



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 N° 19957.005248/2021-29

Reg. Col. 2364/21

- Acusados:** BDO RCS Auditores Independentes – Sociedade Simples
Paulo Sérgio Tufani
Raul Antonio Correa da Silva
- Assunto:** Apurar eventuais irregularidades nos trabalhos de auditoria sobre as demonstrações financeiras da companhia JBS S.A. relativas aos exercícios sociais de 2013 a 2016
- Relator:** Presidente João Pedro Nascimento
- Voto:** Diretor João Accioly

MANIFESTAÇÃO DE VOTO

1. Senhor Presidente, no que se refere à pessoa jurídica acompanho a análise de mérito e as conclusões quanto a todas as acusações. Apresento esta manifestação para respeitosamente registrar minha divergência, especificamente em relação à questão da responsabilização individual de Paulo Sérgio Tufani e e Raul Antonio Correa da Silva.

- **Não há “centro de imputação” no art. 20 da Instrução 308/99**

2. De início, esclareço que este ponto não é uma divergência de algo dito no ilustre voto de relatoria, apenas compõe o conjunto de razões pelas quais não vejo ser possível responsabilizar individualmente os acusados neste caso.

3. Mesmo sem enfrentar a questão sobre a juridicidade de uma punição sem conduta apenas porque designada por denominação mais suave, é preciso reconhecer que a regulamentação nem sequer criou o tal centro de imputação para responsáveis técnicos. Como bem destacado pela Defesa, no PAS RJ2018/4441, relatado pelo Diretor Henrique Machado, vencido pela divergência aberta pela Diretora Flávia Perlingeiro, assim se manifestou o ex-presidente Marcelo Barbosa:

7. Como se nota, o art. 20 da Instrução CVM nº 308/1999 não atribui responsabilidade a um sócio específico, mas a todos os sócios e demais técnicos. Diferentemente de outros normativos desta Autarquia, em que é atribuída expressa responsabilidade a um diretor genericamente responsável por determinada atividade, o dispositivo em questão não trata especificamente das atribuições do sócio ou do profissional responsável pelo serviço de auditoria, de forma que se permita concluir que a norma do citado art. 20 tenha criado um centro de imputação de responsabilidade administrativa na pessoa do responsável técnico.



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

8. Ou seja, entendo que o dispositivo em questão não estabeleceu um ‘foco de responsabilização’, pois não prevê que o responsável pela assinatura de determinado relatório de auditoria seja o responsável, juntamente com a pessoa jurídica, pela execução e desenvolvimento de todo o serviço de auditoria.

9. O que o art. 20 estabelece, repita-se, é a inclusão do responsável técnico como uma das pessoas a quem cabe a execução dos serviços de auditoria e a emissão dos pareceres. Esta é a redação do dispositivo, e a referência à sua literalidade permite uma reflexão sobre a pertinência da interpretação que lhe tem sido extraída.

• Reconhecida inadmissibilidade de responsabilidade objetiva

4. O voto do Ilustre Relator, como afirmei acima e convém realçar, não afirma o cabimento ou a legalidade de uma responsabilização objetiva. Pelo contrário, é contundente ao rejeitá-la, ao afirmar, no que subscrevo, o seguinte:

10. Como já tive oportunidade de me manifestar anteriormente, a individualização das condutas no âmbito do processo administrativo sancionador é pressuposto fundamental à adequada condução da atividade sancionadora desta Autarquia, impondo-se à acusação o ônus de demonstrar a correlação entre os fatos objetivos e a pessoa acusada. [notas de rodapé omitidas].

5. Veja-se que o entendimento no voto é o de que a responsabilização pressupõe, portanto, a necessidade de uma conduta, e a julga presente no parágrafo seguinte, quando diz que ela teria advindo dos atos praticados pelos defendentes Paulo e Raul, ao *atuarem efetivamente* como responsáveis técnicos, nem mesmo sendo suficiente o mero fato de terem assinado os relatórios:

11. No presente caso, contudo, a inclusão dos Srs. Paulo Tufani e de Raul Silva no polo passivo decorre da responsabilidade assumida por estes últimos, ao se tornarem tecnicamente responsáveis pelos trabalhos de auditoria independente em relação a tal Companhia e, neste contexto, terem inclusive assinado os relatórios de auditoria emitidos em nome da BDO, com relação às demonstrações financeiras da Companhia referentes aos exercícios sociais de 2013 a 2016, como sócios e responsáveis técnicos.

12. Veja-se que não se trata de responsabilização pautada exclusivamente na aposição de assinatura nos documentos em questão, mas de **efetiva atuação** como responsáveis técnicos encarregados dos trabalhos de auditoria da Companhia.

6. Assim, em minha leitura é nítido que o voto do ilustre Relator não imputa responsabilização objetiva aos acusados, pois só lhes aplica punição por entender evidenciada nos autos conduta efetivamente mantida por eles. Em oposição ao entendimento manifestado no voto de relatoria, porém, segundo o qual a responsabilização não poderia decorrer exclusivamente da assinatura, a assinatura é o único ato concreto que o Termo de Acusação positivamente atribui aos defendentes. Isso consta de um único parágrafo, o §99, que em pouquíssimas palavras descreve a conduta dos sócios:



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

99. Os trabalhos de auditoria sobre as demonstrações financeiras da JBS S.A. referentes aos exercícios de 2013 a 2016 **tiveram seus relatórios de auditoria** emitidos em nome da BDO RCS AUDITORES INDEPENDENTES e **assinados pelos sócios e responsáveis técnicos PAULO SÉRGIO TUFANI e RAUL CORRÊA DA SILVA** em [20.03.2014] e [09.03.2015], e pelo sócio e responsável técnico PAULO SÉRGIO TUFANI, em [05.08.2016 - reapresentação 2014], em [16.03.2016], em [05.08.2016 - reapresentação 2015], em [13.03.2017] e em [06.04.2017] (reapresentação 2016).

7. O parágrafo seguinte, §100 do Termo de Acusação, torna mais compreensível eventual interpretação de que a tese acusatória seja equiparável a uma tentativa de responsabilização objetiva, na medida em que absolutamente *nada* acrescenta, em termos de *atos* – ainda que só alegados –, ao que teriam feito ou deixado de fazer os acusados:

100. À luz dos elementos que instruem este processo administrativo sancionador, propõe-se a responsabilização das seguintes pessoas:

PAULO SÉRGIO TUFANI [qualificação] por **descumprimento ao disposto no art. 20** da Instrução CVM nº 308/99, **ao realizar os trabalhos de auditoria** sobre as demonstrações financeiras da companhia JBS S.A. para os exercícios encerrados em 31/12/2013, 31/12/2014, 31/12/2015 e 31/12/2016, **uma vez que não respeitou o disposto nas então vigentes normas** brasileiras de contabilidade para auditoria independente de informação contábil histórica, **deixando de aplicar o requerido** (...) pelos itens... [e indicam-se os itens das normas].

RAUL ANTONIO CORREA DA SILVA [qualificação], por **descumprimento ao disposto no art. 20** da Instrução CVM nº 308/99, **ao realizar os trabalhos de auditoria** sobre as demonstrações financeiras da companhia JBS S.A. para os exercícios encerrados em 31/12/2013, 31/12/2014, **uma vez que não respeitou o disposto nas então vigentes normas** brasileiras de contabilidade para auditoria independente de informação contábil histórica, **deixando de aplicar o requerido** (...) pelos itens... [e indicam-se os itens das normas].

8. Trocando em miúdos: o sócio e responsável técnico descumpriria o art. 20 da Instrução 308/99 ao realizar os trabalhos de auditoria porque desrespeitou o disposto nas normas de contabilidade. “*Realizar os trabalhos de auditoria*” parece se referir a algo do plano dos fatos. O problema, como visto acima, é que os *únicos* atos apontados a eles na acusação são as assinaturas. Em interpretação estrita, não se trataria de responsabilização objetiva, pois a acusação afirma que os acusados atuaram e descreve como entende que atuaram (e prova o que alega) . Substancialmente, porém, o ato apontado, de assinar os documentos, é bastante similar ao que ocorre quando alguém apenas assume uma determinada diretoria a que a regulamentação atribui determinadas responsabilidades.

9. Por haver, então, alguma conduta descrita – a assinatura – acompanho o entendimento do ilustre Relator no que tange a não haver nulidade por falta de individualização das condutas. Por mais claro que me pareça não haver descrição de nexo de causalidade entre o ato imputado e a ocorrência das falhas, entendo tratar-se de questão de mérito, em que a acusação não é capaz de demonstrar a autoria por parte desses 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

- **Acusação imputa mais tipos do que fatos**

10. Algo que se pode observar na prática do direito administrativo sancionador ao tratar da responsabilização de pessoas naturais como representantes de pessoas jurídicas, infelizmente com alguma frequência, é uma falha metodológica que confunde descrição de fato em concreto com previsão normativa em abstrato. Tipos infracionais descrevem condutas. Quando se atribui a um acusado a prática de uma infração, isso pode ser feito de maneira que superficialmente se assemelha a uma individualização de conduta, repetindo-se ou parafraseando-se os termos da definição da irregularidade.

11. A título de ilustração, com um exemplo hipotético, se uma acusação afirmar que *“Fulano violou a Instrução 08/79, I e II, c, em 01.01.2001”*, isso é rigorosamente o mesmo que dizer que *“Fulano, em 1º de janeiro de 2001, utilizou ardil produzido maliciosamente voltado não apenas a induzir, mas também manter, terceiros em flagrante erro, com flagrante finalidade, configurando inegável dolo específico, de obter vantagem ilícita para si, vantagem essa de natureza patrimonial”*. Haveria alguma aparência de descrição de conduta. Porém, faltaria indicar apenas tudo: o ato, qual o ardil, qual o erro, como o ardil causaria o erro, qual a vantagem, por que ela seria ilícita, e por que se entende que teria havido o dolo. A confusão é tão mais provável quanto mais detalhada a descrição em abstrato da norma, e quanto mais a acusação utilize seus termos.

12. Num exemplo caricato como o acima, o vazio da acusação é mais evidente, reforçado pela relativa largueza da norma e pela familiaridade com a temática e frequência em que são julgados processos com acusação de operação fraudulenta. Porém, o fenômeno fica consideravelmente mais sutil quando se trata de normas de contabilidade, que descem a detalhes quase microscópicos ao prescrever ou recomendar práticas, de que servem de exemplo algumas das regras que a acusação afirmou terem sido descumpridas.

13. Trazendo a ilustração para as normas destes autos, digamos que a acusação afirme algo como: *“nos exercícios de 2013 a 2016, os acusados deixaram, na qualidade de responsáveis técnicos que inclusive assinaram os respectivos relatórios, de incluir a documentação de auditoria consistente nas decisões significativas tomadas durante a discussão com a equipe de trabalho em relação à suscetibilidade das demonstrações contábeis da entidade a distorção decorrente de fraude, deixando também de incluir os riscos identificados e avaliados de distorção relevante decorrentes de fraude no âmbito das demonstrações contábeis e das afirmações”*.

14. Uma afirmação como essas parece diferente do que dizer: *“Nos exercícios de 2013 a 2016, a BDO violou a o item 45 da NBC TA240 e os acusados, por constarem como*



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

responsáveis técnicos e assinado os relatórios, são culpados da violação”. Mas ambas são idênticas em seu teor. Ambas atribuem aos acusados a prática da conduta prevista no referido item 45 (a primeira o faz por extenso, e a segunda apenas se refere ao dispositivo), por verificar que o relatório produzido pela pessoa jurídica incorreu naquelas falhas, mas sem dizer o que *os acusados* teriam feito ou deixado de fazer, no plano dos fatos concretos, que teria *causado* aquele resultado.

15. Pode parecer que a conduta omissiva, o “deixar de fazer”, seria exatamente deixar de incluir a documentação de auditoria prevista no item 45 como obrigatória. Mas isso implicaria responsabilização objetiva: se a estrutura da pessoa jurídica não funcionou de maneira adequada a assegurar que os relatórios incluíssem tal documentação, então automaticamente se conclui que o responsável técnico não a incluiu.

16. Na prática, é exatamente essa estrutura que a Acusação utiliza ao falar dos acusados Paulo e Raul, como exposto mais acima nos §§6-9 deste voto: sendo o único ato a eles imputado o de terem assinado os relatórios, teriam violado o art. 20 da Instrução 308/99 porque descumpriram as normas de contabilidade. Não porque tiveram *conduta que violou as normas contábeis*, e com esta mesma conduta, teriam incorrido na infração à Instrução 308/99, mas literalmente apenas porque *violaram as normas contábeis* – ou, no contexto, apenas porque *a pessoa jurídica que representavam* teria violado essas normas.

17. Essa circunstância não deveria determinar a culpabilidade dos acusados, pois como diz o voto do Presidente Relator, em outro trecho que também transcrevo e subscrevo:

24. A imputabilidade dos responsáveis técnicos perante a CVM depende, em última análise, **da demonstração de que sua atuação concreta se distanciou culposamente dos padrões estabelecidos pelas normas** legais e regulamentares aplicáveis, no âmbito de suas atribuições, inclusive das normas aplicáveis.

18. Como poderia a Acusação demonstrá-lo? Novamente, valho-me do voto do Relator:

15. Nos termos dos itens 7, 8, 14 e 15 da NBC TA 220 (R2), o sócio encarregado pelo trabalho assume responsabilidade pela **direção, supervisão e execução do trabalho de auditoria**, de acordo com as normas técnicas e exigências legais e regulatórias aplicáveis, bem como pela qualidade de todos os trabalhos de auditoria para os quais foi designado.

19. A Acusação poderia, então, ter apontado quais teriam, a seu ver, sido as falhas na direção e supervisão – e eventual execução que disse ter sido feita diretamente pelo sócio encarregado. Mas não fez. Há apenas a constatação do §99 de que os relatórios foram assinados pelos acusados, e a expressão genérica do §100: “realizar os trabalhos”. Nada há no Termo de Acusação que se refira a atos ou omissões na direção, na supervisão ou na execução dos trabalhos ou montagem da equipe, que se pudesse enquadrar nos itens 14 ou 15 da NBC TA 220:



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. O sócio encarregado do trabalho **deve estar satisfeito de que a equipe de trabalho e qualquer especialista que não faça parte da equipe de trabalho têm coletivamente a competência e habilidades apropriadas** para: (a) executar trabalhos de auditoria de acordo com as normas técnicas, exigências legais e regulatórias aplicáveis; e (b) possibilitar a emissão de relatório apropriado nas circunstâncias (ver itens A10 a A12).

15. O sócio encarregado do trabalho deve assumir a responsabilidade pela: **(a) direção, supervisão e execução** do trabalho de auditoria de acordo com as normas técnicas e exigências legais e regulatórias aplicáveis (ver itens A13 a A15, A20); e (b) emissão do relatório apropriado nas circunstâncias”. (grifei)

- **Inversão do ônus: demonstração positiva da diligência pela defesa**

20. Traçadas as semelhanças com a responsabilidade objetiva, trato mais amiúde de uma diferença relevante para o que considero ser o núcleo de minha divergência. Após reconhecer a necessidade de que haja conduta concretamente demonstrada nos autos, afirma o voto do relatoria:

26. De igual maneira, não identifico nos autos demonstração suficiente por parte dos Srs. Paulo Tufani e Raul Silva no sentido de que promoveram esforços razoáveis para realizar supervisão, fiscalização e acompanhamento do atendimento das regras aplicáveis no ambiente da pessoa jurídica, mas que, ainda assim, apesar de tal atuação diligente (e em tal hipótese isente de culpa), eventuais falhas por parte da pessoa jurídica ocorreram.

27. Os responsáveis técnicos poderiam ter demonstrado que: (i) as alegadas falhas não ocorreram e, deste modo, estariam descaracterizando o elemento objetivo da infração; ou (ii) as infrações imputadas à pessoa jurídica ocorreram à revelia da atuação dos responsáveis técnicos, que mesmo tendo atuado de forma diligente e adequada não conseguiram evitar que ocorresse o descumprimento por parte da pessoa jurídica, hipótese em que estariam descaracterizando o elemento subjetivo da infração. Entretanto, veja-se que o esforço para tal demonstração é complexo, adentra o mérito e é difícil de ser endereçado e superado na análise em sede de preliminar.

21. Concordo que os responsáveis técnicos poderiam ter feito essa demonstração. Porém, é preciso reconhecer que o afirmado no §27, (ii), transfere o ônus da acusação para a defesa. A acusação teria apenas o trabalho de apontar quem são as pessoas formalmente responsáveis, sem descrever ação alguma que eles tenham praticado ou deixado de praticar. Apenas diriam que deveriam ter feito o que os dispositivos regulamentares dizem que têm que fazer. De responsabilidade objetiva em última análise não se trataria, pois a objetividade da responsabilização significaria que qualquer que fosse a conduta demonstrada pelos defendentes, presente ou não elemento subjetivo, mas ainda assim há a circunstância de inversão do ônus.

22. Materialmente, parece-me que o entendimento do voto do Relator é compatível com a preocupação nele externada, a que me alinho, contra a responsabilização objetiva. No que tange a deveres como os de que ora se trata, em que se exige diligência para evitar que determinados resultados ocorram – obrigação de meio e não de fim – esse seria um sistema,



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

em tese, possível. Afinal, os acusados têm acesso ao que fizeram e lhes é factível indicar e demonstrar o que fizeram em sede de defesa. Não é uma mera enunciação de que alguém é o “centro de imputação de responsabilidade”, como se isso bastasse para punir alguém sem se enfrentar qual a conduta efetivamente mantida. Seria uma espécie de distribuição dinâmica do ônus da prova, em que à acusação caberia o ônus de demonstrar a ocorrência de falhas como indícios de elas terem decorrido de insatisfatória atuação dos sócios.

23. Nesse sentido, há, no voto do Relator, referências ao que se espera que os acusados deveriam ter feito, ou demonstrado ter feito. Pelo que interpretei do voto, são elementos que, se presentes nos autos, poderiam, ao menos em tese, resultar em sua absolvição ainda que com manutenção da condenação à pessoa jurídica.

24. Essa sistemática adotada na fundamentação do voto, ressaltado, é muitíssimo distinta daquela de uma acusação que nada permitisse extrair quanto à conduta em concreto de algum acusado, a simples alegação da condição do acusado de “responsável” por força de determinada previsão. Porém, apesar de refletir a prática da jurisprudência administrativa do Colegiado, me parece que não é o sistema hoje expressamente positivado nas normas regentes, em que se atribui à acusação o ônus de descrever a conduta, em concreto, que atribui a quem acusa, e como essa conduta teria sido determinante para ocorrência das infrações.

25. Num caso como o destes autos, há de se reconhecer que essa transferência do ônus não impossibilita materialmente a defesa, que poderia ter sido feita como indicado no voto do Ilustre Relator. Porém, o devido processo tem em sua dimensão formal importantes garantias, que não deveriam poder ser relativizadas de modo a só serem aplicáveis quando se verifique prejuízo material ao exercício de defesa. São obrigações que o Estado acusador tem que cumprir, como fim em si mesmo, por proteger bens que se espraiam a outros valores e outros interessados. Que prejuízo material à defesa haveria, por exemplo, se uma prova ilegalmente fosse usada pela acusação? Talvez nenhum, em muitos casos. Nem por isso, porém, se pode fazer uma análise casuística sobre em que casos ela é admitida, em que casos não é. São mandamentos categóricos.

26. Exigir individualização da conduta é a regra. Ela poderia conter exceções, dizendo algo equivalente a caber ao acusado, em caso de acusação de violação de dever de diligência quando ocupante de determinados cargos, produzir as evidências daquilo que praticou no intuito de evitar a ocorrência de falhas por terceiros. Nessa hipótese, a ampla defesa não estaria prejudicada, pois o acusado saberia de antemão o que deveria provar. Mas não é o que diz a regra.



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

27. Sem a exceção expressa, o acusado que se vê diante de uma peça acusatória que não lhe atribui conduta pode consultar a norma de regência e ser levado a apontar apenas que a acusação falhou ao descumprir frontalmente uma regra processual, ou defender-se apenas dos fatos que lhe tenham sido expressamente atribuídos. A partir daí, pode-se estar diante de uma ladeira escorregadia. Que outras garantias processuais o acusado deve supor que não se aplicam? Imputações não contidas na peça acusatória também não necessariamente impedem materialmente a defesa, como este mesmo processo revela – mas isto, porque foi dada a oportunidade de se manifestar sobre ela. Ainda assim, não se poderia condenar com base em um elemento não presente desde a acusação inicial.

• Conclusão

28. Em suma, feitas as considerações acima, entendo que aquilo que a Acusação imputou a título de conduta em concreto aos Acusados pessoas naturais é insuficiente para caracterizar sua culpabilidade, considerando que, diferentemente do voto do Relator, a Acusação não faz nenhuma afirmação sobre atos ou omissões que teriam tido naquilo que lhes cabia, como composição da equipe, direção, supervisão ou execução dos trabalhos, nos termos previstos nos normativos, e não vejo como se poderia exigir, sob as normas vigentes, que a Defesa trouxesse aos autos a conduta positiva mantida pelos acusados.

29. Defendendo-se apenas do que lhes foi imputado, entendo que faltam nos autos evidências de uma atuação carente de cuidados e diligências da qual pudesse ter decorrido a ocorrência das inadequações encontradas nas demonstrações financeiras.

30. Nesses termos, voto pela absolvição dos acusados Paulo Sérgio Tufani e Raul Antonio Correa da Silva, e acompanho as demais conclusões do voto do Relator.

Brasília, 5 de setembro de 2023.

João Accioly

Diretor