



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

407ª Sessão

Processo 10372.100199/2017-57

Processo na primeira instância CVM RJ2014/10630

**RECURSOS VOLUNTÁRIOS**

**RECORRENTES:** JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO  
JOSÉ PAIS RANGEL  
MANOEL EDUARDO LIMA LOPES

**RECORRIDO:** COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

**RELATOR:** ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

**EMENTA:** RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Auditoria Independente. Rodízio de Auditores. Recurso conhecido e desprovido.

**ACÓRDÃO CRSFN 462/2017**

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, conhecer dos recursos e:

1. com relação ao recorrente JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, na qualidade de membro do Conselho de Administração da Dinâmica Energia S/A:
  1. pelo cometimento da infração de contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, a regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
  2. pelo cometimento da infração de manter a prestação de serviços da ANEND - Auditores Independentes durante o exercício social de 2012 por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
2. com relação ao recorrente JOSÉ PAIS RANGEL, na qualidade de membro do Conselho de Administração da Dinâmica Energia S/A:
  1. pelo cometimento da infração de contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, a regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
  2. pelo cometimento da infração de manter a prestação de serviços da ANEND - Auditores Independentes durante o exercício social de 2012 por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
3. com relação ao recorrente MANOEL EDUARDO LIMA LOPES, na qualidade de membro do Conselho de Administração da Dinâmica Energia S/A:
  1. pelo cometimento da infração de contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, a regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
  2. pelo cometimento da infração de manter a prestação de serviços da ANEND - Auditores Independentes durante o exercício social de 2012 por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Portugal Gouvêa, Adriana Cristina Dullius, Francisco Papellás Filho, Sérgio Cipriano dos Santos, Alexandre Henrique Graziano, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Presente o Senhor

Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Dr. André Alvim de Paula Rizzo, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito na forma do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN.

Brasília, 25 de outubro de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 30/10/2017, às 20:26, 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](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0138282** e o código CRC **75855E99**.



Boletim de Serviço Eletrônico em 04/08/2017

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

**Processo** 10372.100199/2017-57

**Processo na primeira instância** CVM RJ2014/10630

**RECURSOS VOLUNTÁRIOS**

**RECORRENTES:** JOSE PAIS RANGEL  
JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO  
MANOEL EDUARDO LIMA LOPES

**RECORRIDO:** COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

**RELATOR:** ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

**RELATÓRIO**

**OBJETO**

1. Trata-se de processo administrativo sancionador instaurado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), originado do Processo CVM nº RJ2014/6646, em face de JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, JOSE PAIS RANGEL e MANOEL EDUARDO LIMA LOPES, na qualidade de membros do conselho de administração da Dinâmica Energia S.A. ("Dinâmica Energia" ou "Companhia"), devido ao descumprimento de dever de diligência previsto no art. 153 da Lei nº 6.404/1976 em razão da inobservância da regra de rotatividade de auditores independentes prevista no art. 31 da Instrução CVM nº 308/1999.

**FATOS**

2. Os fatos que deram origem ao processo administrativo sancionador foram descritos pela CVM, resumidamente, da seguinte forma:

- a) a Anend - Auditores Independentes ("Anend") prestou serviços de auditoria para a Dinâmica Energia e assinou os respectivos relatórios entre os exercícios sociais de 2005 a 2012, totalizando 8 (oito) exercícios consecutivos (fls. 78, 81V, 84, 87, 91, 95, 100 e 108);
- b) os relatórios relativos às demonstrações financeiras de 2005 e 2006 foram assinados por H.J.A., na qualidade de responsável técnico da Anend. Os relatórios relativos às demonstrações financeiras dos outros exercícios sociais (2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012) também foram assinados por H.J.A., mas dessa vez em conjunto com A.A.L.;

c) A.A.L., juntamente com C.R.V.S., também assinou os relatórios de revisão especial que acompanham os formulários trimestrais do exercício social de 2012, mas agora como responsável técnico da Azevedo & Lopes - Auditores Independentes ("Azevedo & Lopes") (fls. 105-108). Todavia, O Termo de Acusação afirmou que "o relatório, de data posterior, relativo às demonstrações financeiras desse mesmo exercício é assinado, como já mencionado, pelos Srs. [H.J.A.] e o [A.A.L.], como responsáveis técnicos da Anend Auditores Independentes" (fl. 169);

d) nos períodos encerrados em 31.3.2013, 30.6.2013, 30.9.2013, 31.12.2013 e 31.3.2014, os respectivos relatórios de auditoria e de revisão especial foram assinados por A.A.L. e C.R.V.S., na qualidade de responsáveis técnicos da Azevedo & Lopes (fls. 112-115 e 119);

e) houve clara violação ao disposto no art. 31 da Instrução CVM nº 308/1999, tendo em vista que as duas sociedades de auditoria independente estão instaladas no mesmo endereço e possuem sócio em comum que assinou como responsável técnico os relatórios de auditoria referentes às demonstrações financeiras da Companhia. Esses fatos, "em conjunto, indicam não ter havido efetivamente a rotatividade prevista na norma, caracterizando o descumprimento, de forma continuada, à regra prevista no artigo 31 da Instrução CVM nº 308/99" (fl. 169);

f) A.A.L. assinou contratos com a Dinâmica Energia em nome tanto da Anend, em 6.9.2006 (fl. 149), quanto da Azevedo & Lopes, em 29.2.2006 (fl. 140);

g) no entendimento da CVM, a Anend "não poderia ter sido a firma responsável por auditar as demonstrações financeiras relativas ao exercício encerrado em 31.12.2012 (fl. 171). Chamou a atenção da CVM o fato de que (i) o contrato da Dinâmica Energia com a Azevedo & Lopes foi firmado em 29.2.2012; (ii) a Azevedo & Lopes foi a responsável pelos relatórios de revisão especial que acompanham os formulários trimestrais do exercício social de 2012; e (iii) posteriormente, a Anend figurou como a firma responsável pela auditoria das demonstrações financeiras de encerramento do mesmo exercício de 2012;

h) de acordo com o Termo de Acusação, haveria forte relação entre as duas sociedades de auditoria, demonstrada diante dos seguintes fatos adicionais: (i) a participação de A.A.L. como responsável técnico tanto da Anend quanto da Azevedo & Lopes em todos os relatórios de auditoria e de revisão especial referentes aos exercícios sociais compreendidos entre 2007 e 2014; (ii) A.A.L. ter assinado os contratos de prestação de serviços tanto em nome da Anend (em 2006) quanto em nome da Azevedo & Lopes (em 2012); e (iii) a Anend e a Azevedo & Lopes localizam-se no mesmo endereço;

i) para a acusação, o simples fato de a Anend ter prestado serviços de auditoria à Dinâmica Energia no exercício social de 2012 já caracterizaria violação ao disposto no art. 31 da Instrução CVM nº 308/1999, tendo em vista o disposto na Deliberação CVM nº 549/2009;

j) a violação, contudo, teve continuidade com a contratação da Azevedo & Lopes durante os trimestres de 2012 a 2014 "uma vez que não ocorreu, na prática, a quebra do vínculo entre a companhia e seu auditor independente" (fl. 172);

k) com base no art. 27 da Instrução CVM nº 308/1999 e no art. 142 da Lei nº 6.404/1976, o Termo de Acusação indicou serem os conselheiros de administração da Companhia os responsáveis pela escolha e destituição dos auditores independentes e, assim, propôs a responsabilização de JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, JOSE PAIS RANGEL e MANOEL EDUARDO LIMA LOPES por: (i) manter a prestação de serviços da Anend por período que resultou na realização de auditoria no exercício encerrado em 31.12.2012; e (ii) contratar a Azevedo & Lopes a partir do exercício de 2012, o que resultou na revisão especial, por essa firma, das demonstrações financeiras relativas aos períodos encerrados em 31.3.2012, 30.6.2012, 30.9.2012, 31.3.2013, 30.6.2013, 30.9.2013, 31.3.2014 e na auditoria do exercício encerrado em 31.12.2013, sendo que, no período compreendido entre 31.12.2007 a 31.3.2014, A.A.L. assinou os relatórios de auditoria e de revisão especial como responsável técnico de ambas as sociedades de auditoria.

## DEFESAS À CVM

3. Os Recorrentes apresentaram defesas, resumidamente, nos seguintes termos:

a) os acusados anuíram com a alegação da acusação no sentido de que a Anend prestou serviços de auditoria para a Dinâmica Energia durante oito exercícios sociais contínuos. Reiterou, em seguida, que, procurando atender ao disposto no art. 31 da Instrução CVM nº 308/1999, combinado com a Deliberação CVM 549/2009, a Companhia contratou a Azevedo & Lopes durante o exercício de 2012 e informou a contratação à CVM;

b) a Deliberação CVM nº 549/2008 teria permitido a substituição do auditor independente em 2012 e que houve contradição por parte da acusação, "pois ao mesmo tempo fala das disposições contidas na Instrução CVM 308/99 e na Deliberação CVM 549/09, que facultaram a permanência do mesmo auditor por sete anos consecutivos, e aponta como sendo um equívoco ter a Anend trabalhado por oito anos" (fl. 194). Assim, a violação cometida pelos acusados, se existente, restringir-se-ia ao exercício social de 2012;

c) conforme reconhecido pelo Termo de Acusação, H.J.A. assinou todos os relatórios como responsável técnico pela firma de auditoria. Destacou, ainda a esse respeito, que constam como responsáveis técnicos cadastrados na CVM para funcionar junto aos clientes da Anend, além de H.J.A., os nomes de C.R.V.S. e F.I.A.R. (fls. 7-8);

d) Em relação aos responsáveis técnicos pelos trabalhos de auditoria da Azevedo & Lopes, afirmou a defesa que, como também reconhecido pela acusação, quem assinou os relatórios de revisão especial que acompanham os Formulários Trimestrais do exercício de 2012, como responsável técnico, foi C.R.V.S., que também assinou os relatórios de auditoria e de revisão especial referentes às demonstrações financeiras dos períodos encerrados em 31.3.2013, 30.6.2013, 30.9.2013, 31.12.2013 e 31.3.2014. Apontou, ainda, que, na ficha cadastral da Azevedo & Lopes, somente consta, como responsável técnico cadastrado na CVM para funcionar junto aos clientes da sociedade, o nome de C.R.V.S.;

e) não se poderia imputar a A.A.L. a condição de responsável técnico pela Anend, como fez a acusação, "uma vez que este não figura como responsável técnico nas fichas cadastrais de participantes de ambas as empresas" (fl. 195). Assim, esse equívoco geraria a total nulidade do Termo de Acusação, que descumpriu o disposto no art. 6, II e III, da Deliberação CVM nº 538/2008;

f) não existe qualquer sócio em comum entre as firmas de auditoria, pois "somente dois responsáveis técnicos assinam os documentos, o Sr. [H.J.A], pela Anend Auditores Independentes, e o Sr. [C.R.V.S.], pela Azevedo & Lopes Auditores Independentes, e ambos somente figuram como sócios nas mesmas empresas em que também são, respectivamente, seus responsáveis técnicos" (fl. 196). Por não estar cadastrado na CVM como responsável técnico de nenhuma das duas sociedades, A.A.L. não poderia ser assim enquadrado;

g) Não haveria, portanto, qualquer ilegalidade no fato de A.A.L. ser sócio tanto da Anend quanto da Azevedo & Lopes e assinar os contratos como representante legal de ambas;

h) o simples fato de haver um sócio em comum entre as sociedades não permitiria a conclusão de que não houve rodízio de auditores independentes;

i) Também não haveria nenhuma ilicitude no fato de as duas sociedades localizarem-se no mesmo espaço físico;

j) as ações de emissão da Companhia não estariam em circulação no mercado, nos termos do art. 4º-A, §2º, da Lei nº 6.404/1976 e, assim, não haveria mercado a ser regulado e fiscalizado pela CVM, sendo os danos eventualmente causados ao mercado de ações igualmente inexistentes;

k) a defesa fez menção à contratação de nova firma de auditores em 12.8.2014, que substituiu a Azevedo & Lopes para a prestação de serviços de auditoria para a Dinâmica Energia no exercício de 2014;

l) Os indiciados apresentaram proposta de Termo de Compromisso rejeitado pelo Colegiado em reunião datada de 1.9.2015, uma vez que não se mostrariam convenientes nem oportunas.

## DECISÃO DA CVM

4. Em Voto do Diretor Relator do colegiado da CVM, Dr. Pablo Renteria, aprovado por unanimidade, foi expresso o entendimento de que:

a) em sede preliminar, a defesa suscita a nulidade deste processo administrativo sancionador na medida em que a peça acusatória teria deixado de atender aos requisitos normativos previstos nos incisos II e III do art. 6º da Deliberação CVM nº 538/2008 ao imputar, injustamente, a A.A.L. a qualidade de responsável técnico pela Anend. Tal controvérsia, contudo, traduz questão de fato, cujo exame diz respeito ao mérito da acusação. A peça acusatória cumpre rigorosamente os mencionados requisitos normativos, tendo a SEP se desincumbido do dever de expor as evidências de materialidade e autoria das infrações apuradas. Confira-se, a propósito, a opinião manifestada pela Procuradoria Federal Especializada junto à CVM (fls. 162-166), que concluiu pela regularidade da peça acusatória;

b) posterior substituição da Anend pela Azevedo & Lopes operou-se em burla à regra do rodízio. A.A.L., a quem a acusação atribuiu equivocadamente a qualidade de responsável técnico da Anend, era, em realidade, sócio comum desta sociedade e da Azevedo & Lopes. Em conjunto com o responsável técnico, assinou os pareceres e relatórios de auditoria da Anend relativos às demonstrações financeiras dos exercícios sociais de 2007 a 2012 da Companhia, bem como o relatório de auditoria das demonstrações financeiras do exercício de 2013, preparado pela Azevedo & Lopes;

c) Além disso, A.A.L. atuou concomitantemente como representante das duas firmas perante a CVM, como demonstram os cadastros constantes às fls. 6 e 7, tendo, nessa qualidade, subscrito documentos em nome delas;

d) Diante dessas considerações, o descumprimento da regra disposta no art. 31 da Instrução CVM nº 308/1999 me parece seguramente configurado neste caso. Resta analisar se os membros do conselho de administração da Dinâmica Energia descumpriram o dever de diligência ao contratarem a Anend e a Azevedo & Lopes para prestar serviços de auditoria em relação às demonstrações financeiras de 2012 e 2013;

e) De acordo com o art. 142. IX, da Lei nº 6.404/1976, compete ao conselho de administração escolher e destituir os auditores independentes;

f) Nesse tocante, o art. 27 da Instrução CVM nº 308/1999 dispõe que "[o]s administradores das entidades auditadas serão responsabilizados pela contratação de auditores independentes que não atenderem às condições previstas nesta Instrução, especialmente quanto à sua independência e à

regularidade de seu registro na Comissão de Valores Mobiliários.";

g) De acordo com a acusação, os conselheiros da Companhia teriam faltado com a devida diligência em duas ocasiões. A primeira teria se dado quando a Anend foi mantida como auditora independente para o exercício de 2012, apesar de esgotada a prorrogação do rodízio, autorizada pela Deliberação CVM nº 549/2008. Já a segunda falha teria ocorrido quando a Anend foi substituída pela Azevedo & Lopes.

h) A primeira irregularidade é incontroversa, não tendo sido refutada pelos defendentes. E o Conselho de Administração, ao renovar a contratação da Anend, deveria ter tomado o cuidado de observar o prazo limite para a efetuação do rodízio. Trata-se de fato objetivo que poderia ter sido facilmente verificado pelos conselheiros;

i) A segunda merece maiores cuidados, uma vez que nem sempre é dado ao conselheiro perceber que a substituição de uma firma de auditoria por outra é fraudulenta, sendo destinada a perpetuar vínculo da auditora com a entidade por período superior ao admitido pela regulamentação vigente. Por isso que me parece que a falta de diligência só resta configurada quando os administradores dispunham de claros sinais de alerta acerca da fraude cometida. A esse respeito, os acusados, em resposta aos Ofícios CVM/SEP/GEA-5/nº 249/2014 (fls. 39-40), 250/2014 (fls. 42-43) e 251/2014 (fls. 45-46), afirmaram que "[a] circunstância de haver coincidência de endereços de funcionamento de ambas as empresas e, também, dos sócios das mesmas, não me pareceu relevante, até porque, como dito, essa ilustrada autarquia deferiu registro a ambas as empresas para exercer as mesmíssimas atividades, o que faz supor não haver impedimento para a contratação de uma em substituição à outra" (fls. 64, 68 e 72). ;

j) A declaração demonstra, a meu ver, que os conselheiros tinham pleno conhecimento das evidências que expunham a quase completa confusão entre as duas firmas de auditoria e mesmo assim contrataram a Azevedo & Lopes para prestar serviços de auditoria para a Companhia. Desse modo, deixaram de agir com a devida diligência;

k) No caso em apreço, há, ainda, uma particularidade que torna a conduta dos conselheiros particularmente reprovável. Refiro-me ao fato de terem substituído a Anend pela Azevedo & Lopes, nada obstante os claros sinais de que se tratava de fraude destinada a ludibriar o órgão regulador.

5. Assim, em 15/12/2016 a CVM decidiu pela aplicação das seguintes penalidades:

a) aos acusados JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, JOSÉ PAIS RANGEL e MANOEL EDUARDO LIMA a penalidade de MULTA pecuniária individual no valor de R\$50.000,00, por, na qualidade de membros do conselho de administração da Dinâmica Energia, manter a prestação de serviços da ANEND, durante o exercício social de 2012, por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, em infração ao disposto no art. 153 da Lei nº 6.404/76, combinado com os artigos 27 e 31 da Instrução CVM nº 308/99;

b) aos acusados JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, JOSÉ PAIS RANGEL e MANOEL EDUARDO LIMA a penalidade de MULTA pecuniária individual no valor de R\$100.000,00, por, na qualidade de membros do conselho de administração da Dinâmica Energia, contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, a regra de rotatividade de auditores, em infração ao disposto no art. 153 da Lei nº 6.404/76, combinado com os artigos 27 e 31 da Instrução CVM nº 308/99.

## RECURSOS VOLUNTÁRIOS

6. Após intimação entre os dias 3 e 4/04/2017 (fls. 323/325), os Recorrentes apresentaram Recurso em 26/04/2017 (fls. 326/344) com os seguintes argumentos de defesa, resumidamente:

a) DA PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO: Como se vê, a prática do ato (inobservância da regra de rodízio como enjativa a acusação) teve lugar a partir do exercício (ano-calendário de 2011) e a sanção pecuniária só foi imposta em 2017, decorrendo assim mais de seis anos, gerando a prescrição administrativa que soterrou pretensão punitiva. E não se argumente, ainda que por amor ao debate, que no ano de 2014 a CVM encaminhou à Dinâmica Energia S/A os ofícios CVM/SEP/GEA-5 nº 153/2014, que são vistos às folhas 09/10; 249/2014, visto às folhas 39/40; 250/2014, visto às folhas 42/43; 251/2014, visto às folhas 45/46. Acontece que esse ofício não teve o condão de evitar a ocorrência da prescrição, porque o artigo 4º da referida lei dispõe:

*"Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2º, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1º de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data. "*

Percebe-se que a suposta infração teria ocorrido em 2011, quando, ao final do exercício deveria ser satisfeita a regra do rodízio. Entretanto só tendo sido interrompida a prescrição no ano de 2014, a conclusão lógica é que já havia decorrido mais de três anos e, nessa hipótese, a prescrição operou-se de corpo inteiro em dois anos, como expõe a parte infine do artigo 4º da lei em comento. E é assim porque a imposição da multa cominatória só ocorreu em 04/04/2017, tal como veiculado no ofício de comunicação 67/2017/CVM/SPSCCP daquela data, comunicando o resultado do julgamento deste processo (cfr. AR de folha 799, datado de 03/04/2017). Assim, resulta incontroverso a ocorrência da prescrição quinenal ou bienal, que soterra o fundo do direito de atuar, não podendo haver mais qualquer sanção punitiva, mesmo decorrente de multa administrativa cominatória, como é o caso da que ora se impõe aos

recorrentes, ficando prejudicada qualquer outra discussão, porque a ocorrência da prescrição implica no julgamento do mérito, tal como previsto no artigo 487, II, do Novo Código de Processo Civil;

b) ... a capitulação legal não se enquadra nos tipos legais que procuram sustentar a imposição da multa cominatória. A melhor prova de que os auditores continuaram aptos a exercer as suas atividades nos é fornecida pela própria CVM, que não lhes aplicou a pena de descredenciamento, mas sim de multa, como se pode ver por simples consulta ao sítio da CVM;

c) DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA LEGAL: ... não se vê na letra dos artigos 27 e 31 da Instrução CVM nº 308/99 a tipificação da conduta dos recorrentes (utilizar duas empresas de auditoria compostas pelos mesmos sócios, por prazo superior e cinco anos), como proibida e ensejadora da pena pecuniária de tão grande vulto, como a aplicada aos recorrentes ... De outro lado, não se pode perder de vista que esses auditores, sejam pessoas físicas ou jurídicas, estão obrigados a manter registros na CVM, que apesar de tê-los também, como dito, censurado pela conduta, impondo-lhes a multa cominatória, os manteve credenciados, sendo que tal credenciamento representa uma armadilha condenável para as empresas de capital aberto, que irão ao sítio da CVM buscar a identificação de auditores independentes, correndo o risco de contratá-los e cair na mesma armadilha da qual foram vítimas os Recorrentes. Mas, ainda que assim não fosse, mesmo admitindo que a Instrução CVM 308/99 dispusesse, de modo claro e direto, que aquele que contratasse auditores independentes que não atendessem às regras ditadas por meio dela, estariam sujeitos à multa pecuniária ou sanções, ainda assim ela seria ineficaz para cominar tão grave penalidade, por ausência de legitimidade para fazê-lo Instrução normativa não é lei; ela opera intramuros. Isto é incontestável!

d) A AUSÊNCIA DE OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE: ... A exigência da observância do rodízio foi criada por uma Instrução, ou seja, a de número 308/1999, alterada pela de número 510/2011. Entretanto, é também de curial sabença que Instrução não é lei, logo não pode criar obrigações extra-muros. A Instrução 308/1999 na verdade cria uma obrigação acessória ao cuidar do rodízio. É certo que a obrigação principal consiste na contratação de auditor independente para subscrever os demonstrativos contábeis e decorre de lei, isto não se discute. O que se discute é a imposição e a proibição de se utilizar empresas de auditoria que tenham sócios comuns e estejam estabelecidas no mesmo endereço. Isto é criação de Instrução Normativa, ou de norma administrativa equivalente, o que não se compraz com a lei. E, sendo essa última exigência uma obrigação acessória, como de fato é, não se dispensa a necessidade da lei que, nesse caso é obrigatória;

e) A AUSÊNCIA DE OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE: ... Na fixação da indenização, exige-se a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, na medida em que "estabelece as balizas entre aquilo que o lesado efetivamente perdeu e o que razoavelmente deixou de lucrar". No caso, ninguém perdeu e ninguém ganhou com o agir dos Recorrentes. Na mesma linha está o artigo 927 que inclusive consagra a responsabilidade objetiva. É evidente que a decisão recursada não logrou demonstrar, ainda que por breves linhas, a observância dos contrafortes dos princípios da proporcionalidade e nem da razoabilidade, porque não há responsabilidade sem culpa, nem indenização sem que haja prejuízo. Sobre esses aspectos, a decisão recorrida passou como gato sobre brasas, arbitrando, sem qualquer critério, os valores de R\$ 50.000,00 e de R\$ 100.000,00 para cada um dos Recorrentes e, o que é pior, pelo mesmo fato, em verdadeiro *bis in idem*.

f) No caso presente, a decisão recursada aplicou para os recorrentes, em número de três, a multa individual de R\$ 50.000,00, totalizando só nessa parte R\$ 150.000,00 e mais R\$ 100.000,00 para cada um deles, importando em R\$ 300.000,00. O somatório das multas atinge a R\$ 450.000,00. No precedente, que envolveu risco de dano de R\$ 272.469.000,00, ou seja, equivalente a 199,8% do patrimônio líquido da sociedade de capital aberto, a autoridade recorrida descuroou da aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, aplicando multa três vezes maior do que aquela aplicada no precedente. Dispensou-se o critério da analogia, também. E mais: reputou grave a infração quando a inobservância da regra da rotatividade não tem essa qualidade, pois em nenhum dispositivo da lei ou da instrução normativa se diz que esse fato é grave.

g) Como se vê no caso específico, o bom senso, ainda que sobre o aspecto fático, falou mais alto na análise do órgão jurídico da CVM. Propôs esse órgão o valor máximo da multa em R\$ 5.000,00 para cada recorrente. Entretanto, o órgão a quo elevou em trinta (30) vezes o valor proposta para cada um dos recorrentes, não aplicando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que é extremamente gravoso para os Recorrentes, desprezando, assim, os precedentes aplicados pela própria CVM e a análise criteriosa e razoável no aconselhamento aos julgadores;

h) É tranquilo o entendimento de que a natureza da multa cominatória aplicada pela CVM não tem caráter tributário; assim entendem os julgamentos dos Tribunais Regionais Federais ... Portanto, não se pode cogitar da aplicação da Taxa SELIC;

i) Quanto à ameaça de cobrança de honorários advocatícios à taxa de 20%, tal prática é vedada por diversos julgados sobre o tema, sendo exemplo da vedação o v. acórdão do Tribunal Regional Federal- 4ª Região, da lavra do sr. Juiz Federal Convocado Arthur Cesar de Souza, proferido no acórdão de número 5001426-04.2010-RS, ... ;

j) Ora, se a taxa de fiscalização, que tem previsão legal distinta da multa cominatória ora cobrada, não é

suscetível de ser acrescida dos honorários advocatícios, que devem observar o "princípio da causalidade" não pode ser cobrada, "a fortiori" tal disciplina tem que ser aplicada com relação à multa cominatória não tributária.

É o relatório.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro Relator**, em 04/08/2017, às 10:46, 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](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0048152** e o código CRC **A1D7A363**.



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

**Processo** 10372.100199/2017-57

**Processo na primeira instância** CVM RJ2014/10630

**RECURSOS VOLUNTÁRIOS**

**RECORRENTES:** JOSE PAIS RANGEL

JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO

MANOEL EDUARDO LIMA LOPES

**RECORRIDO:** COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

**RELATOR:** ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

**EMENTA:** RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Auditoria Independente. Rodízio de Auditores. Recurso conhecido e desprovido.

**VOTO DO RELATOR**

**OBJETO**

1. Trata-se de processo administrativo sancionador instaurado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), originado do Processo CVM nº RJ2014/6646, em face de JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, JOSE PAIS RANGEL e MANOEL EDUARDO LIMA LOPES, na qualidade de membros do conselho de administração da Dinâmica Energia S.A. ("Dinâmica Energia" ou "Companhia"), devido ao descumprimento de dever de diligência previsto no art. 153 da Lei nº 6.404/1976 em razão da inobservância da regra de rotatividade de auditores independentes prevista no art. 31 da Instrução CVM nº 308/1999.

2. O processo resultou na aplicação das seguintes penalidades aos acusados:

a) aos acusados JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, JOSÉ PAIS RANGEL e MANOEL EDUARDO LIMA a penalidade de **MULTA pecuniária individual no valor de R\$50.000,00**, por, na qualidade de membros do conselho de administração da Dinâmica Energia, manter a prestação de serviços da ANEND, durante o exercício social de 2012, por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, em infração ao disposto no art. 153 da Lei nº 6.404/76, combinado com os artigos 27 e 31 da Instrução CVM nº 308/99;

b) aos acusados JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, JOSÉ PAIS RANGEL e MANOEL EDUARDO LIMA a penalidade de **MULTA pecuniária individual no valor de R\$100.000,00**, por, na qualidade de membros do conselho de administração da Dinâmica Energia, contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando,

assim, a regra de rotatividade de auditores, em infração ao disposto no art. 153 da Lei nº 6.404/76, combinado com os artigos 27 e 31 da Instrução CVM nº 308/99.

## PRELIMINARES

3. Não se identifica óbice algum quanto à admissibilidade do recurso, intimados da decisão da CVM em 3 e 4/04/2017 (fls. 323/325), os Recorrentes apresentaram Recurso em 26/04/2017 (fls. 326/344).

4. Quanto às alegações de prescrição, observo que a sequência de fatos e datas descritos a seguir, não exaustivos, descaracterizam a possibilidade de prescrição ordinária ou intercorrente. Destaco que os Ofícios enviados em 2014 caracterizam atos inequívocos de apuração dos fatos, como previsto no art. 2º da Lei nº 9.873/99:

| Fatos/Documentos                                                                       | Data        | Fls.    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------|
| Serviços de auditoria prestados pela mesma empresa (Anend)                             | 2005 a 2012 |         |
| Serviços prestados pela Azevedo & Lopes                                                | 2013        |         |
| Irregularidades caracterizadas                                                         | 2012 e 2013 |         |
| Ofício CVM/SNC/GNA/Nº 132/2014 - solicita esclarecimentos sobre o rodízio de auditores | 14/04/2014  | 03/05   |
| Ofício CVM/SEP/GEA-5/Nº 153/2014 - solicita informações e aponta suspeitas             | 26/06/2014  | 09/10   |
| Termo de Acusação                                                                      | 21/10/2014  | 153/160 |
| Sessão de Julgamento                                                                   | 15/12/2016  | 296/297 |

## MÉRITO

5. Quanto ao mérito, adoto como fundamentos os argumentos do Voto do Diretor-Relator da CVM, na forma do art. 50, § 1.º, da Lei nº 9.784/99. Assim, entendo que nenhuma alteração deve ser feita na Decisão da CVM.

6. Em relação aos argumentos trazidos pelos Recorrentes:

| Argumentos de defesa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Entendimento deste Conselheiro Relator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Preliminar de prescrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Já analisada, e descartada, a possibilidade de prescrição ordinária ou intercorrente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ... a capitulação legal não se enquadra nos tipos legais que procuram sustentar a imposição da multa cominatória. A melhor prova de que os auditores continuaram aptos a exercer as suas atividades nos é fornecida pela própria CVM, que não lhes aplicou a pena de descredenciamento, mas sim de multa, como se pode ver por simples consulta ao sítio da CVM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | A respeito, observo que o fato de a Anend e a Azevedo & Lopes terem sido penalizadas com MULTA, e não com descredenciamento, não descaracteriza as irregularidades praticadas pelos gestores da Dinâmica Energia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA LEGAL: ... não se vê na letra dos artigos 27 e 31 da Instrução CVM nº 308/99 a tipificação da conduta dos recorrentes (utilizar duas empresas de auditoria compostas pelos mesmos sócios, por prazo superior e cinco anos), como proibida e ensejadora da pena pecuniária de tão grande vulto, como a aplicada aos recorrentes ... Mas, ainda que assim não fosse, mesmo admitindo que a Instrução CVM 308/99 dispusesse, de modo claro e direto, que aquele que contratasse auditores independentes que não atendessem às regras ditadas por meio dela, estariam sujeitos à multa pecuniária ou sanções, ainda assim ela seria ineficaz para cominar tão grave penalidade, por ausência de legitimidade para fazê-lo Instrução normativa não é lei; ela opera intramuros. Isto é incontestável! | A respeito, observo que o argumento não procede, tendo em vista que as irregularidades tratam (i) de manter prestação de serviços de empresa de auditoria por prazo superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores e (ii) da contratação de sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, as regras estabelecidas na citada Instrução CVM nº 308/99.<br>Também destaco que a capitulação inclui o descumprimento do art. 153 da Lei nº 6.404/76.<br>Quanto à alegação de que a Instrução normativa não é lei, observo que a Regulamentação foi editada tendo em vista o disposto nos arts. 1º, inciso V, 22, parágrafo único, inciso IV e 26, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e tendo em vista o disposto no art. 177, § 3º, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Logo, o argumento de falta de fundamentação legal não auxilia o Recorrente. |
| AUSÊNCIA DE OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE: ... Na fixação da indenização, exige-se a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, na medida em que "estabelece as balizas entre aquilo que o lesado efetivamente perdeu e o que razoavelmente deixou de lucrar". No caso, ninguém perdeu e ninguém ganhou com o agir dos Recorrentes. Na mesma linha está o artigo 927 que inclusive consagra a responsabilidade objetiva. É evidente que a decisão recursada não logrou demonstrar, ainda que por breves linhas a observância dos contrafortes dos princípios da proporcionalidade e                                                                                                                                                                                                         | A respeito dos argumentos relacionados à dosimetria, entendo que o Voto do Diretor Relator da CVM esclareceu devidamente o assunto, dedicando um capítulo específico para tratar da matéria.<br>Além disso, entendo que o valor da MULTA é compatível:<br>- com a penalidade aplicada às empresas de Auditoria no processo citado pelos Recorrentes, no valor de R\$ 200.000,00, individualmente, para a Anend e para a Azevedo & Lopes;<br>- com o PL da empresa (Capital Social de R\$11,0 milhões e PL de R\$                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>nem da razoabilidade, porque não há responsabilidade sem culpa, nem indenização sem que haja prejuízo. Sobre esses aspectos, a decisão recorrida passou como gato sobre brasas, arbitrando, sem qualquer critério, os valores de R\$ 50.000,00 e de R\$ 100.000,00 para cada um dos Recorrentes e, o que é pior, pelo mesmo fato, em verdadeiro <i>bis in idem</i>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>11,8 milhões, em 2012);<br/>- com o resultado da empresa (Lucro de R\$ 573 mil em 2012).<br/>Assim, entendo que não possui caráter confiscatório e é educativa, sinalizando ao mercado e aos Recorrentes a importância e gravidade do tema.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>É tranquilo o entendimento de que a natureza da multa cominatória aplicada pela CVM não tem caráter tributário; assim entendem os julgamentos dos Tribunais Regionais Federais ... Portanto, não se pode cogitar da aplicação da Taxa SELIC;</p> <p>Quanto à ameaça de cobrança de honorários advocatícios à taxa de 20%, tal prática é vedada por diversos julgados sobre o tema, sendo exemplo da vedação o v. acórdão do Tribunal Regional Federal- 4ª Região, da lavra do sr. Juiz Federal Convocado Arthur Cesar de Souza, proferido no acórdão de número 5001426-04.2010-RS, ... ;</p> <p>Ora, se a taxa de fiscalização, que tem previsão legal distinta da multa cominatória ora cobrada, não é suscetível de ser acrescida dos honorários advocatícios, que devem observar o "princípio da causalidade" não pode ser cobrada, "<i>a fortiori</i>" tal disciplina tem que ser aplicada com relação à multa cominatória não tributária.</p> | <p>Quanto aos argumentos relacionados às informações prestadas na comunicação da Decisão do Julgamento do CVM, que esclarece sobre multa de mora e encargos, observo que o argumento não auxilia os Recorrentes, porque:</p> <p>a) tratam-se de hipóteses relacionadas a evento não ocorrido, que seria o atraso no pagamento das penalidades. Assim, não cabe a este Conselheiro tratar de hipóteses de eventos;</p> <p>b) as citadas Leis que fundamentam os esclarecimentos, que tratam da execução das penalidades, não estão na alçada de competências de análise deste CRSFN, estabelecidas no Decreto nº 1.935/96, revogado pelo Decreto 8.652/2016;</p> <p>c) O assunto está devidamente esclarecido na Deliberação CVM nº 501/2006.</p> |

## CONCLUSÃO

7. Diante do exposto, voto por:

- a) com relação ao recorrente JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, na qualidade de membro do conselho de administração da Dinâmica Energia, por manter a prestação de serviços da ANEND, durante o exercício social de 2012, por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
- b) com relação ao recorrente JOSE PAIS RANGEL, na qualidade de membro do conselho de administração da Dinâmica Energia, por manter a prestação de serviços da ANEND, durante o exercício social de 2012, por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
- c) com relação ao recorrente MANOEL EDUARDO LIMA LOPES, na qualidade de membro do conselho de administração da Dinâmica Energia, por manter a prestação de serviços da ANEND, durante o exercício social de 2012, por período superior ao admitido pela regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
- d) com relação ao recorrente JOSÉ JOÃO ABDALLA FILHO, na qualidade de membro do conselho de administração da Dinâmica Energia, por contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, a regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
- d) com relação ao recorrente JOSE PAIS RANGEL, na qualidade de membro do conselho de administração da Dinâmica Energia, por contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, a regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
- d) com relação ao recorrente MANOEL EDUARDO LIMA LOPES, na qualidade de membro do conselho de administração da Dinâmica Energia, por contratar sociedade de auditoria que não gozava da independência necessária em relação à sociedade anteriormente contratada, contrariando, assim, a regra de rotatividade de auditores, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).

É o voto.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro Relator**, em 25/10/2017, às 18:12, 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](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0048858** e o código CRC **B8CCCA85**.

---



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano Costa Coelho**, **Secretário(a) Executivo(a)**, em 01/11/2017, às 20:04, 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](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0146341** e o código CRC **C8A97C72**.

---