



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

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

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº SP2017/440

(Processo Eletrônico SEI nº 19957.009292/2017-21)

Reg. Col. 1041/18

- Acusados:** Ricardo Bernardo Silva
Robson Vieira Teixeira de Freitas
Paulo Fernando Santos de Vasconcelos
José da Silva Moura Filho
Martha Lyra Nascimento
- Assunto:** Apurar a responsabilidade de membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da Companhia Energética de Brasília - CEB, por infrações relativas às demonstrações financeiras dos exercícios de 2011, 2012 e 2013, em razão do descumprimento de normas contábeis dos Pronunciamentos Técnicos CPC 38 e CPC 40 c/c o art. 176, §5º, III, da Lei nº 6.404/1976, quanto a créditos inadimplidos detidos em face do acionista controlador.
- Diretora Relatora:** Flávia Perlingeiro

VOTO

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de PAS¹ instaurado pela SEP em face dos Acusados², na qualidade de membros do CA e do CF da CEB, em decorrência de infrações relativas às DFs dos exercícios de 2011, 2012 e 2013, à luz de alegado descumprimento de normas contábeis aplicáveis do CPC 38 e do CPC 40 c/c o inciso III do §5º do art. 176 da Lei nº 6.404/1976, tendo em vista o tratamento contábil dado a créditos detidos pela Companhia em face do GDF, seu acionista controlador, já à época inadimplidos há mais de 360 dias e, posteriormente, considerados ilíquidos.
2. Consoante detalhado no Relatório, a SEP, a partir da análise das informações disponibilizadas nas notas explicativas das DFs, entre 2009 e 2012, apontou que a Companhia teve, em média, R\$168,9 milhões em contas a receber em atraso. Deste valor, 57% correspondiam

¹ Os termos iniciados em letra maiúscula utilizados neste voto que não estiverem nele definidos têm o significado que lhes foi atribuído no relatório que o antecede (“Relatório”).

² Conforme apontado no Relatório, este processo envolvia, ainda, originalmente, a apuração da responsabilidade de diretores da Companhia e de outros membros do CA e do CF. Entretanto, todos os diretores e parte dos membros do CA e do CF acusados celebraram Termo de Compromisso com a CVM.



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

a valores em atraso devidos pelo GDF. No entanto, a CEB não fazia o provisionamento dos valores devidos pelo seu controlador. A esse respeito, as DFs de 2011 e 2012 informavam não ser necessário constituir provisão para perdas relacionadas aos créditos detidos pela CEB em face do GDF, nos seguintes termos:

“A provisão para créditos de liquidação duvidosa foi constituída com base na estimativa das prováveis perdas que possam ocorrer na cobrança dos créditos, sendo os saldos demonstrados no ativo circulante ou não circulante, de acordo com a classificação do título que as originaram. **O critério utilizado pelo Grupo para constituir a provisão para créditos de liquidação duvidosa é considerado pela Administração como adequado** para estimar as perdas com créditos decorrentes de fornecimento de energia e pode ser assim demonstrado:

(...)

O Grupo **exclui** do cálculo acima os **créditos com entidades e órgãos ligados ao seu controlador**, o Governo do Distrito Federal (GDF)”³ (grifos adotados)

3. Como também relatado, durante o exercício social de 2013, a administração da CEB descobriu que cerca de R\$38 milhões em créditos detidos em face do GDF estavam prescritos. Reconhecendo o perecimento do direito de cobrar as mencionadas faturas, o montante prescrito foi lançado no resultado do exercício de 2013 como perda. No entanto, os créditos baixados em 2013 já estavam prescritos desde 2010.

4. Apesar de admitirem a ocorrência da referida prescrição, com relação aos créditos restantes (i.e. não prescritos), a administração da CEB manteve, nas DFs de 2013, o entendimento de que não seria necessário constituir provisão para perdas nos créditos restantes que já teriam vencido há mais de 360 dias. Segundo divulgado em nota explicativa, *"com base no atual estágio de cobrança e negociação dos referidos valores, principalmente com o seu controlador, o Governo do Distrito Federal, considera não necessária a constituição de provisão para perdas"*.⁴

5. Observou, ainda, a SEP que a CEB decidiu não constituir provisão para perdas nas DFs de 2013, apesar de, em seguida, na mesma nota, aduzir que *"a realização desses créditos depende do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão em andamento, e os mencionados créditos podem ser liquidados por valores diferentes daqueles que estão registrados"*.⁵

6. Somente nas DFs de 2014, a administração da CEB admitiu a possibilidade de que o acionista controlador pudesse não vir a cumprir com a obrigação de pagar o que devia à Companhia. Esta decisão decorreu, em boa medida, das conclusões do GT instituído com a

³ Doc. SEI 0368230 (fls. 111 e 175).

⁴ Doc. SEI 0368235 (fl. 282).

⁵ Doc. SEI 0368235 (fl. 282).



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

finalidade de propor medidas para a normalização das atividades da controlada responsável pela operação de distribuição de energia elétrica (CEB-D). Como informado em nota explicativa:

“Em 25 de setembro de 2014, o Grupo de Trabalho (GT) foi instituído pelo Decreto nº 35.848, que objetivou a proposição de medidas suplementares necessárias à operacionalização normal da CEB D, dentre elas a liquidação dos débitos do GDF relativos ao consumo de energia elétrica. Iniciou-se um processo de negociação com o controlador, o Governo do Distrito Federal, com o objetivo de constituírem mecanismo para a liquidação definitiva da dívida de consumo de energia elétrica de órgãos e entidades da administração pública distrital. No entanto **permaneceu a incerteza quanto ao prazo final de conclusão das medidas administrativas a serem implementadas** tendo em vista que o GDF encaminhará projeto de lei requerendo autorização legislativa para proceder-se à transação de encontro de contas entre os passivos, incluindo os débitos com a CEB D. **Neste sentido, por indicação do GT, a Administração, com base no atual estágio de cobrança e negociação dos referidos valores, principalmente com o seu controlador, o Governo do Distrito Federal, considerou necessária a constituição de provisão para perdas no montante de R\$ 46.312 de valores vencidos há mais de 360 dias. Os créditos devidos pelo Governo do Distrito Federal** são representados pelos valores a receber de entidades e órgãos da administração pública do Governo do Distrito Federal (GDF), **cujo valor total monta em R\$ 59.943** (R\$ 106.762 em 31 de dezembro de 2013). A realização dos créditos com as entidades e órgãos do GDF depende do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão em andamento, e os mencionados créditos podem ser liquidados por valores diferentes daqueles que estão registrados”⁶.

(grifos aditados)

7. Por sua vez, no que se refere à divulgação das DFs de 2011, 2012 e 2013, a SEP destacou que o usuário das referidas demonstrações, ao ler as informações divulgadas em nota explicativa, dificilmente perceberia indícios de que os administradores esperassem um desfecho diferente do recebimento integral dos valores devidos pelo GDF. Pontuou, ainda, que não havia, nos termos em que divulgadas as informações sobre os inadimplentes, possibilidade de se mensurar o quão atrasados estes créditos estavam, já que o período de corte utilizado para classificar os credores estava limitado a 90, 180 e 360 dias de atraso.

8. Diante desses fatos e após análise dos esclarecimentos prévios prestados pelos envolvidos, no que tange aos Acusados que ora julgamos, a SEP acusou **Paulo Vasconcelos, Robson Freitas e Ricardo Silva**, na qualidade de membros do CA da CEB, tendo em vista a atribuição prevista no art. 142, V⁷, da LSA, por terem aprovado as DFs de **2013** sem divulgar, em nota explicativa, as informações previstas nos itens 31, 33, 34 e 37 do CPC 40, em violação às referidas regras contábeis c/c o art. 176, §5º, III da LSA.

9. Por sua vez, José Moura e Martha Nascimento foram acusados, na qualidade de membros

⁶ Item 12 do Termo de Acusação. Observo que os valores acima referidos são em R\$ mil.

⁷ Art. 142. Compete ao conselho de administração: (...) V - manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas 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

do CF da CEB, por terem, no exercício das atribuições previstas no inciso VII do art. 163⁸ da LSA, aprovado, sem questionamentos consignados no parecer do CF ou em outro documento: (i) as DFs dos exercícios de **2011 e 2012**, no caso do acusado **José Moura**, e as do exercício de **2012**, no caso da acusada **Martha Nascimento**: (a) refletindo o registro contábil de R\$38 milhões em créditos detidos contra o GDF, prescritos desde 2010 e baixados apenas nas DFs de 2013, implicando na superavaliação do ativo, do resultado do exercício e do patrimônio líquido no mesmo valor, em decorrência da não observância do disposto nos itens 17, 58 e 59 do CPC 38; e (b) sem divulgar, em nota explicativa, as informações previstas nos itens 31, 33, 34 e 37 "a" do CPC 40 c/c o art. 176, §5º, III, da LSA; e, ainda, (ii) no caso do acusado **José Moura**, também as DFs de **2013** sem divulgar, em nota explicativa, as informações previstas nos itens 31, 33, 34 e 37 do CPC 40, em violação a tais regras contábeis c/c o art. 176, §5º, III, da LSA.

10. Passo, então, ao exame das imputações feitas aos Acusados.

11. Divido este voto em três partes. Na primeira parte, verifico se estão presentes as irregularidades contábeis, consoante propugnadas pela Acusação. Na segunda parte, analiso, quanto às referidas irregularidades, a responsabilidade imputada pela SEP aos Acusados. Na terceira e última parte, proponho as penalidades administrativas a serem aplicadas aos Acusados cuja culpabilidade restou, a meu ver, confirmada.

12. O acusado Paulo Vasconcelos não apresentou defesa neste PAS, contudo, tratando-se de processo administrativo sancionador, o desatendimento da intimação não importou o reconhecimento da verdade dos fatos, nem renúncia a direito pelo administrado⁹.

II. AS IRREGULARIDADES CONTÁBEIS

13. Além da disciplina legal aplicável às DFs das sociedades por ações em geral¹⁰, as DFs divulgadas pelas companhias abertas devem observar as normas editadas pela CVM, devidamente alinhadas aos padrões internacionais de contabilidade¹¹.

⁸ Em algumas passagens do Termo de Acusação houve erro de digitação tendo sido feita referência ao inciso VI do art. 163 (relativo a balancetes e demonstrações trimestrais), não restando dúvida, porém, de que a SEP estava a tratar do inciso VII do mesmo art. 163 (referente às DFs anuais), em textual: “Art. 163. Compete ao conselho fiscal: (...) VI - analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia; VII - examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar; (...)”.

⁹ Cf. art. 27, *caput*, da Lei nº 9.784/1999. Para os processos sancionadores a cargo da CVM, disposição semelhante passou a ser prevista, de modo expresso, na Instrução CVM nº 607, de 2009: “Art. 28. A revelia não importa em confissão quanto à matéria de fato e não torna incontroversas as alegações da acusação, podendo o revel intervir em qualquer fase, recebendo o processo no estado em que se encontrar, sem direito à repetição dos atos já praticados”. A regra decorre do princípio da verdade material, que rege os processos administrativos de modo geral e, em especial, deve ser observada nos processos sancionadores.

¹⁰ Arts. 177 a 188 da LSA.

¹¹ Art. 177, §§3º e 5º, da LSA.



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. Nesse sentido, o CPC 38 e o CPC 40 foram aprovados e tornados obrigatórios para as companhias abertas por meio da Deliberação CVM nº 604, de 19.11.2009, conforme alterada¹².

15. Por conseguinte, violações materialmente relevantes a preceitos contidos nos referidos pronunciamentos contábeis podem ensejar responsabilização administrativa perante a CVM.

Inobservância dos Itens 17, 58 e 59 do CPC 38

16. A primeira irregularidade apontada pela Acusação foi a elaboração das DFs da CEB, relativas aos exercícios de 2011 e 2012 refletindo o registro contábil da ordem de R\$38 milhões em créditos prescritos detidos contra o GDF, implicando na superavaliação do ativo, do resultado do exercício e do patrimônio líquido no mesmo valor. Isso ocorreu, segundo a Acusação, porque houve omissão da administração da CEB, ao não observar os itens 17, 58 e 59 do CPC 38, quando da elaboração das referidas DFs.

17. Note-se que todos os membros da Diretoria responsáveis pela referida elaboração firmaram Termo de Compromisso perante a CVM. De todo modo, releva examinar se houve observância das referidas normas contábeis, tendo em vista as repercussões disso também quanto à conduta dos Acusados, que participaram de deliberações do CA ou do CF, conforme o caso, pertinentes ao exame/aprovação para encaminhamento das DFs à aprovação pela assembleia geral.

18. O CPC 38 disciplina o reconhecimento e a mensuração de ativos financeiros¹³, passivos financeiros e alguns contratos de compra e venda de itens não financeiros. Os créditos da CEB perante o GDF, de que trata este PAS, eram decorrentes de faturas de consumo de energia elétrica e, em menor proporção, de prestação de serviços. Referidos créditos, contabilizados como Contas a Receber, eram, conceitualmente, ativos financeiros, para os fins do CPC 38¹⁴.

¹² A Deliberação CVM nº 604, de 19.11.2009 foi alterada pela Deliberação CVM nº 684, de 30.08.2012, que aprovou e tornou obrigatório, para as companhias abertas, o Pronunciamento Técnico CPC 40(R1) emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC, que trata de Instrumentos Financeiros: Evidenciação, e alterou a Deliberação CVM nº 604, de 2009, substituindo o anexo relativo ao Pronunciamento Técnico CPC 40 – Instrumentos Financeiros: Evidenciação.

¹³ O item 11 do Pronunciamento Técnico CPC 39 define: “*Ativo financeiro é qualquer ativo que seja: (a) caixa; (b) instrumento patrimonial de outra entidade; (c) direito contratual: (i) de receber caixa ou outro ativo financeiro de outra entidade; ou (ii) de troca de ativos financeiros ou passivos financeiros com outra entidade sob condições potencialmente favoráveis para a entidade; (d) um contrato que seja ou possa vir a ser liquidado por instrumentos patrimoniais da própria entidade, e que: (i) não é um derivativo no qual a entidade é ou pode ser obrigada a receber um número variável de instrumentos patrimoniais da própria entidade; ou (ii) um derivativo que será ou poderá ser liquidado de outra forma que não pela troca de um montante fixo de caixa ou outro ativo financeiro, por número fixo de instrumentos patrimoniais da própria entidade. (...)*”. (grifos aditados)

¹⁴ Conforme o Guia de Aplicação integrante do CPC 39: “*AG4. Exemplos comuns de ativos financeiros que representam direito de receber caixa no futuro e os correspondentes passivos financeiros que representam obrigação contratual de entregar caixa no futuro são: (a) contas a receber e a pagar; (b) notas a receber e a pagar; (c) empréstimos a receber e a pagar; e (d) títulos de dívida a receber e a pagar. Em cada caso, o direito contratual 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

19. O item 17, letra “a”, do CPC 38 disciplina o desreconhecimento¹⁵ de ativo financeiro, que deve ocorrer, dentre outras hipóteses, quando “*os direitos contratuais aos fluxos de caixa de ativo financeiro expiram*”.

20. O desreconhecimento, como bem aponta a SEP, corresponde à última etapa do processo constante de avaliação de um ativo financeiro. De fato, o item 58 prescreve que a Companhia deve avaliar, na data de cada balanço patrimonial, a existência de *evidência objetiva de perda no valor recuperável* de seus ativos financeiros. Caso seja identificada tal evidência, a quantia escriturada do ativo deve ser baixada diretamente ou por meio do uso de conta redutora (item 63)¹⁶. O item 59, por sua vez, esclarece que a “*evidência objetiva*” de que um ativo financeiro ou um grupo de ativos tem perda no valor recuperável inclui dados observáveis que chamam a atenção do detentor do ativo a respeito de determinados eventos de perda, dentre os quais destaca-se a “*quebra de contrato, tal como o descumprimento ou atraso nos pagamentos de juros ou de capital*”.

21. Assim, no entendimento da Acusação, não houve, por ocasião da elaboração das DFs em referência, a devida atenção com os créditos detidos pela Companhia perante o GDF, por meio da verificação de evidências de perda no valor recuperável do ativo financeiro e de seu desreconhecimento, no que respeita aos valores prescritos, gerando a superavaliação do ativo.

22. Cabe, assim, avaliar se assiste razão à Acusação.

23. De início, constato, a partir do exame dos autos (também corroborado pela defesa de José Moura¹⁷), que o valor baixado por decisão da administração da CEB, em 30.08.2013, em virtude da inviabilidade de instauração da respectiva medida judicial de cobrança, ante o reconhecimento da ocorrência de prescrição, foi da ordem de cerca de R\$ 28,9 milhões (ou, mais precisamente, de R\$ 28.986.323,26), correspondentes a uma fatura registrada na conta de PCLD, mas que não constava da relação de processos ajuizados¹⁸. O saldo restante, de R\$ 9.572.425,55, referia-se, por sua vez, a diversas faturas que já vinham sendo cobradas em ações judiciais, mas cujos créditos

uma parte de receber (ou obrigação de pagar) é compensada pela correspondente obrigação de pagar da outra parte (ou direito de receber)”. (grifei)

¹⁵ Desreconhecimento é a remoção de ativo financeiro ou de passivo financeiro anteriormente reconhecido do balanço patrimonial da entidade (cf. CPC 38, item 9).

¹⁶ O item 58 do CPC 38 determina que se existir evidência objetiva de que um ativo financeiro ou um grupo de ativos financeiros esteja sujeito a perda no valor recuperável, a entidade deve aplicar o item 63 (para ativos financeiros contabilizados pelo custo amortizado).

¹⁷ Doc. SEI 0430673 (fls. 14-15).

¹⁸ Vide Doc. SEI 0368270 (fls. 1.460-1.465). Os montantes prescritos correspondiam aos valores de R\$1.740.365,80 (devidos pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap - GDF, referente a um valor único de serviço constante de uma nota fiscal, sem evidências de cobrança administrativa ou judicial), de R\$ 67,85 (igualmente devidos pela Terracap) e de R\$ 26.489.226,89 (correspondente a uma fatura emitida para cobrança a diversos órgãos do GDF de encargos de mora devidos pelo pagamento em atraso de diversas faturas com vencimento entre os anos de 1995 a 2005, sem a devida cobrança judicial), totalizando R\$28.986.323,26 (Doc. SEI 0368230, fl. 13).



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 classificados como de possibilidade remota de sucesso, considerando-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, especialmente no tocante ao prazo prescricional aplicável às ações de cobrança em face da Fazenda Pública, razão pela qual a administração da Companhia decidiu, em 17.01.2014, também pela respectiva baixa, no tocante às DFs de 2013¹⁹.

24. Embora ambas as situações tenham envolvido a discussão da prescrição da ação de cobrança das faturas não pagas pelo GDF, no primeiro caso, a Companhia sequer chegou a propor qualquer medida judicial em face do devedor, pois, quando constatada a ausência de providências para cobrança, já prevalecia o entendimento de que seria quinquenal o prazo prescricional aplicável, ao passo que, no segundo caso, as ações haviam sido ajuizadas em época na qual a CEB defendia o entendimento de que o prazo de prescrição para a cobrança das faturas seria decenal.

25. Feito esse esclarecimento, cabe analisar se houve infringência às regras contábeis.

26. É inconteste, no caso, que o registro contábil de créditos prescritos nas DFs de 2011 e 2012, na ordem de dezenas de milhões de reais, implicou na superavaliação do ativo, do resultado do exercício e do patrimônio líquido da Companhia, em igual montante. A questão que se coloca é se resta configurada irregularidade por inobservância dos itens 17, 58 e 59 do CPC 38.

27. Os Acusados alegaram, em uníssono, que a CEB não provisionava os créditos em face do GDF vencidos há mais de 360 dias, por ocasião da mensuração periódica desses ativos financeiros, valendo-se da faculdade conferida pelo item 6.3.2 do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico elaborado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (“Manual ANEEL”). O dispositivo citado apresenta a seguinte redação:

“6.3.2 Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa

Com base em análise criteriosa, considerando os parâmetros a seguir descritos, deverá ser constituída provisão para fazer face a eventuais créditos de liquidação duvidosa:

(a) Análise individual do saldo de cada consumidor, de forma que se obtenha um julgamento adequado dos créditos considerados de difícil recebimento;

¹⁹ Vide Doc. SEI 0368270 (fls. 1.468-1.515v) e 0368272 (fls. 1.516-1.678). Ao prestar esclarecimentos à SEP, o então Diretor Técnico da CEG afirmou que: “(...) foi autorizada a baixa contábil do valor de R\$ 9.572.425,55 (...). Nota-se que, do referido montante, R\$ 7.089.252, referentes a serviços prestados ao controlador entre 2000 e 2006, ainda está sendo discutido judicialmente, na medida em que o setor jurídico da CEB Distribuição afirma que houve a suspensão da fluência do prazo prescricional em razão das medidas administrativas de cobrança adotadas pela empresa. Trata-se do processo judicial nº 2011.01.1.234763-5, que tramita perante a 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal (...) não se tem notícia se o GDF emitiu ou não as respectivas Notas de Empenho – NE das obras discutidas no referido processo judicial (...) Ou seja, há um indicativo de que a administração da CEB entre 2000 e 2005 executou obras sem ordem formal e expressa da Secretaria de Obras, à revelia das normas de direito administrativo e orçamentário (...) não raras vezes a administração da empresa entre os exercícios de 2000/2005 executou diversas obras sem a autorização expressa e formal da Secretaria de Obras do DF (...) Consequentemente, o GDF não reconheceu a existência jurídico-administrativa de diversas faturas que foram lançadas pela CEB contra o GDF entre 2000/2006” (Doc. SEI 0368239, fls. 404v-405).



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

- (b) experiência da administração das concessionárias ou permissionárias em relação às perdas efetivas com consumidores, ou seja, considerar o histórico de perdas, tendo como parâmetro pelo menos os dois últimos anos;
- (c) existência de garantias reais;
- (d) análise das contas vencidas e a vencer de consumidores que tenham renegociado seus débitos; e
- (e) análise dos devedores em situação de concordata e/ou falência.

Os parâmetros acima deverão ser considerados para os casos de clientes com débitos relevantes e, para os demais casos, deverão ser incluídos na provisão os valores totais dos créditos enquadrados nas seguintes situações:

- (a) Consumidores residenciais vencidos há mais de 90 dias;
- (b) consumidores comerciais vencidos há mais de 180 dias; e
- (c) consumidores industriais, rurais, poderes públicos, iluminação pública e serviços públicos e outros, vencidos há mais de 360 dias.

Na existência de saldos a receber de empresas controladoras, controladas e coligadas e ligadas, que estejam vencidos há mais de 360 dias e que, após a análise mencionada nessa instrução, seja julgada adequada a não constituição de provisão, o saldo deverá ser reclassificado para o realizável a longo prazo. Nesse caso deverão ser mencionadas em nota explicativa às demonstrações contábeis as ações e providências que estão sendo tomadas pela administração da concessionária e permissionária e a data prevista para realização desses créditos”.

(grifos aditados)

28. Ainda segundo os Acusados, fundamentavam essa opção a crença no sucesso histórico da negociação com o GDF e a confiança de que o acionista controlador honraria suas dívidas²⁰.

29. Para a SEP, contudo, a administração da CEB não tinha, com base na política contábil do Manual ANEEL, elementos suficientes para exercer o julgamento discricionário e fundamentado quanto ao não provisionamento de saldos a receber de empresas controladoras, controladas e coligadas, tendo em vista (i) a necessidade de intervenção do órgão regulador (ANEEL) para que o GDF capitalizasse a CEB-D, diante da situação financeira crítica em que se encontrava, agravada pela inadimplência do devedor em quitar suas obrigações; (ii) a necessidade de que parte das dívidas fosse reconhecida por meio de decretos, a evidenciar que, ao ver da Acusação, as tratativas não ocorriam de forma satisfatória e que a relação entre as duas partes teria saído da normalidade, pois o pagamento das despesas correntes, líquidas e certas, não depende da emissão de decretos específicos; (iii) a inexistência de um canal confiável de negociação entre o credor e o devedor, sendo necessário, inclusive, envidar esforços para a abertura de um canal emergencial de negociação com o GDF; e (iv) a constatação de que apenas no exercício social de

²⁰ Alguns administradores da CEB alegaram, por exemplo, que as prestações de contas foram aprovadas pelo acionista majoritário, através dos seus representantes nas AGO de cada exercício, enfatizando-se que em todas as assembleias o representante do GDF era membro da Procuradoria Jurídica do GDF, o que, em seu entender, caracterizaria o reconhecimento tácito dos débitos relacionados nas referidas demonstrações, tendo em vista o voto do acionista majoritário favorável pela aprovação das DFs de 2005 a 2014, sem que fosse apontada qualquer ressalva (vide item 50 do Termo de Acusação).



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

2013 os administradores empreenderam uma análise mais detalhada das características dos créditos devidos, evidenciando perdas vultosas que já existiam há pelo menos três anos.

30. As defesas, por sua vez, alegam que a determinação da ANEEL para capitalização da CEB-D pelo GDF não guardou correlação com as negociações da Companhia com o acionista controlador para recebimento dos créditos existentes, não tendo havido intervenção da agência reguladora no tocante a essa negociação.

31. Quanto a isso entendo procedentes os argumentos trazidos pelos Acusados. A capitalização da Companhia se deu por determinação do GDF, para cumprimento de compromisso de subscrição de ações firmado no exercício de 2006. No âmbito do citado compromisso, a ANEEL, por meio da Resolução Autorizativa nº 318, de 14.09.2005, anuiu com a segregação de atividades, transferência de concessões e de participações da CEB e determinou, dentre outras medidas, a realização de aporte de capital na CEB-D para compensar a manutenção de dívidas indiretamente vinculadas à *holding*, no valor de R\$142 milhões²¹.

32. No tocante aos decretos emitidos pelo GDF, como também pontuado pelas defesas, os débitos não provisionados contavam com atraso superior a 360 dias, caracterizando despesas ocorridas em exercícios anteriores, a demandar a edição dos referidos atos normativos para fins de reconhecimento formal e respectivo pagamento, em observância a normas de contabilidade, finanças públicas e direito financeiro, não devendo o fato ser interpretado como indicativo de que as tratativas entre a CEB e o GDF não ocorriam de forma satisfatória.

33. De fato, partindo da premissa de que o Manual ANEEL possibilitava, em tese, o não provisionamento de débitos do GDF vencidos há mais de 360 dias, nas condições que estipulava, sendo ínsito que a regularização da dívida de exercícios anteriores dependeria da edição de decretos pelo Poder Executivo do Distrito Federal, não poderia essa mesma circunstância ser considerada como obstativa à adoção da faculdade de não provisionamento prevista no manual.

34. Quanto à busca de um novo canal (emergencial) de negociação entre as partes, o fato, segundo as defesas, decorreu da assunção de novas equipes à frente da administração do GDF e da CEB, por força da posse de novo Governo, em janeiro de 2011, sendo natural que os gestores, após tomarem conhecimento da situação, procurassem se aproximar daqueles que poderiam efetivamente resolver suas dificuldades, notadamente envolvendo dívidas de exercícios anteriores que demandavam providências governamentais como condição para permitir o pagamento dos débitos. Arguiram, também, os Acusados que o GDF adotou postura proativa e diferenciada em

²¹ A Defesa de José Moura também ressaltou esses aspectos da capitalização da controlada CEB D.



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

relação à CEB a partir da posse do novo Governo, em 2011, determinando a adoção das medidas de saneamento em vez de protelá-las ainda mais.

35. Também não vejo como a abertura de um canal mais estreito de negociação das dívidas com o GDF pudesse, por si só, indicar que a Companhia não detinha condições de exercer um juízo fundamentado quanto ao não provisionamento do saldo a receber do acionista controlador. A referência ao caráter emergencial da negociação entabulada com o acionista controlador a partir de 2011 dizia respeito mais propriamente à difícil situação financeira em que a subsidiária CEB-D então se encontrava e que demandava a adoção de medidas mais urgentes para o seu saneamento. A opção de não provisionamento prevista no item 6.3.2 do Manual ANEEL está fundada no reconhecimento de que seria baixo o risco de o devedor não realizar o pagamento da dívida nas condições ali especificadas e não na premente necessidade do credor em receber tal pagamento.

36. Por outro lado, reconheço que, se as tratativas com determinado órgão da administração do Distrito Federal não se desenrolassem satisfatoriamente, poder-se-ia, a partir daí, inferir que o canal de negociação instituído não se mostrava mais confiável, o que mereceria ser levado em consideração pela CEB, ao decidir por provisionar ou não os créditos inadimplidos pelo GDF. Contudo, a SEP não chega a esclarecer, por exemplo, em que medida as negociações iniciadas no âmbito do canal emergencial inaugurado a partir de 2011 teriam se mostrado malsucedidas.

37. O que, igualmente, a meu ver, poderia indicar falta de efetividade das alegadas negociações conduzidas pela CEB com o GDF é o fato de tal justificativa para o não provisionamento ter sido informada nas DFs de 2009 a 2012, sem que se houvesse verificado, nesse interregno, redução significativa do saldo a receber do acionista controlador. É possível observar que o referido montante, pelo contrário, aumentou²².

²² Nesse sentido, ao prestar esclarecimentos à CVM, na fase pré-sancionador, R.L.L., então membro do CA da Companhia, informou ter protocolado manifestação perante a Companhia, com posterior ciência aos demais membros do órgão (conforme e-mail datado de 03.07.2013), no seguinte sentido: “(...) *No Relatório de Administração de 2012, esta diretoria informou não haver provisionado o montante no valor de R\$ 103.499.000,001, por entender que “com base no atual estágio de cobrança e negociação dos referidos valores, principalmente com o seu controlador, o GDF, considera não necessária a constituição de provisão para perdas. A realização desses créditos depende do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão andamento, e os mencionados créditos podem ser liquidados por valores diferentes daqueles que estão registrados.” Ocorre, Senhor Presidente que, nas DF de 2010 – pág. 68 – já constava nota explicativa similar justificando que “os créditos devidos pelo GDF [R\$ 102.757.000,00] e não provisionados conforme quadro acima são representados pelos valores a receber de entidades e órgãos da administração pública do Distrito Federal vencidos há mais de 360 dias, compostos por fornecimento de energia elétrica, multa, juros e atualização monetária incidentes sobre faturas pagas em atraso no período de 2001 a 2005. (...) O que se percebe, portanto, é que entre 2010 e 2012, a “negociação” empreendida entre a CEB e o seu acionista majoritário (GDF) não levou a qualquer resultado positivo, não tendo, sequer, havido o seu parcelamento. Ao revés, a dívida que era de R\$ 102.757mil, passou para R\$ 103.499 mil, numa demonstração clara de que o pagamento desta dívida não ocorrerá através de negociação administrativa. Caso o “sucesso” da negociação com o acionista majoritário fosse factível ou desejável, já deveria ter ocorrido há longa data. Não é possível que o acionista*



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

38. Por fim, refiro-me à constatação da SEP de que apenas no exercício social de 2013 os administradores empreenderam uma análise mais detalhada das características dos créditos devidos, evidenciando perdas vultosas que já existiam há pelo menos três anos. Esse fato, a meu ver, é determinante para a análise do presente caso e contradiz a versão das defesas de que, quanto aos critérios de não provisionamento, a decisão teria sido pautada em premissas objetivas, fundamentadas em medidas e providências administrativas e judiciais adotadas ao longo de cada um dos exercícios e que resultaram na recuperação de ativos perante o devedor.

39. Ao menos no que respeita ao saldo aproximado de R\$38 milhões devidos pelo GDF e objeto de discussão isso comprovadamente não ocorreu.

40. O acompanhamento de parte desse montante do Contas a Receber (cerca de R\$ 28,9 milhões) restou, na realidade, completamente fora do alcance dos controles internos da CEB, durante o interregno de cerca de cinco anos. Segundo apurado em sindicância realizada em 2014 pela própria CEB, os documentos relativos à cobrança dos referidos créditos estiveram de maio de 2008 a abril de 2013 sob os cuidados do jurídico, sem qualquer providência. A área com a atribuição de efetuar cobranças, no mesmo período, era a Gerência de Cobrança. Essas constatações constaram do Relatório Final da Comissão Especial de Sindicância instituída pelo presidente da CEB, por meio da Portaria 015/2014-PRESI, de 04.04.2014, destinada a apurar responsabilidades pela prescrição de débitos do GDF²³.

41. O saldo restante, de cerca de R\$ 9,5 milhões, por sua vez, era composto por créditos em situação de litígio judicial, que contavam com remota possibilidade de recuperação, considerando-se especialmente o entendimento do TJDFR no tocante ao prazo prescricional quinquenal aplicável à respectiva ação de cobrança, mas essa circunstância não vinha sendo considerada pela Companhia, para fins de decisão acerca da necessidade ou não do respectivo provisionamento.

42. De fato, somente a partir da solicitação do CA, em 2013, procedeu-se a uma avaliação pormenorizada da situação das dívidas do GDF, ante a divulgação, no 2º ITR²⁴, sobre a existência de créditos incobráveis no valor aproximado de R\$ 29 milhões²⁵. E somente no início de 2014, houve, a partir de provocação da empresa de auditoria independente, a iniciativa de se considerar,

majoritário deva valores estratosféricos à CEB, há mais de uma década, e nada seja feito” (cf. item 33, “h”, do Termo de Acusação).

²³ Doc. SEI 0368239, fls. 407v-411v.

²⁴ Doc. SE 0368280 (fl. 3.043-v).

²⁵ O CA, conforme se observa na ata da 511ª RCA, realizada em 19.07.2013, determinou uma análise detalhada dos débitos do GDF para com a CEB, tendo solicitado um levantamento de todos os créditos, inclusive quanto a valores devidos pelo GDF, prescritos e não ajuizados (Doc. SEI 0368239, fls. 595-596).



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 fins de análise da necessidade de provisionamento, a remota probabilidade de obtenção de sucesso pela Companhia nos processos judiciais instaurados em face do GDF²⁶.

43. Não ignoro que o Manual ANEEL facultava o não provisionamento dos “*saldos a receber de empresas controladoras, controladas e coligadas e ligadas*” que estivessem vencidos há mais de 360 dias, com a conseqüente reclassificação desses saldos para o realizável a longo prazo, mas o próprio manual pressupunha ter sido realizada uma análise criteriosa desses saldos, segundo os parâmetros ali previstos, que possibilitasse, portanto, um julgamento discricionário e fundamentado da administração da Companhia a respeito da adequação da opção a ser adotada.

44. Desse modo, ainda que o Manual ANEEL permitisse à CEB exercer a faculdade de não provisionar valores devidos pelo acionista controlador, não vejo como pudesse ser ela invocada em relação aos créditos nas situações acima referidas. Em outras palavras, as provas dos autos apontam que a CEB não mensurava adequadamente esses ativos financeiros. A Companhia deveria ter avaliado anualmente a existência de evidências objetivas de perda no valor recuperável desses ativos para decidir pela constituição ou não da respectiva provisão ou, conforme o caso, por seu desreconhecimento, conforme determinam os itens 17, 58 e 59 do CPC 38. No bojo da atividade de mensuração, a Companhia poderia valer-se da prerrogativa conferida pelo Manual ANEEL, em juízo discricionário e fundamentado da administração.

45. Ocorre que a Companhia, a meu ver, fazia uma leitura enviesada do Manual ANEEL, aplicando uma solução uniforme e estanque para todo o saldo devedor do GDF vencido há mais de 360 dias, ou seja, deixava de realizar qualquer provisionamento, sem que tivesse procedido a uma análise criteriosa desses créditos, ao final de cada exercício social, para fins de avaliação de evidências objetivas de perda de recuperabilidade, desconsiderando, portanto, as particularidades das diversas cobranças em curso, em sede administrativa e/ou judicial, quanto às faturas em atraso.

46. A necessidade de reexame da política contábil em questão foi objeto de menção nos relatórios circunstanciados sobre os controles internos e os procedimentos contábeis elaborados pelos auditores independentes da CEB-D, relativos aos exercícios de 2011 e 2012. Em textual:

Relatório circunstanciado relativo ao exercício de 2011:

“2. Contas a receber do Governo do Distrito Federal (GDF)

A Administração, com base no atual estágio do processo de cobrança e negociação dos referidos créditos, principalmente, perante o seu controlador, o Governo do Distrito Federal, considera não necessária a constituição de provisão para perdas. A realização desses créditos depende do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão em andamento e os mencionados créditos podem ser liquidados por valores diferentes daqueles que estão registrados.

²⁶ Doc. SEI 0368272 (fls. 1.649-1.678).



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

Recomendamos à Companhia, em decorrência do acompanhamento do atual estágio das demandas judiciais ou pelas negociações em andamento na esfera administrativa, **avaliar a necessidade de efetuar ajustes dos saldos contábeis ou mesmo de constituir provisão dos créditos para recuperação**.

3. Provisão para créditos de liquidação duvidosa

A Companhia registra a provisão para créditos de liquidação duvidosa conforme critérios definidos no Manual de Contabilidade do Serviço Público de Energia Elétrica, estabelecidos pelo órgão regulador (ANEEL). No entanto, **para melhorar a formalização documental dos cálculos e dos indicadores de redução ao valor recuperável dos recebíveis, aprimorando as evidências quanto ao pleno atendimento aos critérios estabelecidos pelas práticas contábeis adotadas no Brasil, recomendamos a formalização dos critérios adotados e cálculos relacionados quanto às evidências de perdas, sobretudo aquelas relacionadas às perdas históricas dos créditos**. Adicionalmente, a identificação dos maiores devedores por classe de consumo, facilita o acompanhamento das perdas e tomada de decisões”. (grifos adotados)

Relatório circunstanciado relativo ao exercício de 2012:

“2. Contas a receber do Governo do Distrito Federal (GDF)

A Administração, com base no atual estágio do processo de cobrança e negociação dos referidos créditos, principalmente, perante o seu controlador, o Governo do Distrito Federal, considera não necessária a constituição de provisão para perdas. A realização desses créditos depende do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão em andamento e os mencionados créditos podem ser liquidados por valores diferentes daqueles que estão registrados.

Dentre o total dos referidos créditos, aproximadamente R\$65 milhões referem-se a faturamento de juros, multas e atualizações monetárias anteriores a 2005 que estão sendo cobrados judicialmente pela Companhia junto ao GDF. Contudo, **a Companhia não dispõe de controles vinculados aos processos judiciais de cobrança com os registros operacionais da carteira dos referidos créditos, de maneira que possam ser conciliados (jurídico vs. operacional)**.

Adicionalmente, existem ainda alguns processos relacionados à carteira de créditos do GDF que já se encontram com situação de arquivados no controle jurídico, sem, contudo, haver uma evidência de baixa do controle operacional destes créditos (...).

Recomendamos à Companhia proceder à conciliação da base de processos de cobrança ajuizados com os respectivos saldos contábeis registrados **e realizar os ajustes contábeis pertinentes caso sejam observadas diferenças entre os valores atuais objeto de cobrança judicial com aqueles registrados contabilmente**.

3. Provisão para créditos de liquidação duvidosa

A Companhia registra a provisão para créditos de liquidação duvidosa conforme critérios definidos no Manual de Contabilidade do Serviço Público de Energia Elétrica (MCSPEE), estabelecidos pelo órgão regulador ANEEL. Esses critérios consideram o prazo de inadimplência do devedor que é uma evidência objetiva de perda do recebível e, portanto, tais créditos passam a ser sujeitos à avaliação de uma possível redução ao seu valor recuperável. No entanto, **com o objetivo de atender plenamente às práticas contábeis adotadas no Brasil, existe a necessidade de avaliar outros indicativos de evidência objetiva de perda, em especial quanto à análise individualizada do devedor ao invés da análise coletiva ou massificada da carteira de recebíveis. Nesse sentido, recomendamos, em complemento aos critérios já adotados e em conformidade com as regras do órgão regulador, revisar a atual política de avaliação e mensuração 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

provisão para créditos de liquidação duvidosa para toda a carteira de recebíveis da Companhia”. (grifos aditados)

47. Especificamente quanto ao desreconhecimento dos ativos financeiros, as defesas alegaram que o insucesso do recebimento e a necessidade de reconhecimento da perda somente teriam sido evidenciados pela administração da CEB a partir do exercício de 2013, mediante as evidências objetivas surgidas a partir das análises realizadas no Contas a Receber, não se tendo verificado, portanto, a seu ver, vícios ou erros nas DFs²⁷. Na visão dos acusados, portanto, a opção pela baixa dos referidos ativos financeiros teria se dado de forma tempestiva, quando se concretizaram as evidências objetivas que determinaram a reavaliação.

48. O fato, entretanto, é que apenas durante o exercício social de 2013 houve a preocupação de alguns dos membros do CA e do CF da Companhia, então recém empossados, em buscar ter pleno conhecimento das características da dívida do acionista controlador, incluindo a avaliação da real possibilidade de recebimento dos valores devidos, e em questionar a política contábil que vinha sendo adotada no tocante ao não provisionamento desses valores.

49. Foi apenas a partir desses questionamentos e provocações, e não porque vinha procedendo à adequada mensuração de seus ativos financeiros nos exercícios precedentes, que a Companhia pôde, ainda que tardiamente, constatar as evidências de perda de recuperabilidade e avaliar a necessidade de provisionamento ou desreconhecimento dos créditos cuja cobrança judicial sequer havia sido iniciada²⁸ e, ainda, daqueles cujos respectivos processos judiciais instaurados em face do GDF apresentavam possibilidade remota de êxito, em grande parte pela aplicação da prescrição quinquenal pelo Poder Judiciário, levando-a às decisões tomadas em 30.08.2013 e 17.01.2014, de se proceder às respectivas baixas contábeis²⁹.

50. A meu ver, conseqüentemente, verifica-se a inobservância pela CEB do disposto nos itens 17, 58 e 59 do CPC 38, quando da elaboração das DFs de 2011 e 2012, no tocante ao crédito de aproximadamente R\$38 milhões.

Inobservância dos Itens 31, 33, 34 e 37 do CPC 40 c/c o art. 176, §5º, III, da LSA

51. De outra parte, alegou a SEP que, com relação às DFs de 2011, 2012 e 2013, não foram observadas as regras contábeis concernentes à divulgação, em notas explicativas, de informações relativas à exposição da Companhia a riscos de seus instrumentos financeiros.

²⁷ Vide item 49 do Termo de Acusação.

²⁸ Conforme ata da 511ª RCA, ocorrida em 19.07.2013 e da 570ª RCF, realizada em 09.09.2013.

²⁹ Vide Doc. SEI 0368270 (fls. 1.460-1.464) e Doc SEI 0368272 (fls. 1.649-1.678).



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

52. Salientou a SEP que a LSA reflete a necessidade de os administradores atentarem para a produção da melhor informação possível aos usuários da informação contábil, especificamente em nota explicativa, conforme previsto em seu art. 176, §5º, inciso III:

“§ 5º As notas explicativas devem:

I – apresentar informações sobre a base de preparação das demonstrações financeiras e das práticas contábeis específicas selecionadas e aplicadas para negócios e eventos significativos;

II – divulgar as informações exigidas pelas práticas contábeis adotadas no Brasil que não estejam apresentadas em nenhuma outra parte das demonstrações financeiras;

III – **fornecer informações adicionais não indicadas nas próprias demonstrações financeiras e consideradas necessárias para uma apresentação adequada**”

(grifos adotados)

53. Nesse sentido, a Acusação entendeu que a Companhia não divulgou, no tocante às referidas DFs, informações que possibilitassem que os usuários das DFs avaliassem a natureza e a extensão dos riscos decorrentes de instrumentos financeiros aos quais a entidade estava exposta na data das referidas DFs, conforme exigido pelo item 31 do CPC 40:

“Natureza e extensão dos riscos decorrentes de instrumentos financeiros

31. A entidade deve divulgar informações que possibilitem que os usuários de suas demonstrações contábeis avaliem a natureza e a extensão dos riscos decorrentes de instrumentos financeiros aos quais a entidade está exposta na data das demonstrações contábeis.”

54. De acordo com a Acusação, o usuário da informação contábil, ao ler as informações divulgadas pela administração da CEB em nota explicativa, dificilmente perceberia indícios de que os administradores esperassem um desfecho diferente do recebimento integral dos valores devidos pelo acionista controlador.

55. Nesse sentido, a SEP considerou não estarem presentes, nas DFs de 2011, 2012 e 2013, as informações mínimas de natureza qualitativa requeridas para os riscos de crédito aos quais a Companhia estava sujeita, conforme disposto no item 33 do CPC 40:

“Divulgação qualitativa

33. Para cada tipo de risco decorrente de instrumentos financeiros, a entidade deve divulgar:

(a) a exposição ao risco e como ele surge;

(b) seus objetivos, políticas e processos para gerenciar os riscos e os métodos utilizados para mensurar o risco; e

(c) quaisquer alterações em (a) ou (b) do período anterior.

56. Ademais, para a Acusação, da forma como as informações sobre os inadimplentes foram divulgadas, não havia possibilidade de se mensurar o quão atrasados estes créditos estavam, já que o período de corte que os administradores utilizaram para classificar os credores foi definido em



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

90, 180 e 360 dias, ao passo que um parte relevante dos recebíveis estaria vencida, no mínimo, desde 2005.

57. Por isso a Acusação considerou também que as referidas DFs não conteriam informações de natureza quantitativa acerca dos riscos de crédito aos quais a Companhia se encontrava exposta, em desconformidade com o item 34 do CPC 40:

Divulgação quantitativa

34. Para cada tipo de risco decorrente de instrumentos financeiros, a entidade deve divulgar:

(a) sumário de dados quantitativos sobre sua exposição aos riscos ao término do período de reporte. Essa divulgação deve estar baseada nas informações fornecidas internamente ao pessoal chave da administração da entidade (conforme definido no Pronunciamento Técnico CPC 05 - Divulgação sobre Partes Relacionadas), por exemplo, o conselho de administração da entidade ou o seu presidente executivo;

(b) **as divulgações requeridas nos itens 36 a 42**, na extensão não fornecida em (a);

(c) concentrações de risco, se não forem evidentes a partir das divulgações feitas de acordo com (a) e (b).” (grifos adotados)

58. A propósito da divulgação quantitativa, a SEP aduziu que o item 37 do CPC 40, que orienta sobre a necessidade de divulgação de análise de vencimentos dos ativos financeiros, não teria sido observado quando da divulgação das DFs de 2011, 2012 e 2013. Em textual:

“Ativos financeiros vencidos ou sem perspectivas de recuperação (*impaired*)

37. A entidade deve divulgar por classe de ativo financeiro:

(a) **uma análise dos vencimentos dos ativos financeiros** (*aging analysis*) que estão vencidos ao final do período de reporte, mas **para os quais não foi considerada perda por não recuperabilidade;**”³⁰ (grifos adotados)

59. Diante disso, a Área Técnica concluiu que a decisão de não divulgar as informações previstas nos itens 31, 33, 34 e 37 "a" do CPC 40 prejudicou os usuários das informações contábeis das DFs de 2011, 2012 e 2013, impossibilitando-os de avaliar a qualidade dos créditos detidos pela Companhia em face do acionista controlador.

60. A defesa conjunta de Ricardo Silva e Robson Freitas foi a única que contestou a ocorrência, em si, das irregularidades contábeis apontadas pela SEP. Os acusados argumentam que os itens 31, 33, 34 e 37 do CPC 40 foram observados na elaboração das DFs de 2013 (únicas em relação às quais se manifestaram na qualidade de membros do CA), as quais teriam feito referência ao conteúdo dos dispositivos em questão, nas Notas Explicativas nº 04 e nº 06 (incluindo

³⁰ A SEP transcreveu, no termo de acusação, o item 37 do CPC 40 (R1), aprovado pela Instrução CVM nº 684, de 30.08.2012, aplicável aos exercícios iniciados a partir de 01.01.2012. Vigorou, antes, o item 37 do CPC 40, aplicável às DFs de 2011, que trazia a mesma regra, com pequena distinção redacional: “Ativos financeiros vencidos ou sem perspectivas de recuperação (*impaired*). 37. A entidade deve divulgar por classe de ativo financeiro: (a) uma análise da idade dos ativos financeiros que estão vencidos ao final do período para os quais não foi considerada perda por recuperabilidade”.



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

informações específicas sobre os créditos em face do GDF, na Nota 6.d), na Nota 3.6 – Políticas Contábeis à fl. 108 do DODF, na Nota 1.8 (sobre o processo de negociação e cobrança dos recebíveis com o GDF), na Nota 3.12 (que trata da política de *impairment* dos instrumentos financeiros)³¹ e, ainda, a partir das demais informações contábeis contidas ao longo das DFs como um todo e, adicionalmente, no Formulário de Referência, o qual complementaria o arcabouço necessário para a avaliação da situação econômico-financeira e jurídica da Companhia.

61. Alegaram, ainda, que foi adotado pela administração da CEB o elemento relevância em suas divulgações, capaz de fazer diferença nas decisões dos usuários das informações e que as notas explicativas às DFs contemplaram todos os elementos relevantes dos itens 31, 33, 34 e 37 do CPC 40. Na visão desses acusados, a análise isolada do CPC 40 não permitiria concluir pela existência da suposta inconsistência contábil.

62. Os demais acusados argumentaram, basicamente, não serem responsáveis pelas alegadas irregularidades, caso confirmadas³².

63. Aqui, diferentemente da primeira acusação, a controvérsia abrange todos os créditos detidos pela CEB perante o GDF, não provisionados, e não apenas o montante aproximado de R\$ 38 milhões, lançados como perda no exercício de 2013.

64. Cabe, mais uma vez, examinar se ocorreram as alegadas irregularidades.

65. A partir do exame das DFs de 2011, 2012 e 2013, verifico que a CEB divulgava informações gerais sobre a exposição ao risco de crédito e como esse surgia, além dos objetivos, políticas e processos para gerenciá-lo e os métodos utilizados para mensurá-lo, em linha com o item 33 do CPC 40. Transcrevo, para ilustrar, a Nota Explicativa 4.1 das DFs de 2011:

“4 GESTÃO DE RISCO

4.1 Fatores de risco

A Administração da CEB e de suas controladas têm total responsabilidade pelo estabelecimento e supervisão da estrutura de gerenciamento de seus riscos observando, para tanto, as avaliações técnicas corporativas das empresas do Grupo.

As políticas de gerenciamento de risco são estabelecidas para dar previsibilidade a eventuais riscos, objetivando definir limites e controles apropriados, de forma a propiciar monitoração permanente e aderência aos limites operativos estabelecidos a cada Empresa. A Administração busca, efetivamente, a previsibilidade com vistas ao acompanhamento de operações que porventura possam comprometer a liquidez e rentabilidade do Grupo.

Essa política, lastreada em sistemas de gerenciamento de riscos, trata da revisão periódica dos riscos financeiros associados às captações, de modo a antecipar eventuais mudanças nas condições de mercado e seus reflexos nas atividades do Grupo.

³¹ As notas explicativas 3.6, 1.8 e 3.12, mencionadas pela defesa, são relativas às DFs de 2013 da subsidiária CEB-D, que não são objeto das acusações feitas neste PAS.

³² Cf. Docs. SEI 0430673 (fls. 16-17) e 0506109 (fls. 17-20 e 22-23).



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

A CEB, **por meio de seus atos normativos e de gestão em suas controladas, atua de forma a desenvolver um ambiente de controle disciplinado e construtivo, no qual as empresas ajustam seus padrões de riscos às recomendações da Administração.** A CEB somente contrata recursos em moeda nacional, com taxas pré-fixadas, visando à garantia do resultado esperado nas operações e suas correspondentes liquidações. Dessa forma, a Administração entende que os riscos são minimizados e as operações do Grupo não correm riscos adicionados.

O Grupo mantém operações com instrumentos financeiros, cujos limites de exposição aos riscos de crédito são aprovados e revisados periodicamente pela Administração. Todos os instrumentos financeiros são inerentes à atividade operacional do Grupo que não opera com instrumentos financeiros derivativos.

(a) Risco de Crédito

- CEB Distribuição – **A CEB-D está obrigada**, por força de regulamentação do setor de energia elétrica e cláusula incluída no contrato de concessão, **a fornecer energia elétrica para todos os clientes localizados na sua área de concessão.** De acordo com a regulamentação do setor, a concessionária **tem o direito de cortar o fornecimento de energia elétrica dos consumidores que não efetuam o pagamento** das faturas. Com 75% do consumo de energia baseado nos consumidores residenciais, comerciais e industriais, **a concessionária bem como o Grupo apresentam níveis baixos de risco de crédito.** Seus **maiores devedores continuam sendo os órgãos públicos**, responsáveis por cerca de 20% do consumo total. **Na Nota Explicativa nº 2.7 estão descrito (sic) os critérios e os valores registrados relativos à imparidade da carteira de crédito.** Com relação aos procedimentos de cobrança, **a Administração efetua o acompanhamento sistemático e individual junto aos seus clientes, encaminhando ao Serasa as inadimplências persistentes. A Distribuidora possui, ainda, linha de parcelamento** a eventuais devedores, objetivando manter liquidez de seus faturamentos.

- **Controladas e Coligadas e Controladas em conjunto** – São empresas que possuem como principal cliente a CEB Distribuição. **O principal fator mitigador de risco é a forte regulamentação setorial**, uma vez que os custos dessas contratações estão incorporados na Parcela “A” das tarifas da distribuidora, garantindo o efetivo repasse mensal dos fornecimentos realizados.

Além dos aspectos aventados, **a Administração entende que a estrutura de controle e contratações adotada para a minimização de riscos de crédito, corroborada pela forte regulação setorial emanada pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, garante à concessionária riscos mínimos de sofrer perdas decorrentes de inadimplência de suas contrapartes** ou de instituições financeiras depositárias de recursos financeiros. Do mesmo modo, a prudência nos investimentos financeiros minimiza os riscos de crédito, uma vez que realiza operações com instituições financeiras de baixo risco avaliadas por agência de rating. Destaca-se, finalmente, que **a distribuidora, utiliza todas as ferramentas de cobrança permitidas pelo órgão regulador, tais como corte por inadimplência, negativação de débitos e acompanhamento e negociação permanente** das posições em aberto.”³³ (grifos adotados)

66. Ao tratar de informações sobre aspectos relacionados ao pressuposto da continuidade operacional da controlada CEB-D, as notas explicativas às referidas DFs esclareciam sobre as

³³ As DFs de 2012 e 2013 apresentaram notas explicativas com teor praticamente idêntico.



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

medidas para redução do Contas a Receber, mencionando, especificamente, providências em curso no tocante aos créditos detidos em face do GDF:

DFs de 2011:

“Além das ações acima a CEB-D tem realizado uma agressiva política de cobrança junto aos devedores buscando reduzir substancialmente o seu contas a receber. **Está (sic) em andamento ações em conjunto com a Secretaria da Fazenda para o reconhecimento das dívidas do GDF para com a CEB e após definido o montante atual da dívida buscar-se-á (sic) recursos e formas de pagamento.**

As ações de cobrança judiciais tem (sic) sido monitoradas constantemente pelo jurídico buscando acelerar o andamento das ações e também a execução dos créditos quando for o caso”.³⁴ (grifos adotados)

DFs de 2012:

“Em consonância com o esforço empresarial e capitalização da CEB Distribuição S.A, a Companhia tem realizado uma agressiva política de cobrança junto aos devedores buscando reduzir substancialmente o seu contas a receber. **Estão em andamento ações em conjunto com a Secretaria de Estado de Fazenda para o reconhecimento das dívidas do GDF para com a CEB D e, após definido o montante atual da dívida, buscar-se-á recursos e formas de pagamento.**

As ações de cobranças judiciais têm sido monitoradas constantemente pela área jurídica da Companhia com vistas a acelerar o andamento das ações e também a execução dos créditos, quando for o caso”.³⁵ (grifos adotados)

DFs de 2013:

“Ainda nesse contexto, **a administração está em processo de negociação com o Poder Executivo para reconhecer a dívida de consumo de energia elétrica dos órgãos do Governo do Distrito Federal – GDF, e quitação do montante para com a Companhia, débitos já reconhecidos nos processos de prestações de contas anuais.** Esses recursos trarão significativa melhoria para a situação econômica e financeira da Companhia (...)

A toda evidência, importa destacar a postura extremamente proativa do Acionista Majoritário, cujas ações, em especial, resultaram em significativos aportes nos últimos exercícios, bem como a **iniciativa para o reconhecimento de dívidas pendentes com a CEB D,** demonstram de forma inequívoca, o compromisso do Governo do Distrito Federal em garantir a plena recuperação e continuidade das operações da Companhia.”³⁶

(grifos adotados)

67. Tais informações, em princípio, pareciam ser suficientes para uma adequada divulgação qualitativa dos riscos decorrentes daqueles instrumentos financeiros, não fosse o fato de que a Companhia se utilizava, concomitantemente, da faculdade de não realizar provisão para perdas na recuperabilidade dos créditos detidos contra o GDF vencidos há mais de 360 dias, os quais montavam a cifras milionárias.

³⁴ Nota explicativa 1.2, a, (i).

³⁵ Nota explicativa 1.2, a, (II).

³⁶ Nota explicativa 1.2, a, (ii).



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

68. É que o não provisionamento dos créditos sugeria aos acionistas e ao mercado em geral que a CEB tinha a expectativa de reaver integralmente os valores em questão, no âmbito das negociações e processos de cobrança em andamento. Nesse sentido, a Companhia divulgava em notas explicativas às referidas DFs:

“A Administração, com base no atual estágio de cobrança e negociação dos referidos valores, principalmente com o seu controlador, o Governo do Distrito Federal, **considera não necessária a constituição de provisão para perdas**”³⁷. (grifos aditados)

69. De fato, a prática contábil de não constituir provisão para perdas era sucintamente mencionada em nota explicativa³⁸, mas não se apresentavam informações mais precisas sobre a opção de não provisionamento e seus fundamentos (sequer havia menção ao Manual ANEEL), bem assim acerca dos riscos de não recebimento dos saldos não provisionados.

70. Desse modo, as informações prestadas nas DFs de 2011 a 2013 deveriam ter sido esclarecidas e complementadas por outras que possibilitassem que seus usuários avaliassem a natureza e a extensão dos riscos decorrentes desses instrumentos financeiros, aos quais a entidade estava exposta.

71. A carência de informações qualitativas prejudicou a percepção dos usuários das DFs quanto aos riscos de crédito suportados pela CEB, ao longo dos exercícios de 2011 a 2013. A meu ver, a CEB divulgou informações insuficientes para que o usuário das DFs pudesse avaliar inclusive a decisão dos administradores em não constituir a aludida provisão. Também não havia informações que justificassem a opção da Companhia em não ajuizar ações judiciais para garantir a cobrança de parte dos créditos já vencidos. Tais informações adicionais eram necessárias para uma apresentação adequada das DFs e deveriam, portanto, ter constado em notas explicativas.

72. Com efeito, depreende-se da documentação acostada aos autos que uma parte relevante desses créditos era objeto de medidas judiciais³⁹ promovidas pela CEB em face do GDF, cujo desfecho, ante a situação de litígio, era incerto⁴⁰.

³⁷ Vide nota explicativa 6, (d) às DFs de 2011; nota explicativa 6, (I), c às DFs de 2012; e nota explicativa 6, (d) às DFs de 2013.

³⁸ Vide Nota Explicativa 2.1(c)(ii) e 2.7(a) das DFs de 2011, e Nota Explicativa 2.1(b)(II) das DFs de 2012 e Nota Explicativa 2.1(c)(ii) das DFs de 2013. A redação apresentada, em todos os casos citados, é a seguinte: “*Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa – PCLD (...) O Grupo exclui do cálculo acima os créditos com entidades e órgãos ligados ao seu controlador, o Governo do Distrito Federal (GDF)*”.

³⁹ Vide, a propósito, Docs. SEI 0368270 (fls. 1.336-1.337; 1.359-1.364 e 1.468-1.515v) e 0368272 (fls. 1.516-1.639v).

⁴⁰ Teria prevalecido originalmente na Companhia o entendimento de que seria decenal a prescrição das ações de cobrança. Nesse sentido, consta neste PAS menção ao Parecer 0183/2006-Procad, aprovado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal em 22.03.2006, pouco antes do ajuizamento das ações de cobrança, segundo o qual seria de 10 anos o prazo prescricional dos créditos referentes a juros, multa e atualização monetária das faturas emitidas pela concessionária de energia elétrica quitadas em atraso pelo GDF (Doc. SEI 0368239, fl. 406). Essas ações judiciais, porém, tiveram desfechos variados, pois não havia, na realidade, entendimento uniforme quanto ao prazo prescricional



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

73. Nas cobranças administrativas⁴¹ também não era claro o direito da CEB ao recebimento dos valores postulados em face do GDF. Havia, por vezes, manifestações favoráveis ao pagamento e, em outros casos, os órgãos do GDF faziam exigências diversas à CEB, sem que ficasse claro qual seria o posicionamento final do devedor. Havia, inclusive, valores em cobrança relativos a serviços prestados a órgãos do GDF sem indicativos de que tivesse havido a devida formalização contratual, pendentes de reconhecimento formal pelo GDF⁴².

74. Cabe observar, a esse respeito, que, nas notas explicativas às DFs de 2012 e 2013, passou a constar, logo em seguida à menção sobre a desnecessidade de provisionamento, a informação de que a realização dos créditos contra o GDF dependia “*do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão em andamento*” e que os mencionados créditos poderiam “*ser liquidados por valores diferentes daqueles que estão registrados*”, o que, não obstante acrescentasse alguma informação qualitativa sobre o risco de crédito, remetia a uma situação de completa incerteza acerca da realização desses ativos, não mostrando congruência com a opção adotada pela CEB⁴³.

75. Essa situação de incerteza envolvendo o recebimento dos valores devidos pelo GDF, de um lado, aliada, de outra parte, à inexistência de provisões nas DFs com relação aos recebíveis, demandava que fossem disponibilizados aos usuários das DFs maiores dados qualitativos acerca dos riscos de crédito decorrentes de tais ativos financeiros.

76. Diante das circunstâncias do caso concreto, era de se questionar, inclusive, se a Companhia estaria, de fato, autorizada a não constituir provisão sobre a totalidade das dívidas do GDF vencidas há mais de 360 dias, mesmo à luz do item 6.3.2 do Manual ANEEL.

77. Referido manual, que, na visão dos acusados, validava a prática que vinha sendo até então adotada, dispunha, especificamente no tocante às informações a serem divulgadas em nota explicativa, que a CEB, ao optar por não constituir a provisão para os créditos detidos contra o controlador, deveria mencionar “*as ações e providências (...) tomadas pela administração da concessionária e permissionária e a data prevista para realização desses créditos* (grifou-se)”, sendo certo que essa última informação não era prestada nas DFs. As evidências mostram que, na realidade, sequer

aplicável: se trienal (defendido pelo GDF nas contestações), quinquenal, segundo acabou prevalecendo na maioria da jurisprudência, ou decenal, segundo inicialmente defendido pela Companhia e conforme também restou acolhido em alguns dos processos ajuizados, conforme se observa, por exemplo, nas sentenças juntadas no Doc. SEI 0435822.

⁴¹ Vide, exemplificativamente, as cartas enviadas pela CEB aos órgãos e entidades da administração pública do Distrito Federal, ao longo dos anos de 2011 a 2014, e algumas das manifestações apresentadas pelo GDF, juntadas aos autos deste PAS, nos Docs. SEI 0368249 (fls. 1.128-1.220-v e 1.247-1.315), 0368284 (fls. 2.139-2.315) e 0368285 (fls. 2.316-2.380-v), incluindo o período coberto pelas DFs de 2011 a 2013.

⁴² Cf. Doc. SEI 0368239, fl. 404v.

⁴³ Referida advertência, incorporada às notas explicativas às DFs de 2012 e 2013, constou, originalmente, de parágrafo de ênfase contido no parecer do auditor independente relativo às DFs de 2011. A Companhia transportou o texto do parecer dos auditores para as notas explicativas às DFs subsequentes, sem, contudo, apresentar informações mínimas sobre os riscos de não concretização dessas negociações ou de insucesso nos processos de cobrança.



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

havia data prevista para a realização da maior parte desses créditos, que vinham sendo discutidos há anos com a administração pública do Distrito Federal, inclusive, em parte, pela via litigiosa.

78. Assim sendo, depreende-se que as informações qualitativas constantes das notas explicativas das DFs de 2011, 2012 e 2013 não possibilitavam uma adequada avaliação acerca do risco de crédito a que a Companhia estava então exposta.

79. Consequentemente, concluo que não foram satisfatoriamente atendidas pela CEB as regras de divulgação qualitativa dos riscos decorrentes de seus instrumentos financeiros, ou mais especificamente, como alegado pela SEP, dos riscos de crédito a que estava sujeita a Companhia, o que importou inobservância aos itens 31 e 33 do CPC 40 c/c o inciso III do §5º do art. 176 da LSA, no tocante às DFs de 2011, 2012 e 2013.

80. Por sua vez, em termos de informações quantitativas, observo que ocorria a divulgação em notas explicativas da composição do Contas a Receber e respectivos montantes⁴⁴ e de informações específicas sobre os créditos devidos pelo GDF e não provisionados, incluindo também sua composição. Textualmente:

“Os créditos devidos pelo Governo do Distrito Federal e não provisionados conforme quadro acima são representados pelos valores a receber de entidades e órgãos da administração pública do Distrito Federal vencidos há mais de 360 dias, compostos por fornecimento de energia elétrica, multa, juros e atualização monetária incidentes sobre faturas pagas em atraso no período de 2001 a 2005. (...) Apresentamos a seguir a composição dos créditos com o acionista controlador: (...)”⁴⁵

81. Também eram informados, por idade de vencimento, os valores do Contas a Receber – divididos entre “Saldo Vincendo”, “Vencidos até 90 dias” e “Vencidos há mais de 90 dias” – e, mais especificamente, a partir das DFs de 2012, igualmente quanto à composição dos créditos com o acionista controlador não provisionados – divididos entre “Saldo Vincendo”, “Vencidos até 90 dias”, “Vencidos de 91 a 360 dias” e “Vencidos há mais de 360 dias”.

82. Destaco, por oportuno, que as notas explicativas indicavam que os referidos créditos decorriam de faturas pagas em atraso no período de 2001 a 2005, evidenciando o quão atrasados se encontravam.

⁴⁴ Nota explicativa 6(a) às DFs de 2011; nota explicativa 6(I) às DFs de 2012; e nota explicativa 6(a) às DFs de 2013.

⁴⁵ Nota explicativa 6(d) às DFs de 2011; nota explicativa 6(c) às DFs de 2012; e nota explicativa 6(d) às DFs de 2013. A composição dos créditos a receber do GDF vencidos há mais de 360 dias era dividida nas seguintes categorias: (i) Secretarias de Governo; (ii) Administrações Regionais; (iii) Empresas do GDF e (iv) Outras. As notas explicativas às DFs de 2013, em especial, mencionaram que os créditos devidos pelo GDF e não provisionados incluíam também valores a receber de entidades e órgãos da administração pública do Distrito Federal compostos por “*serviços de manutenção e obras de iluminação pública*”.



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

83. Desse modo, embora reconheça que a divulgação desses dados pela Companhia poderia ter sido melhor sistematizada e mesmo aprimorada para refletir, por exemplo, como os vencimentos dos créditos estavam distribuídos proporcionalmente ao longo do período em questão, não reputo terem sido descumpridos os itens 34 e 37 do CPC 40, uma vez que as informações divulgadas se mostravam minimamente suficientes para um entendimento objetivo acerca da maturidade dos créditos havidos perante o GDF, em relação aos quais a CEB não havia considerado perda por não recuperabilidade.

84. Ressalto, por fim, que as notas explicativas 3.6, 1.8 e 3.12, mencionadas pela defesa conjunta de Ricardo Silva e Robson Freitas, relativas às DFs de 2013 da subsidiária CEB-D, também não trazem as informações que se fariam necessárias, no caso concreto, para pleno conhecimento, pelos usuários das DFs, da situação da dívida do GDF perante a Companhia. A nota 3.12, em particular, discorre sobre o *impairment* de ativos não financeiros, sendo impertinente para o deslinde deste caso.

85. Delineada a materialidade das infrações, passo, então, a analisar se os Acusados são responsáveis pelas irregularidades contábeis constatadas.

III. RESPONSABILIDADE DOS ACUSADOS

86. Começo com dois argumentos trazidos pela defesa de alguns acusados, mas que, em tese, poderiam aproveitar a todos eles, atinentes (i) à aplicação analógica da *business judgment rule*; e (ii) à exoneração da responsabilidade dos administradores e membros do CF em razão da aprovação das contas pela assembleia geral ordinária de acionistas da CEB.

Inaplicabilidade da Business Judgment Rule

87. Como dito, a Acusação aduz que, durante o exercício social de 2013, os administradores da CEB descobriram que parte dos créditos detidos contra o acionista controlador havia prescrito, mas, apesar da admissão da prescrição, mantiveram, nas mesmas DFs, o entendimento de que não seria necessário constituir provisão para perdas nos créditos restantes, igualmente vencidos há mais de 360 dias, tendo em vista o estágio de cobrança e negociação dos referidos valores, principalmente com o seu controlador, o GDF, conforme evidenciado em nota explicitava.

88. A esse respeito, alega a defesa conjunta de Ricardo Silva e Robson Freitas que deveria ser aplicada, por analogia, ao caso concreto, a *business judgment rule*, na medida em que a opção por não provisionar o saldo a receber do acionista controlador no exercício de 2013 resultou de uma decisão informada, refletida e desinteressada, de boa-fé, no âmbito da atuação dos diretores da Companhia e sem prejuízo para esta ou para terceiros.



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

89. Em que pese a SEP ter criticado a decisão tomada pela Companhia, observo que a acusação de descumprimento dos itens 17, 58 e 59 do CPC 38, os quais versam sobre os procedimentos contábeis para tratamento de perda no valor recuperável de ativos financeiros, teve por objeto apenas as DFs de 2011 e 2012, nas quais figuraram, indevidamente, no Contas a Receber, créditos prescritos (baixados, porém, em 2013).

90. De todo modo, mesmo em relação à análise das irregularidades apontadas nas DFs de 2011 e 2012, não vislumbro como aplicar a regra em questão neste caso, uma vez que não se está diante de uma decisão negocial. Como já decidiu o Colegiado da CVM, destaco, exemplificativamente, a seguinte passagem de voto do Diretor Gustavo Gonzalez:

“A *business judgment rule* é um dos mais importantes padrões de revisão adotados para verificar o cumprimento dos deveres fiduciários. Em apertada síntese, a referida regra determina que as decisões negociais dos administradores sejam, a princípio, analisadas a partir do processo que o levou à decisão, não devendo avançar em um exame de mérito.

Contudo, **nem toda decisão tomada pelos administradores deve ser considerada uma decisão negocial. Essa categoria abrange aquelas decisões relacionadas com a condução dos negócios da companhia:** adquirir ou alienar determinado ativo, investir ou não no desenvolvimento de um novo produto, definir o mix adequado entre capital próprio ou de terceiros, contratar ou demitir funcionários, para mencionar alguns exemplos. São decisões para as quais não existe uma resposta ótima. **Nesses casos, busca-se respeitar a discricionariedade dos administradores e criar um ambiente que lhes permita assumir riscos e tomar decisões arriscadas, inovadoras e criativas sem medo de serem responsabilizados** em caso de insucesso. Esse importante objetivo é alcançado pela *business judgment rule*.

Questões diretamente relacionadas à observância de obrigações fixadas em lei, regulamento ou estatuto não são decisões negociais. Isto porque não há, nesses casos, margem de discricionariedade para decidir quanto ao cumprimento de tais obrigações. O administrador não pode alegar que uma decisão informada, refletida e desinteressada o levou a concluir pela violação do comando que estava obrigado a cumprir. Consequentemente, nessas hipóteses a análise da CVM não pode se restringir aos aspectos procedimentais.”⁴⁶ (grifos adotados)

91. No caso de infrações às normas contábeis previstas na legislação societária e constantes dos pronunciamentos técnicos tornados de observância obrigatória pela CVM, são outros os parâmetros de revisão da conduta dos administradores e membros do CF. Conforme bem sintetizado pelo então Diretor Otávio Yazbek, “o conteúdo do dever de diligência possui duas naturezas distintas: uma de cunho negocial, sujeita ao teste da *business-judgment rule*; e outra de natureza fiscalizatória, sujeita a uma análise de razoabilidade e de adequação”⁴⁷.

⁴⁶ PAS CVM nº RJ2016/7190, Dir. Rel. Gustavo Machado Gonzalez, j. em 09.07.2019.

⁴⁷ PAS CVM nº 24/2006, Dir. Rel. Otávio Yazbek, j. em 18.02.2013.



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

Aprovação das DFs de 2011 a 2013 pelo Acionista Controlador (GDF)

92. Foi também alegado pelas defesas que a inexistência de *red flags* e a correção das DFs teria sido corroborada pela aprovação das contas dos administradores e das DFs relativas ao exercício de 2013, na assembleia geral de acionistas da Companhia, ocorrida em 26.05.2014, uma vez que tais acionistas, com a referida aprovação, além de outorgarem quitação aos administradores, também teriam realizado a verificação da regularidade formal dos lançamentos contábeis efetuados. O mesmo argumento se aplicaria, em tese, às DFs de 2011 e 2012⁴⁸.

93. Quanto ao fato em si de o GDF ter aprovado as DFs na assembleia geral de acionistas, isso poderia, em tese, efetivamente consumir a exoneração dos administradores de responsabilização na esfera civil, depois de transcorridos *in albis* os prazos prescricionais para as ações de anulação da assembleia e de responsabilização em face de administradores e do acionista controlador (LSA, arts. 159 e 246)⁴⁹. Em sede de responsabilização administrativa, porém, a aprovação assemblear não surte qualquer efeito impeditivo da atuação sancionadora da CVM. Nesse sentido, bem ilustra o seguinte trecho de voto do Diretor Gustavo Gonzalez:

“Em nosso ordenamento jurídico, uma mesma conduta pode simultaneamente configurar um ilícito penal, administrativo e civil. **Os dispositivos da Lei nº 6.404/1976 que tratam da responsabilidade dos administradores cuidam, apenas, de responsabilidade civil.** Assim, a exoneração dada pela assembleia geral ao aprovar as contas dos administradores impede (*rectius*: dificulta, visto que demanda a ação judicial de anulação de deliberação assemblear) apenas que a Companhia proponha ação de responsabilidade (artigo 159) contra os seus administradores.

⁴⁸ De fato, o mesmo argumento também foi utilizado em relação às DFs de 2011 e 2012, por outros Acusados que, ao final, celebraram Termo de Compromisso.

⁴⁹ Note-se que, consoante informações disponíveis na internet, foi proposta ação por acionistas da CEB versando sobre a prescrição dos créditos e pedindo: (i) a anulação do ato de aprovação das DFs e das contas referentes à deliberação da 8ª assembleia geral ordinária da CEB Distribuição e da 52ª assembleia geral da CEB Holding, ficando sem efeito a quitação irregular dada aos administradores; (ii) a condenação dos administradores a pagarem à CEB Holding indenização pelos prejuízos causados pela prescrição dos créditos contra entidades do DF ou, subsidiariamente, ao pagamento à CEB Distribuição (na condição de subsidiária integral da CEB Holding) de indenização pelos mesmos motivos; (iii) a condenação dos administradores ao pagamento dos prejuízos decorrentes da divulgação ao mercado de informações inverídicas nas demonstrações financeiras da CEB Holding ao longo de vários anos, a fim de manter em erro os Autores. Em primeira instância (sentença de 15.09.2020), a anulação foi deferida, mas os administradores não foram condenados, por não ter havido provas de que teriam agido com intuito fraudulento, ou com ou dolo ou mediante simulação. No bojo desse processo houve perícia contábil que tratou da falta de constituição de PCLD e considerou a prática irregular. Destaque-se as seguintes conclusões da perícia contábil: (i) “existe informação de que os créditos com o Governo do Distrito Federal não entraram no cálculo da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, o que diverge do procedimento previsto no manual de contabilidade do serviço de energia elétrica”; (ii) “pode-se entender que a CEB adotou procedimento alternativo, quando aplicou o tratamento previsto para os créditos com os atributos de débitos de empresas controladoras, controladas e coligadas, vencidas há mais de 365 dias, com classificação para o realizável a longo prazo; seria caso de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa”; (iii) “caso se considere que a CEB classificou para o exigível a longo prazo os créditos com o Governo, ainda assim a conduta não estaria em conformidade com o manual, pois não houve qualquer providência a respeito; isso caracteriza inobservância do princípio da prudência, que é um dos princípios contábeis” (Processo 0021993-20.2016.8.07.0018 – 8ª Vara de Fazenda Pública do DF).



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

30. O poder disciplinar da CVM não se confunde com o regime de responsabilidades da Lei Societária. A toda evidência, a assembleia geral não pode dispor da pretensão punitiva da CVM. O artigo 9º, VI, da Lei nº 6.385/1976 deixa claro que eventuais pretensões indenizatórias da companhia ou de seus acionistas não se confundem com a pretensão punitiva da CVM, quando prevê que “[a] Comissão de Valores Mobiliários (...) poderá (...) aplicar aos autores das infrações indicadas no inciso anterior as penalidades previstas no artigo 11, sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal”⁵⁰ (grifos adotados)

94. Ultrapassadas essas questões, cabe examinar, então, em que medida podem os Acusados ser responsabilizados especificamente pelas irregularidades contábeis evidenciadas pela SEP.

Responsabilidade pela violação aos itens 17, 58 e 59 do CPC 38

95. As violações às normas contábeis acima referidas foram imputadas aos membros do CF da CEB, José Moura, no que se refere às DFs de 2011 e 2012, e Martha Nascimento, no que concerne às DFs de 2012.

96. Como visto, as irregularidades dizem respeito à ausência de avaliação acerca da existência de evidência de perda na recuperabilidade e quanto ao desconhecimento de créditos da ordem de R\$ 38 milhões, detidos pela CEB em face do GDF.

97. A responsabilidade administrativa pela omissão no ajuizamento tempestivo da ação para cobrança de parte do referido crédito foi objeto do PAS CVM nº RJ2015/10134, no qual figuraram como acusados o diretor presidente da Companhia e o Distrito Federal, na qualidade de acionista controlador. Conforme relatado no julgamento do referido processo sancionador:

“A Superintendência de Relações com Empresas (“SEP”) **instaurou, em 24/11/2015**, Processo Administrativo Sancionador (“PAS”) contra o Diretor Presidente e o Controlador da Companhia Energética de Brasília (“CEB” ou “Companhia”), com as acusações de violação, respectivamente, ao art. 155, inciso II, e aos arts. 116, parágrafo único, e 115, § 1º, todos da Lei 6.404/76. (...)”

3. A acusação contra Benedito Carraro foi de que ele teria sido omissor (art. 155, II, da LSA) na supervisão e na adoção de procedimentos adequados que permitissem a cobrança tempestiva dos créditos contra o Distrito Federal, acionista controlador (“DF”), do que resultou prejuízo à Companhia em virtude da prescrição do correspondente direito de ação contra a Fazenda Distrital, em decorrência da incidência do Decreto 20910/32, que prevê prazo de 5 anos para propositura de ação “de qualquer natureza” contra a Fazenda Pública (...)

4. A acusação contra o DF possui dois fundamentos. O primeiro consiste na alegação de que o DF atuou em conflito de interesse (art. 115, § 1º, da LSA) ao votar, na AGO da CEB de 2014, contra “a proposta de ajuizamento de ação de responsabilidade contra si” (item 27).

5. A segunda parte da acusação, com fulcro no parágrafo único do art. 116 da Lei 6.404/76, alega que o DF “teria deixado de agir em atendimento ao interesse dos demais acionistas

⁵⁰ PAS CVM Nº RJ2014/13977, Dir. Rel. Gustavo Machado Gonzalez, j. 30.01.2020.



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

quando permaneceu omissa em face da prescrição de obrigações de que era devedor” (item 28). (...)

6. Acrescenta, por fim, a SEP, que o Distrito Federal deveria ter apresentado “ressalvas, ao aprovar as contas dos administradores na AGO realizada em 2010, sobre a omissão dos administradores em efetuar a cobrança dos créditos contra o DF” (...)

8. **O montante total do prejuízo, pela avaliação da própria Companhia, seria de mais de R\$ 26 milhões em dez/2005** (tabela às fls. 243/246), embora exista uma discussão sobre o cabimento de cobrança da multa em virtude de ausência de previsão contratual.

9. Ocorre que, em virtude de a investigação sobre os fatos relacionados ao caso ter se iniciado em 23/06/2014, data em que houve a abertura do Processo Administrativo CVM nº SP2014-233⁵¹ (conforme item 17 do termo do TA), a própria acusação reconhece que as condutas anteriores a 23/06/2009 não estariam incluídas na acusação, em virtude da prescrição de 05 anos prevista no art. 1º da Lei nº 9.873 de novembro de 1999.

10. Desta forma, a abrangência temporal do presente PAS, em virtude da prescrição da ação punitiva, ficou reduzida a um período de 10 meses (...).

12. Diante desse contexto que envolvia, em seu aspecto amplo, atos e omissões de administradores que estariam protegidos pela prescrição punitiva, bem como **pela dificuldade de precisar, em relação a vários administradores que se sucederam na CEB e na CEB-D, a situação de ciência quanto à iminência da prescrição e, consequentemente, se houve ou não omissão na adoção de procedimentos adequados para monitoramento da cobrança, diversos outros diretores não foram incluídos no rol de acusados. A SEP limitou-se a formular acusação contra Benedito Carrara, por entender que ele seria o único administrador cuja responsabilidade teria ficado clara e a possibilidade de punição não estaria inviabilizada em virtude da prescrição prevista na Lei 9873/99.**” (grifos aditados)

98. Ao final, o Colegiado da CVM aplicou a penalidade de advertência ao diretor presidente, por ter se omitido quanto ao monitoramento da cobrança dos créditos da CEB-D em face do Distrito Federal e absolveu o Distrito Federal das acusações⁵².

99. Embora originadas de um mesmo contexto fático (i.e., das falhas de controles internos da Companhia que acarretaram a prescrição de dívidas do GDF), as acusações naquele processo não se confundem com o objeto deste PAS, em que é apurado se os membros do CF da CEB seriam responsáveis por irregularidades contábeis nas DFs de 2011 e 2012 da Companhia, ainda que tais irregularidades também possam ter sido influenciadas igualmente por falhas de controles internos, abarcadas por outros dispositivos legais e regulamentares. Em outras palavras, a questão que aqui

⁵¹ O presente PAS originou-se do processo CVM nº RJ-2015-5450, instaurado em decorrência de fatos apontados em relatório de análise da SEP, igualmente no âmbito do processo CVM nº SP-2014-233, que tratou de reclamação sobre violação ao dever de lealdade dos administradores e abuso de poder do controlador da Companhia, sendo o principal fato narrado a prescrição de créditos da Companhia contra o GDF.

⁵² A absolvição do Distrito Federal se deu, em resumo, pelos seguintes motivos: (i) Apenas a questão relacionada à propositura de ação de responsabilidade contra os administradores da Companhia (e não em face do controlador) foi deliberada na AGO de 2014; (ii) Quanto à atuação abusiva do controlador, não havia nos autos a indicação de um fato concreto por ele realizado para impedir a cobrança das dívidas pela CEB-D; e (iii) Não haveria como vislumbrar abuso apenas pelo teor do voto proferido pelo Distrito Federal na AGO de 2010.



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 coloca é se os membros do CF teriam se desincumbido de suas atribuições, especificamente previstas no art. 163 da LSA, no âmbito do processo de exame das DFs dos exercícios citados.

100. Como é cediço, a elaboração das DFs cabe à diretoria. Logo, examiná-las, como reza o inciso VII do art. 163 da LSA, embora implique uma observação minuciosa, não é sinônimo de refazê-las. O que o CF deve examinar é se as DFs, em si mesmas consideradas, apresentam dados consistentes e não contêm erros evidenciáveis. Deve, ainda, o órgão fiscalizador se certificar de que as DFs atendem às formalidades e ao conteúdo obrigatório exigidos pelas normas aplicáveis para sua adequada apresentação, inclusive no que respeita às notas explicativas, que as integram⁵³.

101. Por outro lado, ao encontrar incoerências, erros, contradições, deve órgão fiscalizador questionar a administração e, se necessário, os auditores, para a obtenção dos esclarecimentos que se façam necessários e, conforme o caso, registrar as ressalvas pertinentes ou, no limite, sua opinião contrária ao encaminhamento das DFs à apreciação da assembleia geral de acionistas. Cumpre-lhe também aprofundar a investigação sobre os dados constantes das DFs diante da presença de eventuais sinais de alerta (“*red flags*”) quanto a possíveis irregularidades. Nessas circunstâncias, a inércia injustificada do CF atrai para o órgão a responsabilidade por irregularidades contábeis decorrentes das falhas e sinais de alerta negligenciados.

102. Em suma, não se espera que o CF conduza uma aprofundada investigação independente acerca das DFs que lhe são submetidas. O referido conselho deve analisar criticamente o documento, à luz das regras contábeis aplicáveis, mas não deve ser automaticamente considerado responsável por qualquer falha que venha a ser descoberta em momento posterior. Em sua análise, pode também se fiar no trabalho dos auditores independentes, ainda que seja esperado um nível maior de criticidade⁵⁴.

103. Sendo assim, reconheço, por um lado, em linha com o argumentado pela defesa, que os conselheiros fiscais acusados tinham, em princípio, o direito de confiar nas informações recebidas dos administradores de que era legítima a prática contábil de não se constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa quanto às dívidas do GDF, vencidas há mais de 360 dias, conforme explicitado, inclusive, em notas explicativas. Essa prática vinha sendo adotada por vários anos pela Companhia, repetindo-se nos exercícios de 2011 e 2012.

⁵³ Conforme voto proferido pelo Diretor Gustavo Machado Gonzalez, em 30.01.2020, no julgamento do PAS CVM Nº RJ2014/13977: “Com relação ao conselho fiscal, noto que o referido órgão também não é direta e primariamente responsável pela correta elaboração das demonstrações contábeis da companhia. Desta feita, a constatação da infração contábil, por si só, não enseja a responsabilidade do conselheiro. No entanto, nos termos do artigo 163, VI e VII, da Lei nº 6.404/1976, compete-lhe analisar as demonstrações financeiras trimestrais da Companhia e opinar sobre as demonstrações financeiras anuais. Os conselheiros fiscais devem, portanto, revisar as demonstrações financeiras trimestrais e anuais da Companhia, sendo que, em relação às demonstrações financeiras anuais, devem emitir um parecer”.

⁵⁴ PAS CVM Nº RJ2014/13977, Rel. Dir. Gustavo Machado Gonzalez, j. em 30.01.2020.



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

104. Além disso, podiam, também, os Acusados confiar que as DFs estavam condizentes com a escrituração da CEB, nada havendo que evidenciasse, quanto às dívidas do GDF, erros claros e relevantes em sua contabilização. Era, então, de se supor que os números ali contidos refletissem informações e documentação devidamente atestadas e verificadas pelos setores especializados da Companhia (cobrança, jurídico etc.).

105. Constatado, porém, que, por ocasião da manifestação dos conselheiros acusados, em relação às DFs de 2011 e 2012, já existiam sinais de alerta (“*red flags*”) de que as práticas contábeis de reconhecimento e mensuração de ativos financeiros pela Companhia mereciam um exame mais acurado por parte dos referidos conselheiros. De fato, nos relatórios dos auditores independentes acerca das referidas DFs, constaram os seguintes parágrafos de ênfase:

Relatório dos auditores independentes acerca das DFs de 2011:

“Ênfases

(...)

Conforme divulgado na Nota Explicativa nº 6, os faturamentos relativos ao fornecimento de energia elétrica a certas entidades e órgãos da administração pública do Distrito Federal, bem como valores referentes a encargos por pagamentos em atraso, **não foram liquidados financeiramente e estão registrados na rubrica “Contas a receber”, no ativo não circulante**, cujo saldo, em 31 de dezembro de 2011, totaliza **R\$ 99,4 milhões**. A Administração, **com base no atual estágio do processo de cobrança e negociação** dos referidos créditos, principalmente perante o seu controlador, o Governo do Distrito Federal, **considera não necessária a constituição de provisão para perdas**. **A realização desses créditos depende do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão andamento**, e os mencionados créditos **podem ser liquidados por valores diferentes** daqueles que estão registrados.”⁵⁵ (grifos adotados)

Relatório dos auditores independentes acerca das DFs de 2012:

“Ênfases

(...)

Sem modificar a nossa opinião, **chamamos a atenção** para o assunto divulgado na Nota Explicativa nº 6.d, referente aos faturamentos correspondentes ao fornecimento de energia elétrica a certas entidades e órgãos da administração pública do Distrito Federal, bem como aos valores relativos aos encargos por pagamentos em atraso, que **não foram liquidados financeiramente e estão registrados na rubrica “Contas a receber”**, cujo saldo, em 31 de dezembro de 2012, totaliza **R\$ 106,8 milhões**. A Administração, **com base no atual estágio do processo de cobrança e negociação** dos referidos créditos, principalmente perante o seu controlador, o Governo do Distrito Federal, **considera não necessária a constituição de provisão para perdas**. **A realização desses créditos depende do sucesso dos processos de cobrança e negociações que estão andamento**, e os mencionados créditos **podem ser liquidados por valores diferentes** daqueles que estão registrados.”⁵⁶

(grifos adotados)

⁵⁵ Doc. SEI 0368230 (fl. 139).

⁵⁶ Doc. SEI 0368235 (fls. 217 e 217-v).



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

106. Apesar de não terem vislumbrado uma patente desconformidade com a norma contábil, os auditores independentes, ao examinarem as DFs da Companhia, inegavelmente deram destaque e importância ao assunto. Como bem explicita Nelson Eizirik:

“Os auditores independentes têm a função de elaborar parecer no qual deverão verificar se as demonstrações da companhia estão, ou não, de acordo com as normas contábeis vigentes. Se estiverem de acordo, emitirão o parecer com opinião favorável, sem ressalva (é o denominado ‘parecer limpo’). **Alguns pareceres podem ser emitidos com parágrafo(s) de ênfase, por conterem as demonstrações algum nível de incerteza ou por merecerem alguma atenção especial**, mesmo que estejam em consonância com as normas contábeis. Nesses casos, em geral, há quantificação dos efeitos dessa observação, mas não há ressalva (é o denominado ‘parecer limpo com parágrafo de ênfase’). Quando detectada a não observância de alguma norma ou prática contábil, e sendo seu efeito relevante, o auditor emite o parecer com ressalva, do tipo ‘exceto quanto’, quantificando o efeito desse fato (é o denominado ‘parecer com ressalva’).⁵⁷ (grifos aditados)

107. Diante das ênfases apontadas pelos auditores, envolvendo a incerteza do sucesso na recuperação de expressivo montante pendente de pagamento pelo acionista controlador da Companhia (GDF) e versando justamente sobre a decisão da administração da CEB de não considerar necessária a respectiva provisão, seria medida de mínima diligência que os conselheiros fiscais tivessem, ao menos, solicitado informações complementares à diretoria a respeito do estágio do processo de cobrança e negociação dos referidos créditos, bem como, conforme o caso, aprofundado a análise sobre esses pontos, para então, ao final, manifestar-se formalmente sobre as referidas DFs, o que não aconteceu.

108. Recorde-se, como já pontuado, que os relatórios circunstanciados sobre os controles internos e os procedimentos contábeis elaborados pela auditoria independente da CEB-D também sinalizaram a necessidade de especial atenção com o tratamento contábil que vinha sendo conferido às dívidas do GDF. No mesmo sentido, o próprio acusado José Moura informa, em sua defesa, que, no encerramento do balanço de 2012, a empresa de auditoria independente indicou, em seu relatório circunstanciado, a necessidade de abrir todas as contas inscritas na rubrica CCLD, de forma que esta pudesse ser auditada com maior criticidade⁵⁸. A meu ver, encontra-se aqui a demonstração adicional da ciência dos conselheiros fiscais quanto à existência de sinais de alerta, no sentido de que a política de mensuração dos ativos financeiros da Companhia merecia ser investigada com maior profundidade antes de o órgão sobre elas emitir seu parecer.

109. Não obstante, os acusados opinaram favoravelmente às DFs sem qualquer ressalva ou apontamento. O acusado José Moura opinou favoravelmente às DFs de 2011 e 2012. A acusada

⁵⁷ EIZIRIK, Nelson. A Lei das S/A Comentada. São Paulo: Quartier Latin, vol. 3, p. 364 (2015).

⁵⁸ Esse fato é mencionado no item 22, “g”, do Termo de Acusação.



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

Martha Nascimento, a seu turno, opinou favoravelmente às DFs de 2012, conforme demonstram as respectivas atas:

Ata da RECF de 29.03.2012:

“O CF (...), no âmbito das suas atribuições legais e estatutárias, conheceu o Relatório Anual da Administração e a proposta de destinação do resultado do exercício de 2011, e examinou o Balanço Patrimonial Individual e Consolidado da CEB, levantados em 31.12.11, as respectivas DRE, DEMUT e DEFLUX. As peças foram apresentadas de forma comparativa àquelas encerradas no exercício findo em 31.12.10, todas elaboradas de acordo com a Lei n 6.404/76, instruções da CVM, normas reguladoras do Tribunal de Contas do Distrito Federal e normas internacionais de relatório financeiro (IFRS). O Colegiado tomou conhecimento do parecer da KPMG Auditores Independentes, emitido sem ressalvas. **O Conselho Fiscal concluiu, portanto, que as peças estão em ordem e adequadas, em seus aspectos relevantes, sendo de opinião que se encontram em condições de serem submetidas à deliberação final da Assembleia Geral dos Acionistas da Companhia.**”⁵⁹

(grifos aditados)

Ata da ROCF de 20.03.2013:

“O CF (...), no âmbito das suas atribuições legais e estatutárias, conheceu o Relatório Anual da Administração e a proposta de destinação do resultado do exercício de 2012, e examinou o Balanço Patrimonial Individual e Consolidado da CEB, levantados em 31.12.12, as respectivas DRE, DEMUT e DEFLUX. As peças foram apresentadas de forma comparativa àquelas encerradas no exercício findo em 31.12.11, todas elaboradas de acordo com a Lei n° 6.404/76, instruções da CVM, normas reguladoras do Tribunal de Contas do Distrito Federal e normas internacionais de relatório financeiro (IFRS). O Colegiado tomou conhecimento do parecer da KPMG Auditores Independentes, **emitido com ênfases**, mas sem ressalvas. Com base nos documentos apresentados e no relatório dos auditores independentes, **o Conselho Fiscal concluiu que as peças estão em ordem e adequadas, em seus aspectos relevantes, sendo de opinião que se encontram em condições de serem submetidas à deliberação final da AGO.** Em cumprimento ao disposto na Resolução n° 38/1990-TCDF, o Conselho Fiscal verificou não existirem nos registros contábeis da Cia, irregularidades apuradas no exame realizado, encontrando-se normal a situação dos dirigentes responsáveis perante os cofres da empresa.”⁶⁰ (grifos aditados)

110. O acusado José Moura argumentou que todas as recomendações e ênfases apresentadas nos relatórios elaborados pela auditoria independente foram discutidas e deliberadas quanto ao seu atendimento pela administração da CEB e que o CF se manifesta pelas atas, que normalmente não trazem o teor das discussões, limitando-se a expor os temas deliberados e as próprias deliberações, não devendo a ausência de manifestação de voto divergente ser considerada uma omissão.

111. De todo modo, não se discute aqui se nas reuniões do CF houve ou não discussões quanto às ênfases apresentadas pelos auditores independentes. O que se questiona, neste PAS, são as conclusões favoráveis à regularidade das DFs a que os conselheiros chegaram, ao deliberar sobre

⁵⁹ Doc. SEI 0368240 (fl. 624).

⁶⁰ Doc. SEI 0368240 (fl. 625-625-v).



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 assunto, e que restaram refletidas nos pareceres emitidos pelo órgão colegiado, submetidos à assembleia geral de acionistas⁶¹, razão pela qual entendo ter restado configurada, quanto a isso, a responsabilidade dos conselheiros fiscais José Moura e Martha Nascimento, ao examinarem as DFs de 2011 e 2012 e sobre elas opinarem favoravelmente, sem qualquer ressalva ou apontamento.

Responsabilidade pela violação dos itens 31 e 33 do CPC 40 c/c art. 176, §5º, III, da LSA

112. Os acusados Paulo Vasconcelos, Robson Freitas e Ricardo Silva se manifestaram, na qualidade de membros do CA da Companhia, a favor das DFs de 2013. É o que se depreende do trecho da ata da RCA de 22.04.2014 a seguir reproduzido:

"Paulo Fernando Santos Vasconcelos fez consignar o seu voto favorável e seu apoio à Direção, e considera que as peças estão aptas a serem apreciadas e aprovadas pela assembleia".

"Ricardo Bernardo da Silva justificou seu voto por entender que o relatório foi elaborado de acordo com as normas contábeis e com o parecer dos auditores independentes. Robson Vieira manifestou-se pelo encaminhamento do relatório da administração à deliberação da AGO, pois submetido à análise de auditores independentes concluiu-se ter sido o documento elaborado de acordo com as normas contábeis. Destacou-se a ressalva e ênfases contidas no parecer dos auditores independentes e que alguns aspectos desfavoráveis apontados no relatório foram objeto de discussão em reuniões anteriores; e que a diretoria afirmou estar adotando as medidas corretivas necessárias, tais como: aperfeiçoamento dos métodos de controle e ajuizamento de ação para cobrança dos valores devidos à CEB. Rubem Fonseca, Paulo Vasconcelos, Mariana Costa e Sandoval Santos acompanharam o voto de Robson Vieira."⁶² (grifos adotados)

113. Da mesma forma, o acusado José Moura opinou, na condição de conselheiro fiscal da CEB, favoravelmente às DFs de 2011, 2012 e 2013. Por sua vez, a acusada Martha Nascimento opinou favoravelmente às DFs de 2012. Os trechos pertinentes das atas das reuniões do CF em que foram examinadas as DFs de 2011 e 2012 já foram destacados neste voto. Em complemento, reproduzo a seguir o trecho da ata da RCF a respeito das DFs de 2013:

Ata da RCF de 23.04.2014

“O CF (...), no âmbito das suas atribuições legais e estatutárias, conheceu o Relatório Anual da Administração referente ao exercício de 2013, e examinou o Balanço Patrimonial Individual e Consolidado da CEB, levantados em 31.12.13, as respectivas DRE, DEMUT

⁶¹ Vale lembrar que a Instrução CVM n° 481/2009, em seu artigo 6º, inciso I, combinado com o artigo 9º, inciso V, requer a divulgação do parecer do conselho fiscal, contendo os votos dissidentes, se houver, até 1 (um) mês antes da data marcada para realização da assembleia geral ordinária. Isso revela a importância da manifestação formal dos conselheiros fiscais, para fins de exoneração de suas responsabilidades.

⁶² A SEP destacou, ainda, no Termo de Acusação, a atuação de dois conselheiros de administração da CEB, que manifestaram voto contrário à aprovação das demonstrações financeiras de 2013, na RCA de 22.04.2014 e que, por essa razão, não foram acusados.



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

e DEFLUX. As peças foram apresentadas de forma comparativa àquelas encerradas no exercício findo em 31.12.12, todas elaboradas de acordo com a Lei n. 6.404/76, instruções da CVM, normas reguladoras do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Normas Internacionais de Relatório Financeiro (IFRS). O Colegiado tomou conhecimento do parecer da KPMG Auditores Independentes, **emitido com ressalva e ênfases**. Com base nos documentos apresentados e no relatório dos auditores independentes sobre as DFs, o Conselho Fiscal **concluiu, por maioria, à exceção dos Conselheiros Luis Antonio Esteves Noel e Marcello Joaquim Pacheco**, que apresentaram votos apartados, **que as peças estão em ordem e adequadas, em seus aspectos relevantes, sendo de opinião que se encontram em condições de serem submetidas à deliberação final da Assembleia Geral Ordinária** da Companhia Energética de Brasília - CEB. Em cumprimento ao disposto na Resolução nº 38/1990-TCDF, o Conselho Fiscal, **por maioria**, à exceção dos Conselheiros Luis Antonio Esteves Noel e Marcello Joaquim Pacheco, que apresentaram votos apartados, verificou não existirem nos registros contábeis da Companhia, irregularidades apuradas no exame realizado, encontrando-se normal a situação dos dirigentes responsáveis perante os cofres da empresa”. (grifos adotados)

114. Em virtude de terem aprovado as referidas DFs sem questionamentos consignados em parecer ou outro documento, a SEP concluiu que os membros do CA e do CF da Companhia deveriam ser responsabilizados por omissão no exercício das atribuições previstas, respectivamente, no art. 142, V, e no art. 163, VII, da LSA.

115. Destaco, em primeiro lugar, que não há aqui acusação de má-fé, dolo ou fraude com respeito à atuação dos Acusados e, em situações como essa, tem prevalecido na CVM o entendimento de que a constatação da infração contábil, isoladamente considerada, não basta para imputar responsabilidade dos membros do CA ou do CF.

116. No caso dos conselheiros de administração, a conduta deve ser examinada sob a perspectiva do dever de fiscalização da gestão dos diretores. Conforme já decidiu o Colegiado:

“49. Diferentemente dos diretores, **os membros do conselho de administração não são direta e primariamente responsáveis pela correta elaboração das demonstrações contábeis** da companhia. Desta feita, a constatação da infração contábil, por si só, não enseja a responsabilidade do conselheiro.

50. A questão, a meu ver, deve ser examinada sob a perspectiva do dever de fiscalização da gestão dos diretores, que recai sobre os membros do conselho de administração, nos termos do artigo 142, inciso III, da Lei nº 6.404/1976, bem como sob a perspectiva do dever de diligência dos membros do conselho de administração, nos termos do artigo 153 da Lei nº 6.404/1976.

51. **Especificamente em relação às demonstrações financeiras, o conselheiro pode, a princípio, confiar nas informações recebidas dos diretores, de modo que os deveres de fiscalização e de diligência se impõem quando há sinais de alerta a respeito da provável ocorrência de infrações contábeis.**”⁶³ (grifos adotados)

⁶³ PAS CVM RJ2014/12056, Rel. Dir. Gustavo Machado Gonzalez, j. em 12.12.2017.



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

117. Manifestações contrárias ou com ressalvas dos auditores independentes, do conselho fiscal ou do comitê de auditoria são sinais de alerta que já levaram o Colegiado a concluir pela responsabilidade de membros do CA por problemas contábeis. Mas sua ausência não implica automaticamente em reconhecer que os conselheiros de administração agiram diligentemente no cumprimento de seus deveres. Opiniões sem ressalva dos auditores independentes também não isentam os administradores de seu dever de investigar, caso existam outros sinais de alerta que coloquem em dúvida a confiabilidade das demonstrações⁶⁴.

118. Quanto aos membros do CF, como já dito, também não são direta e primariamente responsáveis pela correta elaboração das demonstrações financeiras da companhia. Desta feita, a constatação da infração contábil, por si só, também não enseja, necessariamente, a responsabilidade desses profissionais. Cabe evidenciar que havia sinais de alerta de que as DFs continham irregularidades e que os membros do CF os tenham ignorado, por ocasião do exame do documento e emissão de seu parecer.

119. Ademais, em que pese o CF deter competências especialmente relacionadas à fiscalização da produção de informações contábeis da Companhia, não se pode pressupor que os acusados integrantes do CF fossem *experts* em contabilidade, pois não se trata de algo exigido na lei. Desse modo, os sinais de alerta que o Colegiado usualmente considera para concluir pela responsabilidade dos conselheiros fiscais por problemas contábeis são sinais mais diretos a apontar problemas nas DFs⁶⁵.

120. Voltando ao caso concreto, observo, então, que não foram apresentadas ressalvas ou parágrafos de ênfase pelos auditores independentes que versassem especificamente sobre o atendimento a regras contábeis relativas à evidenciação de instrumentos financeiros (CPC 40). As ênfases dos auditores, como vimos, eram concernentes mais diretamente à prática contábil de não provisionamento dos saldos devedores do GDF vencidos há mais de 360 dias. Ainda que, no caso da CEB, um tema (reconhecimento e mensuração de ativos financeiros) repercutisse mais diretamente sobre o outro (divulgação de informações qualitativas e quantitativas sobre exposição a riscos decorrentes de instrumentos financeiros)⁶⁶, entendo, pelas razões acima apontadas e considerando as informações que a Companhia divulgava em notas explicativas acerca da natureza e extensão dos riscos decorrentes de instrumentos financeiros, que não seria exigível dos membros

⁶⁴ PAS CVM RJ2014/13977, Rel. Dir. Gustavo Machado Gonzalez, j. em 30.01.2020.

⁶⁵ PAS CVM RJ2014/13977, Rel. Dir. Gustavo Machado Gonzalez, j. em 30.01.2020.

⁶⁶ Como dito, a prática indiscriminada adotada pela CEB de não provisionamento dos créditos perante o GDF fazia com que a divulgação das informações qualitativas exigidas pelos itens 31 e 33 do CPC 40 c/c o art. 176, §5º, III da LSA, como realizada pela Companhia, fosse insuficiente para o pleno atendimento às finalidades das normas em tela.



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

do CA e do CF um posicionamento mais crítico especificamente quanto ao atendimento dos itens 31 e 33 do CPC 40.

121. Concluo, portanto, que os referidos acusados não devem ser responsabilizados pelas irregularidades acima referidas, nos respectivos períodos de atuação no CA e no CF da Companhia, conforme o caso.

IV. CONCLUSÃO E PENALIDADES

122. Identificadas e comprovadas as infrações praticadas e respectivos responsáveis, passo à dosimetria das penas.

123. Reconheço que não foram apontados danos financeiros específicos acarretados à CEB ou a terceiros em decorrência das infrações, tampouco atuação dolosa ou má-fé por parte dos Acusados. Restou, contudo, configurado o dano informacional infringido aos usuários das DFs.

124. Considerando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, entendo que as infrações deverão ser punidas com a cominação de multa pecuniária. Na dosimetria da pena, levarei em conta, como circunstância agravante, a reiteração da conduta em mais de um exercício, quando aplicável, e como atenuantes, os bons antecedentes dos Acusados e o fato de que, embora as DFs de 2011 e 2012 não tenham sido republicadas, consoante apontado pela própria Acusação, os problemas apontados foram sanados nas DFs de 2014⁶⁷.

125. Diante do exposto e com fundamento no art. 11, II, da Lei nº 6.385, de 07.12.1976, c/c o inciso I do §1º do mesmo artigo, voto:

A. Em relação a **José da Silva Moura Filho**, conselheiro fiscal à época:

- (i) pela condenação à penalidade de multa pecuniária no valor de R\$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais), por ter, com base nas atribuições previstas no art. 163, VII da Lei nº 6.404/1976, aprovado, sem questionamentos consignados no parecer do Conselho Fiscal ou outro documento, as demonstrações financeiras referentes aos exercícios de 2011 e 2012, refletindo o registro contábil de R\$ 38 milhões em créditos prescritos detidos contra o acionista controlador, o que implicou na superavaliação do ativo, do resultado do exercício e do patrimônio líquido no

⁶⁷ Como reconhecido pela SEP, conforme item 58 do Parecer do Comitê de Termo de Compromisso, quando da apreciação das propostas de termo de compromisso apresentadas por diretores e outros membros do CA e do CF da Companhia: “No que se refere à observação constante dos Pareceres da PFE, no sentido de que os proponentes deixaram a Companhia sem fazer republicar as demonstrações financeiras, a SEP esclareceu que os problemas apontados no Termo de Acusação haviam sido sanados nas demonstrações financeiras referentes ao exercício findo em 31.12.2014” (Doc. SEI 0638294).



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

mesmo valor, em inobservância ao disposto nos itens 17, 58 e 59 do Pronunciamento Técnico CPC 38; e

- (ii) pela absolvição da acusação formulada no que tange à aprovação das demonstrações financeiras referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013, sem divulgação, em nota explicativa, das informações previstas nos itens 31, 33, 34 e 37 "a" do Pronunciamento Técnico CPC 40 c/c o inciso III do §5º do art. 176 da Lei nº 6.404/1976;

B. Em relação a **Martha Lyra do Nascimento**, conselheira fiscal à época:

- (i) pela condenação à penalidade de multa pecuniária no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), por ter, com base nas atribuições previstas no art. 163, VII, da Lei nº 6.404/1976, aprovado, sem questionamentos consignados no parecer do Conselho Fiscal ou outro documento, as demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2012, refletindo o registro contábil de R\$38 milhões em créditos prescritos detidos contra o acionista controlador, o que implicou na superavaliação do ativo, do resultado do exercício e do patrimônio líquido no mesmo valor, em inobservância ao disposto nos itens 17, 58 e 59 do Pronunciamento Técnico CPC 38; e
- (ii) pela absolvição quanto à acusação formulada no que tange à aprovação das demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2012, sem divulgação, em nota explicativa, das informações previstas nos itens 31, 33, 34 e 37 "a" do Pronunciamento Técnico CPC 40 c/c o inciso III do §5º do art. 176 da Lei nº 6.404/1976; e

C. pela absolvição de **Ricardo Bernardo da Silva**, **Robson Vieira Teixeira de Freitas** e **Paulo Fernando Santos de Vasconcelos** da acusação de terem, na qualidade de conselheiros de administração, aprovado, nos termos do inciso V do art. 142 da Lei nº 6.404/1976, as demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2013, sem divulgação, em nota explicativa, das informações previstas nos itens 31, 33, 34 e 37 do Pronunciamento Técnico CPC 40 c/c o inciso III do §5º do art. 176 da Lei nº 6.404/1976.

É como voto.

Rio de Janeiro, 02 de março de 2021.

Flávia Sant'Anna Perlingeiro
Diretora Relatora