



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 19957.008704/2017-14

Reg. Col. 1122/18

Acusado: Município de São Paulo

Assunto: Apurar a responsabilidade do acionista controlador de sociedade de economia mista por infração ao art. 116, § único, c/c art. 239 e art. 116, § único, c/c art. 240, da Lei nº 6.404/76.

Diretor Relator: Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo

RELATÓRIO

I. OBJETO E ORIGEM

1. Trata-se de Processo Administrativo Sancionador (“PAS”) instaurado pela Superintendência de Relações com Empresas (“SEP” ou “Acusação”) para apurar eventual responsabilidade do Município de São Paulo (“Município de São Paulo” ou “Acusado”), na qualidade de acionista controlador da São Paulo Turismo S.A. (“São Paulo Turismo” ou “Companhia”), em alegada infração ao art. 116, § único, c/c art. 239 e 240, todos da Lei nº 6.404/76¹.

2. Também foi acusado neste PAS o presidente da mesa da assembleia geral ordinária e extraordinária realizada em 28.04.2017 (“AGOE/2017”) da São Paulo Turismo. A sua conduta, porém, não será analisada neste julgamento, visto que, em 14.02.2019², o processo foi

¹ Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que: (...)

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

Art. 239. As companhias de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração, assegurado à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhes couber pelo processo de voto múltiplo.

Art. 240. O funcionamento do conselho fiscal será permanente nas companhias de economia mista; um dos seus membros, e respectivo suplente, será eleito pelas ações ordinárias minoritárias e outro pelas ações preferenciais, se houver.

² Doc. SEI 0688234.



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

definitivamente arquivado em relação a ele, em razão do cumprimento da obrigação pecuniária assumida em Termo de Compromisso aprovado pelo Colegiado em 23.10.2018³.

3. O presente processo originou-se do processo SEI nº 19957.006410/2017-40, que tratou de reclamação de A.P.I e H.V.T.C.L.⁴ (“Reclamantes”), na qualidade de acionistas minoritários da Companhia, referente à eleição para membros dos conselhos de administração e fiscal da São Paulo Turismo, realizada na AGOE/2017.

4. Na referida assembleia, cuja ordem do dia incluía a eleição para membros do conselho de administração e do conselho fiscal da Companhia, os acionistas minoritários detentores de ações ordinárias não tiveram seu direito de eleger um membro para o conselho de administração da Companhia reconhecido pelo presidente da assembleia e também diretor presidente da São Paulo Turismo, que entendeu inaplicável o art. 239 da Lei nº 6.404/76 e acatou a indicação e votos do Município de São Paulo, acionista controlador da Companhia, o qual acabou por eleger todos os membros do conselho de administração.

5. De igual forma ocorreu na eleição do conselho fiscal, em que o presidente da mesa da assembleia também não reconheceu a aplicabilidade do art. 240 da Lei nº 6.404/76, tendo o Município de São Paulo eleito, na ocasião, todos os membros do referido órgão.

6. Em resposta à reclamação apresentada pelos Reclamantes, o Município de São Paulo e a Companhia argumentaram que as eleições se processaram na forma prevista pelos arts. 141, §4º, e 161, §4º, ambos da Lei nº 6.404/76⁵, cujos quóruns precisariam ser observados a despeito do que

³ Doc. SEI 0639282.

⁴ Doc. SEI 0348140, pág. 3.

⁵ Art. 141. Na eleição dos conselheiros, é facultado aos acionistas que representem, no mínimo, 10% (dez por cento) do capital social com direito a voto, esteja ou não previsto no estatuto, requerer a adoção do processo de voto múltiplo, por meio do qual o número de votos de cada ação será multiplicado pelo número de cargos a serem preenchidos, reconhecido ao acionista o direito de cumular os votos em um só candidato ou distribuí-los entre vários. (...)

§ 4º Terão direito de eleger e destituir um membro e seu suplente do conselho de administração, em votação em separado na assembleia-geral, excluído o acionista controlador, a maioria dos titulares, respectivamente:

I - de ações de emissão de companhia aberta com direito a voto, que representem, pelo menos, 15% (quinze por cento) do total das ações com direito a voto; e

II - de ações preferenciais sem direito a voto ou com voto restrito de emissão de companhia aberta, que representem, no mínimo, 10% (dez por cento) do capital social, que não houverem exercido o direito previsto no estatuto, em conformidade com o art. 18.

Art. 161. A companhia terá um conselho fiscal e o estatuto disporá sobre seu funcionamento, de modo permanente ou nos exercícios sociais em que for instalado a pedido de acionistas.

§ 4º Na constituição do conselho fiscal serão observadas as seguintes normas:



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

dispõem os arts. 239 e 240, também da Lei nº 6.404/76. Assim, como os Reclamantes detinham participação no capital social da Companhia inferior a 0,007%, tais requisitos não estariam presentes.

7. Argumentaram, ainda, que a São Paulo Turismo não seria uma sociedade de economia mista, pois, apesar de ser controlada pelo Município de São Paulo, não foi criada por lei, consoante previsto no Decreto-Lei nº 200/76 e, posteriormente, na Lei nº 13.303/16, e sim por assembleia geral de constituição em 1968, com capital privado.

8. Após interação final com o Acusado, a SEP lavrou termo de acusação em 25.08.2017⁶, o qual foi retificado em 29.09.2017 (“Termo de Acusação”)⁷.

II. ACUSAÇÃO

9. Ao analisar a resposta do Acusado, a Acusação apontou que o ingresso do Município de São Paulo no capital social da São Paulo Turismo foi disciplinado pela Lei Municipal nº 8.180/74, o que atingiria o objetivo que se almejou com a instituição do requisito de criação de sociedade de economia mista por meio de lei. Em complemento, destacou o relatório da administração da Companhia que acompanhou as demonstrações contábeis de 31.12.2016, o qual indicou expressamente que a São Paulo Turismo é uma sociedade de economia mista⁸.

10. Ademais, a SEP expôs, em síntese, que a interpretação do Acusado em relação aos arts. 239 e 240 da Lei nº 6.404/76 não merece prosperar, na medida em que (i) contraria o texto expresso desses dispositivos; (ii) desconsidera o princípio de hermenêutica segundo o qual regras específicas devem prevalecer sobre normas gerais; (iii) faria com que os comandos desses artigos se tornassem inúteis; (iv) colide com posicionamento consolidado na doutrina sobre o tema; e (v) colide, também, com o posicionamento da Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”) sobre o tema, sedimentado tanto no ofício-circular/CVM/SEP/nº 01/17, como em decisões do Colegiado.

a) os titulares de ações preferenciais sem direito a voto, ou com voto restrito, terão direito de eleger, em votação em separado, 1 (um) membro e respectivo suplente; igual direito terão os acionistas minoritários, desde que representem, em conjunto, 10% (dez por cento) ou mais das ações com direito a voto;

b) ressalvado o disposto na alínea anterior, os demais acionistas com direito a voto poderão eleger os membros efetivos e suplentes que, em qualquer caso, serão em número igual ao dos eleitos nos termos da alínea a, mais um.

⁶ Doc. SEI 1055106.

⁷ Doc. SEI 0367448.

⁸ “[A] São Paulo Turismo S/A é uma sociedade de economia mista e tem algumas de suas atividades orientadas em prol do interesse público e que, portanto, justifica este enquadramento no sistema da Lei das Sociedades Anônimas, Lei 6.404/76”. Doc. SEI 0367290.



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

11. Nesse sentido, a Acusação propôs a responsabilização do Município de São Paulo, na qualidade de acionista controlador da São Paulo Turismo, por abuso de poder de controle, conforme disposto no art. 116, § único, combinado com os arts. 239 e 240, todos da Lei nº 6.404/76, na medida em que exerceu seu direito de voto na AGOE/2017, preenchendo todas as vagas nos conselhos de administração e fiscal que seriam reservadas a acionistas não controladores.

III. MANIFESTAÇÃO DA PFE E COMUNICAÇÃO AO MPF

12. Ao examinar a peça acusatória, a Procuradoria Federal Especializada junto à Comissão de Valores Mobiliários (“PFE-CVM”) apontou⁹ (i) erro na grafia do nome do presidente da mesa da AGOE/2017; (ii) o equívoco em tratar a Prefeitura do Município de São Paulo como acionista controladora da Companhia, uma vez que esta é apenas a representante do Município; e (iii) a ausência da menção específica à legislação municipal (parágrafo 19 do Termo de Acusação) e referência ao relatório indicado no parágrafo 20 de Termo de Acusação.

13. Assim, a SEP efetuou as retificações apontadas e lavrou nova peça acusatória em 29.09.2017.

IV. RAZÕES DE DEFESA

14. Devidamente citado, o Município de São Paulo apresentou defesa tempestiva¹⁰, na qual argumentou que:

- a) “(...) a interpretação sistemática dos artigos 141, 161, 239 e 240 da Lei nº 6.404/76 leva à conclusão de que o direito dos acionistas minoritários elegerem representantes para os conselhos de administração e fiscal das sociedades de economia mista se subordina ao percentual mínimo de participação acionária, em conjunto, desses acionistas”;
- b) “(...) falta à São Paulo Turismo um requisito essencial à sua qualificação como sociedade de economia mista, qual seja, a autorização legislativa para sua constituição”; e
- c) “(...) como o Reclamante presente à assembleia não comprovou o preenchimento dos citados requisitos, os atos praticados na assembleia que elegeu representantes dos Conselhos Administrativo e Fiscal da Companhia estavam amparados pelo artigo 147, caput, da Lei nº. 6.404/76, c/c os artigos 17, 20 e 26, da Lei nº. 13.303/16”.

15. Pelos argumentos apontados, requereu o reconhecimento da legalidade da eleição dos membros dos Conselhos Administrativo e Fiscal da Companhia realizada na AGOE/2017. Em

⁹ Doc. SEI 0366718.

¹⁰ Doc. SEI 0402688.



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

paralelo, manifestou seu interesse em apresentar proposta de termo de compromisso, na forma do art. 11, §5º da Lei nº 6.385/76 e arts. 4º e 7º, §1º da Deliberação CVM nº 390/01.

V. PROPOSTAS DE TERMO DE COMPROMISSO

16. O Município de São Paulo apresentou, em 03.01.2018, proposta de termo de compromisso, tendo se comprometido a *“eleger um membro titular do Conselho de Administração e outro do Conselho Fiscal e respectivo suplente, indicados pelos acionistas minoritários, com a condição de que sejam comprovados os requisitos estabelecidos na Lei nº 13.303/16, especialmente nos artigos 17, 20 e 26”*¹¹.

17. Em 16.02.2018, a PFE-CVM, através do Parecer nº 00016/2018/GJU – 2/PFE-CVM/PGF-AGU, opinou que *“não há óbice jurídico à celebração do termo de compromisso in casu, desde que seja confirmada pela área a inexistência dos citados (eventuais) prejuízos aos minoritários preteridos, no período compreendido entre o dia da AGOE (28.04.2017) e o(s) dia(s), ressalvado o descumprimento pelos minoritários da legislação pertinente (pg. 67) em que sejam, finalmente, eleitos os membros, respectivamente, dos conselhos de administração e fiscal, ambos representantes dos minoritários”*¹².

18. Em sentido contrário, em 19.02.2018, a Subprocuradora-Chefe da Gerência Jurídica-2, por meio do Despacho nº 00030/2018/GJU – 2/PFE-CVM/PGF/AGU, opinou pela *“impossibilidade de celebração de Termos de Compromisso, tal como apresentados pelos proponentes, até que seja formulada proposta indenizatória à CVM pelos danos difusos causados ao mercado de capitais”*¹³, o qual foi aprovado pela PFE-CVM, através do Despacho nº 00083/2018/PFE - CVM/PFE-CVM/PGF/AGU¹⁴, de 23.02.2018.

19. Após a realização de reuniões do Acusado com o Comitê de Termo de Compromisso (CTC) — o qual sugeriu aprimoramento da proposta — o Município de São Paulo não concordou com o pagamento de obrigação pecuniária, apontando a impossibilidade de incluir obrigação pecuniária pois, como pessoa jurídica de direito público, todas as despesas devem ter previsão no orçamento, de modo que tal prestação não seria permitida, tendo proposto *“substituir*

¹¹ Doc. SEI 0426005.

¹² Doc. SEI 0444660.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.



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 obrigação pecuniária pela realização de palestra sobre a nova Lei das Estatais ou por assunto relacionado ao Mercado de Capitais”¹⁵.

20. Em paralelo, o presidente da mesa da AGOE/2017 informou que *“foi convocada e realizada, em 25/04/2018, Assembleia Geral Ordinária (“AGO/2018”) da Companhia, na qual foi eleito, em votação em separado, com os votos dos acionistas minoritários, o SR. [A.P.I.], um dos autores da reclamação que deu origem ao presente processo”* e que *“não houve solicitação, por parte dos acionistas minoritários e titulares de ações preferenciais, de indicação e eleição, em separado, de membro do Conselho Fiscal”¹⁶.*

21. Ao emitir parecer, considerando o óbice levantado pela PFE-CVM, o CTC recomendou ao Colegiado a rejeição da proposta apresentada pelo Acusado¹⁷.

22. Em 28.08.2018, o Colegiado desta Autarquia, acompanhando o entendimento do CTC, deliberou rejeitar a proposta de termo de compromisso apresentada pelo Acusado.

23. Após trocas de e-mails entre representantes do Município de São Paulo e a Superintendência Geral desta Autarquia (“SGE”) e sucessivas prorrogações de prazo para apresentação de nova proposta de termo de compromisso¹⁸, o Município de São Paulo informou que *“a Secretaria Municipal da Educação, Pasta competente para desenvolver o pretense projeto, enviou nota técnica, no sentido de que já aplicava o assunto relativo à ética, educação financeira e combate à Corrupção Primária, deixando claro que não iria desenvolver material, pois, já o disponibilizava na grade curricular”*, razão pela qual as tratativas de viabilização da celebração do termo de compromisso cogitado foram encerradas.

VI. DISTRIBUIÇÃO DO PROCESSO E PAUTA DE JULGAMENTO

24. O processo foi originalmente distribuído ao então Diretor Henrique Machado, em 28.08.2018¹⁹. Com o fim do seu mandato, o processo foi provisoriamente redistribuído ao Diretor Alexandre Rangel, em 12.01.2021²⁰, e, finalmente, distribuído à minha relatoria, em 11.01.2022²¹.

¹⁵ Doc. SEI 0524156.

¹⁷ Doc. SEI 0580125.

¹⁸ Docs. SEI 0673545, 0673548, 0704081, 0769235, 0769236, 0769238, 0781063, 0781500, 0781502, 0781513, 0784031.

¹⁹ Doc. SEI 0588120.

²⁰ Doc. SEI 1176137.

²¹ Doc. SEI 1424180.



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

25. Em 27.07.22, foi publicada pauta de julgamento no Diário Eletrônico da CVM²², tendo o processo sido retirado da pauta de julgamentos de 23.08.22 e incluído na pauta de julgamentos de 27.09.22, conforme publicado no Diário Eletrônico da CVM em 23.08.22²³, em cumprimento ao disposto no art. 49 da Resolução CVM nº 45/2021.

É o relatório.

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2022.

Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo

Diretor Relator

²² Doc. SEI 1566855.

²³ Doc. SEI 1592543.