrella, Sérgio Gabrielli, Nestor Cerveró e Renato Duque não empregaram, na aprovação da passagem da fase II para a fase III do COMPERJ, o cuidado e a diligência que um homem ativo e probo deve empregar na administração de seus próprios negócios, nos termos do art. 153 da Lei de Sociedades Anônimas.

III.2.2. PROCESSO DECISÓRIO QUE APROVOU A TRANSFORMAÇÃO DO PROJETO EM PROGRAMA COMPERJ

166. Nos termos da Acusação, a diretoria aprovou, em 26.02.2010, a alteração do modelo conceitual do COMPERJ a fim de transformá-lo em um programa composto por três etapas, com seus correspondentes projetos interdependentes entre si. Além disso,



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

aprovou o início da fase IV da primeira unidade da UPB (Trem 1), correspondente à etapa 1 do Programa COMPERJ.

167. No ver da área técnica, os pareceres anexos à documentação submetida à deliberação teriam revelado falhas na condução do projeto de investimento que teriam sido ignoradas pela diretoria. Por isso, Almir Barbassa, Guilherme Estrella, Sérgio Gabrielli e Graça Foster foram responsabilizados por violação ao dever de diligência previsto no art. 153 da Lei nº 6.404/76.

168. As defesas, por sua vez, alegam que a decisão teria sido tomada com a observância de todos os trâmites exigidos pelos atos normativos internos da Petrobras. Apesar de os pareceres elaborados pelas áreas corporativas conterem algumas recomendações, os acusados teriam o direito de confiar em seus pares, os quais teriam atestado que o COMPERJ (i) estaria alinhado com os interesses estratégicos da Companhia; (ii) seria fundamental para assegurar o desenvolvimento nacional; e (iii) apresentaria viabilidade econômica, podendo gerar muito valor para a Petrobras.

169. Destacam que diretores de companhias abertas podem legitimamente optar, dentre as várias alternativas que lhes são apresentadas, pela que lhes pareça mais adequada diante das circunstâncias existentes no momento da decisão, não podendo tal discricionariedade ser substituída pelo juízo de valor do regulador.

170. Acrescentam que os supostos sinais de alerta apontados pela Acusação seriam referentes a aspectos relevantes do empreendimento que teriam sido objeto de discussão no âmbito da diretoria, quando teriam sido apresentadas justificativas razoáveis de que aqueles aspectos não constituiriam fatores aptos a interromper nem a postergar o desenvolvimento do COMPERJ.

171. Por fim, os acusados afirmam que não teriam qualquer interesse pessoal naquela deliberação e que não estariam envolvidos nos ilícitos apurados pelo MPF.

172. Em que se pesem os argumentos apresentados, eles não são capazes de infirmar a tese acusatória.

173. Conforme consta do DIP AB-PQ 2/2010, alterações em fatores econômicos, mercadológicos e de custos ocorridos desde a aprovação da fase II do COMPERJ, notadamente a crise econômica mundial que afetou o crescimento de produtos petroquímicos, teriam reduzido a atratividade econômica do projeto. Assim, o COMPERJ sofreu, em janeiro de 2010, mudança no modelo conceitual que havia sido desenvolvido nas fases I e II, visando melhorar a atratividade econômica do empreendimento.

174. A diretoria de abastecimento propôs à diretoria investir **US\$26,9 bilhões** na criação do programa COMPERJ, composto por três etapas (duas refinarias – trem 1 e trem 2, e unidades petroquímicas associadas) com seus correspondentes projetos



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

interdependentes entre si e níveis de definição e maturidade distintos. Aduziu a necessidade de negociar a obtenção de benefícios fiscais para melhorar a atratividade do empreendimento, bem como requereu a aprovação da fase IV do projeto da refinaria Trem 1, com a **antecipação de US\$3,23 bilhões** para atender aos investimentos de infraestrutura.

175. Os pareceres técnicos anexos ao DIP alertavam que a avaliação econômica realizada pela diretoria de abastecimento teria considerado: (i) taxa de câmbio diferente da convencionada pela área corporativa; (ii) benefícios fiscais incertos; (iii) valor residual de perpetuidade em desacordo com manual de análise empresarial de projeto de investimento da Petrobras. Além disso, foi destacado que a avaliação do VPL excluiu o efeito da construção de outras refinarias (“Refinarias *Premium*”) que, por concorrer com o COMPERJ, reduziriam ainda mais a atratividade do projeto. Acrescentou que a análise de risco econômico-financeira do projeto, conforme exigida pela Sistemática Corporativa, não havia sido realizada.

176. Além disso, o parecer da área corporativa da Petrobras consignou que o investimento previsto no EVTE excedia em US\$7 bilhões a previsão de US\$18,1 bilhões existente no Plano de Negócios 2009-2013 da Companhia.

177. Tudo isso constou da documentação suporte da reunião cujos excertos estão a seguir reproduzidos:

DIP ESTRATEGIA/API 28/2010

O projeto COMPERJ Refinaria Trem 1, isoladamente, não apresenta atratividade econômica. No entanto os demais projetos do Programa COMPERJ dependem do COMPERJ Refinaria Trem 1. Ao se considerar as Refinarias *Premium* conjuntamente com o Projeto, verifica-se uma perda de VPL de cerca de US\$1,6 bilhões. (...)

Se as refinarias *Premium* I e II, atualmente em FEL I, fossem consideradas no cenário de análise do projeto, o VPL do Projeto no cenário de referência cairia para US\$ 2.243 milhões negativos.

25/02/2010 – PARECER DO PLAFIN

Ressalta-se que o valor do investimento considerado na primeira Etapa não contém contingência, o que não é recomendável, tendo em vista o histórico da companhia de realizar investimentos acima do orçamento original, conforme observado nos Pós-EVTEs.

Análise Econômica

Ressalta-se que estes valores [VPL], acima mencionados, levam em consideração a obtenção de benefícios fiscais que ainda não foram confirmados, pois carecem de negociações junto as Instituições Governamentais competentes. (...)



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

importante frisar que as avaliações do PLANINV para este projeto excluíram as refinarias *Premium I e II do Sistema Petrobras*, ou seja, não foram considerados nos indicadores deste projeto os efeitos das duas refinarias no pool da Petrobras. (...)

Destaca-se que o projeto não utilizou a premissa atual de taxa de câmbio, veiculada pela Estratégia, que é de R\$ 1,73/US\$ para o período de 2010 em diante. Ademais, a análise adota vetores de final de período para a formação do seu fluxo de caixa, o que implica na impossibilidade de comparação direta com projetos que utilizam outro tipo de vetor como os projetos do E&P e G&E. Com base nas premissas acima, foi elaborado o fluxo de caixa diferencial do projeto, onde se inclui impostos, depreciação, retorno do ICMS, valor residual nulo e uma perpetuidade, ao final do prazo de vida útil do projeto, que está sendo respaldada por reinvestimentos de US\$ 55 milhões anuais, feitos a partir do 11ª ano de operação. **Neste caso o VPL diferencial obtido, no Cenário Referencial, foi negativo em US\$ 665,04 milhões com TIR de 7,5% aa. No Critério de Robustez o VPL diferencial foi negativo em US\$ 1.376,26 milhões com TIR de 6,2% aa. (...)**

Ressalta-se que os valores acima [receitas] consideraram a incorporação do regime fiscal especial utilizado pela REDUC. Entretanto, este benefício não está outorgado para a atividade de refino do Programa COMPERJ, estando condicionado a negociações com as Instituições Governamentais competentes. Além disso, o projeto também incorpora este efeito na perpetuidade adotada no fluxo. (...)

Ressaltamos que não foi realizada pela Área de Negócio, a análise de risco econômico-financeira do projeto em questão.

Conclusões

O projeto não apresenta viabilidade econômica, visto que no Cenário de Referência seu VPL é negativo em US\$ 665,04 milhões com TIR de 7,5% aa. No Critério de Robustez, o projeto apresenta VPL negativo de US\$ 1.376,26 milhões e TIR de 6,2% aa. A relação do VPL com o investimento atualizado, no Cenário de Referência, é negativa em 0,10, ou seja, **para o valor presente de cada dólar investido há uma destruição de aproximadamente US\$ 0,10 de valor para o projeto**. O payback descontado indica que mesmo com fluxos perpétuos o projeto consegue retornar 88% de todo o investimento realizado.

Foi identificado que a análise econômica não adotou a taxa de câmbio atual, veiculada pela ESTRATÉGIA. Esta medida acarreta imprecisão aos indicadores econômicos, dificultando a melhor tomada de decisão e a comparabilidade dos projetos submetidos à aprovação em 2010. Desta forma, **recomendamos que sejam utilizadas as premissas corporativas vigentes.**



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

O VPL acima mencionado considera um valor residual, advindo da inclusão de uma perpetuidade de US\$ 12.499 milhões ou em termos de valor presente de US\$ 1.209 milhões no Cenário de Referência. **Entendemos que a apropriação destes valores pelo projeto está desalinhada com o Manual de Análise Empresarial de Projeto de Investimento da Petrobras.** Ademais, esta premissa implica em aprovação, agora, de valores de investimento futuros necessários para a manutenção do fluxo de caixa considerado na perpetuidade, reduzindo a possibilidade de reavaliações que possam implicar em mitigação de perdas por meio do abandono do empreendimento. (...)

Destarte, considerando a argumentação acima e conseqüente retirada do Caso Base os fluxos de perpetuidade e de reinvestimento, o projeto apresentaria um VPL negativo de 1.096 milhões, no Cenário Referência. Diferentemente do que determina o Manual de Análise de Projetos da Petrobras, dado que não foi considerada contingência sobre o investimento previsto no 1º Trem de Refino, consideramos que o projeto apresenta risco do investimento realizado superar o valor orçado na análise econômica.

Na análise de sensibilidade foram identificadas as seguintes situações: i) que uma redução de aproximadamente 12,7% do investimento previsto torna o VPL diferencial igual a zero; ii) que a inclusão das refinarias *Premium* no EVTE degrada consideravelmente o VPL diferencial, que passa a ser de US\$ 2.243 milhões negativos; e iii) que a perda do benefício fiscal, no montante de US\$ 617 milhões em termos de valor presente, considerado no Caso Base do projeto e que encontra-se em processo de negociados junto às instituições competente do governo, acarretaria uma degradação do VPL que passa a ser de US\$ 1.336 milhões.

Diante do exposto, **entendemos que o Caso Base do projeto deveria considerar a visão integrada dos projetos incluindo a perspectiva de ampliação do parque de refino, além de desconsiderar o efeito da perpetuidade.**

Destaca-se a necessidade de compatibilizar os prazos dos projetos que viabilizarão o fornecimento de utilidades e sistema de escoamento de derivados com a entrada em operação do 1ª Trem de Refino do Programa COMPERJ, visto que o seu descasamento pode acarretar perdas significantes de VPL para o Sistema Petrobras.

A análise econômica do projeto considerou o período de 10 anos para depreciação do 1ª Trem de Refino como um todo. No entanto, parte do investimento total terá taxas de depreciação inferiores 10% ao ano, como por exemplo, as obras civis, cuja taxa é 4% ao ano. Consideramos que a depreciação do projeto deveria ter um detalhamento maior, de forma a considerar a aplicação dos percentuais previstos na legislação para cada categoria de investimento. Conforme determina a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, recomendamos a realização de análise de risco econômico-



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

financeiro do projeto para que sejam fornecidas mais informações para a tomada de decisão.

O investimento previsto no EVTE excede em US\$ 7.000 milhões a previsão de US\$ 18.100 milhões existente no atual Plano de Negócios 2009-2013.

178. Diante de tantos elementos que colocavam em dúvida a confiabilidade da avaliação econômica realizada pela diretoria de abastecimento e existência de recursos necessários para prosseguir com o empreendimento, além de existir recomendação para que a decisão fosse tomada com base em análise de risco econômico-financeiro que não havia sido realizada, forçoso reconhecer que cabia à diretoria buscar outros esclarecimentos a respeito das inconsistências apontadas pelos pareceres, bem como requerer a análise de riscos recomendada pela Sistemática Corporativa e mencionada no parecer técnico, de modo a obter informações adicionais sobre tais questões.

179. Como já mencionado neste voto, o dever de diligência impõe aos administradores a obrigação de verificar as informações que podem eventualmente causar prejuízos à Companhia, devendo, nesta hipótese, tomar providências necessárias para afastar tal risco, cercando-se de informações úteis para respaldar a decisão. Entretanto, a par das inconsistências e alertas das áreas técnicas, a formalização em ata da reunião de 26.02.2010 também não demonstrou ter havido reflexão sobre o assunto, tendo o documento registrado apenas que a “*Diretoria Executiva aprovou as proposições formuladas*”.

180. Naquele contexto, incidia sobre o administrador o dever de adotar providências a fim de verificar a validade daquelas informações fornecidas pela diretoria de abastecimento, responsável pelo projeto de investimento, de sorte a permitir uma avaliação confiável sobre as premissas que foram objeto de críticas pelas áreas corporativas da Petrobras. Os pareceres constituíam-se em avaliação objetiva, confiável e independente das informações prestadas pela diretoria de abastecimento, merecendo, por isso, maior atenção dos administradores, que claramente não deram a devida atenção às inconsistências técnicas ali descritas.

181. A rigor, o que se verifica das provas dos autos é que os acusados aprovaram a transformação do programa COMPERJ ignorando todos os alertas das áreas corporativas da Petrobras e sem apresentar qualquer justificativa para que o tratamento de excepcionalidade fosse concedido no presente caso, a demonstrar que eles não tomaram os cuidados que caracterizam o dever de diligência.

182. Por outro lado, concordo com o argumento das defesas de que a Sistemática Corporativa e os pareceres técnicos não eram vinculantes, isto é, de observância obrigatória, e que o não seguimento de seus preceitos e opiniões não implica automaticamente em falta de diligência por parte dos diretores.



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

183. No entanto, ao excepcionar políticas, procedimentos e regras de governança corporativa desenvolvidos justamente para promover a eficiência operacional e reduzir riscos patrimoniais à companhia, ou tomar decisão que não encontra respaldo em opinião técnica constante da formalização do processo decisório, o administrador deve justificar o tratamento diferenciado conferido às circunstâncias e explicitar as razões pelas quais compreende o assunto de maneira diversa da opinião técnica emitida.

184. Nessa hipótese, deve-se demonstrar que as regras estabelecidas e as opiniões técnicas emitidas não foram simplesmente olvidadas ou afastadas para encobrir um ato ilícito, mas, sim, por uma razão de interesse da própria companhia, sob pena de se aceitar decisões prejudiciais aos interesses da companhia por desídia ou má-fé. E a diretoria não apresentou justificativas para o tratamento de excepcionalidade que foi conferido ao EVTE do COMPERJ, decidindo a transformação do projeto em programa COMPERJ com base em informações técnicas que não seguiram às recomendações da Sistemática Corporativa, que servia justamente para dar suporte à administração no processo decisório.

185. Melhor sorte não merece o argumento das defesas de que os acusados não seriam possuidores de conhecimento técnico específico suficiente para suspeitar de determinadas informações, notadamente devido à manipulação dos dados e documentos submetidos à deliberação. Primeiro, porque o dever de diligência de administrador de uma companhia aberta distingue-se dos demais deveres de obrigações em geral, na medida em que a lei societária determina o emprego do cuidado que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios, exigindo, por isso, capacidade profissional com caráter técnico do administrador. Daí porque não se admite a alegação de desconhecimento técnico para eximir o administrador de responsabilidade, como pretende o acusado, uma vez que o dever de se qualificar para o cargo integra o dever geral de diligência requerido pela norma de regência²⁷.

186. É evidente, entretanto, que alguns assuntos submetidos à decisão colegiada podem colocar, e comumente colocam, os administradores em situação de conhecimento e capacidade de julgamento desigual. De fato, seja pela amplitude ou pelo volume de informações seja pela especialização ou complexidade da matéria, os administradores participam de uma deliberação com níveis diferentes de maturidade quanto aos temas abordados. Essa é uma realidade inevitável, ainda mais quando se admite que a diversidade e a especialização são elementos positivos para o processo

²⁷ PARENTE, Flávia. O Dever de Diligência dos Administradores de Sociedades Anônimas. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. páginas 102-107.



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

decisório, o que diferencia ainda mais tais atores quanto à formação profissional e acadêmica.

187. Nada obstante, espera-se de um administrador, que precisa tomar uma decisão negocial relevante para a companhia que exige conhecimento técnico sobre o qual ele não possui pleno domínio, a busca por esclarecimentos adicionais nos limites de suas atribuições, da estrutura de apoio que possui, dos procedimentos de governança esperados, entre outros fatores em cada caso concreto, a fim de evitar que o administrador decida determinado assunto sem estar suficientemente informado.

188. No caso vertente, embora reconheça que as omissões de dados e informações na documentação submetida pela diretoria de abastecimento para a deliberação da diretoria executiva, o fato é que os pareceres emitidos pelas áreas corporativas da Petrobras eram sucintos, diretos e dispunham de forma bastante perceptível as inconsistências das informações, de sorte que não era exigido destacado conhecimento técnico para perceber aqueles sinais de alerta.

189. O objeto da deliberação também exigia uma avaliação cuidadosa. Tratava-se de um projeto estratégico para companhia, consubstanciada em um programa que alcançava a cifra de US\$26,9 bilhões em investimentos, superando inclusive a previsão total de investimentos para o período de referência.

190. Além disso, ressoa dos autos que os membros da diretoria possuíam destacado número de assessores capazes de averiguar inconsistências dessa magnitude, caso os membros do colegiado tivessem dado à matéria e aos sinais de alerta a importância devida.

191. Não se está afirmando, repise-se, que os diretores deveriam desconfiar de antemão das proposições feitas pela diretoria de abastecimento, pois, como se sabe, os administradores podem confiar em informações recebidas pelos demais diretores e funcionários da companhia. Porém, esse direito de confiar deixa de prevalecer diante de um sinal de alerta que desacredite a informação recebida, como se deu no presente caso. Nessa hipótese, não pode preponderar uma confiança absoluta na opinião dos seus pares, conforme alegado pelos acusados, devendo o administrador, nestas circunstâncias, adotar providências a fim de verificar a veracidade e exatidão da informação à luz dos questionamentos e críticas contidas nos já mencionados pareceres.

192. Dadas as cores com que gizados alguns argumentos de defesa, poder-se-ia pintar um quadro no qual os demais membros da diretoria aparecem como reféns dos diretores da área de abastecimento, Paulo Roberto Costa e Renato Duque, cabendo-lhes meramente cancelar as propostas por eles encaminhadas à deliberação colegiada.

193. Sobre o tema, ressalto a alegação constante de diversas defesas no sentido de que pairava no âmbito da diretoria um clima de confiança entre os diretores e



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

respeito às suas decisões, fundado no histórico e currículo de cada qual, de modo que a desconfiança de um projeto poderia causar nítido desconforto. Alegou-se, inclusive, que essa confiança, somada à tecnicidade das matérias, tornaria inexigível conduta diversa dos diretores (diversa da aprovação do assunto da pauta).

194. Nesse ponto, a par da abrangência temporal e financeira dos desvios encontrados na Companhia em decorrência da Operação Lava-Jato, ousou não refutar nem a veracidade dessas afirmações nem a natureza dessa confiança. Não é necessário para a caracterização das infrações que lhes foram imputadas.

195. Ocorre que uma sadia confiança que possa existir no âmbito da diretoria não pode subverter a natureza colegiada de suas decisões e eliminar integralmente o devido escrutínio dos demais diretores sobre as matérias que são submetidas ao órgão plural, destacadamente na análise de matérias de natureza estratégica e encaminhadas com parecer negativo das áreas técnicas e contrariando a Sistemática Corporativa. Uma decisão informada e refletida no âmbito do colegiado não pode estar fundada exclusivamente no histórico e no currículo do proponente, desconsiderando inconsistências apontadas por análises técnicas de histórico e currículo também relevantes. Espera-se, ao menos, alguma evidenciação de reflexão sobre a controvérsia e a apresentação de justificativa racional para a desconsideração dos sinais de alerta que lhes eram claramente perceptíveis.

196. Cabe também afastar o argumento comum das defesas de que se estaria equivocadamente avaliando, em sede de julgamento, a observância do cumprimento do dever de diligência relativamente ao mérito da decisão negocial, pois o que está em exame não é a revisão sobre a decisão de transformar o projeto em programa COMPERJ e os prejuízos incorridos a partir da decisão tomada, mas o padrão de conduta adotado pelos administradores no procedimento que serviu de esteio à deliberação.

197. E, neste particular, restou evidenciado que os diretores não agiram com diligência porquanto conduziram avaliação de investimento baseada em informações que se mostravam objetivamente duvidosas, cuja credibilidade restou bastante afetada pelos pareceres técnicos. Além disso, o investimento previsto no COMPERJ excedia a previsão de investimento da Petrobras para o período, conforme bem alertado pela área corporativa da Companhia. Ou seja, a diretoria aprovou investimentos que não tinham previsão orçamentária, a denotar falha grave na condução de um projeto de investimento.

198. Em relação ao argumento dos acusados de que teria havido amplo debate sobre o assunto, tendo faltado apenas o registro das discussões, cabe consignar, uma vez mais, que uma simples ata de reunião resumida informando que tal decisão foi tomada por unanimidade não é suficiente para provar diligência. Deve-se avaliar se o dever de diligência está sendo cumprido em relação ao que objetivamente existe no processo



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

decisório. Dadas as circunstâncias do caso concreto, não se pode admitir a ausência de registros adequados do processo decisório, cuja consulta permitiria a evidenciação das discussões havidas e das justificativas ao final utilizadas para a tomada de decisão.

199. Como visto, a decisão foi tomada sem: (i) previsão de recursos no plano de negócios aprovado pelo conselho de administração da Petrobras; (ii) considerar o impacto das “refinarias *premium*” na avaliação do investimento; (iii) análise de risco econômico-financeiro requerida pela Sistemática Corporativa; entre outras inconsistências, que exigiriam um mínimo de fundamentação pelo órgão social competente.

200. Diante das ressalvas contidas nos pareceres técnicos e da ausência de documentação formal acerca das justificativas utilizadas pelos administradores para amparar a decisão, forçoso reconhecer que o processo de aprovação da transformação conceitual do projeto COMPERJ não foi hígido à luz do dever de diligência.

201. Ainda sobre o processo de tomada de decisão da diretoria, importante registrar que, conforme diversos depoimentos colhidos na fase investigativa do presente processo, as decisões da diretoria eram consensuais, não havendo registro de voto discordante. A regra era que, se houvesse oposição de um ou mais diretores em relação a um tema, o proponente retirava o assunto da pauta sem que houvesse o registro da ressalva ou descontentamento. As atas das reuniões, por sua vez, não eram descritivas, limitando-se a registrar somente as conclusões da deliberação. Sobre o tema, a presidente Graça Foster declarou que os registros das reuniões de diretoria eram insuficientes, dando a impressão de que seriam realizados desta forma para, nas suas palavras, “*não dizer nada mesmo*”.

202. Com efeito, a decisão foi tomada sem explicitar os motivos pelos quais se acreditava, apesar dos alertas, ser aquela a melhor decisão para suprir o mercado nacional com derivados de petróleo em relação a outras alternativas. Do mesmo modo, não havia registro das razões de não ter sido considerado o impacto das “refinarias *premium*” na avaliação do projeto, nem a razão de ter sido dispensada a análise de risco econômico-financeiro requerida pela Sistemática Corporativa. Tudo isso foi, como visto, devidamente ressalvado nos pareceres técnicos encaminhados para suportar a decisão da diretoria.

203. Neste passo, é necessário receber com distanciamento os argumentos das defesas sobre: (i) os motivos de não incluir o efeito das “refinarias *premium*” na avaliação; (ii) a possibilidade de se utilizar a perpetuidade; (iii) a utilização de cenários incertos; (iv) o descasamentos de fases; (v) a evolução das estimativas de custos; entre outros assuntos, pois não é possível verificar das provas constantes dos autos que tais questões foram minimamente consideradas para a formação de convicção da diretoria.



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

Além disso, os pareceres técnicos apresentados por ocasião da apreciação do tema tornavam tais argumentos, no mínimo, bastante questionáveis.

204. No âmbito do exame de cumprimento do dever de diligência, a avaliação deve ser pautada de modo a verificar se os fundamentos expostos pelos administradores para a decisão tomada conseguem ser justificados, racionalmente, pelas informações disponíveis e necessárias para a formação da convicção. A rigor, a ausência de formalização de discussões, pedidos adicionais de informações ou divergências permite inferir que os diretores não examinaram a documentação com o grau de atenção suficiente para perceber aquelas considerações técnicas ou sentiram-se capazes, a despeito delas, para tomar a decisão. E, em ambas as hipóteses, resta evidenciado o descumprimento do dever legal de diligência.

205. Por tais razões, os diretores Almir Barbassa, Guilherme Estrella, Sérgio Gabrielli e Graça Foster não empregaram, no presente caso, o cuidado e a diligência que um homem ativo e probo deve empregar na administração de seus próprios negócios, nos termos do art. 153 da Lei de Sociedades Anônimas.

III.2.3. FALTA DE APROVAÇÃO DOS LIMITES DE ALÇADA DA DIRETORIA EXECUTIVA

206. Nos termos da peça acusatória, os membros do conselho de administração teriam adotado, desde 2002, entendimento restritivo sobre o alcance do art. 28, V, do estatuto social da Petrobras, aprovando limites de alçada para a diretoria executiva apenas referentes às competências previstas nos incisos III, IV, V, VI e VIII do art. 33.

207. Ao deixar de fixar valor acima do qual todos os atos, contratos ou operações de competência da diretoria referidos no art. 35, IV, do estatuto social deveriam ser submetidos à apreciação do conselho de administração, os membros deste órgão teriam se omitido da obrigação de fiscalizar a conduta dos diretores da Petrobras, conforme competência estabelecida no art. 142, III, da Lei das S/A.

208. Em auxílio a sua tese, a SPS afirma que a inobservância do estatuto social pelo conselho de administração teria impossibilitado que diversos atos praticados pela diretoria fossem avaliados pelos conselheiros, o que teria criado ambiente propício para a ocorrência de irregularidades em empreendimentos como a construção da Refinaria.

209. De acordo com o período de mandato de cada conselheiro, a Acusação atribuiu responsabilidade a Antônio Palocci, Dilma Rousseff, Guido Mantega, Fábio Barbosa, Francisco de Albuquerque, Jorge Gerdau, Luciano Coutinho, Márcio Zimmermann, Miriam Belchior, Josué Chrisitano da Silva, Sérgio Quintella, Sergio Gabrielli, Silas Rondeau e Sílvio Pinheiro por atuarem em desacordo com o dever de diligência estabelecido no art. 153 da Lei das S/A.



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

210. Já os membros do conselho fiscal César Rech, Marcus Aucélio, Maria Lúcia Falcón, Marisete Pereira, Nelson Rocha, Paulo Souza e Túlio Zamin foram acusados por terem falhado em detectar a omissão do conselho de administração na fixação dos limites de atuação da diretoria, a configurar, no sentir da SPS, infração ao artigo 163, I, da Lei nº 6.404/76²⁸.

211. As defesas, por outro lado, afirmam que o art. 28, V, do estatuto não exigiria a fixação de uma alçada genérica para todos os atos da diretoria. A interpretação adotada pela administração estaria correta e os limites de alçadas estabelecidos seriam condizentes com as atividades exercidas pela Companhia.

212. Acrescentam que os valores estabelecidos em 2002 teriam se mantido tacitamente vigentes até 2013, bem como respeitados pela diretoria, não tendo acarretado prejuízo à fiscalização exercida pelo conselho de administração. Além disso, a interpretação sugerida pela Acusação seria incompatível com a realidade da Petrobras, dado os inúmeros negócios celebrados pela Companhia.

213. Ao examinar os documentos constantes dos autos, forçoso reconhecer que a tese acusatória não merece prosperar.

214. A extensa documentação produzida sobre a questão demonstra que a administração da Petrobras fez uma interpretação possível do conteúdo do art. 28, V, sem que houvesse, no período destacado pela Acusação, questionamentos que pudessem levantar suspeitas de que havia uma lacuna na aprovação dos limites das alçadas de atuação da diretoria.

215. Ademais, ainda que a interpretação adotada pela Acusação seja igualmente possível, tenho que o entendimento utilizado pela administração da Petrobras é coerente com as demais regras contidas no estatuto social e com a realidade operacional da Companhia, como passo a esclarecer.

216. Como relatado, a controvérsia refere-se à interpretação do art. 28, V, do estatuto social da Petrobras, que assim dispõe:

Art. 28- O Conselho de Administração é o órgão de orientação e direção superior da Petrobras, competindo-lhe:

(...)

V - aprovar, anualmente, o valor acima do qual os atos, contratos ou operações, embora de competência da Diretoria Executiva, especialmente as previstas nos incisos III, IV, V, VI e VIII do art. 33 deste Estatuto Social, deverão ser submetidas à aprovação do Conselho de Administração;

²⁸ Art. 163. Compete ao conselho fiscal: I - fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários.



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

217. Os incisos mencionados pelo art. 28, V, referem-se aos seguintes atos de competência da diretoria:

Art. 33- Compete à Diretoria Executiva:

(...)

III- autorizar a captação de recursos, contratação de empréstimos e financiamento no País ou no exterior, inclusive mediante emissão de títulos;

IV- autorizar a prestação de garantias reais ou fidejussórias, observadas as disposições legais e contratuais pertinentes;

V- autorizar a aquisição, na forma da legislação específica, de bens imóveis, navios e unidades marítimas de perfuração e produção, bem como gravame e a alienação de ativos da Companhia;

VI- autorizar a alienação ou gravame de ações ou cotas de sociedades nas quais a Companhia detenha mais de 10% (dez por cento) do capital social, bem como a cessão de direitos em consórcios ou "joint-ventures" em que a Companhia possua mais de 10% (dez por cento) dos investimentos, podendo fixar limites de valor para delegação da prática desses atos pelo Presidente ou Diretores;

(...)

VIII- autorizar, na forma da legislação específica, atos de renúncia ou transação judicial ou extrajudicial, para pôr fim a litígios ou pendências, podendo fixar limites de valor para a delegação da prática desses atos pelo Presidente ou Diretores;

218. E o art. 35, IV, dispõe que:

Art. 35- Além das matérias de competência originária de deliberação colegiada previstas no art. 33 deste Estatuto, a Diretoria Executiva poderá deliberar sobre os atos de gestão de negócios de responsabilidade individual de cada um dos Diretores, dentro das áreas de contato fixadas pelo Conselho de Administração no Plano Básico de Organização. Compete ainda aos Diretores:

(...)

IV- assinar atos, contratos e convênios, bem como movimentar os recursos monetários da Companhia, sempre em conjunto com outro Diretor.

219. Sobre o tema, cabe registrar que, em 28.2.2002, o conselho de administração fixou, pela primeira vez, os limites de alçada para os atos, contratos e operações previstos nos incisos do art. 33 destacados pelo art. 28, V, conforme consta da ata da 1.211ª RCA, tendo deliberado os seguintes valores e parâmetros (fls. 614-625):

Captação de recursos (Art. 33, inciso III) – qualquer operação de captação superior ao equivalente a US\$500 milhões deverá ser



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

submetida à aprovação do conselho. Quando o limite equivalente a US\$2 bilhões de endividamento de curto prazo do Sistema Petrobras for atingido, qualquer operação adicional acima de US\$20 milhões deverá ser submetida ao CA. Quando o índice de endividamento financeiro do Sistema Petrobras atingir 35%, qualquer operação de captação adicional acima de equivalente a US\$100 milhões, deverá ser submetida ao CA (curto e longo prazos);

Aquisição de bens imóveis, navios e unidades marítimas (Art. 33, inciso V – quando a aquisição não estiver prevista nos respectivos planos plurianuais e programas anuais de dispêndios e de investimentos, decorrentes do plano estratégico, aprovados pelo CA;

Prestação de garantias reais ou fidejussórias e atos de renúncia ou transação judicial ou extrajudicial (Art. 33, inciso IV e VIII) – o órgão que autorizar a celebração do contrato aprova a prestação de garantias e atos de renúncia ou transação judicial ou extrajudicial;

Alienação de ações ou cotas de sociedades (Art. 33, inciso VI) – alienação de ações ou cotas de subsidiárias ou controladas deverá ser submetida ao Conselho de Administração. No caso de coligadas, a alienação de ações ou cotas deverá ser submetida ao Conselho quando: acarretar a alteração do status de sociedade coligada; acarretar alteração na estratégia da Companhia quanto a sua participação na referida sociedade. Observando-se ainda: o que estabelece o acordo de acionistas, quando existente; que a alienação do controle do capital social de subsidiárias é de competência da Assembleia Geral; que a cessação da participação em sociedades é de competência do CA, exceto quando da Assembleia Geral.

220. É possível observar que o conselho de administração estabeleceu valores acima dos quais a captação de recursos pela diretoria deveria ser submetida ao conselho, com base em parâmetro vinculado ao endividamento da Petrobras.

221. Já a aquisição de bens imóveis, navios e unidades marítimas estava limitada aos programas plurianuais e anuais de investimento, vinculados ao plano estratégico aprovado pelo conselho de administração, sendo, assim, assunto de deliberação periódica pelo conselho de administração.

222. A prestação de garantias, atos de renúncia e transação, por sua vez, caberia aos órgãos que originalmente autorizassem a celebração dos contratos, independentemente do valor. Também sem valor previamente definido, a alienação de participação societária dependia da aprovação pelo conselho de administração, salvo fosse modificado o *status* de coligada ou a estratégia daquela participação societária.

223. Diante disso, importa reconhecer que o conselho de administração impôs restrições à atuação da diretoria, dando concretude ao art. 28, V, do estatuto social na deliberação de 28.2.2002. E essas restrições foram estabelecidas tendo por base, preferencialmente, parâmetros previamente estabelecidos ao invés de valores fixos, dadas as características das principais transações realizadas pela Petrobras, não tendo a



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

Acusação trazido elemento de prova de que tais parâmetros não foram observados pela administração da Petrobras no período compreendido entre 2003 e 2012.

224. Na mesma direção, as defesas apresentaram atas nas quais o conselho de administração foi consultado pela diretoria para a prática de atos conforme os limites estabelecidos (1.018-1.051). No mesmo sentido, os membros do conselho fiscal colacionaram, ainda na fase investigativa deste processo, cópia de atas do conselho de administração e da diretoria com evidências de que o conselho de administração acompanhou a adequação dos limites de alçada, cujo teor está parcialmente transcrito no item 259 do relatório de inquérito.

225. Tudo isso, devidamente comprovado nestes autos, reforça o argumento comum das defesas de que os limites de alçadas foram formalmente aprovados pelo conselho de administração em 2002 e mantiveram-se vigentes nos exercícios seguintes, mostrando-se adequados, no sentir da administração, à realidade da Companhia²⁹.

226. Além da criação de alçadas na forma do art. 28, V, o estatuto social previa outras limitações à atuação da diretoria, tais como:

(i) a transferência da titularidade de ativos da Companhia devia ser previamente aprovada pelo Conselho de Administração, podendo este órgão fixar limites de valor até os quais a Diretoria Executiva poderia contratar sem a prévia anuência do Conselho (art. 28, inciso VIII);

(ii) a celebração de contratos de concessão e autorizações para refino de petróleo, processamento de gás natural, transporte, importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural devia ser previamente aprovada pelo Conselho de Administração, podendo este órgão fixar limites de valor até os quais a Diretoria Executiva poderia contratar sem a prévia anuência do Conselho (art. 28, inciso VIII);

(iii) a permuta de valores mobiliários de emissão da Petrobras devia ser previamente aprovada pelo Conselho de Administração, independentemente do valor envolvido na operação (art. 29, inciso III);

(iv) era obrigatória a submissão ao Conselho (a) das bases e diretrizes para a elaboração do plano estratégico, bem como dos programas anuais e planos plurianuais; (b) do plano estratégico, bem como os respectivos planos plurianuais e programas anuais de dispêndios e de investimentos da Companhia com os respectivos projetos; (c) dos orçamentos de custeio e de investimentos da Companhia; e (d) da avaliação do resultado de desempenho das atividades da Companhia (art. 33, inciso I);

²⁹ Robustece a tese das defesas quanto a desnecessidade de o conselho de administração ratificar, a cada ano, os limites de alçada da diretoria antes aprovados, o estatuto social da Petrobras ter sido alterado em abril de 2019 para suprimir a expressão “anualmente” do dispositivo.



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

(v) a participação da Companhia em grupo de sociedades devia ser previamente aprovada pelos acionistas reunidos em assembleia geral, independentemente do valor envolvido na operação (art. 40, inciso VIII); e

(vi) a alienação do controle do capital social de subsidiária também dependia de aprovação da assembleia geral dos acionistas, independentemente do valor envolvido na operação (art. 40, inciso IX).

227. Com efeito, o estatuto social estabeleceu mecanismos para controlar a atuação da diretoria, seja pela fixação de valor máximo para a prática de determinados atos, seja pela necessidade de prévia aprovação de outros atos por órgão social superior.

228. Em 29.11.2013, após ser provocado por membro do conselho de administração sobre a ausência de discussão acerca do tema desde 2002, o conselho de administração revisou os valores de alçada da diretoria relativamente aos incisos do art. 33 mencionados pelo art. 28, V, conforme consta da Ata nº 1.386. Os novos limites de alçada estabelecidos estão a seguir reproduzidos (fls. 834-868):

Prestação de garantias reais ou fidejussórias (Art. 33, inciso IV) – a instância que aprova a celebração do contrato autoriza a prestação de garantia, dentro dos limites de competência delegados para a mesma, pela Diretoria executiva, na Tabela de Limites de Competência (TLC).

Aquisição de bens imóveis, navios e unidades marítimas, bem como gravame e alienação de ativos da Companhia (Art. 33, inciso V) – aquisição de bens imóveis, navios e unidades marítimas que estejam relacionadas com as atividades previstas no Plano de Negócios e Gestão (PNG) da Petrobras, aprovados pelo Conselho de Administração. Valor equivalente a US\$200 milhões para os casos de gravame, alienação e aquisições não previstas no PNG;

Alienação ou gravame de ações e cotas de sociedades (Art. 33, inciso VI) – compete à Assembleia Geral: alienação do controle do capital social de subsidiárias integrais da Companhia. Compete ao Conselho de Administração: alienação de ações ou cotas de subsidiárias integrais ou controladas em valores superiores a US\$200 milhões, exceto Sociedades de Propósito Específico (SPEs); Cessação de participação em sociedades (alienação da totalidade da participação acionária detida pela Petrobras), exceto SPEs. Compete à Diretoria Executiva: a) alienação de ações ou cotas de sociedades nas quais a Companhia detenha mais de 10% (dez por cento) do capital social, exceto SPEs, até o limite de US\$200 milhões, desde que não acarrete: a alteração do status de sociedade coligada ou controlada, onde aplicável; ou alteração na estratégia da Companhia quanto a sua participação na referida sociedade. b) alienação de ações ou cotas de SPEs, independente (sic) do valor, bem como cessão de direitos em consórcios e joint-ventures



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

atos de renúncia, transação judicial ou extrajudicial (Art. 33, inciso VIII) – valor equivalente ao limite de competência da instância que autorizou a celebração de contrato.

229. Como se observa, a despeito de a SPS ter considerado que a omissão do conselho de administração teria sido cessada a partir da deliberação de 2013, uma vez que não atribuiu responsabilidade a administradores após este momento, os membros do conselho de administração também não estabeleceram limite de alçada para todos os atos de competência da diretoria. Mais do que isso, o entendimento manifestado pela SPS jamais foi adotado pela Companhia.

230. Com efeito, as áreas técnicas da Petrobras - jurídico, financeiro, corporativo, finanças, contabilidade, organização, gestão e governança e novos negócios - emitiram parecer e justificativas favoráveis a proposta de revisão dos parâmetros e valores das alçadas em 2013, sem cogitar a criação de um limite para todos os atos. Não constou das opiniões emitidas por ocasião do exame da questão qualquer ressalva sobre a existência de potencial lacuna na aprovação das alçadas pelo conselho de administração. Neste particular, o resumo executivo da deliberação consignou que (fls. 862-868):

a tabela de valores com os limites de atuação da Diretoria Executiva (Anexo II) foi avaliada pelo Jurídico de Financeiro, que a julgou consistente com o Estatuto Social da Petrobras e demais documentos pertinentes, não colocando óbices jurídicos (Parecer JURIDICO/JF - 4407/13, de 04/10/2013).

231. Como se vê, diferentemente da única interpretação considerada possível pela Acusação, a administração e as áreas técnicas da Petrobras, quando instadas a analisar os limites de alçada da diretoria, não interpretaram o art. 28, V, do estatuto social na forma pretendida pela Acusação. Nem mesmo o conselheiro que havia questionado a ausência de nova deliberação sobre o tema manifestou opinião de que seria necessário aprovar alçada para todos os atos da diretoria³⁰.

232. Isso sugere que a interpretação adotada pela Acusação da necessária estipulação de um valor acima do qual todos os atos deveriam ser submetidos ao conselho de administração parece não ser, como alegam as defesas, a mais adequada à realidade operacional da Petrobras. Concordo, assim, que seria mais apropriado que os limites de atuação da diretoria fossem estabelecidos para cada tipo de ato, contrato ou operação, ponderando-se os riscos envolvidos e a natureza de cada negócio, a fim de

³⁰ Em 01.07.2015, a assembleia geral reformou o estatuto social da Petrobras e retirou a menção expressa aos incisos do art. 33 do inciso V do art. 28, que passou a vigorar com a seguinte redação: Art. 28 O Conselho de Administração é o órgão de orientação e direção superior da Petrobras, competindo-lhe: (...) V- aprovar, anualmente, o valor acima do qual os atos, contratos ou operações, embora de competência da Diretoria Executiva ou de seus membros, deverão ser submetidos à aprovação do Conselho de Administração;



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

que se possa, de forma individualizada, estabelecer os limites de alçada para cada tipo de operação.

233. Nesta toada, entendo que é justamente por existir vários tipos possíveis de negócios jurídicos a serem celebrados por uma companhia com a grandeza da Petrobras que o estatuto social se valeu da expressão “especialmente” para designar aqueles atos que, *a priori*, geram obrigações relevantes e, por isso, devem ser aprovados pelo conselho de administração, sem, com isso, afastar a possibilidade de outros negócios igualmente importantes, e que não estão representados no inciso V, possam ser avocados pelo conselho de administração.

234. Assim, embora concorde com o argumento da SPS de que a redação do estatuto social ao referir-se a “especialmente” não buscou restringir as hipóteses descritas nos incisos do art. 28, V, entendo que o uso de tal expressão também não transmite a ideia de que todos os atos praticados pela diretoria devem estar sujeitos a um limite de alçada. A toda evidência, o estatuto social conferiu margem de discricionariedade para o conselho definir, conforme as circunstâncias, outras restrições além daquelas já previamente definidas no estatuto.

235. O fato de o conselho de administração não ter estabelecido uma alçada para todos os atos praticados pela diretoria tampouco poderia impedir o dever legal do conselho de administração de fiscalizar os atos da diretoria, competência estabelecida no art. 142, III, da Lei das S/A. Isto porque o art. 139 da Lei nº 6.404/76³¹ determina que as funções do conselho de administração são indelegáveis, não podendo, por isso, serem outorgadas para órgãos criados por lei ou pelo estatuto. Assim, o fato de o conselho de administração não fazer uso de tal prerrogativa não poderia servir de biombo para o conselho de administração eximir-se de sua responsabilidade de fiscalizar os atos da diretoria, pois essa responsabilidade é, por lei, inafastável.

236. Ainda com relação ao argumento da Acusação de que a aprovação dos limites de alçada apenas em relação às competências previstas nos incisos III, IV, V, VI e VIII do art. 33 teria restringido a possibilidade de o conselho de administração fiscalizar os atos da diretoria praticados no âmbito da Refinaria, é importante mencionar que os recursos necessários para realizar o investimento no Projeto COMPERJ deveriam estar contemplados no plano estratégico e nos respectivos planos plurianuais e programas anuais de dispêndios e investimentos da Petrobras, cuja aprovação era de competência do conselho de administração, a teor do que dispõe o art. 28, II, do estatuto social.

³¹ Art. 139. As atribuições e poderes conferidos por lei aos órgãos de administração não podem ser outorgados a outro órgão, criado por lei ou pelo estatuto.



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

237. Em função desta previsão estatutária, cabia, portanto, ao conselho de administração deliberar, periodicamente, os recursos a serem investidos em projetos de investimentos da Petrobras, revisando a orientação geral dos negócios da Companhia, conforme prevê o art. 142, I, da Lei nº 6.404/76.

238. Nada obstante, as defesas citaram outras oportunidades em que o conselho de administração foi instado pela diretoria a aprovar questões relacionadas ao projeto COMPERJ, conforme resume-se a seguir:

(i) em 19.01.2007, o conselho de administração deliberou a respeito da aprovação de constituição de uma subsidiária da Petrobrás visando à implementação da etapa de Engenharia Básica (FEL 3) e da realização dos atos pertinentes à antecipação dos processos licitatórios visando à aquisição de serviços e equipamentos do COMPERJ.

(ii) em 19.12.2008, o Conselho de Administração deliberou sobre a estruturação societária do Programa COMPERJ, bem como sobre a possibilidade da entrada de novos sócios.

(iii) em 10.12.2010, o conselho de administração deliberou sobre a incorporação da COMPERJ Petroquímicos Básicos S.A. (“UPB”) e do COMPERJ PET S.A. pela Petrobras.

(iv) Em 22.07.2011, o conselho de administração deliberou sobre a apropriação de investimentos em ativos de uso comum nas Empresas COMPERJ.

(v) em 28.10.2011, o conselho de administração deliberou a respeito da conclusão de acordos entre a Petrobras e empresas visando ao desenvolvimento do Projeto COMPERJ; e

(vi) Em 22.12.2011 e em 03.08.2012, o conselho de administração avaliou o contrato de Compra e Venda de Ações da Companhia de Desenvolvimento de Plantas e Utilidades que autorizava a aquisição de suas ações, detidas pela SMU Energia e Serviços de Utilidade Ltda., pela Petrobras, em razão da decisão de não prosseguimento do projeto em modelo de parceria entre a COMPERJ Participações e a SMU.

239. Como se vê, diversos assuntos a respeito do projeto COMPERJ foram objeto de deliberação específica pelos conselheiros, notadamente em razão do estabelecimento de limites de alçadas para a atuação da diretoria, na forma do art. 28, V, do estatuto social. Contrariamente ao alegado pela Acusação, fatos relacionados à construção do COMPERJ foram objeto de discussão no âmbito do conselho de administração justamente pela fixação das alçadas antes descritas.

240. Dito isso, evidentemente que não se está afirmando que a atuação dos membros do conselho de administração por ocasião dessas deliberações teria atendido os requisitos do dever de diligência esperado nas circunstâncias, ou seja, que as decisões tomadas pelo órgão teriam satisfeito plenamente o dever legal de bem fiscalizar os atos



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

praticados pela diretoria no âmbito do Projeto COMPERJ, porquanto tal questão não foi objeto de investigação pela SPS e, por isso, não faz parte do objeto do presente processo. O que se pode afirmar com segurança é que, compulsando os documentos supracitados, comprova-se que os limites de alçadas estabelecidos não tiveram o condão de impossibilitar o exercício pelo conselho de administração da fiscalização dos atos praticados pela diretoria na condução do referido Projeto, como parece ter acreditado a Acusação.

241. Por fim, cabe esclarecer que a acusação formulada pela SPS tendo por fundamento o art. 35, IV, do estatuto social parece não ter adotado a melhor técnica, pois parte da premissa de que esse dispositivo permitiria a prática de outros atos pelos diretores sem observar qualquer restrição, razão pela qual ele deveria ter sido objeto de deliberação pelo conselho quando da definição das alçadas de atuação da diretoria.

242. Contudo, a leitura do dispositivo permite inferir que ele apenas faculta à diretoria executiva definir quais atos de responsabilidade individual dos diretores deverão ser praticados em conjunto com outro diretor, observadas as “*áreas de contato fixadas pelo Conselho de Administração no Plano Básico de Organização*”.

243. À luz de todos os regramentos antes mencionados, os atos singulares ou em conjunto praticados pelos diretores deverão sempre observar as limitações legais e estatutárias, bem como as restrições eventualmente fixadas pelo conselho de administração e pela própria diretoria executiva, sob pena de configurar ato ilícito.

244. Por todo o exposto, tenho que a Acusação não conseguiu comprovar que o conselho de administração falhou em seu dever de estabelecer limites de alçadas para a diretoria, conforme previsto no art. 28, V, do estatuto social da Petrobras.

245. Diante dessa conclusão, cabe reconhecer que a Acusação formulada em desfavor dos membros do conselho fiscal César Rech, Marcus Aucélio, Maria Lúcia Falcón, Marisete Pereira, Nelson Rocha, Paulo Souza e Túlio Zamin não encontra amparo, porque se baseia justamente no descumprimento dos deveres do conselho de administração para concluir pela responsabilidade dos membros do conselho fiscal, por não ter observado a regularidade dos atos praticados pelo conselho de administração.

246. E, como se viu, não restou comprovada a inobservância pelo conselho de administração da regra estatutária relacionada à fixação dos limites de atuação da diretoria, motivo pelo qual se impõe a absolvição dos conselheiros fiscais por tal imputação.

IV. CONCLUSÃO



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

247. Por todo o exposto, com fundamento no art. 11 da Lei nº 6.385/76, considerando a gravidade das infrações, os antecedentes dos Acusados, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e a capacidade econômica dos infratores, assim como a alta dispersão acionária da Companhia e grande volume de negócios, além dos danos à imagem da Petrobras e do mercado de valores mobiliários, voto pela condenação de:

- a. **Almir Guilherme Barbassa³², Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Nestor Cuñat Cerveró³³ e Renato de Souza Duque**, na qualidade de diretores estatutários da Petrobras, à **penalidade de multa pecuniária individual no valor de R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais)**, por ter faltado com o seu dever de diligência, ao aprovar a passagem da fase II para a fase III do projeto COMPERJ, em infração ao art. 153 da Lei nº 6.404/76.
- b. **Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Maria das Graças da Silva Foster, José Sérgio Gabrielli de Azevedo**, na qualidade de diretores estatutários da Petrobras, à **penalidade de multa pecuniária individual no valor de R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais)**, por ter faltado com o seu dever de diligência, ao aprovar a transformação do projeto em programa COMPERJ, em infração ao art. 153 da Lei nº 6.404/76.
- c. **Renato de Souza Duque**, na qualidade de diretor de engenharia e serviços da Petrobras, à **penalidade de inabilitação temporária pelo prazo de 15 (quinze) anos**, para o exercício do cargo de administrador ou conselheiro fiscal de companhia aberta, por ter violado o seu dever de lealdade, ao votar favoravelmente pela aprovação da transformação do projeto em Programa COMPERJ, em troca de vantagens indevidas, em infração ao art. 154, §2º, c) da Lei nº 6.404/76 c/c art. 155, *caput* da Lei nº 6.404/76.
- d. **Paulo Roberto Costa**, na qualidade de diretor de abastecimento da Petrobras:

³² O acusado **Almir Guilherme Barbassa** foi condenado ao pagamento de multa de R\$300 mil no âmbito do PAS nº RJ2014/03402, julgado pelo Colegiado da CVM em 13.12.2018. O recurso interposto pelo acusado contra essa decisão encontra-se pendente de julgamento no CRSFN.

³³ O acusado **Nestor Cuñat Cerveró** foi condenado à inabilitação temporária por 15 anos para o exercício de cargo de administrador ou de conselheiro fiscal de companhia aberta, assim como ao pagamento de multas que somam R\$1,2 milhão no âmbito do PAS nº 08/2016, julgado em 16.12.2019.



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

- i. à penalidade de inabilitação temporária pelo prazo de 15 (quinze) anos**, para o exercício do cargo de administrador ou conselheiro fiscal de companhia aberta, por ter violado o seu dever de lealdade, ao propor e votar favoravelmente pela aprovação da passagem da fase II para a fase III do projeto COMPERJ, em troca de vantagens indevidas, em infração ao art. 154, §2º, c) da Lei nº 6.404/76 c/c art. 155, *caput* da Lei nº 6.404/76.
- ii. à penalidade de multa pecuniária no valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais)**, por ter violado o seu dever de lealdade, ao propor e votar favoravelmente pela aprovação da transformação do projeto em programa COMPERJ, em troca de vantagens indevidas, em infração ao art. 154, §2º, c) da Lei nº 6.404/76 c/c art. 155, *caput* da Lei nº 6.404/76.

248. Voto também pela **absolvição de Antônio Palocci, Dilma Rousseff, Guido Mantega, Fábio Barbosa, Francisco de Albuquerque, Jorge Gerdau, Luciano Coutinho, Márcio Zimmermann, Maria das Graças da Silva Foster, Miriam Belchior, Josué Chrisitano da Silva, Sérgio Quintella, Sergio Gabrielli, Silas Rondeau e Sílvio Pinheiro**, na qualidade de membros do conselho de administração da Petrobras, da acusação de falta de diligência que lhes foi formulada neste processo.

249. Por fim, voto pela **absolvição de César Rech, Marcus Aucélio, Maria Lúcia Falcón, Marisete Pereira, Nelson Rocha, Paulo Souza e Túlio Zamin**, na qualidade de membros do conselho fiscal da Petrobras, da acusação de infração ao artigo 163, I, da Lei nº 6.404/76 que lhes foi formulada neste processo.

É como voto.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

HENRIQUE BALDUINO MACHADO MOREIRA

DIRETOR RELATOR