



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 RJ2019/0878

(Processo Eletrônico CVM SEI nº 19957.000547/2019-52)

Reg. Col. 1506/19

Acusados: Luiz Gonzaga Veras Mota
Irany de Oliveira Sant'Anna Junior
Jorge Fernando Krug Santos
Júlio Francisco Gregory Brunet
Oberdan Celestino de Almeida
Osmar Paulo Vieceli
Ricardo Richintin Hingel
Suzana Flores Cogo

Assunto: Apurar a responsabilidade dos diretores do Banrisul por alegada falta de diligência na análise e aprovação de linha de crédito para servidores do Estado do Rio Grande do Sul, referente a adiantamento das gratificações natalinas de 2017, em infração ao art. 153 da Lei nº 6.404/1976.

Diretora Relatora: Flávia Perlingeiro

RELATÓRIO

I. OBJETO E ORIGEM

1. Trata-se de Processo Administrativo Sancionador (“PAS”) instaurado pela Superintendência de Relações com Empresas (“SEP” ou “Acusação”) em face de Luiz Gonzaga Veras Mota (“Luiz Mota”), Irany de Oliveira Sant’Anna Junior (“Irany Sant’Anna”), Jorge Fernando Krug Santos (“Jorge Santos”), Júlio Francisco Gregory Brunet (“Júlio Brunet”), Oberdan Celestino de Almeida (“Oberdan Almeida”), Osmar Paulo Vieceli (“Osmar Vieceli”), Ricardo Richintin Hingel (“Ricardo Hingel”) e Suzana Flores Cogo (“Suzana Cogo” e, em conjunto com os demais, “Acusados”), então diretores do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (“Banrisul”, “Banco” ou “Companhia”), em razão de alegada falta de diligência na análise e aprovação de linha de crédito destinada a empréstimos, a servidores do Estado do Rio Grande do Sul (“Estado”), a título de adiantamento de suas gratificações natalinas (13º salário) de 2017 (“Operação”), em infração ao disposto no art. 153 da Lei nº 6.404, de 15.12.1976 (“LSA”)¹.

¹ Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

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

www.cvm.gov.br

2. Este PAS teve origem no Processo Administrativo CVM nº 19957.000338/2018-28², instaurado em 11.01.2018, que teve por objeto a análise de reclamação apresentada por acionista minoritário do Banrisul relativa à Operação.

II. FATOS E CONTEXTUALIZAÇÃO

3. Em 28.11.2017³, a Unidade de Crédito, a Unidade Comercial de Varejo e a Unidade de Política de Crédito e Análise de Risco do Banrisul enviaram ao Comitê de Gestão Comercial, ao Comitê de Riscos Corporativos e ao Comitê de Gestão Bancária (“Comitês”) do Banco proposta de abertura de linha de crédito “*destinada exclusivamente aos servidores públicos estaduais que desejarem antecipar o 13º Salário (Gratificação Natalina) de 2017*”. A linha de crédito seria oferecida a pessoas vinculadas ao poder executivo do Estado do Rio Grande do Sul (desde que cumpridos certos requisitos de elegibilidade). O limite do crédito concedido correspondia ao valor líquido da gratificação natalina de 2017 a ser recebida por cada servidor, com prazo de pagamento de 12 meses e sujeito à incidência de juros pré-fixados à taxa de 1,05% ao mês (“Taxa de Juros”).

4. A proposta foi aprovada pelos Comitês de Gestão Comercial, de Riscos Corporativos e de Gestão Bancária, respectivamente, em 12.12.2017, 14.12.2017 e 18.12.2017⁴. Ainda em 18.12.2017, a proposta foi aprovada pela diretoria do Banrisul. Foram apresentadas certidões⁵ das atas das reuniões da diretoria⁶ e dos referidos Comitês de Gestão Comercial⁷, de Riscos Corporativos⁸ e de Gestão Bancária⁹ em que a Operação foi discutida. Segundo consta da certidão da reunião da diretoria de 18.12.2017, os Acusados compareceram à referida reunião e, em vista da ausência de registros de votos dissidentes, aprovaram a Operação.

5. No dia seguinte à aprovação da Operação pela diretoria, em 19.12.2017, o Estado do Rio Grande do Sul, acionista controlador do Banrisul, sancionou a Lei Complementar nº 15.052¹⁰, que alterou a Lei Complementar nº 10.098/1994, que, por sua vez, dispõe sobre “*o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul*”¹¹. Com esta alteração, a indenização devida aos servidores do Estado por eventual atraso no pagamento das

² Doc. SEI 0673080.

³ Doc. SEI 0673080, p. 95.

⁴ Doc. SEI 0673080, p. 101. Ao final da proposta, os respectivos representantes dos Comitês e da diretoria registraram a sua concordância ao incluírem suas assinaturas e a data em que o respectivo “de acordo” foi aposto.

⁵ As certidões estão datadas de maio de 2018 e, segundo atestado pela Secretária Geral da Companhia, registram cópia fiel das respectivas atas.

⁶ Doc. SEI 0673080, p. 118.

⁷ Doc. SEI 0673080, p. 111.

⁸ Doc. SEI 0673080, p. 114.

⁹ Doc. SEI 0673080, p. 116.

¹⁰ Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/15.052.pdf>.

¹¹ Disponível em <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97429>.



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

gratificações natalinas devidas no exercício de 2017 passou a ser calculada com base em percentual fixo de 1,42% ao mês sobre o saldo em aberto.

6. Tal modificação, de acordo com os esclarecimentos prestados pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul¹², foi feita no contexto da “*notória crise financeira do Estado do Rio Grande do Sul*”, que tornou necessário “*proceder ao parcelamento da gratificação natalina dos servidores estaduais*” e estabelecer indenização aos servidores em razão de tal parcelamento. De acordo com a Acusação, foi amplamente noticiado, à época, que tal parcelamento seria efetuado em 12 meses, de janeiro a dezembro de 2018.

7. Em 14.12.2017¹³, um acionista minoritário da Companhia (“Reclamante”) protocolou, perante a CVM, reclamação em que afirmou que a Taxa de Juros seria “*radicalmente menor do que a taxa média de juros praticada pelo Banrisul em operações originadas do consignado, cujo risco é substancialmente menor por ser modalidade de crédito com desconto direto em folha*”. Também chamou a atenção do Reclamante o fato de não ter sido proposta qualquer forma de garantia em favor da Companhia para a contratação destes empréstimos (“Reclamação”).

8. Em razão dessas alegadas discrepâncias, o Reclamante reputou que o Estado do Rio Grande do Sul não permitiu que a administração da Companhia tivesse a oportunidade de “*avaliar a atratividade ou não do negócio*”, tendo utilizado o seu poder de controle e influência para forçar a aprovação da Operação “*como um instrumento de autopromoção do governo, com finalidade eleitoral*”, em vista da “*impopularidade do governo de parcelar o 13º*”.

9. Em 03.01.2018, a Companhia apresentou resposta à Reclamação¹⁴, em que explicou, em síntese, que foram considerados três fatores para a definição da Taxa de Juros: “*o custo de funding, o prazo e a perda esperada*”. Conforme explicado, boa parte dos recursos captados pelo Banco decorrem de depósitos realizados pelo próprio Estado do Rio Grande do Sul e que contam com “*custo médio geral de captação*” equivalente a 90% do CDI. Durante o prazo de um ano (prazo de vencimento dos empréstimos celebrados no contexto da Operação), a taxa de juros de 1,05% ao mês corresponderia, tomando por referência o CDI em 2017, a uma variação equivalente à aplicação do CDI + 6% ao ano. Ou seja, o *spread* entre o custo médio de captação (90% do CDI) e a Taxa de Juros (CDI+6%) foi vantajoso para o Banrisul. A Companhia alegou, ainda, que não houve influência do acionista controlador na tomada da decisão, ou mesmo do conselho de administração do Banco (visto se tratar de matéria cuja competência foi atribuída exclusivamente à diretoria).

¹² Doc. SEI 0673080, p. 415.

¹³ Doc. SEI 0673080, p. 15.

¹⁴ Doc. SEI 0673080, p. 4. Tal resposta foi assinada por Ricardo Hingel, à época Diretor Financeiro do Banrisul.



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

10. Diante das informações apresentadas pelo Reclamante e pelo Banco, o processo de origem foi instaurado e encaminhado à SEP para que fossem tomadas as providências cabíveis¹⁵. Em 27.04.2018, a Companhia solicitou que fosse garantido tratamento sigiloso ao processo, já que envolvia questões estratégicas e comerciais do Banrisul¹⁶. O pedido de confidencialidade foi negado pela SEP em 04.05.2018, que entendeu não constarem nos autos informações “*relativas à atividade empresarial cuja revelação ao público poderia ser considerada prejudicial ao interesse social da Companhia*”¹⁷.

11. Em 11.05.2018, o Reclamante apresentou nova manifestação para “*rebatere algumas alegações feitas pela instituição [(Banrisul)] e reforçar alguns argumentos*”. Nesta manifestação, o Reclamante reafirmou a discrepância entre as taxas praticadas pelo Banco em operações de crédito consignado (que, consoante alegado, seriam menos arriscadas) e a Taxa de Juros. O Reclamante também fez comentários sobre a saúde financeira do Estado e citou trechos de diversas matérias jornalísticas que noticiaram a intenção do acionista controlador da Companhia de utilizar-se do Banrisul para levantar caixa (principalmente através da venda de ações pelo Estado)¹⁸.

12. Nos dias 17.05.2018 e 12.06.2018, a SEP solicitou esclarecimentos adicionais à Companhia por meio dos Ofícios nº 101/2018/CVM/SEP/GEA-3¹⁹ e 112/2018/CVM/SEP/GEA-3²⁰, respectivamente. Os ofícios foram respondidos pelo Banrisul em 08.06.2018²¹ e 22.06.2018²². Além destas informações, a SEP também solicitou à administração do Banco Bradesco S.A.²³ e do Banco do Brasil S.A.²⁴ informações sobre (i) a remuneração média de depósitos recebidos por estas instituições financeiras em 2017; e (ii) as taxas de juros médias cobradas por essas

¹⁵ Doc. SEI 0673080, p. 21.

¹⁶ Doc. SEI 0673080, p. 44.

¹⁷ Doc. SEI 0673080, p. 46.

¹⁸ Doc. SEI 0673080, p. 65.

¹⁹ Doc. SEI 0673080, p. 62. A SEP solicitou (i) a descrição do processo decisório da Operação; (ii) cópia das atas dos órgãos da Companhia que aprovaram a Operação; (iii) cópia do contrato padrão para a celebração da linha de crédito aprovada no contexto da Operação; (iv) quadro comparativo com a taxa de juros média “ao mês, prazo médio e montante total dos empréstimos concedidos pela Companhia, em dezembro de 2017”, com relação às linhas de crédito disponíveis em razão da Operação, a linha de crédito consignado para servidores públicos, e a linha de crédito disponível aos demais clientes da Companhia; (v) informações sobre a remuneração média dos depósitos recebidos pelo Banrisul em 2017; e (vi) demais informações consideradas pertinentes pela administração da Companhia.

²⁰ Doc. SEI 0673080, p. 126. Neste ofício, a SEP solicitou (i) informações sobre a taxa de juros média “juros média ao mês, prazo médio e montante total dos empréstimos concedidos pela Companhia, em dezembro de 2017, aos seus clientes que não os servidores do Estado do Rio Grande do Sul”; e (ii) informações sobre as interações entre os representantes da Companhia e do Estado do Rio Grande do Sul a respeito da disponibilização da linha de crédito relacionada à Operação.

²¹ Doc. SEI 0673080, p. 77.

²² Doc. SEI 0673080, p. 135.

²³ Doc. SEI 0673080, p. 129. Ofício nº 113/2018/CVM/SEP/GEA-3, datado de 13.06.2018.

²⁴ Doc. SEI 0673080, p. 131. Ofício nº 114/2018/CVM/SEP/GEA-3, datado de 13.06.2018. O pedido foi reiterado em 10.07.2018, por meio do Ofício nº 135/2018/CVM/SEP/GEA-3 (Doc. SEI 0673080, p. 363).



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

instituições de servidores estaduais em operações de adiantamento do recebimento de gratificação natalina em 2017.

13. Em 21.08.2018, a SEP enviou novo ofício à Companhia²⁵ em razão da existência de *“indícios de que o acionista controlador da Companhia e seus administradores não cumpriram seus deveres fiduciários ao, em dezembro de 2017, o Banrisul oferecer adiantamento do 13º salário aos servidores do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul, sem procedimento suficiente para fazer frente a eventuais conflitos de interesses e a taxa de juros notoriamente reduzida para uma modalidade de crédito não consignado”*. Nesse ofício, a SEP destacou que a Taxa de Juros estaria bem abaixo daquelas praticadas por outras instituições financeiras no país (taxas estas que foram transcritas na manifestação da SEP). Diante desses alegados indícios, a SEP solicitou a manifestação de *“todas as pessoas que exerciam cargos de administração da Companhia em 18.12.2017 e de seu acionista controlador”*.

14. Em resposta ao ofício, os membros do conselho de administração (com exceção de Luiz Mota e Irany Sant’Anna que também integravam, à época, a diretoria da Companhia) apresentaram manifestação conjunta²⁶, em que afirmam que apenas foram informados a respeito da Operação (como demonstra a ata da reunião do conselho acostada aos autos²⁷), visto se tratar de matéria cuja competência era da diretoria. Tais conselheiros afirmaram, ainda, o *“seu entendimento e convicção de que a Diretoria do [Banrisul] agiu no estrito cumprimento dos seus deveres fiduciários”*.

15. A Companhia, por sua vez, apresentou manifestação em nome dos Acusados²⁸, rechaçando todas as alegações de violação dos seus deveres fiduciários. Segundo o Banco, a Operação foi estruturada e aprovada por instâncias técnicas e seguiram as políticas de crédito e risco aplicáveis. Quanto ao mérito da Operação, o Banrisul repisou alguns dos argumentos apresentados nas respostas anteriores e reafirmou seu entendimento de que a Operação representou uma *“excelente oportunidade devidamente aproveitada pela Diretoria do [Banco] com responsabilidade e em efetivo cumprimento de suas responsabilidades legais e estatutárias”*.

16. O Estado do Rio Grande do Sul respondeu ao ofício afirmando que não participa *“de deliberações do Banco do Estado do Rio Grande do Sul relacionadas à alocação de crédito”*²⁹.

17. Diante das informações colhidas em razão das diligências acima narradas, a SEP concluiu pela *“instauração de processo administrativo sancionador, com a formulação de termo de acusação contra os diretores do Banrisul responsáveis por quebra do dever de diligência na*

²⁵ Doc. SEI 0673080, p. 367. Ofício nº 165/2018/CVM/SEP/GEA-3.

²⁶ Doc. SEI 0673080, p. 371. Manifestação datada de 28.09.2018.

²⁷ Doc. SEI 0673080, p. 373. Ata da Reunião do Conselho de Administração da Companhia realizada em 13.12.2017.

²⁸ Doc. SEI 0673080, p. 400.

²⁹ Doc. SEI 0673080, p. 396.



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

*análise e aprovação da operação de adiantamento de 13º salário de 2017 dos servidores do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul*³⁰, dando origem ao presente PAS.

III. ACUSAÇÃO

18. No entendimento da SEP, não foram reunidos indícios que autorizassem a interpretação de que o acionista controlador da Companhia - o Estado do Rio Grande do Sul – teria interferido na aprovação da Operação, tal como definida pela administração do Banrisul³¹. Contudo, a SEP entendeu ser *“impossível ignorar o interesse do Estado e seus representantes”* na aprovação da Operação, que viabilizaria o recebimento imediato das gratificações natalinas pelos servidores estaduais, sem custos adicionais e apesar da insuficiência de recursos públicos para o adimplemento destas obrigações.

19. Em complemento, a Acusação pontuou que *“em sociedades de economia mista, agentes com poder decisório sobre a companhia são mais suscetíveis à influência de benefícios pessoais que não sejam de natureza financeira, mas, por exemplo, político-eleitoral”*, o que justificaria *“uma revisão mais substancial da conduta”* desses agentes.

20. Dessa forma, apesar de formalmente não se tratar de uma operação entre partes relacionadas e de não ter restado comprovada a interferência do acionista controlador no processo decisório, a SEP concluiu, na peça acusatória (*“Termo de Acusação”*)³², que existem indícios suficientes e razoáveis para demonstrar que a conduta dos Acusados foi viciada por incentivos contrários aos interesses da Companhia.

21. Por entender que se tratou de decisão *“interessada”*, a SEP arguiu que não seria apropriado revisar a decisão tomada pelos Acusados sob o prisma da *business judgment rule*, uma vez que se faz necessária a revisão das *“condições do negócio objetivamente consideradas, assim como o processo de tomada de decisão que culminou com a celebração desse negócio”*. Por essa razão, a Acusação defendeu que o padrão de revisão mais adequado para analisar a aprovação da Operação seria o teste da justiça integral (*entire fairness*).

22. Com isso, a Acusação dividiu a análise da decisão em dois aspectos: o aspecto material (ou seja, a análise das condições da Operação) e o aspecto procedimental (a análise dos procedimentos adotados no processo de tomada de decisão).

23. Ao analisar as condições da Operação, a SEP destacou que a Taxa de Juros aprovada pelos Acusados seria *“excessivamente reduzida quando comparada a praticada em operações*

³⁰ Doc. SEI 0673080, p. 423. Relatório nº 1/2019-CVM/SEP/GEA-3.

³¹ Doc. SEI 0673155, § 94.

³² Doc. SEI 0673155.



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

similares em outras instituições”. Para ilustrar a discrepância vislumbrada pela SEP, as seguintes informações foram apresentadas no Termo de Acusação, que resumem taxas de juros praticadas nacionalmente, durante o mesmo período em que a Operação foi aprovada, por algumas instituições financeiras do país:

Instituição	Operação	Taxa (% ao mês)
Banco Bradesco	Crédito pessoal consignado para o setor público	1,65
Banco Bradesco	Crédito pessoal consignado para o setor privado	2,41
Banco Bradesco	Crédito pessoal não-consignado	5,47
Banco Santander	Crédito pessoal consignado para o setor público	1,65
Banco Santander	Crédito pessoal consignado para o setor privado	2,55
Banco Santander	Crédito pessoal não-consignado	4,21
CEF	Crédito pessoal consignado para o setor público	1,93
CEF	Crédito pessoal consignado para o setor privado	2,26
CEF	Crédito pessoal não-consignado	4,63
Banco do Brasil	Adiantamento do 13º salário a servidores de Minas Gerais	5,20
Banco do Brasil	Adiantamento do 13º salário a servidores do Rio Grande do Sul	5,16
Companhia	Crédito pessoal consignado para o setor público	1,44
Companhia	Adiantamento do 13º salário a servidores do Rio Grande do Sul	1,05

24. A SEP chamou a atenção para o fato de (i) a Taxa de Juros ser inferior àquelas adotadas em operações de crédito de mesma natureza (referindo-se a operações de crédito para o adiantamento do 13º salário oferecidas pelo Banco do Brasil); e (ii) a Taxa de Juros ser inferior àquela adotada pelas instituições financeiras listadas (inclusive o próprio Banrisul) em operações de crédito consignado, que, consoante pontuado pela SEP, apresentavam risco reduzido, de forma que seria razoável que *“a taxa dos créditos consignados [fosse], na verdade, menor”* .

25. Para reforçar o entendimento de que os Acusados não atuaram de forma diligente ao aprovarem a Operação nas condições propostas, o Termo de Acusação listou argumentos e esclarecimentos apresentados pelo Banrisul, ao longo do processo de origem, acompanhados das razões pelas quais a Acusação entendeu que esses não merecem prosperar. Tais argumentos e contra-argumentos estão resumidos na tabela abaixo:

Argumento Banrisul	Contra-argumento SEP
A baixa taxa de inadimplência entre servidores públicos, somada a peculiaridades do regime profissional (que garante	<i>“a taxa praticada pelo Banrisul se mostrou reduzida mesmo quando vista em comparação com taxas em outras operações envolvendo servidores públicos”</i>



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

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

www.cvm.gov.br

estabilidade), reduzem o risco das carteiras compostas por produtos voltados a esse público.	
Eventuais atrasos no recebimento do benefício natalino, pelos servidores do Estado, não influenciariam as datas de vencimento das parcelas devidas à Companhia (que seria debitadas diretamente da conta corrente, e não da folha de pagamento).	<i>“(…) nos créditos consignados, o atraso no pagamento de salários ou mesmo a rescisão do vínculo empregatício tampouco desobrigam os mutuários a adimplir as obrigações contraídas. (...) o desconto em folha realizado nos empréstimos consignados apenas reforça a posição do credor, na medida em que a vontade e a iniciativa pessoal do devedor em efetuar os pagamentos passa a ser menos relevante”.</i>
A Operação não <i>“é comparável aos produtos de crédito consignável porque, nestes, havendo novos descontos em folha de natureza prioritária (pensão alimentícia e despesas médicas, p. ex.), os descontos relativos aos consignáveis podem deixar de ser efetuados”</i>	<i>“(…) o surgimento de despesas como pensões alimentícias, despesas médicas etc. não desobriga o devedor de um crédito consignado de efetuar os pagamentos previstos, ainda que o desconto em folha de pagamentos deixe de ocorrer.”</i>
<i>“As operações de crédito consignadas estão sempre disponíveis aos clientes, que podem ter mais de uma operação vigente. Por outro lado, a linha de antecipação de 13º salário é disponibilizada uma única vez ao ano, por estar vinculada a uma verba específica. Uma consequência disso é que operações de crédito consignado exigem permanente processamento de dados, enquanto na Antecipação de 13º isso se dá de uma única vez.”</i>	<i>“A distinção quanto à frequência dos processamentos de dados ressaltada pelo Banrisul aparenta pouca materialidade em razão dos montantes envolvidos na operação.”</i>
<i>“O Banrisul possui especial familiaridade com esse tipo de operação, por já ter sido realizada no passado, e com os servidores que são seus clientes. Por isso, as comparações com taxas praticadas por outras instituições financeiras não são apropriadas.”</i>	(i) <i>“Não há nenhuma especial razão para assumir que o Banrisul tenha uma vantagem competitiva nesse tipo de operação”;</i> (ii) se o argumento fosse verdadeiro, seria esperado que o Banrisul praticasse taxas mais reduzidas de operações de adiantamento de 13º salário para clientes não-servidores estaduais do que outras instituições financeiras (o que não se confirma); e (iii) o argumento não explica o porquê de as taxas praticadas na Operação serem inferiores às taxas disponibilizadas aos mesmos servidores em empréstimos consignados.
<i>“Os dados utilizados pela Acusação para realizar as comparações não são “desmembrados pelas diversas carteiras específicas mantidas pelas instituições financeiras (p.ex., a carteira de crédito do adiantamento de 13º salário aos servidores)”, de modo que tais comparações não seriam cabíveis.”</i>	<i>“O que importa para que a comparação seja válida é que as transações sejam suficientemente similares (...)No caso em exame, foram utilizados dados divulgados pelo regulador do setor, o Banco Central do Brasil, e que envolvem operações de mesma natureza daquelas praticadas pelo Banrisul (...) poucas espécies de transações contam com dados públicos disponíveis nesse nível de detalhe. Em outras palavras, se a comparação com os parâmetros de mercado não puder ser feita nesse caso, dificilmente poderá sê-lo em qualquer outro.”</i>
<i>“Se os recursos fossem mantidos em tesouraria, eles seriam remunerados a taxas inferiores e outras instituições teriam se aproveitado dessa oportunidade.”</i>	<i>“Esta é uma premissa heterodoxa e que jamais poderia ser aceita sem justificativas sólidas e demonstradas. Primeiro, porque, para que ela seja verdadeira, o Banrisul deveria estar privado de outras oportunidades mais rentáveis em todas suas linhas de negócios. Segundo, porque ainda que o Banrisul estivesse nessa situação, ele teria, a princípio, a opção de reduzir seu capital ou recomprar ações de sua emissão, consequentemente diminuindo o custo em que incorre para remunerar o capital dos acionistas”</i>
<i>“O volume de crédito contratado na carteira do Banrisul não se alterou substancialmente no período de dezembro de 2016 a julho de 2018, a corroborar que a disponibilização da linha de crédito representou o aproveitamento de uma oportunidade de alocação de reservas em operações mais rentáveis que a remuneração auferida com valores em tesouraria.”</i>	<i>“Em relação à ausência de oscilações importantes no volume de crédito contratado por clientes junto ao Banrisul, se esse dado permite alguma inferência, tal inferência pode ser a de que houve uma “canibalização”, pelo Adiantamento do 13º, de outras linhas de crédito, cuja remuneração era superior”</i>



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

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

www.cvm.gov.br

26. Sob o aspecto procedimental da decisão tomada pelos Acusados, a SEP apontou que a Operação foi proposta e aprovada em cinco dias úteis e que “[n]ão foram adotados procedimentos que pudessem reduzir os riscos de que a diretoria buscasse satisfazer, ao aprovar a operação em tela, interesse do acionista controlador em detrimento do interesse social”. De acordo com a Acusação, para tentar “*buscar uma perspectiva mais neutra*” (i) a Operação deveria ter sido submetida ao crivo do conselho de administração, que deveria ter se manifestado (e não apenas tomado ciência) sobre os seus termos; e (ii) a diretoria deveria ter realizado estudo comparativo das condições implementadas por outras instituições financeiras em operações similares.

27. Além disso, a SEP destacou que as atas das reuniões dos Comitês responsáveis por revisar os termos da Operação se resumem a “*uma descrição dos termos gerais da operação a despachos de encaminhamento*”, sem demonstrar qualquer análise “*quantitativa sobre a eventual atratividade da operação*”. Isso, somado às alegadas “*deficiências técnicas das justificativas apresentadas*”, teriam motivado a conclusão da área técnica de que “*os administradores não dedicaram a essa decisão o cuidado que teriam se estivessem lidando com a administração de seus próprios recursos.*”

28. Por fim, a SEP ressaltou que em momento algum o Banco e os Acusados afirmaram que a Operação teria sido realizada para que fosse atingido o interesse público que justificou a criação do Banrisul, como, em tese, permitido pelo art. 238 da LSA, o que, na prática, precluiu esta linha de defesa para os Acusados. Segundo a Acusação, a justificativa de qualquer ato com base no art. 238 “*deve ser clar[a] e tempestiv[a] – à época em que tomaram a decisão, os administradores deveriam ter dito expressamente que estavam tomando uma decisão em linha com interesse público e não com os objetivos meramente comerciais*”.

29. A SEP, então, concluiu que a Operação foi aprovada sem a análise adequada das condições do negócio e sem que fossem empregados procedimentos apropriados para a tomada da decisão. Com isso, os diretores do Banrisul que participaram da tomada de decisão foram acusados, no âmbito deste PAS, de terem violado o art. 153 da LSA, em razão de falta de diligência na análise e aprovação da Operação, deliberada em 18.12.2017.

IV. MANIFESTAÇÃO DA PFE

30. O Termo de Acusação foi submetido à apreciação da Procuradoria Federal Especializada junto à CVM (“PFE”), que emitiu o Parecer n. 00045/2019/GJU - 4/PFE-CVM/PGF/AGU³³ e

³³ Doc. SEI 0700986.



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

respectivo despacho, concluindo por sua adequação aos requisitos formais constantes do art. 6º, 10 e 11 da Deliberação CVM nº 538/2008, vigente à época³⁴.

V. DAS DEFESAS

31. Regularmente intimados, os acusados Irany Sant’Anna, Júlio Brunet, Osmar Vieceli e Suzana Cogo apresentaram defesa conjunta³⁵. Assim também fizeram os acusados Luiz Mota, Jorge Santos, Oberdan Almeida e Ricardo Hingel³⁶ (todas em conjunto, “Defesas”). Em suas Defesas, os Acusados alegaram, em síntese, que:

(i) Preliminarmente, os Acusados defenderam que a CVM não tem competência para examinar o mérito da Operação, uma vez que cabe ao Banco Central do Brasil (“BACEN”), nos termos do art. 10, inciso IX, da Lei nº 4.595/1964³⁷, o exame de operações de crédito realizadas por instituições financeiras;

(ii) As Defesas também rejeitaram a aplicação do padrão de revisão da *entire fairness* para definir o *standard* de revisão da conduta dos Acusados. Segundo as Defesas, (i) a *entire fairness*, de acordo com a tradição norte-americana, seria aplicável somente a casos em que a decisão negocial for tomada por influência e em benefício do acionista controlador, em detrimento da sociedade controlada ou dos acionistas minoritários, o que, para os Acusados, não foi comprovado neste caso; e (ii) ao adotar a perspectiva da *entire fairness*, a Acusação estaria se utilizando de “*interpretação legal inédita*”, o que seria vedado pelo art. 2º da Lei nº 9.784/1999³⁸. Para os Acusados, não cabe à CVM avaliar o mérito da decisão negocial, que deve ser revisada à luz da *business judgment rule*, segundo a qual se presume a atuação diligente dos administradores quando a decisão é tomada de forma desinteressada, refletida e informada;

(iii) Segundo as Defesas, o comando legal do artigo 154, §1º, da LSA³⁹, determina que os administradores atuem de acordo com os interesses da companhia, e não em “*defesa do*

³⁴ A Deliberação CVM nº 538/2008 foi revogada e substituída pela ICVM nº 607/2019, de 17.06.2019.

³⁵ Doc. SEI 0799357.

³⁶ Doc. SEI 0799420.

³⁷ Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas; (grifo aditado).

³⁸ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

³⁹ Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa. § 1º O administrador



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

interesse dos que o elegeram”. Na mesma linha, o art. 90 da Lei nº 13.303/1976⁴⁰ (a “Lei das Estatais”) também proíbe qualquer interferência do acionista controlador, ente público, na direção dos negócios das empresas estatais. Para comprovar a violação a estas regras, a SEP deveria reunir indícios de interferência do acionista controlador na aprovação da Operação ou mesmo que demonstrassem a existência de interesses pessoais dos Acusados na aprovação da Operação, o que não ocorreu. Por estes motivos, a premissa de que os Acusados, por serem administradores de uma sociedade de economia mista, seriam incentivados a atuar em benefício do acionista controlador, e, portanto, estariam “interessados” na aprovação da Operação, seria equivocada. Ainda que fosse comprovada a existência de interesse pessoal dos Acusados, as Defesas afirmam que, em tal hipótese, a análise da atuação dos administradores deveria “*ocorrer sob a perspectiva do dever de lealdade à companhia*”, e não sob o aspecto da diligência na tomada da decisão negocial;

(iv) Negócios como a Operação seriam recorrentes e padronizados⁴¹, o que, de acordo com as Defesas, afastaria a necessidade de uma análise interna aprofundada. Adicionalmente, o negócio foi formulado pelas áreas técnicas do Banrisul e submetido aos ritos previstos nas regras internas do Banrisul e exigidos pela regulação do BACEN. A Operação também foi analisada pelo Conselho Fiscal da Companhia, que não encontrou qualquer irregularidade. Como foram ouvidos os órgãos técnicos e obedecidos os ritos internos de governança do Banco, os Acusados atuaram de forma refletida e informada;

(v) Não seria cabível exigir que a Operação fosse submetida ao crivo do conselho de administração do Banco, uma vez que a matéria não constituiu competência deste órgão;

(vi) Ainda que fosse admitida a análise do mérito da Operação pela CVM, a comparação da Taxa de Juros com as taxas praticadas por outras instituições financeiras nas linhas de crédito selecionadas pela SEP seria imprópria, pois (a) não foram considerados (a.1) os elementos comerciais inerentes à atividade de intermediação financeira; e (a.2) as diferentes características das operações comparadas; (b) não seria cabível questionar a rentabilidade da Operação apenas avaliando o ganho hipotético que seria realizado caso a Companhia tivesse utilizado taxas de juros similares àquelas destacadas pela SEP, uma vez que a análise deve ser feita considerando as características de “atacado” da Operação, que

eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres.

⁴⁰ Art. 90. As ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.

⁴¹ Segundo as Defesas, operações de crédito pessoal referentes ao valor do 13º salário de funcionários públicos do Estado foram anteriormente oferecidas pelo Banrisul, nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2015.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

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

www.cvm.gov.br

possibilitou a formação de uma carteira de crédito de quase R\$ 1 bilhão, pulverizados em 246.766 empréstimos, no curto período em que a linha de crédito esteve disponível; e (c) se a Operação fosse comparada a negócios análogos (notadamente, operações com baixíssimo risco de inadimplemento e volume financeiro elevado⁴²), a SEP não teria encontrado qualquer incompatibilidade entre a Taxa de Juros e as adotadas por outras instituições; e

(vii) As Defesas apontaram, ainda, que o Bannisul detinha grande disponibilidade de recursos em tesouraria (cerca de R\$18 bilhões) e que a rentabilidade da Operação foi muito superior (cerca de 42%) a que teria tido caso os recursos tivessem sido mantidos em tesouraria. Além disso, caso não tivesse oferecido essa linha de crédito aos servidores do Estado, o Banco correria o risco de perder estes clientes para outras instituições financeiras, que “certamente” ofereciam um produto parecido.

32. Por fim, os Acusados pediram, em suas Defesas, que lhes fosse assegurado o direito de apresentar proposta de termo de compromisso dentro do prazo regulamentar, ao fim do qual, entretanto, nenhum dos Acusados optou por fazê-lo.

VI. DISTRIBUIÇÃO DO PROCESSO E PAUTA PARA JULGAMENTO

33. Em reunião do Colegiado de 27.08.2019⁴³, fui sorteada relatora deste PAS.

34. Em 05.08.2021, foi publicada pauta de julgamento no diário eletrônico da CVM⁴⁴, em cumprimento ao disposto no art. 49 da Instrução CVM nº 607/2019.

É o relatório.

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2021.

Flávia Sant’Anna Perlingeiro

Diretora Relatora

⁴² Para fins de ilustração, as Defesas citam as taxas praticadas em operações de aquisição de carteira de crédito (em que ocorre a cessão de um “bloco” de operações originadas por uma instituição financeira à outra, com a garantia de adimplemento pela instituição que originou o crédito).

⁴³ Doc. SEI 0827661.

⁴⁴ Doc. SEI 1319010.