



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

418ª Sessão

Recurso 14.228

Processo 10372.000198/2016-22

Processo na primeira instância CVM 11/2012

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL - PREVI
FUNDAÇÃO PETROBRAS DE SEGURIDADE SOCIAL - PETROS
FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS - FUNCEF

RECORRIDA: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RELATOR: ALEXANDRE HENRIQUE GRAZIANO

LEANDRO BETTINI LINS DE CASTRO MONTEIRO (OAB/DF 34.515)

ADVOGADOS: MARCELO MARTIN CAROLINO DE PAIVA (OAB/RJ 101.057)

JOÃO VITOR LUKE REIS (OAB/DF 24.837)

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Entidade Fechada de Previdência Complementar. Participação em votação, em separado, para eleição de representantes de minoritários e preferencialistas. Assembleia Geral de entidades com controle comum. Irregularidade configurada. Negado provimento aos recursos. Penalidades mantidas.

ACÓRDÃO CRSFN 281/2018

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional decidem, por unanimidade, com base no voto do Relator:

1. conhecer dos recursos voluntários;
2. com relação à recorrente CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL - PREVI, pelo cometimento da infração de participar, em votação reservada a acionistas minoritários e preferencialistas, para escolha de representantes desses acionistas no Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da Petrobrás, **negar provimento** ao recurso, mantendo a penalidade de advertência;
3. com relação à recorrente FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS - FUNCEF, pelo cometimento da infração de participar, em votação reservada a acionistas minoritários e preferencialistas, para escolha de representantes desses acionistas no Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da Petrobrás, **negar provimento** ao recurso, mantendo a penalidade de advertência;
4. com relação à recorrente FUNDAÇÃO PETROBRAS DE SEGURIDADE SOCIAL - PETROS:
 1. pelo cometimento da infração de participar, em votação reservada a acionistas minoritários e preferencialistas, para a escolha de representantes desses acionistas no Conselho de Administração da Petrobrás, **negar provimento** ao recurso, mantendo a penalidade de multa no valor R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais);

2. pelo cometimento da infração de participar, em votação reservada a acionistas minoritários e preferencialistas, para a escolha de representantes desses acionistas no Conselho Fiscal da Petrobrás, **negar provimento** ao recurso, mantendo a penalidade de multa no valor R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais).

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Thiago Paiva Chaves, João Batista de Moraes (art. 19, *caput*, do RICRSFN), Waldir Quintiliano da Silva (art. 19, §3º do RICRSFN), Alexandre Henrique Graziano, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Ana Paula Zanetti de Barros Moreira e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Ausente, justificadamente, o Conselheiro Haroldo Mavignier Guedes Alcoforado. Impedida a Conselheira Adriana Cristina Dullius. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Virgílio Porto Linhares Teixeira, que reiterou o parecer escrito que consta nos autos para opinar pelo desprovimento dos recursos.

Brasília, 19 de outubro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 09/01/2019, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1599303** e o código CRC **05D972CA**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Recurso 14228

Processo 10372.000198/2016-22

Processo na primeira instância CVM IA2012/11

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL - PREVI
FUNDAÇÃO PETROBRAS DE SEGURIDADE SOCIAL - PETROS
FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS - FUNCEF

RECORRIDA: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RELATOR: ALEXANDRE HENRIQUE GRAZIANO

RELATÓRIO

I. Objeto

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Comissão de Valores Mobiliários em face dos Recorrentes, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, BNDES Participações S.A. e Almir Guilherme Barbassa. Diante da apresentação de proposta de Termo de Compromisso pelos três últimos, houve autuação em separado e o julgamento pelo Colegiado da CVM teve-se apenas às acusações apresentadas em face dos ora Recorrentes.

O processo administrativo foi instaurado para apuração das responsabilidades dos recorrentes e dos demais acusados com relação às seguintes irregularidades:

- a. Infração ao art. 141, §4º, incisos I e II [1], c/c art. 239 [2], ambos da Lei nº 6.404/76, pela participação dos acusados na votação reservada a acionistas minoritários para a escolha de membros do Conselho de Administração da Petrobrás nas Assembleias Gerais realizadas em 28.04.2011, 19.12.2011 e 19.03.2012, e de votação reservada a acionistas titulares de ações preferenciais para escolha de membros do Conselho de Administração da Petrobrás na Assembleia Geral realizada em 28.04.2011 e 19.03.2012; e
- b. Infração ao art. 161, § 4º, alínea “a” [3], c/c art. 240 [4], ambos da Lei 6.404/76, pela participação dos acusados na votação reservada a acionistas minoritários para escolha de membros do Conselho Fiscal da Petrobrás, nas Assembleias Gerais realizadas em 28.04.2011 e 19.03.2012, e de votação reservada a acionistas titulares de ações preferenciais para escolha de membros do Conselho Fiscal da Petrobrás, na Assembleia Geral realizada em 28.04.2011 e 19.03.2012.

No relatório apresentado pela Superintendência de Processos Sancionadores (SPS) e Procuradoria Federal Especializada (PFE) em conclusão ao Inquérito Administrativo, houve o entendimento de que a vontade política da Fundação Petrobrás de Seguridade Social (“PETROS”) caberia à patrocinadora Petrobrás, que indica metade dos administradores máximos da fundação, inclusive seu presidente, detentor do voto de qualidade no Conselho Deliberativo. Além disso, a PETROS não teria adotado procedimento para evitar a influência da patrocinadora, ou da União Federal, na definição do teor dos votos a serem exercidos nas votações em separado para o preenchimento das vagas no Conselho de Administração e no Conselho Fiscal da Petrobrás. De acordo com o relatório, a PETROS teria solicitado apoio da PREVI, FUNCEF, BNDES e BNDESPAR para os candidatos por ela indicados para os Conselhos de Administração e Fiscal nas Assembleias Gerais de que trata o processo administrativo.

Diante disso, teria a PETROS atuado em flagrante afronta ao art. 141, §4º, incisos I e II, c/c art. 239 da Lei 6.404/76 ao participar da eleição de conselheiros de administração em vagas reservadas aos acionistas minoritários e preferencialistas nas AGO/E dos anos de 2011 e 2012, e ao art. 161, §4º, c/c art. 240 da Lei 6.404/76, ao participar da eleição dos conselheiros fiscais para as vagas destinadas aos acionistas minoritários e preferencialistas nas AGO/E anteriormente mencionadas.

Quanto à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (“PREVI”), a SPS e PFE concluíram no relatório que sua vontade política era a do Banco do Brasil S.A., seu patrocinador, que está sob controle da União Federal, do mesmo modo que a Petrobrás. Também constataram que a PREVI não teria adotado nenhum procedimento destinado a evitar a influência do patrocinador ou da União Federal na votação em separado para o preenchimento das vagas no Conselho de Administração e Conselho Fiscal da Petrobrás de que trata o processo administrativo. Com isso teria incorrido nas mesmas violações apontadas anteriormente com relação à PETROS.

Por fim, quanto à Fundação dos Economistas Federais (“FUNCEF”), cujos recursos são provenientes, principalmente, das contribuições de seus participantes e da patrocinadora Caixa Econômica Federal, que tem a União Federal como única acionista, houve a conclusão no relatório de que sua vontade política caberia à sua patrocinadora, que, a exemplo do que ocorre na Petrobrás, está sob controle da União. Da mesma forma, houve a constatação de que a FUNCEF não adotou nenhum procedimento para evitar a

influência da patrocinadora ou da União na definição do voto para preenchimento de vagas no Conselho de Administração e Conselho Fiscal da Petrobrás. Especificamente quanto à FUNCEF, de acordo com o relatório, o processo de escolha dos conselheiros não foi objeto de documentação específica, não havendo estudos técnicos que embasassem sua decisão. Além disso, seu diretor de investimentos é empregado da Caixa Econômica Federal. Assim, houve a conclusão no relatório de que, ao participar da eleição dos membros do Conselho de Administração e Conselho Fiscal nas vagas destinadas aos minoritários e preferencialistas, a FUNCEF teria incorrido nas mesmas violações anteriormente mencionadas.

II. Defesas

Intimada em 23.08.2013, a FUNCEF apresentou sua defesa em 24.10.2013, alegando que:

- a) Não há provas de que a FUNCEF tivesse atuado de forma orquestrada com a União Federal, conforme parece ser o entendimento constante no relatório da CVM.
- b) Diante da inexistência de prova da atuação combinada entre FUNCEF e União, não haveria que se falar em interferência da União Federal no voto proferido pela FUNCEF na eleição do Conselho de Administração e Conselho Fiscal nas vagas destinadas a minoritários e preferencialistas.
- c) Caso a União Federal desejasse interferir na deliberação de que trata o processo administrativo, não o teria feito por meio da FUNCEF, considerando sua pequena participação na Petrobrás, o que tornaria irrisório o peso de seu voto no resultado final.
- d) Os dispositivos tidos por violados, art. 141, §4º, incisos I e II c/c art. 239 e art. 161, §4º, alínea “a” c/c art. 240, todos da Lei das Sociedades Anônimas, não eram claros quanto à impossibilidade de a defendente participar das votações em separado, já que ela era minoritária e preferencialista. Tanto isso seria verdade, que a FUNCEF participou de outras deliberações, sem que houvesse questionamento a respeito.
- e) A FUNCEF estava legitimada a votar nas deliberações por ser acionista minoritária e preferencialista. Citou outros casos em que a própria CVM teria entendido que a vontade do patrocinador não se confunde com a vontade da Entidade de Previdência e, assim, não haveria impedimento em participar das deliberações.
- f) A FUNCEF não violou disposição estabelecida pela Previc, órgão ao qual cabe a fiscalização dos fundos de pensão, não havendo competência da CVM para essa atuação.
- g) Ao contrário do entendimento constante no relatório da CVM, de que não havia procedimento interno visando evitar a interferência do patrocinador ou da União nas votações em separado das quais a FUNCEF participasse, informou que tais procedimentos existiam, mas seriam aplicáveis apenas nos casos em que a participação da FUNCEF pudesse ser considerada relevante, o que não era o caso da participação da FUNCEF na Petrobrás.

Intimada em 21.08.2013, a PETROS apresentou defesa em 25.10.2013, alegando em síntese:

- a) Ausência de individualização da conduta, considerando que a imputação foi feita de maneira genérica, partindo do pressuposto de que a PETROS e a União Federal estavam alinhadas para causar prejuízo aos minoritários.
- b) Licitude do pedido de apoio feito pela PETROS às demais defendentes, uma vez que o pedido não viola a legislação.
- c) Contradição insanável do termo de acusação que, de um lado, apontou influência da União, e de outro, concluiu não haver provas de sua atuação nos fatos.
- d) As orientações de votos são analisadas inicialmente pela Gerência de Participações, que está subordinada à Diretoria de Investimentos. Em seguida, o diretor confirma ou rechaça as orientações, encaminhando ao colegiado da Diretoria Executiva. Depois da votação pelo colegiado, a decisão é encaminhada ao Conselho Deliberativo apenas para ciência.
- e) Não há influência da União Federal e suas decisões são emanadas de órgãos técnicos, sem interferência do Conselho Deliberativo.
- f) A PETROS tem votado em deliberações reservadas a minoritários sem insurgência ou discussão a respeito da licitude da conduta.

g) A PETROS, sozinha, não teria poder de eleger o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal e a solicitação de apoio não obrigava as demais Entidades de Previdência a acompanhar seu voto.

Intimada em 21.08.2013, a PREVI apresentou sua defesa em 25.10.2013, alegando que:

- a) Não é possível presumir que a PREVI seja uma *longa manus* de seu patrocinador, por caber a ele a indicação de mais da metade dos membros do Conselho Deliberativo e do presidente, detentor do voto de qualidade.
- b) Não há prova nos autos de que o patrocinador ou a União Federal tenham influenciado o voto da PREVI nas deliberações mencionadas no processo administrativo.
- c) A CVM desqualifica a fiscalização da Previc, ao presumir que as regras de governança impostas às entidades de Previdência não fossem cumpridas e a Previc tenha se omitido a respeito.
- d) O entendimento da CVM a respeito dos fatos levaria à conclusão de que a PREVI não poderia votar nas deliberações em separado dos minoritários, apesar de também não poder votar no grupo de controle, já que não é controladora.

III. Decisão

Em sessão de julgamento iniciada em 11.11.2014 e concluída em 02.12.2014, o Colegiado da CVM decidiu, por maioria, pela aplicação de pena de multas à PETROS e de advertência à PREVI e FUNCEF.

Em seu voto, a Diretora-Relatora Ana Novaes destacou a inexistência de análise anterior sobre fatos semelhantes aos dos autos, já que julgados anteriores se referiam ao exercício do direito de voto de uma Entidade de Previdência em sua própria patrocinadora, entendimento que não se aplica à FUNCEF e PREVI.

A Diretora-Relatora analisou a estrutura das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), regidas pela Lei Complementar 108 de 29.05.2001, que prevê que tais entidades, quando mantidas pela União Federal, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista, terão Conselho Deliberativo como órgão máximo da estrutura organizacional. O Conselho Deliberativo, por sua vez, deve ser paritário, sendo o presidente, que detém voto de qualidade, eleito pela entidade patrocinadora da EFPC. Dessa forma, no entender da Diretora-Relatora, as principais decisões de uma EFPC de uma entidade estatal seriam, em tese, proferidas por representantes indicados pelos entes públicos.

Mencionou também em seu voto que cabe à patrocinadora, além da Previc, a fiscalização da entidade patrocinada, a teor do que dispõe o art. 25^[5] da Lei Complementar 108/2001. Assim, caberia à Petrobrás fiscalizar as atividades da PETROS. Além disso, a Lei Complementar também prevê em seu art. 29^[6] que é necessária a autorização prévia e expressa, tanto da patrocinadora como do seu controlador, para que uma EFPC possa realizar investimentos que envolvam participação no controle ou em acordo de acionistas das sociedades anônimas. De acordo com ela, pela leitura dos dispositivos citados estaria clara a influência da patrocinadora nas EFPC, na medida em que a ela caberiam (i) a eleição de metade do Conselho Deliberativo paritário, incluindo seu presidente, que detém voto de qualidade; (ii) a supervisão e fiscalização da entidade patrocinada; (c) a autorização prévia para que as EFPC possam realizar determinados investimentos.

Relembrou Parecer de Orientação nº 19/1990 da CVM, segundo o qual além dos controladores da sociedade anônima não poderiam participar da votação prevista no art. 161, § 4º da Lei 6.404/76, também as pessoas vinculadas a eles, já que a eleição em separado visa assegurar a representatividade dos minoritários e preferencialistas no Conselho Fiscal. De acordo com a Diretoria-Relatora, a mesma interpretação se aplicaria ao Conselho de Administração.

Citou em seu voto, ainda, os precedentes da CVM ao julgar processos sancionadores envolvendo a participação das EFPC na eleição de representantes de minoritários e preferencialistas para o Conselho Fiscal. Tais precedentes tratam da impossibilidade de a EFPC participar da eleição em separado quando a votação se refere à patrocinadora da própria entidade, exceto quando forem estabelecidos e aplicados mecanismos de governança que garantam que o patrocinador não influencia na votação.

Diante da análise anterior, e considerando os precedentes da CVM, entendeu presente as irregularidades no caso da PETROS. Em seu entender, a governança na PETROS teria se mostrado insuficiente para impedir a influência de sua patrocinadora, a Petrobrás. Considerou que havia nos autos elementos que mostrariam que os nomes escolhidos na eleição em separado foram indicados pela patrocinadora. Nesse sentido, citou

depoimento dado à CVM por um dos membros eleitos na eleição em separado para o conselho de Administração da Petrobrás, informando que teria recebido consulta feita pela própria Petrobrás a respeito de sua indicação pelo Conselho de Administração.

A Diretora-Relatora considerou ainda que a governança da Petrobrás, nas assembleias gerais sob análise nesse processo administrativo, deixou a desejar, uma vez que a mesa não informou quais os acionistas indicaram os respectivos candidatos, e ao final da votação teria se limitado a informar os candidatos escolhidos. À CVM, a Petrobrás teria dito que os nomes foram indicados pelos acionistas nas próprias cédulas de votação.

De acordo com a Diretora-Relatora, haveria uma diferença de fundo na situação da FUNCEF e da PREVI, já que a votação não ocorreu com relação aos conselheiros de suas patrocinadoras. Não haveria nos autos indicação de que os patrocinadores dessas entidades tivessem influenciado ou direcionado seus votos. Nesse ponto, lembrou que a CVM, na apuração dos fatos, havia concluído não haver elementos que comprovassem a influência da União Federal sobre as deliberações. Ausente prova nesse sentido, não haveria como entender que a FUNCEF e a PREVI estivessem impedidas de participar da votação por serem pessoas relacionadas à Petrobrás, já que a União Federal seria, em última análise, controladora de todas essas entidades.

Diante de tais argumentos, votou pela absolvição da FUNCEF e da PREVI e pela condenação da PETROS à pena de multa de R\$ 400.000,00 para cada infração.

Em seguida, votou a Diretora Luciana Dias, que, por fundamentos diversos, entendeu pela responsabilização da PETROS e pela aplicação das multas nos termos do voto da Diretora-Relatora, mas votou pela responsabilização também da FUNCEF e PREVI, aplicando a elas, entretanto, a pena de advertência.

De acordo com a Diretora Luciana Dias, a governança estabelecida nas três entidades não permitiria afastar a influência da União Federal que detém o controle tanto da Petrobrás, como da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, patrocinadoras da PETROS, FUNCEF e PREVI, respectivamente. Destacou, entretanto, que a influência não é ilegítima. O que estaria em discussão nos autos seria a participação das entidades em votação em separado, reservada aos minoritários e preferencialistas, quando não há estrutura que blinde as entidades dessa influência. Em seu entendimento, a acusação feita pela CVM em relação às três entidades estaria correta. Entretanto, considerando que os precedentes da CVM tratavam de casos de impedimento de participação da votação em separado pelas Entidades Previdência apenas quando se trate de eleição realizada na própria patrocinadora, e do impacto da participação da FUNCEF e PREVI na eleição, considerou que para elas seria mais adequada a aplicação de pena de advertência.

Votaram em seguida o Diretor Roberto Tadeu Antunes Fernandes, acompanhando o voto da Diretora-Relatora e o Diretor Presidente Leonardo Pereira, que acompanhou o voto da Diretora Luciana Dias. Ao final, por maioria, o Colegiado da CVM decidiu:

- a. Aplicar à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – PREVI e à Fundação dos Economistas Federais – FUNCEF a penalidade de advertência.
- b. Com fundamento no art. 11, inciso II [\[7\]](#), c/c o § 1º, inciso [I\[8\]](#) do mesmo artigo, da Lei 6.385/1976, aplicar à Fundação Petrobrás de Seguridade Social – PETROS:
 1. Multa de R\$ 400.000,00 por participar de votação destinada aos minoritários para escolha dos membros do Conselho de Administração da Petrobrás, nas Assembleias Gerais realizadas em 28.04.2011, 19.12.2011 e 19.03.2012, e de votação reservada a acionistas titulares de ações preferenciais para escolha de membros do Conselho de Administração da Petrobrás nas Assembleias Gerais realizadas em 28.04.2011 e 19.03.2012 em infração ao art. 141, §4º, incisos I e II, c/c o art. 239, ambos da Lei 6.404/1976; e
 2. Multa de R\$ 400.000,00 por participar de votação destinada aos minoritários para escolha dos membros do Conselho Fiscal da Petrobrás, nas Assembleias Gerais realizadas em 28.04.2011 e 19.03.2012, e de votação reservada a acionistas titulares de ações preferenciais para escolha de membros do Conselho Fiscal da Petrobrás nas Assembleias Gerais realizadas em 28.04.2011 e 19.03.2012 em infração ao art. 161, §4º, alínea “a”, c/c art. 240, ambos da Lei 6.404/1976.

IV. Recursos

Intimada da decisão em 20.01.2015, a PREVI apresentou recurso em 19.03.2015, com as seguintes alegações:

- a) A condenação ocorreu com base em premissa sem amparo legal ou regulamentar, uma vez que contém entendimento de que as EFPC, cujas patrocinadoras sejam controladas pela União Federal, não podem votar em assembleias gerais de sociedades que também sejam controladas pela União Federal.
- b) Aplicação retroativa de nova interpretação, considerando que a CVM reconheceu que a situação fática não havia sido analisada nos precedentes anteriores, que foram mencionados na decisão para fundamentá-la.
- c) Utilização equivocada de termos contábeis para fundamentar a condenação, já que o termo “partes relacionadas” não é um conceito previsto na lei das sociedades anônimas, mas em normas contábeis.
- d) Impossibilidade de presunção de influência indireta da União Federal sobre a decisão das Entidades de Previdência que sejam patrocinadas por suas controladas.
- e) Desconsideração da segregação das atividades da EFPC em relação a sua patrocinadora, ao contrário do que foi feito com relação a outras entidades que foram excluídas do termo de acusação sob esse mesmo fundamento.

Intimada da decisão em 20.01.2015, a FUNCEF interpôs recurso em 20.03.2015, com os seguintes fundamentos:

- a) Como investidora institucional, a FUNCEF não estava impedida de votar nas assembleias gerais, fosse como minoritária ou preferencialista, como apontam precedentes da CVM e deste Conselho.
- b) Houve presunção de que a União Federal influenciaria a Caixa Econômica Federal, que teria influência sobre a FUNCEF, o que impediria esta última de participar das votações em separado.
- c) A condenação se baseou em precedentes que não se aplicam à situação trazida aos autos, uma vez que tais precedentes não tratam da hipótese de participação em assembleias gerais por EFPC em sociedades que não sejam suas patrocinadoras.
- d) O fato de as assembleias gerais não se referirem à patrocinadora como nos demais casos analisados pela CVM não pode ser apenas utilizado na dosimetria da pena porque afasta a ilicitude da conduta e só haveria que se falar em dosimetria se a conduta fosse ilícita.
- e) A FUNCEF teria participado de outras votações em separado na Petrobrás sem que nunca houvesse questionamento, o que demonstra que não havia entendimento anterior da CVM a respeito da ilicitude da conduta.
- f) A norma prevê a votação em separado para minoritários e preferencialistas, sem nada mencionar a respeito de “influência determinante”, conforme termo utilizado no voto vencedor no colegiado da CVM.
- g) A FUNCEF possui estrutura de governança e há diretrizes para a indicação de membros do conselho de administração e do conselho fiscal nas sociedades nas quais a FUNCEF detenha participação societária relevante. Entretanto, sua participação na Petrobrás é pequena e, nesse caso, a decisão sobre a indicação cabe ao diretor de investimento.

Em 19.01.2015, a PETROS foi intimada e interpôs recurso em 20.03.2015, com os seguintes argumentos, além daqueles já aduzidos em sede de defesa:

- a) Inexistência de provas de envolvimento da União Federal para prejudicar os preferencialistas e minoritários da Petrobrás.
- b) Impossibilidade de a PETROS comprovar a ausência de influência da União Federal ou da patrocinadora em sua decisão na votação em separado.
- c) A PETROS sempre participou das votações da Petrobrás destinadas aos minoritários e preferencialistas, sem que houvesse questionamento a respeito.

Recebidos os autos neste Conselho, foram eles encaminhados à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN em 02.06.2015 e devolvidos em 29.02.2016, em razão da alteração no Regimento Interno do

CRSFN.

Após sorteio na 389ª Sessão, os autos foram encaminhados ao Conselheiro Arnaldo Penteado Laudísio, ao qual os autos foram distribuídos. Em 18.05.2016, o então Conselheiro Relator solicitou a análise da Procuradoria da Fazenda Nacional a respeito da possibilidade de as Entidades Fechadas de Previdência Complementar poderem participar das votações em separado reservada aos acionistas minoritários e preferencialistas, além da análise das novas alegações trazidas pelos recorrentes que não tivessem sido analisadas pelo Colegiado da CVM.

Em 22.05.2016, o Procurador da Fazenda Nacional Virgílio Linhares, emitiu parecer pela impossibilidade de os fundos de pensão ligados ao acionista controlador participarem das deliberações destinadas aos minoritários.

No entender da PGFN, a alegada ausência de comprovação da influência da União Federal nas decisões não afastaria a vedação à participação do controlador nas votações em separado destinadas aos minoritários e preferencialistas. O conflito de interesses ocorreria pelo voto das entidades que de uma forma ou de outra estão sob influência do controlador. Ainda de acordo com o parecer da PGFN, os fundos de pensão recorrentes se enquadram no conceito de sociedades controladas trazido pela Lei das Sociedades Anônimas e, fazendo parte do mesmo bloco de controle, não poderiam votar nas deliberações destinadas aos minoritários.

De acordo com a PGFN, o argumento das recorrentes de que havia estrutura de governança que garantiria sua independência nas votações não foi acompanhado de provas. Apenas normativos abertos e sem clareza foram trazidos aos autos.

Após a emissão do parecer da PGFN, foram os autos entregues a mim, em razão da saída do Conselheiro Arnaldo Penteado Laudísio.

É o relatório.

Alexandre Henrique Graziano – Conselheiro Relator

[1] Art. 141. Na eleição dos conselheiros, é facultado aos acionistas que representem, no mínimo, 0,1 (um décimo) do capital social com direito a voto, esteja ou não previsto no estatuto, requerer a adoção do processo de voto múltiplo, atribuindo-se a cada ação tantos votos quantos sejam os membros do conselho, e reconhecido ao acionista o direito de cumular os votos num 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.

[2] 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.

Parágrafo único. Os deveres e responsabilidades dos administradores das companhias de economia mista são os mesmos dos administradores das companhias abertas.

[3] 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:

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;

[4] 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.

[5] Art. 25. As ações exercidas pelo órgão referido no artigo anterior não eximem os patrocinadores da responsabilidade pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades das suas respectivas entidades de previdência complementar.

[6] Art. 29. As entidades de previdência privada patrocinadas por empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que possuam planos de benefícios definidos com responsabilidade da patrocinadora, não poderão exercer o controle ou participar de acordo de acionistas que tenha por objeto formação de grupo de controle de sociedade anônima, sem prévia e expressa autorização da patrocinadora e do seu respectivo ente controlador.

[7] Art. 11. A Comissão de Valores Mobiliários poderá impor aos infratores das normas desta Lei, da lei de sociedades por ações, de suas resoluções e de outras normas legais cujo cumprimento incumba a ela fiscalizar, as seguintes penalidades, isoladas ou cumulativamente:

(...)

II - multa

[8] § 1º A multa não excederá o maior destes valores:

I - R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais)



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Henrique Graziano, Conselheiro(a)**, em 05/07/2018, às 22:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0194101** e o código CRC **E4FF955D**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Recurso 14228

Processo 10372.000198/2016-22

Processo na primeira instância CVM IA2012/11

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL - PREVI
FUNDAÇÃO PETROBRAS DE SEGURIDADE SOCIAL - PETROS
FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS - FUNCEF

RECORRIDO: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RELATOR: ALEXANDRE HENRIQUE GRAZIANO

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Entidade Fechada de Previdência Complementar. Participação em votação em separado para eleição de representantes de minoritários e preferencialistas. Assembleia Geral de entidades com controle comum. Irregularidade configurada. Negado provimento aos recursos.

VOTO DO RELATOR

Intimadas da decisão condenatória da CVM entre 19.01.2015 e 20.01.2015, a PREVI, a FUNCEF e a PETROS apresentaram seus recursos entre 19.03.2015 e 20.03.2015. Considerando que o prazo para interposição de recurso era de 60 dias, tem-se que são tempestivos, devendo, assim, ser conhecidos e analisados.

Tratando os fatos de irregularidade que teriam ocorrido em 2011 e 2012 e havendo intimação sobre a instauração do presente processo administrativo no ano de 2013, não há que se falar em prescrição ordinária, nos termos da Lei 9.873/99, o que de plano se afasta. Da mesma forma, não se configura prescrição intercorrente, já que o processo não ficou paralisado, pelo prazo de três anos. Neste Conselho, após ser encaminhado ao representante da PGFN em 02.06.2015 e devolvido em 29.02.2016, após a alteração no Regimento Interno do CRSFN, os autos foram sorteados ao então Conselheiro Arnaldo Penteado Laudísio na 389ª Sessão e, a seu pedido, encaminhado à PGFN para emissão de parecer, que foi apresentado em 18.05.2016.

Afastada a ocorrência de prescrição, seja ordinária ou intercorrente, passa-se à análise dos recursos sobre a ocorrência ou não da irregularidade. A esse respeito, entendo correta a decisão tomada por maioria pelo Colegiado da CVM.

Inicialmente, analiso a participação da PETROS na votação em separado destinada aos acionistas minoritários e preferencialistas na eleição de seus representantes no Conselho de Administração e Conselho Fiscal nas assembleias gerais de 2011 e 2012, mencionadas neste processo administrativo, sobre a qual o Colegiado da CVM foi unânime em reconhecer a irregularidade.

A PETROS é uma entidade fechada de previdência complementar patrocinada por sociedade de economia mista, a Petrobrás, cujo controle é exercido pela União Federal. Sobre a possibilidade de a entidade fechada de previdência complementar participar de assembleia, cuja votação seja reservada a minoritários e preferencialistas de seu próprio patrocinador, a CVM já se manifestou em diversos outros casos, minuciosamente descritos na sessão de julgamento deste caso pelo Colegiado da CVM.

O Parecer de Orientação CVM nº 19 de 1990 foi claro ao expressar o entendimento de que na votação em separado dos acionistas preferencialistas para o Conselho Fiscal não poderiam participar os acionistas controladores, mesmo que também possuíssem ações preferenciais, já que entender de outra forma significaria cercear o direito de fiscalização de tais acionistas. Como bem lembrou o Colegiado da CVM, o parecer não tratou da votação em separado para o Conselho de Administração porque é anterior às regras que tratam dessa matéria e que foram introduzidas na Lei das S.A. em 2001. Entretanto, concluiu que o

mesmo entendimento deve ser aplicado em tais casos. Quanto à eleição dos representantes dos minoritários para o Conselho Fiscal e de Administração, o parecer nada mencionou a respeito. Todavia, como a finalidade pretendida com os normativos que se relacionam à matéria é a mesma, é possível estender o entendimento a esses casos também.

Para que se alcance o resultado buscado pela norma, deve-se entender que na eleição desses representantes não podem participar os acionistas que tenham vínculos com os controladores de tal forma que esses controladores possam influenciar a escolha dos representantes dos minoritários ou preferencialistas. Quando se trata de uma entidade fechada de previdência complementar e a votação ocorre para a escolha dos representantes dos preferencialistas e minoritários de sua patrocinadora, que é uma sociedade de economia mista, a análise deve ser ainda mais criteriosa.

A Lei Complementar nº 108 de 2001 dispõe sobre as entidades fechadas de previdência complementar que sejam patrocinadas diretamente pela União Federal, os Estados e o Distrito Federal e Municípios ou por suas sociedades de economia mista, autarquias e fundações, estabelecendo que o Conselho Deliberativo dessas entidades deve ser paritário e que o conselheiro presidente, indicado pela patrocinadora, tenha o voto de qualidade em suas deliberações. Nota-se que, nos termos da lei, o ente público patrocinador exerce influência sobre o Conselho Deliberativo, que elege a diretoria executiva e ao qual cabe aprovar determinadas decisões da entidade. Para que seja possível afastar a influência da patrocinadora e de seu controlador sobre a entidade de previdência, seria necessário, como bem destacou o Colegiado da CVM, citando voto de Marcelo Trindade em caso julgado anteriormente, que tais entidades adotassem mecanismos suficientes quanto à escolha dos representantes na votação em separado, de modo a evitar que a vontade da entidade de previdência seja considerada a vontade de seu patrocinador ou seu controlador.

Analisando os autos e as regras de governança apresentadas pela PETROS, não é possível identificar a existência de blindagem quanto à influência da patrocinadora, a Petrobrás, ou sua controladora, a União Federal, na participação da entidade nas votações em separado, pelo que se mostra acertada a decisão proferida pelo Colegiado, quanto ao reconhecimento da irregularidade praticada pela PETROS, bem como as penas de multas aplicadas.

A divergência na votação deste processo administrativo pelo Colegiado da CVM ocorreu apenas quanto às outras entidades de previdência: a FUNCEF e a PREVI, já que participaram de votação de entidade que não é sua patrocinadora, mas tem em comum o mesmo controle exercido pela União Federal. Nesse ponto, votou a Diretora Relatora Ana Dolores Novaes, acompanhada pelo Diretor Roberto Tadeu Antunes Fernandes, pela absolvição de ambas, enquanto a Diretora Luciana Dias, acompanhada pelo Presidente Leonardo Pereira votaram pela condenação à pena de advertência.

Para a absolvição, houve o entendimento de que impedir o voto das entidades de previdência quando a votação em separado não ocorre na patrocinadora da própria entidade significaria presumir que a União estaria agindo contra a lei societária, a entidade de previdência não teria mecanismos para evitar a influência quando a eleição não fosse de seu patrocinador e que a entidade de previdência colocaria os interesses do controlador da patrocinadora na frente de seus próprios interesses. De acordo com os diretores que votaram pela absolvição, não haveria nos autos elementos que pudessem levar à presunção descrita.

O entendimento vencedor, contudo, que levou à condenação da FUNCEF e da PREVI à pena de advertência, considerou que deveria ser feita a análise da influência não apenas da patrocinadora e de seu controlador, mas também a deste último sobre as outras entidades. Para determinação dessa influência, o voto vencedor considerou que tanto a PREVI como a FUNCEF votaram seguindo a orientação definida de forma discricionária por diretores que foram diretamente indicados por suas patrocinadoras, cujo controle em ambos os casos pertence à União Federal, que também controla a própria Petrobrás.

Pela análise das estruturas de governança corporativa tanto da FUNCEF como da PREVI, que foram trazidas pelas próprias entidades, verifica-se que a decisão sobre o voto a ser proferido na votação em separado destinada aos preferencialistas e minoritários não foi tomada pelo Conselho Deliberativo, no qual a representação da patrocinadora e participantes seria paritária, não obstante o voto de qualidade pelo indicado pela patrocinadora, mas por diretores indicados por suas patrocinadoras, controladas pela União Federal.

Não se trata aqui de entender que as entidades de previdência não poderiam votar em assembleias gerais de sociedades que sejam também controladas pela União Federal, como arguiu a PREVI em seu recurso. Essa ressalva, inclusive, foi feita de forma clara pelo Colegiado da CVM, que concluiu pela possibilidade de a entidade participar da votação desde que não se trate de votação em separado destinada apenas aos preferencialistas e minoritários, como era a situação em análise.

Acertada também, a meu ver, a dosimetria da pena aplicada à FUNCEF e PREVI, que foram apenadas com advertência, já que a questão, com a abrangência encontrada nestes autos, não havia sido ainda enfrentada anteriormente pela CVM.

Como destacou a Diretora Luciana Dias, a própria Superintendência de Relações com Empresas (SEP) mesmo após anos de participação das ora recorrentes FUNCEF e PREVI nas eleições em separado da Petrobrás, apenas em 2013 apresentou a primeira acusação. Isso, ao contrário do que foi defendido pelas acusadas nos recursos, não demonstra que a conduta era lícita, mas que havia dúvidas da área técnica sobre a licitude. Essa dúvida, se de um lado não afasta a irregularidade, por outro mitiga a reprovabilidade da conduta. Além disso, a Diretora Luciana Dias também considerou na aplicação da penalidade, o que a meu ver se mostrou acertado, o peso dos votos de tais entidades nas votações em separado.

Por fim, é preciso que se destaque que não se trata de aplicação retroativa de novo entendimento da CVM como alegado pela PREVI em suas razões recursais, já que não houve mudança de entendimento. A questão na verdade não havia sido enfrentada antes, o que não significa que, caso tivesse sido enfrentada, o resultado teria sido diverso do entendimento que ora se expõe.

Pelo exposto, conheço dos recursos voluntários interpostos, mas:

a) Nego provimento aos recursos da **Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – PREVI** e à **Fundação dos Economistas Federais – FUNCEF**, para manter a penalidade de **advertência** a elas aplicadas pelo Colegiado da CVM.

b) Nego provimento ao recurso da **Fundação Petrobrás de Seguridade Social – PETROS** para manter a pena de multa no valor de **R\$ 400.000,00** a ela aplicada por ter participado da votação reservada a acionistas minoritários e preferencialistas para a escolha do representante desses acionistas no Conselho de Administração da Petrobrás, em infração ao art. 141, §4º, incisos I e II, c/c o art. 239, ambos da Lei 6.404/76, bem como manter a multa de **R\$ 400.000,00** a ela aplicada por ter participado da votação reservada a acionistas minoritários e preferencialistas para a escolha do representante de tais acionistas Conselho Fiscal da Petrobrás, em infração ao art. 161, §4º, alínea “a”, c/c o art. 240, ambos da Lei 6.404/76.

É o voto.

Alexandre Henrique Graziano – Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Henrique Graziano, Conselheiro(a)**, em 27/12/2018, às 19:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0194226** e o código CRC **D36B63BB**.