



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

410ª Sessão

Recurso 13.621

Processo 10372.000023/2016-15

Processo na primeira instância CVM 24/2006

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RECORRIDO: RICARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA SACRAMENTO

RELATOR: OTTO EDUARDO FONSECA DE ALBUQUERQUE LOBO

EMENTA: RECURSO DE OFÍCIO. TELEMIG. Irregularidades em pagamentos na área de Marketing. Descumprimento do dever de diligência do administrador na manutenção de controles internos sobre as despesas de publicidade. Comprovada a culpabilidade do recorrido. Recurso de Ofício provido. Multa.

ACÓRDÃO CRSFN 105/2018

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional decidem, em relação ao recorrido RICARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA SACRAMENTO:

1. com base no voto do Relator, conhecer do recurso de ofício, por unanimidade, e;
2. com base no voto do Conselheiro Alexandre Henrique Graziano, pela acusação de descumprimento do dever de diligência do administrador na manutenção de controles internos sobre as despesas de publicidade da Telemig Celular S/A, **dar provimento ao recurso de ofício**, por maioria, convalidando a absolvição determinada em primeira instância em multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Decisão tomada após votação sucessiva entre múltiplas propostas, com base no art. 27 do RICRSFN, registrando-se:

Votaram originalmente por negar provimento ao recurso de ofício os Conselheiros Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Thiago Paiva Chaves e Francisco Papellás Filho; pela aplicação da penalidade de 5 (cinco) anos de inabilitação os Conselheiros Sérgio Cipriano dos Santos e Ana Maria Melo Netto Oliveira, acompanhando a divergência inaugurada pelo Conselheiro Antonio Augusto de Sá Freire Filho; e pela aplicação de multa no valor de R\$100.00,00 (cem mil reais) o Conselheiro Alexandre Henrique Graziano, configurando-se o provimento do recurso de ofício, por voto de qualidade da Presidente.

Confrontando-se as propostas de absolvição e de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais), votaram pela primeira os Conselheiros Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Thiago Paiva Chaves e Francisco Papellás Filho; e, pela segunda, os Conselheiros Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Sérgio Cipriano dos Santos, Alexandre Henrique Graziano e Ana Maria Melo Netto Oliveira, prevalecendo a segunda, por voto de qualidade.

Confrontando-se as propostas de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) e de inabilitação de 5 (cinco) anos, votaram pela primeira os Conselheiros Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Thiago Paiva Chaves, Francisco Papellás Filho e Alexandre Henrique Graziano; e, pela segunda, os Conselheiros Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Sérgio Cipriano dos Santos e Ana Maria Melo Netto Oliveira, prevalecendo a primeira.

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Thiago Paiva Chaves, 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. Impedida a Conselheira Adriana Cristina Dullius. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Dr. André Alvim de Paula Rizzo, que reiterou o parecer escrito que consta nos autos para opinar pelo provimento do recurso de ofício.

Brasília, 20 de fevereiro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 21/06/2018, às 20:29, 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 **0746734** e o código CRC **78285CE2**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Recurso 13621

Processo 10372.000023/2016-15

Processo na primeira instância CVM 24/2006

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RECORRIDO: RICARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA SACRAMENTO

RELATOR: OTTO EDUARDO FONSECA DE ALBUQUERQUE LOBO

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo sancionador instaurado pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM com vistas à apuração de responsabilidade de Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento, na qualidade de diretor da Telemig Celular S.A. ("Telemig" ou "Companhia"), pelo descumprimento do art. 153 da Lei n.º 6.404, de 15.12.1976.

I. Fase Investigatória e Instauração de Inquérito Administrativo

2. Entre 24 e 28.7.2005, a imprensa veiculou diversas matérias noticiando que a Telemig teria realizado contribuições para campanhas políticas, por intermédio de pagamentos às agências de publicidade SMP&B Comunicação Ltda. ("SMP&B") e DNA Propaganda Ltda. ("DNA" e, em conjunto com a SMP&B, "Agências"), sem registrá-las corretamente na sua contabilidade.

3. Em resposta a indagações feitas pela CVM, a Companhia publicou fato relevante em 26.7.2005 (fl. 71-72), informando que firmara contrato com a DNA em 1998 e com a SMP&B em 2001, e que essas eram as principais agências de publicidade que lhe prestavam serviços. Na mesma ocasião, a Telemig informou os percentuais pagos às referidas agências a título de comissão, bem como os valores por elas repassados aos veículos de comunicação, às produtoras e às gráficas. Por fim, a Companhia declarou que a estratégia de marketing elaborada por essas agências proporcionou-lhe resultados positivos em termos de construção da sua imagem perante o mercado e os usuários dos seus serviços.

4. Em função das denúncias e das informações recebidas, e com o objetivo de examinar os pagamentos feitos às Agências a partir de 1998, a área técnica da autarquia realizou inspeção na Telemig. Os inspetores focaram o seu trabalho na avaliação dos procedimentos internos de contratação e de pagamento de despesas publicitárias seguidos pela Telemig, assim como na documentação de suporte da prestação dos serviços de publicidade relacionados a notas fiscais emitidas pelas Agências no decorrer dos exercícios sociais de 2000 a 2005, com valores superiores a R\$ 500 mil.

5. Em 19.4.2006, paralelamente à inspeção, e no âmbito de outro inquérito administrativo, V. E. C. G., diretor da Pró Ativa Planejamento e Assessoria de Mídia Ltda. ("Pró Ativa"), que era parceira comercial das DNA Agências, declarou que a Pró Ativa havia emitido, a título de adiantamento, a nota fiscal n.º 1.208, que seria vinculada à nota fiscal n.º 30.877 emitida pela DNA contra a Telemig, no valor de R\$ 352.941,17. Ainda segundo este mesmo executivo, o respectivo serviço não teria sido prestado e tampouco o valor teria sido recebido pela Pró-Ativa.

6. Em virtude dessas declarações, os inspetores intimaram a Companhia a fornecer a comprovação dos serviços prestados pela Pró-Ativa, bem como a prova do seu pagamento. Em sua resposta (fls. 11.147-11.148), a Telemig afirmou que "de acordo a apuração preliminar, a nota fiscal da DNA em questão (n.º 30.877) foi paga na forma de adiantamento, pois havia urgência na divulgação das informações relativas às mudanças nas regras de discagem para ligações interurbanas" e que "devido à multiplicidade de veículos de rádio utilizados pelas empresas de telecomunicações, não é usual a checagem de toda a propaganda realizada por meio destes veículos, em razão dos altos custos que tal trabalho demandaria".

7. No relatório desta primeira inspeção (fls. 5-28), concluído em 29.9.2006, entendeu-se que a Companhia descumprira regras estabelecidas no seu próprio manual de procedimentos e que "havia indícios de que a Telemig pagara por serviços não prestados por seus contratados e que a situação de falta de controle e checagem dos serviços efetivamente prestados à companhia (...) pode ter contribuído para a ocorrência de outros desvios de recursos, além da quantia paga indevidamente à DNA, que não repassou os valores à Pró-Ativa". Ao final, os inspetores sugeriram a instauração de comissão de inquérito para aprofundar a apuração de irregularidades nas relações comerciais entre a Telemig e as Agências.

II. Acusação

8. Tomando como ponto de partida as informações apuradas durante a inspeção na Telemig, a comissão de inquérito realizou novas diligências, dessa vez examinando 33 notas fiscais dentre todas as emitidas em 2003 pela DNA. Estas 33 notas foram selecionadas tendo em vista que os seus valores situavam-se entre R\$ 100 mil e R\$ 500 mil. A representatividade desta amostra, que em conjunto atingia o valor de R\$ 6.721.336,01, foi assim descrita pela comissão de inquérito em face de todas as notas emitidas pela DNA contra a Companhia entre os anos de 2000 e de 2005:

i. dentro do intervalo de R\$ 100 mil a R\$ 500 mil, a amostra selecionada corresponde a 14,5% do total de notas fiscais emitidas pela DNA entre 2000 e 2005 (33 em 214), assim como a 15,84% do montante total desembolsado no mesmo período (R\$ 6.721.336,01 em R\$ 42.438.142,51); e

ii. em termos absolutos, a amostra representa 0,63% do total de notas fiscais emitidas entre 2000 e 2005 (33 em 5.261) e 5,93% do valor total das despesas com publicidade e marketing (R\$ 6.721.336,01 em R\$ 113.289.713,06).

9. A comissão de inquérito apurou que inexistia na Companhia documentação evidenciando a efetiva prestação dos serviços correspondentes a oito notas fiscais da amostra, sendo que, dentre essas, quatro já haviam sido identificadas em uma segunda inspeção realizada na Telemig (fls. 15.227-15.240). Nesta segunda inspeção, realizada após a instauração do inquérito, os inspetores, depois de buscarem sem sucesso algum tipo de comprovação da prestação dos serviços supostamente prestados pela Pró-Ativa e indicados na nota n.º 30.877, solicitaram documentos de suporte para seis notas fiscais selecionadas aleatoriamente entre todas as emitidas pela DNA durante 2003, tendo sido apresentado material relacionado a apenas duas.

10. A acusação consignou em seu relatório que a inexistência de material comprobatório da prestação dos serviços fugia à normalidade tanto do setor de marketing quanto da própria Telemig, lembrando que C. S. M., gerente de compras da Companhia, e C. M. C., analista de marketing da Companhia, declararam, por ocasião de seus depoimentos à comissão de inquérito (respectivamente, fls. 17.285-17.286 e 17.376), ter estranhado o fato de a nota fiscal n.º 30.877 não ter sido acompanhada de documentação de suporte, já que – ainda segundo as depoentes – este fato não era usual na Companhia.

11. No total, as oito notas sem comprovação alcançavam o valor total de R\$ 2.526.141,20, conforme se vê na tabela abaixo:

Número da Nota Fiscal	Data de Emissão da Nota Fiscal	Valor Total da Nota Fiscal
27.991	4.2.2003	R\$ 328.342,29
28.198	27.2.2003	R\$ 185.329,41
29.244	22.5.2003	R\$ 124.878,31
29.461	4.6.2003	R\$ 422.424,05
29.463	4.6.2003	R\$ 475.846,38
29.617	9.6.2003	R\$ 367.607,29
30.877	31.7.2003	R\$ 352.941,17
31.072	7.8.2003	R\$ 268.772,30
		R\$ 2.526.141,20

12. A acusação se voltou, na sequência, aos procedimentos internos da Telemig para aprovação dos pagamentos de serviços de propaganda e marketing. Nesse sentido, e porque a Companhia não foi capaz de fornecer "um documento específico que discriminasse as alçadas de aprovação de despesas", a comissão de inquérito dedicou-se à análise de uma planilha apresentada pela Companhia exibindo todas as requisições aprovadas pelo setor de marketing naquele período, inclusive com a identificação do autorizador.

13. Constatou-se, a partir deste documento, que os "lançamentos iniciais – ou inserção no sistema – das notas eram normalmente feitos pelos funcionários menos graduados da hierarquia administrativa, tais como estagiários ou auxiliares administrativos. Posteriormente, esses documentos eletrônicos eram encaminhados para aprovação das pessoas a cujos projetos as notas estavam vinculadas ou aos centros de custos a quem estas poderiam também estar ligadas, e todos os dados pertinentes aos mesmos – valores, projetos, e responsáveis – estavam presentes em cada documento eletrônico. Após sua aprovação do serviço, expressa na planilha

como 'aprove', a nota fiscal era liberada automaticamente para pagamento". Em suma, a comissão de inquérito concluiu que a Telemig criara um sistema escalonado de alçadas internas, de forma que, "dependendo do valor, ter-se-ia dois ou mais aprovadores para cada nota fiscal, desde os funcionários menos graduados na escala administrativa até os diretores".

14. No entanto, embora as rotinas internas aparentassem ser adequadas, a comissão de inquérito enfrentou dificuldades para realizar satisfatoriamente o cruzamento de dados entre a planilha de controle e a amostra de notas fiscais, seja porque os registros da planilha não discriminavam o número das notas fiscais correspondentes, seja porque, com raras exceções, os próprios valores não coincidiam.

15. Dentre as oito notas fiscais que não contavam com documentação comprobatória da prestação dos respectivos serviços, apenas as de n.º 28.198 e n.º 30.877 foram localizadas na planilha pela acusação. A propósito dessas notas, a comissão de inquérito destacou a contradição entre as datas de emissão declinadas nas próprias notas e as datas de emissão informadas pela planilha, visto que a primeira, supostamente emitida em 4.4.2003, foi lançada no sistema com a data de 27.2.2003, ao passo que a segunda, aparentemente de 21.7.2003, foi registrada como emitida em 14.9.2003.

16. Quanto à nota fiscal de n.º 30.877, a comissão de inquérito observou que, após o seu lançamento no sistema – feito por uma estagiária –, a nota "seguiu diretamente para aprovação de Erik Cordeiro, diretor de marketing, sem passar pelo gerente de marketing nem por nenhuma coordenadora".

17. Este procedimento incomodou a acusação pela sua singularidade, já que, ao longo de todo o exercício de 2003, que conta com mais de duzentos lançamentos, apenas nessa ocasião é que o sistema de escalonamento de alçadas foi ignorado, assim como esse foi o único lançamento solicitado diretamente por Erik Cordeiro. O mesmo sentimento foi compartilhado por C. E. F. S., gerente de marketing da Companhia, que não soube explicar, em seu depoimento (fls. 17.377-17.378), o motivo pelo qual a nota fiscal n.º 30.877 não passou pela sua aprovação, uma vez que – ainda segundo o depoente – o procedimento normal era que esta nota tivesse sido aprovada por ele, tal como ocorreu em todas as demais requisições aprovadas pelo setor de marketing durante o exercício de 2003.

18. Diante de todas essas deficiências, a comissão de inquérito formou o seu convencimento de que a Telemig, à época dos fatos, carecia de controles internos rígidos e eficientes. Ademais, a acusação convenceu-se de que o pagamento à DNA consubstanciado na nota fiscal n.º 30.877 não teve qualquer contrapartida, em consonância com a versão de V. E. C. G., diretor da Pró-Ativa.

19. Além disso, a essas falhas nos controles internos ainda se somaram outras, identificadas em um relatório de auditoria elaborado pela ICTS Global Consultoria ("ICTS") a pedido da própria Telemig (fls. 17.107-17.255), e que confirmaram o entendimento da comissão de inquérito. Esse trabalho consistiu na identificação de situações fora do padrão no relacionamento comercial da Companhia e da Amazônia Celular S.A. com a DNA, a SMP&B e a Multiaction Entretenimentos Ltda., a fim de se realizar uma análise de risco dos pagamentos feitos a essas agências nos exercícios de 2000 a 2005.

20. Embora o escopo desta auditoria seja mais amplo que o da sua investigação, a comissão de inquérito entendeu que algumas de suas conclusões poderiam ser aproveitadas no âmbito do presente processo, dentre as quais se destacam as seguintes:

- i. 9,5% das notas fiscais (equivalentes a 6,9% do valor total analisado) apresentaram comprovação da prestação dos serviços correspondentes anexa à própria nota;
- ii. 28% das notas fiscais (equivalentes a 40,3% do valor total analisado) apresentaram valores de comissão sobre o serviço prestado superior ao pactuado em contrato;
- iii. 10,3% das notas fiscais (equivalentes a 15% do valor total analisado) não tinham aprovação física ou o aprovador não era identificado no sistema da Telemig; e
- iv. 10,1% das notas fiscais (equivalentes a 47,4% do valor total analisado) apresentaram

divergências entre o valor da nota emitida pela agência de publicidade e o valor considerado no borderô das notas fiscais das respectivas empresas subcontratadas.

21. Considerando o conjunto de elementos expostos, a comissão de inquérito entendeu que estaria evidenciada a conduta não diligente de administradores da Telemig, notadamente por não implementarem controles internos rígidos e eficientes no que tange a contração e o pagamento de serviços publicitários.

22. Em seguida, a acusação constatou que a área diretamente afeita às relações comerciais com as agências de publicidade, e a princípio responsável pelas referidas irregularidades, era a diretoria de marketing, ocupada à época por Erik Cordeiro. No entanto, esta diretoria não era estatutária, o que impediria, na ótica da comissão de inquérito, a responsabilização de seu titular.

23. Assim, e considerando que, de acordo com a estrutura organizacional da Telemig, o diretor de marketing se reportava, ao menos até 31.7.2003, diretamente ao diretor superintendente, este sim um diretor estatutário, a comissão de inquérito entendeu que cabia a este último, especificamente em matéria de contratações e despesas publicitárias, a responsabilidade pela criação e supervisão dos controles internos da Companhia.

24. Conforme verificou a acusação, o diretor superintendente da Telemig, também até 31.7.2003, era Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento, que declarou, quando chamado a depor, de nada saber sobre a falta de documentação suporte para as notas fiscais ora questionadas, assim como afirmou que o lançamento no sistema da nota fiscal n.º 30.877 se deu após o seu desligamento da Companhia.

25. Este último argumento não convenceu a comissão de inquérito já que, não obstante o tardio registro no sistema, os serviços elencados na nota fiscal nº 30.877 deveriam ter sido prestados durante o período de 1º a 31.7.2003, tempo em que Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento ostentava o cargo de diretor superintendente.

26. Isto posto, e considerando que a diretoria afeita às notas fiscais irregulares era subordinada ao diretor superintendente, a comissão de inquérito propôs a responsabilização de Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento pelo descumprimento ao seu dever de diligência, em infração ao art. 153 da Lei n.º 6.404/1976, por não estabelecer mecanismos e controles internos eficientes.

III. Defesa

27. Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento foi intimado em 17.8.2009 (fl. 17.488) e, depois de solicitar dilação de prazo para apresentação da sua defesa, a apresentou em 16.10.2009 (fls. 17.502-17.540).

28. Inicialmente, o acusado ponderou que as diligências conduzidas pela comissão de inquérito no presente caso só prosseguiram, após a primeira inspeção realizada na Companhia não encontrar qualquer indício de irregularidade, em função de V. E. C. G., diretor da Pró-Ativa, ter declarado, no âmbito do Inquérito Administrativo CVM n.º 19/05, que certos serviços destinados à Telemig não teriam sido prestados.

29. Considerando não só o relevo que tal depoimento ganhou na condução do presente processo, mas também que jamais lhe foi franqueado acesso aos autos do Inquérito Administrativo CVM n.º 19/05, o acusado requereu preliminarmente que o inteiro teor do referido processo fosse juntado ao presente, a fim de se viabilizar o pleno exercício do seu direito de defesa.

30. Ainda preliminarmente, Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento argumentou que a acusação formulada, ao descrever de forma vaga, genérica e imprecisa a sua conduta, e ao não se escorar em provas, seria flagrantemente inepta, à luz do que dispõe o art. 41 do Código de Processo Penal. Também por esse motivo, a acusação teria faltado com a sua obrigação de caracterizar a culpa concreta e individual, o que implicaria, em última instância, a inversão do ônus da prova no presente processo administrativo sancionador – obrigado o acusado é que teria que provar "que não cometeu o ilícito apontado no relatório, quando o certo é fazer com que o acusador demonstre a procedência da denúncia formulada".

31. Por esses motivos, a defesa requereu a declaração de nulidade do presente processo ou,

alternativamente, o seu sumário arquivamento.

32. Uma vez colocadas as preliminares, o acusado procurou delinear a sua situação na Companhia, esclarecendo que só ocupou a posição de diretor superintendente da Telemig durante o período compreendido entre 24.1.2003 e 31.7.2003, e que a sua função neste cargo, nos termos do estatuto, era a de "estabelecer e propor diretrizes e estratégias de negócio para a Companhia, responsabilizando-se pela obtenção dos resultados específicos da Companhia, conforme especificado pelo Conselho de Administração". Segundo o acusado, o acompanhamento das atividades de marketing era uma consequência do seu trabalho de elaboração de estratégias de negócios.

33. Avançando sobre a questão de mérito, a defesa teceu uma série de considerações sobre o conteúdo do dever de diligência, perfilando a orientação tradicional de se decompor o standard em alguns subdeveres. Nesse sentido, e já invocando a denominada business-judgment rule, o acusado sustentou que a CVM não pode analisar o mérito das decisões tomadas de forma diligente, ou seja, quando tomadas de forma informada, refletida e desinteressada.

34. Escorando-se na doutrina, e numa série de precedentes da autarquia, a defesa argumentou que, além de tal padrão de comportamento, deve-se ter em conta, no momento do reexame da decisão negocial, as circunstâncias específicas em que foi tomada a decisão, notadamente as restrições de tempo e de recursos impostas ao administrador.

35. A propósito, o acusado afirmou que a comissão de inquérito deixou de considerar importantes particularidades do setor de telefonia, especialmente o fato de que os usuários dos serviços são muitos e espalham-se pelo território de atuação da Companhia. Em consequência, a divulgação de propagandas usualmente utiliza um grande número de veículos, o que torna excessivamente alto o custo de se reunir documentação comprobatória da efetiva prestação de todos os serviços contratados.

36. Também como consequência da pulverização da propaganda, o acusado alegou que se consolidou no setor de telefonia a prática de se contratar uma agência para a elaboração da campanha publicitária e de se conceder a esta poderes para subcontratar outros prestadores de serviço, seja para veiculação da propaganda, seja para fornecimento de matéria-prima. E, como nessa relação comercial a agência de publicidade desempenha um papel de intermediadora, inclusive no que diz respeito aos fluxos financeiros, surge com especial intensidade o elemento confiança, que é expressamente reconhecido pela regulamentação do setor.

37. No caso concreto, a defesa afirmou que a confiança inerente à relação comercial da Telemig com a DNA foi reforçada pelo longo prazo da relação mantida com a agência de publicidade e pelos excelentes resultados obtidos em termos de construção da imagem da Companhia.

38. Considerando, cumulativamente, o alto custo de monitoramento da prestação de serviços e a confiança legitimamente depositada na DNA, a defesa argumentou que o padrão de diligência exigido pela lei societária permitiria que o acusado supervisionasse o controle das despesas do setor de marketing através das informações que lhe eram trazidas por terceiros.

39. O acusado lembrou que a possibilidade de o administrador de companhia aberta se basear em informações produzidas por terceiros, reconhecida pela doutrina e pelos precedentes da CVM, está ligada à dificuldade ou, por vezes, à impossibilidade de o administrador supervisionar direta e minuciosamente cada uma das atividades desenvolvidas pela companhia. A defesa também acrescentou que essa autorização para confiar no trabalho de terceiros contratados só daria lugar a um dever de investigar "quando houver alguma omissão flagrante ou indicação de falha relevante do sistema de controles internos da companhia".

40. A defesa abordou, ainda, que durante toda a permanência do acusado no cargo de diretor superintendente, ele avaliou cautelosamente os sistemas internos de controle de despesas da Telemig a partir de relatórios confeccionados pelo auditor independente, em especial a rubrica "Assuntos Contábeis e Controles Internos", cumprindo satisfatoriamente com a sua obrigação de tomar decisões informadas.

41. Os relatórios aludidos pela defesa são os pareceres do auditor independente referentes aos exercícios de 2000, 2001 e 2002, bem como certos "relatórios estratégicos de auditoria" ("Audit

Strategy Memorandum"), redigidos em função da Lei Sarbanes-Oxley, referentes aos exercícios de 2001, 2002 e 2003.

42. E todos esses relatórios, de acordo com o acusado, ou atestaram a boa qualidade dos controles internos da Telemig, até fazendo elogios à administração da Companhia, ou, no máximo, indicaram algumas fragilidades que não constituiriam "fraquezas significativas" e que, mesmo assim, foram boa parte delas endereçadas. A defesa ainda salientou que os trabalhos dos auditores foram examinados pela Gerência de Normas de Auditoria da CVM, cujo parecer técnico apontou a inexistência de irregularidades.

43. Para reforçar sua tese acerca da inexistência de qualquer indício de que os procedimentos e rotinas existentes da Companhia não eram seguros, e portanto que em nenhum momento infringiu-se o dever de diligência, o acusado argumentou que alguns dos elementos de convicção presentes no relatório da comissão de inquérito (notadamente o relatório da ICTS e a má reputação da DNA) não poderiam ser usados a seu desfavor, nem mesmo se meramente interpretados como "sinais de alerta", pois inexistentes ou indisponíveis à época dos fatos. Nesse particular, a defesa invocou julgado da CVM que reconheceu o equívoco de se efetuar reexame de decisão negocial à luz de fatos supervenientes.

44. Ainda a propósito do relatório da ICTS, a defesa pontuou que as conclusões ali externadas se referem a um período que não só extravasa em muito o escopo do presente processo, como também em que o acusado não desempenhava qualquer função na Telemig – como mencionado, o acusado atuou como diretor superintendente da Telemig durante o período compreendido entre 24.1.2003 e 31.7.2003.

45. Feitas todas essas considerações, o acusado procurou esclarecer alguns pontos diretamente relacionados às supostas falhas do sistema de pagamento de notas fiscais da Companhia.

46. Voltando-se inicialmente à nota fiscal n.º 30.877, a defesa informou que o serviço a ela relacionado era o de divulgação de um posicionamento da Anatel modificando algumas regras do serviço de telefonia móvel, e que essa divulgação, por determinação da própria Anatel, deveria ocorrer em um prazo bastante exíguo, sob pena de responsabilidade civil e administrativa. O que teria ocorrido, então, é que o "diretor de marketing acertou a divulgação com a DNA para o período de 1.7.03 a 31.7.03 e, ao receber a correspondente nota fiscal, com a listagem das 53 (cinquenta e três) rádios que teriam veiculado a propaganda combinada, solicitou que sua estagiária inserisse a nota fiscal nº 30.877 no sistema da Companhia, o que foi feito em 13.8.03, e em seguida a aprovou, no mesmo dia".

47. Assim – afirma a defesa –, "o sistema convencional de alçadas foi flexibilizado única e exclusivamente em razão do caráter de urgência da divulgação das informações [exigidas pelo regulador]".

48. O acusado ainda ressaltou que, ao contrário do que afirmou a comissão de inquérito, a nota fiscal n.º 30.877 não era vinculada à nota fiscal de emissão da Pró-Ativa referida por V. E. C. G. em depoimento, pois, como já descrito, a praxe no setor publicitário é "o anunciante contratar uma agência de publicidade, e esta agência de publicidade contratar uma ou mais empresas para operacionalizar a veiculação das propagandas". No caso concreto, portanto, "existem duas relações distintas, a primeira entre o cliente (Telemig Celular) e a agência de publicidade (DNA), e a segunda entre a agência de publicidade (DNA) e a empresa encarregada da veiculação da propaganda (Pró-Ativa), e cada uma gera a emissão de uma nota fiscal específica".

49. De acordo com o acusado, essa dinâmica da relação comercial serviria para destacar dois pontos: (i) qualquer irregularidade, se existente, estaria na relação entre DNA e Pró-Ativa, uma vez que, no caso, a Telemig, diante de uma lista indicando as 53 rádios que teriam veiculado a propaganda, efetuou o pagamento da nota fiscal emitida pela DNA (de n.º 30.877) que, por sua vez, não teria pago/repassado o valor à Pró-Ativa objeto de outra nota fiscal (a de n.º 1.208); e (ii) a divergência entre as datas consignadas nas notas fiscais de emissão da DNA e da Pró-Ativa, ao invés de caracterizar "fato fora do comum", seria natural, visto que, via de regra, as agências (no caso, DNA) só pagam os veículos ou a encarregada da veiculação (no caso, Pró-Ativa) após receberem os recursos do cliente (no caso, a Telemig).

50. Ainda sobre a nota fiscal n.º 30.877, a defesa destacou o fato de ela ter sido lançada no

sistema para aprovação de pagamento dias depois de o acusado se exonerar da Telemig.

51. Na sequência, o acusado sustentou que o fato de a planilha de aprovações de pagamentos apresentada à comissão de inquérito não conter qualquer registro de seis das oito notas fiscais indica tão somente que essas notas fiscais foram aprovadas por outros setores da Companhia, em um procedimento regular e previsto no manual de procedimentos da Telemig. Em outras palavras, a referida planilha não esgotava os controles internos da Companhia, de forma que a falta de registro, naquela planilha, de determinada nota fiscal não autoriza a conclusão de que os sistemas da Companhia eram frágeis.

52. Uma vez desfeita a vinculação da sua conduta à nota fiscal n.º 30.877 e a essas seis notas fiscais não discriminadas na planilha de controle, o acusado entendeu que a infração que lhe é imputada se resumiria a não apresentação de documento comprobatório da prestação de serviço contratado pelo valor de R\$ 185.329,41 – o que, em um primeiro momento, não significaria que tal serviço não foi efetivamente prestado, em especial à luz das particularidades do setor de marketing.

53. E nesse ponto o acusado voltou a chamar a atenção para a brevidade do período em que ocupou o posto de diretor superintendente – em torno de sete meses –, a fim de demonstrar que "não há ofensa ao dever de diligência, por exemplo, quando um administrador assume uma posição em uma companhia que possui procedimentos insuficientes e a deixa, após tê-los aprimorado na medida do possível, ainda que não o suficiente para que se chegue ao nível desejável, por falta de tempo no cargo, ou de disponibilidade de recursos". De acordo com o acusado, entendimento contrário afugentaria do mercado profissionais minimamente prudentes, e atrairia, em um processo de seleção adversa, administradores aventureiros, constituindo evidente desserviço ao mercado de capitais.

54. Por fim, a defesa concluiu que, como todos os argumentos e fatos expostos demonstram que o acusado agiu de forma informada, refletida e desinteressada, e portanto em consonância com o standard tradicionalmente exigido pela CVM, a sua condenação no caso concreto, nos termos do art. 153 da Lei n.º 6.404/1976, representaria "aplicação retroativa de nova interpretação", que é expressamente vedada pelo art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei n.º 9.784, de 29.1.1999 26 .

55. O acusado apresentou proposta de termo de compromisso, comprometendo-se a pagar à CVM a quantia de R\$ 50.000,00 (fls. 17.577-17.582).

56. Em reunião do dia 9.2.2010, o Colegiado deliberou rejeitar a proposta apoiando-se no parecer do comitê de termo de compromisso, onde se lê que, como a "peça acusatória constatou, em tese, a ocorrência de prejuízo individualizado à Telemig Celular S.A., no montante de R\$ 2.254.549,37 (...), a proposta apresentada (...) deveria contemplar a assunção de compromisso de indenização à empresa" (fls. 17.605-17.606).

57. O processo foi distribuído ao Diretor Relator em reunião de 30.3.2010 (fl. 17.611).

58. Negado o pedido do acusado para que o inteiro teor do Inquérito Administrativo CVM n.º 19/05 fosse juntado aos autos do presente processo. No despacho do Diretor Relator (fls. 17.612-17.613), decidiu-se que o pedido de diligências carecia de utilidade para o deslinde da questão objeto deste processo e, por consequência, para o direito de defesa do requerente, seja porque (i) o depoimento de V. E. C. G. foi apenas um dos vários elementos de convicção reunidos pela acusação; seja porque – e isto me parece fundamental – (ii) a comissão de inquérito teve o cuidado de juntar aos autos do processo todas as informações que julgou serem relevantes acerca daquele depoimento.

IV. Decisão Recorrida

59. Em 18 de fevereiro de 2013 (fls. 17.617/17.654), o Colegiado da Comissão de Valores Mobiliários, por unanimidade de votos, decidiu absolver Ricardo de Oliveira Sacramento da imputação de descumprimento do dever de diligência, em suposta infração ao disposto no art. 153 da Lei nº 6.404/76.

60. O voto Condutor do Diretor Otavio Yazbek analisou os indícios apurados nos autos e decidiu que não seriam suficientes para indicar que o recorrido descumpriu com o seu dever de diligência

no que concerne à constituição de controles internos adequados no departamento de marketing da Telemig:

"45. Por esses motivos, entendo que imputar responsabilidade ao acusado, neste caso, seria temerário. Os elementos constantes dos autos não me parecem suficientes para indicar que o acusado descumpriu com o seu dever de diligência no que concerne a constituição de controles internos adequados no departamento de marketing da Telemig.

46. Antes de finalizar, porém, parece-me necessário esclarecer porque me utilizei, só em parte, do argumento apresentado na defesa de que o acusado não teria tomado qualquer atitude com relação aos controles internos da área de marketing da Telemig.

47. Veja-se que, para a defesa, a decisão do acusado de não tomar nenhuma atitude teria se fundado nas conclusões a que se chegou não só nos relatórios da auditoria interna (como explorei acima), mas também nos relatórios da auditoria independente (que, deliberadamente, deixei de lado).

48. Ocorre que, muito embora reconheça a possibilidade de a supervisão dos negócios da companhia se dar inclusive com o suporte de auditores independentes, entendo que, no caso concreto, esse procedimento não oferece ao acusado toda a proteção esperada pela defesa.

49. Em primeiro lugar, ressalto que os documentos da auditoria independente a que o acusado faz referência (os relatórios da auditoria independente referente aos exercícios de 2000, de 2001 e de 2002, assim como os "Audit Strategy Memorandums" de 2000, 2001 e 2002), por terem um foco nas demonstrações financeiras, bem como naquilo que pode acarretar impactos relevantes para as demonstrações financeiras, aparentemente limitavam-se a avaliar os controles de práticas contábeis, que não se confundem com os controles de práticas gerenciais. E, diferentemente do que constatei no caso da auditoria interna, não havia nada nos autos a indicar uma maior extensão do trabalho realizado pelos auditores. Pior: dos documentos analisados, o que se depreende era uma significativa incompatibilidade entre o procedimento analisado por esses profissionais e o procedimento efetivamente realizado no setor de marketing da Telemig.

50. Assim, e independentemente dos motivos que levaram a essa diferença, o fato é que uma tal incongruência parece-me mais do que suficiente para despertar a atenção de um administrador diligente que, a partir de uma constatação como esta, certamente suspeitaria que as análises realizadas pelos auditores não se aplicariam, em larga medida, aos procedimentos adotados pelo departamento de marketing da Telemig. E essa dúvida, a meu ver, é suficiente para afastar a utilidade dos relatórios preparados pelos auditores independentes para fins de avaliação do cumprimento do dever de diligência do acusado.

51. Isto não quer dizer, por óbvio, que o trabalho dos auditores independentes não tenha sido bem elaborado ou, ainda, que tais profissionais não possam desempenhar esta função. Significa somente que, no caso concreto do departamento de marketing da Telemig, não seria possível utilizar os trabalhos realizados pela auditoria independente para determinar se o acusado deveria ou não atuar no que diz respeito à constituição de controles internos adequados e, assim, cumprir com o seu dever de diligência."

V. Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

61. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ("PGFN") proferiu parecer em 07 de novembro de 2017, da lavra do Dr. André Alvim de Paulo Rizzo, opinando pelo conhecimento e provimento do recurso de ofício, devendo ser aplicada a pena de inabilitação ao recorrido.

Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, Conselheiro(a) Relator(a)**, em 08/11/2017, às 14:16, 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 **0151926** e o código CRC **84B643BF**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Recurso 13621

Processo 10372.000023/2016-15

Processo na primeira instância CVM 24/2006

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RECORRIDO: RICARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA SACRAMENTO

RELATOR: OTTO EDUARDO FONSECA DE ALBUQUERQUE LOBO

EMENTA:RECURSO DE OFÍCIO. TELEMIG. IRREGULARIDADES EM PAGAMENTOS. DEPARTAMENTO DE MARKETING. CUMPRIMENTO DO DEVER DE DILIGÊNCIA DO ADMINISTRADOR. NÃO COMPROVADA A CULPABILIDADE DO RECORRIDO. RECURSO DESPROVIDO.

VOTO DO RELATOR

- 1) Trata-se de processo administrativo sancionador instaurado pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM com vistas à apuração de responsabilidade de Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento, na qualidade de diretor da Telemig Celular S.A. ("Telemig" ou "Companhia"), pelo descumprimento do art. 153 da Lei n.º 6.404, de 15.12.1976 ("LSA").
- 2) Em apertada síntese, o referido processo administrativo sancionador foi instaurado com finalidade de apurar a eventual ocorrência de irregularidades em certos pagamentos realizados pela Telemig e Amazônia Celular S.A. às agências de publicidade DNA e SMP&B entre 1998 e 2005. A decisão *a quo* foi proferida pelo colegiado da CVM em 18 de fevereiro de 2013, absolvendo o ora recorrido.
- 3) A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ("PGFN") proferiu parecer em 07 de novembro de 2017, da lavra do Dr. André Alvim de Paulo Rizzo, opinando que os contratos de publicidade firmados pela Telemig foram elaborados com desvio de finalidade e que os valores subtraídos da Companhia foram usados para alimentar uma extensa organização criminosa.
- 4) Antes de adentrarmos ao mérito, julgo importante, diante da data em que o referido processo administrativo foi julgado pelo colegiado da CVM, analisar a questão prescricional. Consultando os autos, é possível verificar que ocorreu ato capaz de interromper a prescrição. Após autuação deste processo no CRSFN, em 23.04.2013, foi proferido despacho pela PGFN em 29.02.2016 (fls. 17671). Entendo, assim, que o referido despacho é um ato capaz de interromper a prescrição, de tal forma, não está configurada, aqui, a prescrição trienal do art. 1ª, §1º da Lei 9873/99.
- 5) Em relação à competência do CRSFN para o conhecimento deste recurso de ofício, é entendimento consolidado, inclusive estando positivado no regimento interno deste Conselho, que este deverá julgar os recursos de ofício interpostos até 27 de fevereiro de 2016.
- 6) No que toca ao mérito, concordo com a opinião da Fazenda de que a CVM formulou a acusação e

instaurou o presente processo administrativo à luz de fatos amplamente noticiados pela mídia nacional, sendo certo que, neste período, já era fato notório a existência de uma extensa organização criminoso que ficou conhecida pela denominação de "Escândalo do Mensalão". Não tenho dúvidas de que os fatos graves ventilados no presente processo administrativo sancionador deveriam ter sido objeto de uma investigação mais ampla e profunda para apurar as responsabilidades de várias pessoas relacionadas à Companhia (e a Amazônia Celular) à época dos fatos, tais como o controlador, presidente, diretor superintendente, diretor de marketing e os membros do conselho de administração. Salienta-se que o processo administrativo sancionador ora em curso apenas verifica indícios que teriam sido praticados pelo recorrido enquanto diretor superintendente da Telemig.

7) A efetiva investigação e condenação em processo administrativo sancionador de casos complexos de fraude e corrupção requerem uma ampla, profunda e detalhada investigação de cada um dos indícios do delito administrativo. Provar a autoria e materialidade em um caso complexo de fraude é como analisar um quebra cabeça de uma figura de girafa contendo quinhentas peças, em que trezentas destas foram perdidas e o fraudador detém cerca de cento e cinquenta peças em seu poder.

8) É sempre um trabalho difícil, cabendo ao acusador investigar e demonstrar todos os indícios, como, no exemplo dado - as cinquenta peças restantes, que, para facilidade de compreensão, mostram somente as patas do mencionado ruminante africano.

9) Assim, deve o acusador atuar de forma diligente e provar ao julgador que, não obstante inexistir as peças principais do quebra cabeça (e.g. cabeça e tronco da girafa) que comprovariam a autoria e materialidade do delito (mostrariam a cabeça e o rosto da girafa), as provas apresentadas pela acusação seriam suficientes para tanto (as peças detidas pela acusação mostram as patas da girafa, somente podendo se tratar deste animal). Ou seja, em casos de apuração de fraude e corrupção, quase nunca tem-se todas as peças (indícios e provas) cabendo a acusação realizar uma investigação muito mais ampla, profunda e detalhada das poucas provas e indícios disponíveis de forma que consiga contribuir para formar o convencimento do julgador.

10) Foram, basicamente, oito elementos probatórios e fáticos que a PGFN se debruçou na análise dos pagamentos realizados pela Companhia às agências de marketing e que estariam irregulares. Veja-se:

10.a) Não havia nas Companhias - Telemig e Amazônia - respeito ao manual de compras;

10.b) Não havia nas Companhias documento que especificasse os níveis de alçada para aprovação das despesas;

10.c) Houve nas Companhias o pagamento de contratos de publicidade sem a devida justificativa econômica;

10.d) Houve o pagamento de nota fiscal nº 30.877 sem a correspondência de qualquer serviço prestado à Companhia;

10.e) Relatório ICTS sobre notas fiscais e outros documentos para identificação de situações fora do padrão no relacionamento contratual e financeiro da companhia com as agências contratadas (fls. 17107 - 17253);

10.f) Relatório de auditoria interna de ambas Companhias, que não havia nenhum evento, teste ou procedimento de auditoria realizado na conta despesa como propaganda e publicidade pela auditoria interna da companhia;

10.g) Depoimento pessoal do recorrido em que teria admitido não ter tomado qualquer cuidado na gestão das despesas com publicidade e propaganda; e

10.h) Relatório dos auditores independentes o qual anotou ausência de conciliação da conta fornecedores, bem como a ausência de controles eficientes para registro de notas fiscais no Sistema Integrado de Gestão e possibilidade de cancelamento e alterações das notas fiscais.

11) Vou me permitir discordar da Fazenda, pois, não entendo que a acusação tenha apresentado provas suficientes para demonstrar a autoria e materialidade quanto ao recorrido. Não restam dúvidas que irregularidades foram praticadas naquela companhia, todavia, o que cabe ao julgador analisar, aqui, é o nexo de causalidade que deve existir entre o ilícito verificado e a conduta do agente.

12) Entendo, assim, que tanto o órgão investigador, bem como o parecer proferido pela PGFN não lograram demonstrar que o Sr. Ricardo Sacramento não agiu nos ditames do art. 153 da LSA. Em primeiro plano, deve-se

observar o cargo ocupado pelo ora recorrido, bem como o tempo que permaneceu neste.

13) Compulsando os autos, bem como através de consulta às Informações Periódicas Eventuais (IAN), verifico que o Sr. Ricardo Sacramento tomou posse como diretor superintendente da Telemig em 24.01.2003, informação que se confirma com o termo de posse anexo a este processo administrativo (fls. 17.408). Assim sendo, as irregularidades apontadas, como já mencionado, seriam decorrentes de falhas no procedimento de autorização de despesas publicitárias que implicariam o descumprimento do artigo 153 da LSA. Imperativo, então, torna-se analisar o estatuto da Telemig para, daí, imputar eventual descumprimento por parte do Sr. Ricardo Sacramento.

14) Sabe-se que a competência de atuação dos diretores dependerá de definição prévia no estatuto da companhia ou deliberação do conselho de administração. Do contrário, isto é, diante da ausência desta definição, "competirão a qualquer diretor a representação da companhia e a prática dos atos necessários ao seu funcionamento regular." Esta é a regra do art. 144 da LSA:

"Compete aos diretores, em princípio, praticar todos os atos necessários ao funcionamento regular da companhia, ou seja, aqueles referentes à sua gestão ordinária, dirigidos direta ou indiretamente à consecução do objeto social; já os atos de gestão extraordinária, que são aqueles praticados fora do curso normal dos negócios sociais, por implicarem em disposição ou oneração do patrimônio, se o estatuto não dispuser a respeito, serão de competência do conselho de administração ou da assembleia geral.

[...]

Nada dispondo o estatuto, nem havendo deliberação do conselho de administração a respeito, a representação da companhia pode ser exercida por qualquer dos diretores" . (EIZIRIK, Nelson. **A Lei das S/A Comentada - Vol. II**. Editora Quartier Latin, Rio de Janeiro: 2011. P. 304/305).

15) É importante, a meu ver, evidenciar a competência do diretor sobre certa área da companhia para, em seguida, analisar se este agiu de modo a controlar ou não o setor de sua responsabilidade. Apenas depois desta delimitação funcional, é que se pode imputar eventual responsabilidade.

16) À época dos fatos em análise, e seguindo o tempo em que permaneceu no cargo, a área de marketing era de responsabilidade indireta do acusado. Previu o estatuto da companhia que cabia ao presidente e ao superintendente, respectivamente, a *"execução da política, das diretrizes e das atividades relacionadas ao objeto social da Companhia, conforme especificado pelo Conselho de Administração"* e *"Estabelecer e propor diretrizes e estratégias de negócios para a Companhia, responsabilizando-se pela obtenção dos resultados específicos da Companhia, conforme especificado pelo Conselho de Administração"* (art. 31 do Estatuto da Telemig - Fl.17.355).

17) Salienta-se que, à época dos fatos, não havia um diretor estatutário responsável pela área de marketing. Esta, portanto, estava sob responsabilidade indireta do recorrido, conforme se depreende tanto da abrangência da cláusula que estabelecia a competência do diretor superintendente, bem como pelo aduzido pelo próprio Sr. Ricardo Sacramento em sua defesa administrativa:

"35. [...] o diretor de marketing era o responsável pela ausência de 'procedimentos rígidos de controle' na Telemig Celular S.A. No entanto, uma vez que referido diretor não era estatutário, imputou-se tal responsabilidade ao DEFENDENTE, pelo simples - e único - fato deste ser o diretor estatutário a quem o diretor de marketing se reportava." (Fl. 17511).

18) Assim, concordo com a decisão *a quo* ao dizer que: *"a abrangência da redação estatutária, associada à falta de delimitação por parte do conselho e ao organograma da Telemig à época, parece-me mais do que suficiente para atestar sua responsabilidade sobre a área de marketing. Aliás, tanto isso parece certo que nem mesmo a defesa chega a sugerir algo diferente, tendo, na verdade, reconhecido o fato."* Esclarece-se que a CVM acusou tão somente o diretor superintendente e não o de marketing, pois, este último não era estatutário, o que impediria, à ótica daquele órgão, a responsabilização de seu titular.

19) Neste ponto, após a superação da competência do recorrido e as tarefas que este deveria desempenhar para com a Telemig, passo a analisar a estrutura de fiscalização e controle do setor interno para pagamento no

setor de marketing. Pela leitura dos autos, é possível concluir que o sistema estabelecido era de aprovação com alçadas, *"uma espécie de escalonamento, de tal forma que as notas fiscais emitidas pelas Agências deveriam ser, no primeiro momento, (i) checadas por analistas da Companhia, que atestavam (i.a) a regularidade da nota e dos documentos anexos, assim como (i.b) o cumprimento dos serviços para, na sequência, as notas fiscais (ii) serem levadas para aprovação de outra ou de outras pessoas, a depender do valor envolvido"*. (Fl. 10 da Decisão CVM).

20) Desta forma, por funcionar através deste mecanismo de alçada, tinham determinados casos em que, a depender do valor, a nota precisaria ser aprovada também por outras pessoas. Esta cadeia poderia ser seguida até que fosse necessária, para o caso em questão, aprovação do diretor de marketing ou mesmo do diretor superintendente. A construção deste tipo de funcionamento interno é muito comum em grandes companhias, em que há poucos diretores estatutários, como o caso da Telemig. O diretor deixará de adotar as medidas negociais diretamente para assumir um papel fiscalizatório em que deverá observar se as políticas de governança da sociedade estão sendo respeitadas. Novamente, concordo na íntegra com a precisa colocação da decisão *a quo*:

"[...] quando os diretores não tomam diretamente decisões negociais, eles devem se assegurar que a Companhia conta com um sistema de controle que represente aquele que um homem ativo e probo constituiria se estivesse na administração dos seus próprios negócios. Este sistema (que pode adotar uma infinidade de normas) deve servir para proporcionar razoável segurança de que os atos praticados pelos subordinados serão, ao menos, praticados com forma diligente e com lealdade".

21) Entendo que o escopo deste processo administrativo, então, não se deve pautar, para o ora recorrido, se este contratou irregularmente ou não com as agências, mas sim se ele estabeleceu controles internos eficientes que pudessem identificar as irregularidades perpetradas. Igualmente, não se pode esperar que de um diretor seja onipresente e consiga ter ciência de todos os fatos sociais, ainda mais quando se trata de uma companhia da complexidade da Telemig. *Exempli gratia*, não se pode exigir o conhecimento do conselheiro de administração, um mesmo conhecimento do diretor. Este é o entendimento majoritário da doutrina:

"Ainda que os deveres e responsabilidades em princípio, apliquem-se a todos os membros da diretoria e do conselho de administração, a aferição do grau de diligência requerido evidentemente não poderá ser realizada mecanicamente, sem levar em conta a natureza distinta dos poderes e competências conferidos por lei aos membros do conselho de administração e da diretoria. Não se pode, por exemplo, exigir de um conselheiro de administração o mesmo conhecimento sobre a gestão da companhia do que o de um diretor; como dever de diligência constitui um standard, ele deve ser apreciado, no caso em concreto, tendo em vista a posição ocupada pelo administrador". (EIZIRIK, Nelson. **A Lei das S/A Comentada - Vol. II**. Editora Quartier Latin, Rio de Janeiro: 2011. P. 349).

22) O dever de diligência, portanto, é aquele positivado no art. 153 da LSA, como anteriormente aludido. Trata-se de um dos deveres mais abrangentes exigidos pela lei à administração da sociedade. É cediço que, genericamente, tal dispositivo determina que o administrador - e aqui deve ser lido tanto o membro do conselho de administração, quanto o diretor, uma vez que o Brasil adotou a teoria dualista com dois órgãos de administração - deve adotar, no desempenho de suas funções, o esperado de qualquer homem médio e a diligência como se aquele negócio fosse seu:

"[a LSA] estabelece que o administrador deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração de seus próprios negócios. O dever de diligência é o de maior abrangência imposta pela LSA [...]" (FILHO, Alfredo Lamy; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Direito das Companhias**. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2017.. P. 799).

23) Não obstante, insta observar que este homem médio que age de forma ativa e proba não é aquele que se encontra no meio termo entre péssimo e ótimo, é o que ensina a boa doutrina:

"Embora tenha sido dito que o padrão de conduta deve tomar por referência o homem médio, tal fato não significa que se deve tomar por padrão aquele indivíduo que está no meio-termo entre o péssimo e ótimo, mas, sim, o homem medianamente diligente, sem excesso de escrúpulos, nem excesso de zelo." (FILHO, Alfredo Lamy; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Direito das Companhias**. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2017. P. 802).

24) Percebo que a avaliação do cumprimento do dever de diligência, em razão de sua abrangência, é extremamente complexa. Esta, entendo, foi a intenção do legislador. Fixar regras rígidas, sem avaliar o caso concreto, não resolveria o problema. Acrescento, ainda, que a fixação de tais regras rígidas poderia afastar o interesse de executivos na assunção dos cargos de administração, uma vez que, sem a devida segurança jurídica e de modo que poderiam responder objetivamente, não aceitariam correr o risco *per si*. De tal forma, foi preciso o legislador estabelecer, em última análise, o dever de diligência como um conceito jurídico indeterminado. Este é o entendimento da Alfredo Lamy e Bulhões Pedreira, responsáveis pela elaboração da Lei 6.404/1996:

"Bem administrar uma sociedade significa apreciar, em cada caso concreto, a conveniência de se tomar decisões em um sentido ou em outro, assim como adotar iniciativas oportunas e levar a cabo projetos, o que, a priori é difícil classificar como prudentes ou temerários. [...] Não se olvide que os administradores não respondem pelo êxito de sua gestão, mas tão apenas por terem adotado todas aquelas medidas que, no caso concreto, um comerciante metódico e um representante leal teriam adotado no planejamento e execução do negócio em questão." (FILHO, Alfredo Lamy; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Direito das Companhias**. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2017. P. 800).

25) Por assim ser, muito raramente um caso servirá como equiparação de outro para verificação do cumprimento do dever de diligência. O que se pode analisar, então, é um padrão de comportamentos adotados pelo administrador. Todavia, percebe-se que haver um caminho mais diligente, não implica dizer que o outro escolhido pelo administrador não é diligente. Isto, porque, não se deve fazer uma conclusão do dever de diligência a posteriori, mas, sim levando-se em consideração as circunstâncias do momento.

"Não existe, entretanto, uma única forma de atuar diligentemente, mas uma zona de comportamentos que podem ser considerados diligentes, o que significa, por outras palavras, que, para fins de verificar o cumprimento desse dever por parte dos administradores, não se deve indagar qual a conduta mais diligente, mas, sim, se houve falta de diligência no comportamento adotado. Naturalmente, a existência de uma conduta mais recomendável não significa que outra conduta não possa ser considerada diligente, notadamente quando se tem presente o conceito de tipo médio." (FILHO, Alfredo Lamy; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Direito das Companhias**. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2017. P. 802).

26) Atuar diligentemente não significa dizer que o administrador precisa ter olhos infalíveis de lince sobre a companhia, como anteriormente aludido. Espera-se dos administradores de companhias que estes restrinjam sua análise às informações que estejam razoavelmente ao seu alcance. Trata-se aqui do dever de informação, um outro dever que se desdobra do dever de diligência.

"Evidentemente, não se pode exigir que os administradores obtenham, quando da tomada de uma decisão, todas as informações a respeito das operações que serão implementadas, sob pena de a decisão ser adiada a ponto de a companhia não poder perder uma oportunidade de negócio. Assim, o conteúdo do dever de buscar informações imposto aos administradores deve ser limitado de modo que as informações exigidas sejam razoáveis e não excessivas."

*Dessa forma, na verificação do grau de esforço perpetrado pelo administrador visando à obtenção de informações, não se pode adotar parâmetros demasiadamente rigorosos. Em tal análise, ademais, devem ser levadas em consideração as circunstâncias concretas diante das quais se encontram os administradores e a própria companhia, no momento da adoção de uma determinada decisão." (EIZIRIK, Nelson; GAAL, Ariádna; PARENTE, Flávia; HENRIQUES, Marcus de Freitas. **Mercado de Capitais Regime Jurídico**. Editora Renovar, Rio de Janeiro: 2011.P. 431/432.)*

*"Dessa forma, não se exige dos administradores a supervisão de cada uma das atividades desenvolvidas pela companhia, mas o acompanhamento geral dos negócios sociais e de suas políticas ou procedimentos internos. A propósito, seria indesejável que os administradores adquirissem informações sobre todos os aspectos das atividades das companhias, uma vez que os benefícios poderiam ser inferiores ao custos incorridos". (EIZIRIK, Nelson. **A Lei das S/A Comentada - Vol. II**. Editora Quartier Latin, Rio de Janeiro: 2011. P. 356).*

27) Destaco, neste horizonte, quando um administrador não toma as decisões negociais diretamente, ele deve assegurar que a companhia detenha um sistema de controle interno capaz de assegurar uma razoável segurança de que os atos executados por seus subordinados serão praticados com probidade e a diligência esperada. Esperar que o administrador que implementou tal sistema deva ter acesso a todas as informações seria o mesmo que enrijecer o funcionamento da companhia. Por consequência lógica, caberá a este administrador que instituiu tais sistemas vigiar e se informar. Porém, mais uma vez reafirmo meu entendimento de que isso jamais pode significar que o administrador deverá examinar detalhadamente todas as operações que envolvem a sociedade. Veja-se:

"O dever de vigiar - ou monitorar, conforme a doutrina norte-americana - o desenvolvimento das atividades sociais não impõe a obrigação de examinar detalhadamente todas as operações da sociedade. A doutrina tem, a esse propósito, estabelecido que esse dever de vigilância seria sintético em oposição a um dever de vigilância analítico, no qual não se cuida de vigiar a atuação dos colegas e empregados da companhia, ato a ato, dia a dia, nem de todos singulares ou específicos.

*[...] 'O novo código abre um caminho para a questão discutida dispondo que, em qualquer caso, os administradores não investidos em cargos especiais têm um dever genérico de diligência sobre o andamento da gestão social: atribui-lhes uma responsabilidade por omissão quando não realizam eficazmente tal diligência. Naturalmente, já que ad impossilia nemo tentur, são obrigados a vigiar a gestão social na medida em que a organização técnica e a dimensão da empresa social o permitem'. (FILHO, Alfredo Lamy; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Direito das Companhias**. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2017. P.806.)*

28) Assim, como o dever de vigiar, elucidado também que o dever de se informar é igualmente de extrema importância. Por meio desta obrigação, espera-se que o administrador tente obter informações adequadas para se avaliar os riscos do negócio, as vantagens e desvantagens que a decisão a ser tomada envolve. Entendo, assim, que o risco negocial é elemento idiossincrático para o sucesso empresarial de modo que o administrador precise tomar certas decisões em um período não muito longo, para que não perca a oportunidade do negócio. Portanto, o eventual insucesso advindo de tal decisão não pode trazer *per si* responsabilidade aos administradores das companhias, embora possa trazer reprovação social.

29) Chamo a atenção, diante disso, que o dever de diligência, e os demais deveres que deste se desdobram, são obrigações de meio e não uma obrigação de fim. Quer isto dizer, então, que não se espera que tal sistema seja certamente eficaz, mas que, ao menos, o administrador tenha empregado todos os seus esforços para implementá-lo. Logo:

"Justamente em razão desse conceito de obrigação de meio, e não de resultado, é que surgiu a remansosa construção legal, doutrinária e jurisprudencial, segunda a qual o conteúdo das decisões dos administradores, em princípio, não é sindicável, nem sujeito ao juízo de conveniência e oportunidade. A avaliação deve restringir-se à verificação de que o comportamento se conforma com o padrão de diligência previsto na lei". (FILHO, Alfredo Lamy; PEDREIRA, José Luiz Bulhões.

30) Por conta disso, recorro que tanto a lei, quanto à doutrina trouxeram mecanismos para excluir a culpabilidade do administrador quando este, ao exercer sua função, adotou medidas diligentes, porém, mesmo diante deste cenário, acabou falhando. Trata-se da doutrina estrangeira, incorporada ao nosso ordenamento jurídico, e denominada Business Judgment Rule.

31) Em sua defesa administrativa, o ora recorrido se valeu de tal instituto com objetivo de demonstrar que toda sua conduta, enquanto diretor superintendente da Telemig, foi pautada na diligência e que sempre buscou se informar e vigiar sobre os setores de sua competência, inclusive, constituindo formas de controles que seriam eficientes. Não obstante, importante esclarecer que o Diretor Relator da CVM ao proferir a decisão *a quo* entendeu que não seria possível a aplicação do aludido instituto, pois:

"[...] consolidou-se nos Estados Unidos o entendimento de que o conteúdo do dever de diligência possui duas naturezas distintas: uma de cunho negocial, sujeita ao teste da business judgment rule; e outra de natureza fiscalizatória, sujeita a uma análise de razoabilidade e de adequação. Isto significa que, mesmo no sistema norte-americano, e por diversas razões, o cumprimento do dever de constituir controles internos adequados e eficientes não se confunde com a tomada de decisão protegida pela business judgment rule". (Fl. 09/10 da decisão CVM).

32) A não aplicação da Business Judgment Rule no caso, não quer dizer, a meu ver, que o recorrido não tenha agido de forma diligente. Entendo que sim, somente decisões negociais podem ser protegidas por este instituto, de forma que, diante de um caso como este, em que não houve uma decisão negocial propriamente dita, devem ser alterados os parâmetros segundo os quais os julgadores precisam se pautar para avaliar se os deveres fiduciários impostos por força de lei a todos os administradores foram ou não cumpridos, já que se trata de uma obrigação de meio, e não de resultado.

33) Neste diapasão, não basta aqui ser verificado somente o descumprimento, ou não, do dever de diligência. Entendo ser elemento essencial para um processo administrativo sancionador a presença do nexo causal, isto é, o elo que liga o ilícito praticado e a conduta do agente. Já é pacificado em nossos tribunais que só pode ser punido aquele que cometeu o ilícito:

"A mera invocação da condição de diretor ou administrador de instituição financeira, sem a correspondente e objetiva descrição de determinado comportamento típico que o vincule, concretamente, à prática criminosa, não constitui fator suficientemente apto a legitimar a formulação de acusação estatal ou a autorizar a prolação de decreto judicial condenatório. A circunstância objetiva de alguém meramente exercer cargo de direção ou de administração em instituição financeira não se revela suficiente, por si só, para autorizar qualquer presunção de culpa. [...]"

Não existe, no ordenamento positivo brasileiro, ainda que se trate de práticas configuradoras de macrodelinquência ou caracterizadoras de delinquência econômica, a possibilidade constitucional de incidência da responsabilidade penal objetiva." (STF. HC 88.875/AM. Rel. Ministro Celso de Mello. 07/12/2010).

34) Logo, o primeiro fato que deve ser sobrelevado para análise do cumprimento do dever de diligência é o período em que o Sr. Ricardo Sacramento permaneceu no cargo de diretor superintendente, isto é, 2003. Não consta nos autos quando efetivamente o recorrido saiu do cargo, porém, através de consultas aos IAN é possível constatar que em 30.12.2003, houve a eleição do novo diretor presidente / superintendente, Sr. Ricardo Grau.

35) Há termos de declarações de pessoas ligadas à Telemig, inclusive do próprio Sr. Ricardo Sacramento, em que atestam que este último ficou no cargo até 31.07.2003. Deste modo, entendo que a responsabilização por eventual prática de ilícito por parte do ora recorrido deve estar limitada ao período de seu mandato, momento este que seria capaz de verificar os sistemas de controle interno da companhia, corrigir eventuais falhas e adotar medidas adicionais que se faziam necessárias.

36) Saliento que o estatuto acostado aos autos entre as fls. 17.351 - 17.362 e vigente à época, cuja disposição da cláusula da diretoria previa tão somente um diretor superintendente. Portanto, a responsabilidade seria exclusiva do recorrido:

"Art. 28 - A Diretoria é composta de um Presidente, um Diretor Superintendente e 2 (dois) Diretores assim titulados:

a) Diretor Financeiro; e

b) Diretor Técnico." (Fl. 17356).

37) Diferentemente do que é opinado pela Procuradoria, entendo que a análise da falha do sistema de controle - isto é, a incapacidade de servir como efetivo indutor para que a contratação dos serviços de marketing fosse realizada de forma diligente e leal - deve ser relacionada, assim como fundamentou precisamente o Diretor Relator à nota 30.877, uma vez que não existem provas que possam evidenciar claramente o nexo causal entre a conduta do recorrido e as demais falhas apontadas.

38) Não é possível precisar se seria razoável ao recorrido ter informação de eventual irregularidade, pois, nenhuma *"red flag"* era aparente no período em que esteve no cargo. Veja-se que o relatório aduzido pela Procuradoria, que teria demonstrado algumas irregularidades, é datado de 2007, ou seja, realizado 4 anos após a saída do Sr. Ricardo Sacramento do cargo de diretor superintendente. Assim, não se pode aqui olhar para o retrovisor do passado com olhos do futuro - sempre visão em retrospecto; se à época não foi levantada qualquer suspeita, é temerário acusar o recorrido de que ele tenha quebrado seu dever de fidúcia.

39) O mesmo vale para as demais notas fiscais levantadas, bem como pagamento antecipado para as agências de publicidade. Não enxergo, ao compulsar os diversos volumes dos autos, evidência capaz de ligar qualquer ação ou omissão do Sr. Sacramento à falha do sistema de controle. Caso existisse qualquer irregularidade, repito, ele só poderia tomar medida se alguma *red flag* estivesse aparente, o que não ocorreu.

40) Há nos autos, inclusive, relatório de auditoria estratégica elaborado de forma independente, em inglês, atestando que os controles internos da companhia eram eficientes para o ano de 2003, *in verbis*:

"We evaluate the Company's internal control as effective. Among other considerations, we believe management make reasonable efforts to increase awareness of the importance of internal controls ." (Fl. 13.862).

41) Quanto à nota 30.887 a qual o Diretor Relator entendeu que havia irregularidade, é imperativo fazer a seguinte análise. Trata-se de nota em que ocorreu o pagamento antecipado por um serviço, desrespeitando o sistema de alçada para aprovação. A acusação demonstrou que o lançamento desta foi feito por uma estagiária e seguiu diretamente para aprovação do diretor de marketing - Erik Cordeiro - sem passar pelo gerente de marketing, nem por nenhuma coordenadoria, como era de se esperar. Apesar da referida ter sido emitida em 31.07.2003, o lançamento no sistema se deu tão somente em 14.08.2003, portanto, quase duas semanas após a saída do Sr. Ricardo Sacramento da diretoria da Telemig. Logo, não é possível falar que qualquer irregularidade a tal nota é em razão do recorrido, do contrário estar-se-ia imputando culpa ou dolo indevidamente.

42) Ainda, utilizando-se das palavras do Diretor Relator "o relatório de auditoria (fls. 1261/1263) apontou que, depois de realizar 'testes que consistiram na validação dos processos de cotação, contratação, registros contábeis/fiscais e aprovação dos pagamentos para 25 notas fiscais selecionadas', não constatou nenhum problema relevante". (fls. 12 da Decisão CVM).

43) O recorrido aduziu que a referida flexibilização se deu em razão da urgência da contratação do serviço que envolvia a divulgação aos consumidores de novas regras estabelecidas pela Anatel. Caso a referida contratação não fosse feita naquele regime de urgência, a companhia poderia sofrer sanções por parte do órgão regulador.

44) Desde já, entendo que a referida decisão não merece ser protegida, como já mencionei, pela *business judgment rule*, por não ser uma decisão negocial. Entendo, também, que fica lúcida a falha no sistema de controle interno da Telemig, pois, não houve o respeito ao sistema de controle, *"ignorou-se não só a necessidade de um analista verificar a regularidade da nota e o cumprimento dos serviços, como também*

o sistema escalonado de alçadas", como bem colocado pelo Diretor Relator.

45) Porém, meu entendimento é que tal falha não é capaz de colocar em cheque todo o sistema de controle que a Telemig detinha na época em que o Sr. Ricardo Sacramento era diretor. Esta falha não pode ser caracterizada como extremamente relevante para que ele seja penalizado. Concordo na íntegra que:

"[...] imputar responsabilidade ao acusado, neste caso, seria temerário. Os elementos constantes dos autos não parecem suficientes para indicar que o acusado descumpriu com o seu dever de diligência no que concerne a constituição de controles internos adequados no departamento de marketing da Telemig" (Fl. 12 da Decisão CVM).

46) A imputação de qualquer penalidade, como bem colocou o Diretor Relator da CVM, ao julgar na instância *a quo*, pode ser temerária, diante da ausência de nexos causal, provas ou qualquer elemento que evidencie a culpabilidade do recorrido.

47) Entendo que o parecer da procuradoria elucidou fatos de corrupção que de fato podem ter ocorrido naquela Companhia, mas, repita-se, não é possível concluir que tais fatos foram cometidos pelo recorrido. Não há qualquer elemento capaz de demonstrar a culpabilidade deste, entendendo, assim, que qualquer condenação do recorrido poderá caracterizar violação a princípios básicos do Direito Administrativo e, eventualmente, Direitos Fundamentais consagrados no Texto Constitucional.

48) É este o entendimento majoritário da doutrina pátria, cujo expoente se encontra transcrito nos ensinamentos de Lamy Filho e Bulhões Pedreira:

"Naturalmente, para fins de responsabilização, será necessário comprovar o nexo causal que liga a omissão no dever de vigilância ao ilícito praticado pelo outro administrador ou funcionário da companhia". (FILHO, Alfredo Lamy; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **Direito das Companhias**. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2017. P 807).

49) Sendo assim, resta prejudicada a comprovação de irregularidade praticada pelo Sr. Ricardo Sacramento capaz de demonstrar a maculação do dever de diligência esperado de todo administrador previsto no artigo 153 da LSA.

50) Em face do exposto, VOTO pelo conhecimento, mas desprovimento do recurso de ofício, mantendo-se a decisão *a quo* em sua íntegra.

É o voto.

Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, Conselheiro(a) Relator(a)**, em 22/03/2018, às 16:49, 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 **0152034** e o código CRC **1148C3B3**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RECORRIDOS: RICARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA SACRAMENTO

RELATOR: Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo

EMENTA: RECURSO DE OFÍCIO. TELEMIG. Irregularidades em pagamentos na área de Marketing. Cumprimento do dever de diligência do administrador. Comprovada a culpabilidade do recorrido. Recurso de Ofício provido.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

1. Trata-se de processo administrativo sancionador instaurado pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM com vistas à apuração de responsabilidade de Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento, na qualidade de diretor da Telemig Celular S.A. ("Telemig" ou "Companhia"), pelo descumprimento do art. 153 da Lei n.º 6.404, de 15.12.1976 ("LSA").

2. A respeito da materialidade das irregularidades, entendo que o Parecer PGFN/CAF/CRSFN/nº 93/2017, de 07/11/2017, de autoria do Procurador da Fazenda Nacional o Dr. André Alvim de Paula Rizzo, esclarece com muita propriedade que o processo administrativo sancionador traz vasto conjunto de elementos que comprovam as irregularidades. Para maior clareza, transcrevo trechos do citado documento, resumidamente:

15 (IV-1) Salientando desde logo que este processo abarca o período de 2000 a 2005, o primeiro elemento probatório a ser considerado diz respeito ao Quadro 1 (fl.17.463), no qual são relacionados os Diretores Estatutários no Período de 2000 a 2005. Dentre os vários administradores de ambas a Companhias, consta o nome de RICARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA SACRAMENTO, que a teor das informações extraídas dos Relatórios de Informações Anuais - IAN foi Diretor Superintendente (IAN 2001) e Diretor Presidente/Superintendente (IAN de 2004). Ademais, a cópia da carteira de trabalho do Recorrido, juntada aos autos a seu pedido, comprova que ele esteve ininterruptamente vinculado à Companhia entre 1999 e julho de 2003.

16 (IV-2) O segundo elemento probatório importante para o correto entendimento do caso foi a constatação pela Autarquia, Relatório de Inspeção CVM/SFI/GFE-2/Nº 013/06 (fls. OS/28), de que apesar dos manuais de compras das inspecionadas estabelecerem que, nas compras via contratos, deveriam ser realizadas, no mínimo, 3 (três) cotações, a Telemig Celular S.A. e a Amazônia Celular S.A. não apresentaram documentos evidenciando a adoção desse procedimento nas contratações de serviços de propaganda e publicidade, o que demonstraria a falta de compromisso e a negligência em relação ao estabelecido em seus próprios manuais de procedimentos.

17 Restou ainda consignado pela Comissão que foi solicitado à TELEMIG os níveis de alçada para as operações e que a resposta foi negativa. Lê-se na nota de rodapé nº 5, ainda na fl. 17.469, o seguinte registro: " Cabe ressaltar que a Telemig Celular não foi capaz de fornecer um documento que especificasse os níveis de alçada, como se depreende de sua resposta ao referido ofício, reproduzida a seguir: "(...) não encontramos em nossos arquivos um documento específico que discrimine as alçadas de aprovação de despesas. Quando da definição de novas alçadas e/ou substituição de novos aprovadores, as informações anteriores constantes do sistema ORACLE são apagadas, não gerando históricos relativos aos dados anteriores, o que inviabiliza, assim, a manutenção de um banco de dados que demonstre a correspondências de esferas de aprovação e aprovadores em diferentes períodos (...)"

18 A Acusação prosseguiu demonstrando que a inserção das notas fiscais no sistema ORACLE não seguia padrão algum de controle e as tais notas nem mesmo constavam das "planilhas de aprovação" que a Companhia costumava gerar, não obstante o somatório das 8 (oito) notas fiscais sem suporte perfazer o elevado montante de dois milhões e meio de reais.

19 (IV-3) O terceiro elemento probatório importante foi a conclusão do Relatório de Inspeção CVM/SFI/GFE-1/Nº 003/2008, o qual constatou ter havido pagamentos de contratos de publicidade sem a devida justificativa econômica, conforme descrito no item 39 da acusação:

"39. Isto posto, foram selecionadas aleatoriamente 6 (seis) notas fiscais daquela relação para exame, das quais a companhia não apresentou em 4 (quatro) outros documentos-suporte além das notas fiscais emitidas pela DNA4. Ressalte-se que as notas fiscais, que têm documentos-suporte detalhados, apresentam valores de R\$ 20.864,12 (nº 31359) e R\$ 41.328,00 (31486), enquanto as que não possuem outros documentos-suporte mostram valores muito mais elevados: R\$ 475.846,36 (nº 29463), R\$ 367.607,29 (nº 29617), R\$ 352.941,17 (nº30877), R\$ 268.772,30 (nº 31072) (fls. 15.231 a 15.236)." (negritei)

20 Mais adiante, a própria Comissão detectou outras 4 (quatro) notas fiscais emitidas pela Companhia sem a correspondente documentação de suporte, conforme descrito no Quadro 7 da Acusação (fl. 17.469).

21 (IV-4) O quarto elemento probatório revelador da materialidade das infrações administrativas foi o pagamento, pela TELEMIG, da nota fiscal nº 30.877 emitida pela DNA, nota essa vinculada à nota fiscal de nº0001208, expedida pela empresa Pró Ativa. Contudo, conforme confessado por Valter Eustáquio Cruz Gonçalves, diretor da Pró Ativa, tal nota fiscal não correspondia à prestação de qualquer serviço à Companhia e tampouco foi recebida pela Pró Ativa. Tudo isso agravado pela conduta da TELEMIG de "antecipar o pagamento" dos serviços, prática inusual na Companhia. O modus operandi do MENSALÃO estava evidente dentro da TELEMIG.

22 (IV-5) O quinto elemento probatório eloquente foi a apuração pela ICTS (fls. 17.107 até 17.253 - vol. 84), empresa contratada pela Companhia para identificar riscos associados aos pagamentos efetuados pela TELEMIG CELULAR e pela AMAZÔNIA CELULAR às agências DNA Propaganda, SMP&B Comunicação e Multiaction Entretenimento, no período compreendido entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005, por meio da análise das notas fiscais pagas às agências referidas e às empresas subcontratadas.

23 As conclusões desse trabalho também são fundamentais para a formação de um juízo de valor sobre a forma como eram conduzidos os negócios dentro da Companhia:

"Do total de 3.030 notas fiscais das agências levantadas para o período de janeiro de 2003 a dezembro de 2005, 15% das notas em quantidade, ou 407 notas fiscais, não foram identificadas fisicamente entre as notas físicas disponibilizadas pelo departamento financeiro. Em valor, a representatividade é de 1%, ou seja, R\$ 1,03 milhão do total de R\$ 88 milhões pagos no período mencionado. As notas fiscais físicas são o suporte para os pagamentos registrados no sistema SIG/Oracle da Companhia. (...)

Foi identificado um único pagamento na modalidade de adiantamento realizado para a agência SMP&B no valor de R\$ 870 mil, em julho de 2004, indicado e aprovado pelo então presidente da companhia. O trabalho sugerido pelo então presidente João Cox referia-se à realização de um Diagnóstico de Mídia de MG, o qual seria útil na eventual substituição de agência de publicidade da companhia. No momento da realização do trabalho, a agência DNA não estava atendendo à companhia com a qualidade desejada e, se fosse necessário buscar outra agência, seria necessário partir para contratações fora de Belo Horizonte e abranger agências de São Paulo e Rio de Janeiro, a referido diagnóstico foi visto à época pela área de Marketing como um "seguro" para garantir a continuidade dos trabalhos na eventual troca de agência de publicidade.
(...)

1. Do total de notas fiscais de agência verificadas, somente 108 notas (9,5% da quantidade analisada), os quais equivalem a R\$ 3,6 milhões (6,9% do valor analisado) apresentara comprovação de serviço anexada à nota fiscal da agência.

Eventualmente, as comprovações de serviços que não estejam anexadas às notas fiscais podem estar em poder das áreas usuárias das agências na Companhia. Para tanto, foi

realizada uma amostragem de 22 notas fiscais para solicitação das comprovações de serviços à área de Comunicação.

Das 22 notas fiscais solicitadas, foram apresentadas 15 comprovações de ou 68% da solicitação, 10 serviços filmes de veiculação em televisão (subcontratados: produtoras e emissoras de TV) e 1 modelo de banner de veiculação em ônibus para impressão (subcontratado: agência). Para as 7 comprovações não apresentadas pela área de Comunicação foram dadas as seguintes justificativas:

(. ..)

2. Entre todas as notas fiscais verificadas, 320 notas (28% da quantidade de notas fiscais de agência analisadas), que representam R\$ 21,1 milhões (40,3% do valor analisado) apresentam valores de comissão sobre o serviço prestado acima do percentual definido em contrato. O valor excedente pago em comissão corresponde a R\$ 1,17 milhão (R\$ 928 mil para SMP&B e R\$ 242 mil para DNA).

(..)

3. 18 notas fiscais de agência (1,6% da quantidade analisada), as quais correspondem a R\$ 2,2 milhões (4,2% do valor analisado), não correspondem ao documento original, mas sim uma cópia de nota fiscal.

Entretanto, não foi identificada nenhuma duplicidade de pagamento, ou seja, mais de um pagamento para uma única nota fiscal.

4. Foram verificadas 117 notas fiscais (10,3% da quantidade de notas fiscais de agência analisadas) sem aprovação física ou com aprovador não identificado, que equivalem a R\$ 7,8 milhões (15,0% do valor analisado).

Entretanto, as aprovações para pagamentos de notas fiscais são realizadas no sistema de pagamentos STG/Oracle da companhia, bem como segue as alçadas de aprovação definidas em sistema, de acordo com o valor a ser pago. A ausência de registro de aprovação física indica, exclusivamente, a falta de organização no recebimento físico de notas fiscais.

5. Do total de notas fiscais analisadas das agências, 115 notas (10,1% da quantidade analisada), que representam R\$ 24,8 milhões (47,4% do valor analisado), apresentaram divergência entre o valor da nota fiscal de agência e o valor consolidado no borderô das notas fiscais das respectivas empresas subcontratadas.

O borderô das notas fiscais das empresas subcontratadas, que suporta a nota fiscal da agência, não possui nenhum valor contábil ou fiscal; porém, é o instrumento utilizado pela área de Marketing para aprovar a nota fiscal da agência. Portanto, haveria a possibilidade de aprovar uma nota fiscal de agência sem a presença física de todas as notas fiscais das subcontratadas anexadas; porém, no momento da realização da análise, não foi identificada ausência de nota fiscal de suporte.

Essa constatação aponta principalmente uma desorganização principalmente no processo de arquivamento de notas fiscais.

(...)

12. 37 notas fiscais de empresas subcontratadas (0,6% da quantidade analisada), ou R\$ 418 mil (1% do valor total analisado) não apresentaram vínculo à nota fiscal de agência a que estavam anexadas fisicamente, verificando-se desorganização nos pagamentos realizados às agências. Estas 37 notas fiscais foram identificadas vinculadas a outras notas das agências.

13. Das 62 empresas subcontratadas selecionados para análise detalhada, foram verificadas 2 (duas) empresas com pontos de atenção, quais sejam

- Future Comunicação Ltda: serviço prestado versus natureza da empresa -embora o serviço prestado pela empresa, referente à cópia, esteja coerente com o seu registro do ramo de atividade (reprodução de vídeo em qualquer suporte), o histórico de suas atividades (cursos técnicos em vídeo para treinamento do setor automotivo) não se enquadra nas necessidades da Companhia. Os pagamentos realizados à subcontratada, no período analisado, somam R\$ 408.135,40 (12ª no ranking de representatividade dos pagamentos às subcontratadas).

(...)

14. Na análise comparativa de informações sobre a Companhia presentes no relatório da CPMI dos Correios versus informações internas da Companhia foi possível verificar os seguintes pontos relevantes:

- Diferença entre valores declarados de pagamentos às agências, sendo o valor pago registrado no sistema SIG/Oracle da Companhia superior em R\$ 3,34 milhões ao valor registrado no relatório da CPMI;

24 (IV-6) O sexto elemento probatório relevante para a PGFN foi o registro, pela Comissão de Inquérito, de que os relatórios elaborados pela auditoria interna de ambas as Companhias não estavam todos disponíveis porque "seus departamentos ainda vinham sendo estruturados e estavam passando por diversas mudanças e adaptações". Os poucos relatórios disponibilizados (2001, 2003 e 2005) não evidenciavam "nenhum evento, teste ou procedimento de auditoria realizado na conta de despesa como propaganda e publicidade pela auditoria interna da companhia." Tais apontamentos reforçam sobremaneira a evidência de falta de controle dentro das Companhias ou, talvez ainda pior, obstrução aos trabalhos da Comissão de Investigação da CVM. Seja lá o que for, é gravíssimo.

25 (IV-7) O sétimo elemento probatório a ser destacado neste tópico é relativo aos depoimentos pessoais. Conforme se vê às fls. 17.442/3, o Recorrido admite não ter tomado qualquer cuidado na gestão das despesas com publicidade e propaganda "até porque, na qualidade de Diretor-Superintendente, sua atuação focava o cumprimento ou o descumprimento por parte dos diretores a ele subordinados do orçamento aprovado pelo Conselho de Administração da Telemig" e que, nas operações sob a sua alçada, isso ocorria "sistemicamente, sem nenhum manuseio de papel".

26 O depoimento de ERIK CORDEIRO incrementa as seguintes evidências:

"(...)

que o relacionamento com a empresa de publicidade DNA iniciou-se em 1998 no período da gestão técnica da TIW, tendo contado com a participação de um funcionário especialista em comunicação desta última na licitação efetuada para a escolha da DNA para prestar serviços de propaganda e marketing; (...)

que o depoente acredita que a renovação desse contrato tenha sido bianual, mas que não pode precisar por não estar diretamente ligado a essa renovação no período compreendido entre 1999 e junho de 2002; (...)

que entre julho de 2002 e maio a agosto de 2003, ao que se recorda, o depoente reportava-se ao diretor-superintendente, Ricardo Sacramento, e este ao diretor-presidente; (...)

que havia uma alçada preestabelecida mas que o depoente desconhece quem a determinava, bem como não se recorda qual o valor estabelecido para o seu cargo; (...)"

27 Também merece registro o depoimento do ex-presidente, JOÃO COX NETO, de que passou a ser o responsável direto pela área de publicidade da Companhia após a saída de RICARDO SACRAMENTO. Ou seja, todas as múltiplas falhas identificadas pela IFCS no período de 2003 a 2005 ocorreram sob sua complacente supervisão direta da área.

28 (IV-8) Como oitavo elemento probatório irrefutável trazemos as informações contidas no já citado Relatório de Inspeção CVM/SFI/GFE-2/Nº 013/06 (fls. 05128) acerca das constatações feitas pelas auditorias independentes:

"28. No entanto, constatou-se pelas auditorias realizadas nos exercícios de 2000, 2002 e 2003, que a Ernst & Young descumpriu o inciso II do art. 25 da Instrução CVM nº 308/99, uma vez que não elaborou relatório específico para a Telemig Celular S.A conforme previsto na citada norma, mas forneceu um único relatório para Telemig Celular Participações S.A, no qual constavam as falhas de controle interno observadas na auditoria de todas as sociedades do grupo Telemig, conjuntamente (fls 1409 a 1429 e 1444 a 1483).

29. Pode-se observar que a Pricewaterhousecoopers também descumpriu o inciso II do art. 25 da Instrução CVM Nº 308/99, quando da realização da auditoria do exercício de 2004, uma vez que também não elaborou relatório específico para a Telemig Celular S.A, conforme previsão normativa, mas forneceu um único relatório para Telemig Celular S.A- Telemig Celular Participações S.A, Amazônia Celular S.A e Tele Norte Celular Participações S.A, no

qual constavam as falhas de controle interno observadas na auditoria de todas as sociedades do grupo da Telemig Celular, conjuntamente (fls 1484 a 1516).

30. Com base nos relatórios emitidos pela Ernst & Young, entregues pela inspecionada, constatamos também que nenhum destes relatórios fazia referência específica às contas contábeis relacionadas às despesas de propaganda e publicidade ou aos pagamentos efetuados à SMP&B e à DNA. Por outro lado, nos exercícios de 2000 e 2001, foram detectadas falhas relativas aos controles internos de contas a pagar, as quais serão detalhados no próximo item deste Relatório.

*31. As falhas apontadas pela Ernst & Young foram referentes à "ausência de conciliação da conta fornecedores", bem como, à ausência de controles eficientes para "registro de notas fiscais no SIG - Sistema Integrado de Gestão", permitindo, assim, que alguma nota fiscal de fornecedor não seja registrada no SIG. Também foi destacado pelo auditor independente da companhia a "possibilidade de cancelamento e alterações das notas fiscais" na tesouraria, podendo esse setor, por exemplo, alterar o valor registrado no sistema, o que poderia acarretar perdas para a companhia e até possibilitar a ocorrência de fraudes (fls. 1415, 1433 e 1435).
(...)"*

29 Como se vê, as auditorias externas detectaram uma série de falhas gravíssimas nos ciclos de compras e nos ciclos de pagamentos, que conforme explicitamente alertado, poderiam acarretar perdas para a companhia e até possibilitar a ocorrência de fraudes.

30 Assim, no que tange às provas, afirma-se que o seu conjunto demonstra, à saciedade, a materialidade das violações legais perpetradas nas Companhias, cabendo registrar que essas provas foram validamente produzidas.

3. Quanto à responsabilização, observo que o item 113 do Relatório da Comissão de Inquérito é esclarecedor:

113. Em seu depoimento, Erik Cordeiro apenas informou que se reportava ao Diretor Superintendente, Ricardo Sacramento, até a data de 31.07.03, sendo que após esta passou a se reportar diretamente ao Diretor Presidente, João Cox. Ricardo Sacramento ratificou esta informação em seu depoimento de fls. 17.442 e 17443.

4. Observo que há outros documentos que confirmam a responsabilidade do Sr. Ricardo Sacramento até meados de 2003 e que a data de 31/07/2003 engloba 7 das 8 notas fiscais sem comprovação citadas nos Quadros 6 e 7 do Relatório da Comissão de Inquérito.

5. Além disso, destaco que Relatórios de Inspeção e da Comissão de Inquérito indicam falhas:

- a) na contratação da empresa prestadora de serviços, pois não foram encontradas cotações de, no mínimo 3 empresas, como descrito no item 3 do MEMO/SEP/GEA-4/nº 096/06 (fl. 2);
- b) no registro contábil das operações, pois o lançamento deve ser efetuado frente a comprovantes que não eram apresentados;
- c) na área de pagamentos, pois, da mesma forma, foram verificadas várias situações de pagamentos sem comprovação do serviço prestado;
- d) na área de controles e de auditoria interna, pois ficaram evidenciadas as situações falhas na estruturação no departamento de auditoria interna, como relatado nos itens 16, 17 e 18 do MEMO/SEP/GEA-4/nº 096/06 (fl. 11);
- e) na auditoria independente, conforme deficiências relatadas nos itens 25 a 29 do MEMO/SEP/GEA-4/nº 096/06 (fls. 13/14).

6. Portanto, como pode ser observado no item anterior, as irregularidades indicam a responsabilidade de gestores de alto escalão da Telemig, inclusive do Diretor Superintendente.

7. Também vale transcrever os seguintes trechos do Parecer PGFN:

42 Neste ponto somos obrigados a divergir frontalmente [da Decisão absolutória da CVM]. Talvez não seja realmente apropriado se falar em "DESCONTROLE SOBRE OS CONTROLES" porque, na verdade, em ambas as Companhias não havia CONTROLE algum, muito menos CONTROLE DO CONTROLE. Onde, propositalmente, não há CONTROLE, nem CONTROLE DO CONTROLE, não

haverá jamais um DESCONTROLE DO CONTROLE.

43 No tópico das Provas, tivemos a oportunidade de ressaltar oito diferentes elementos probatórios do caótico controle interno da companhia e do efetivo descumprimento do dever de cuidado para com o patrimônio da companhia, que ora vamos repetir, sem preocupação de causar enfado:

43.1) Não havia nas Companhias respeito ao Manual de Compras, sendo certo que as agências de publicidade do Sr. MARCOS VALÉRIO tiveram os contratos renovados sucessivamente sem a realização de cotação de mercado;

43.2) Não havia nas Companhias documento que especificasse os Níveis de Alçada para aprovação das despesas, restando demonstrado que a inserção das notas fiscais no sistema ORACLE não seguia padrão algum de controle e as tais notas nem mesmo constavam das "planilhas de aprovação" que a Companhia dizia gerar (oito notas fiscais indicadas pela CVM);

43.3) Houve nas Companhias o pagamento de contratos de publicidade sem a devida justificativa econômica, em valores superiores a dois milhões e meio de reais;

43.4) Houve o pagamento da nota fiscal nº 30.877 emitida pela DNA, nota essa vinculada à nota fiscal de nº 001208, expedida pela empresa Pró Ativa, que, conforme confessado por Valter Eustáquio Cruz Gonçalves, diretor da Pró Ativa, tal nota fiscal não correspondia à prestação de qualquer serviço à Companhia e tampouco foi recebida pela Pró Ativa;

43.5) Conforme apuração pela ICTS (fls. 17.107 até 17.253, vol. 84), (i) 90,5% das notas fiscais apresentaram algum tipo de fragilidade (da mais simples falha de anotação até o mais grave dos problemas - inexistência de comprovação da prestação do serviço), (ii) houve a gravíssima antecipação de pagamento à SMP&B, empresa de MARCOS VALÉRIO, para elaboração de estudo visando a substituição da DNA, outra empresa de MARCOS VALÉRIO, para a prestação de serviços de publicidade; (iii) havia rotineiro pagamento de comissão acima do percentual contratado, sem qualquer explicação pelas Companhias; dentre outras atrocidades;

43.6) Conforme verificado nos relatórios elaborados pela auditoria interna de ambas as Companhias, não havia nas Companhias "nenhum evento, teste ou procedimento de auditoria realizado na conta de despesa como propaganda e publicidade pela auditoria interna da companhia."

43.7) Colhe-se no depoimento pessoal do Recorrido a admissão de não ter tomado qualquer cuidado na gestão das despesas com publicidade e propaganda "até porque, na qualidade de Diretor-Superintendente, sua atuação focava o cumprimento ou o descumprimento por parte dos diretores a ele subordinados do orçamento aprovado pelo Conselho de Administração da Telemig", e a mesma negligência é identificada no depoimento de ERIK CORDEIRO, diretor de marketing diretamente subordinado ao Recorrido;

43.8) As auditorias independentes anotaram "ausência de conciliação da conta fornecedores", bem como, à ausência de controles eficientes para "registro de notas fiscais no SIG - Sistema Integrado de Gestão", permitindo, assim, que alguma nota fiscal de fornecedor não seja registrada no SIG. Também foi destacado pelo auditor independente da companhia a "possibilidade de cancelamento e alterações das notas fiscais" na tesouraria, podendo esse setor, por exemplo, alterar o valor registrado no sistema, o que poderia acarretar perdas para a companhia e até possibilitar a ocorrência de fraudes (Fls. 1.475/6; 1.494/5).

44 Resta incontestável que a direção das Companhias deliberadamente negligenciou o estabelecimento e o cumprimento de rotinas rígidas para contratações e aprovações de despesas, que eram inseridas por estagiários e auxiliares administrativos nos sistemas de pagamentos, com inúmeras e perceptíveis fragilidades de segurança, alimentado conscientemente o VALERIODUTO criado em sua área de publicidade.

45 A decisão recorrida minimizou todas as gravíssimas falhas sistêmicas detectadas e reduziu tudo a singelo descuido de apontamento relativo a uma única nota fiscal, como se vê no trecho abaixo transcrito:

"40. Como destaquei até o presente momento, esta falha diz respeito exclusivamente ao

procedimento relativo à nota fiscal nº 30.877, não havendo, nos autos, referência a nenhum outro caso em que se tenha verificado um desprezo semelhante pelo procedimento/sistema aplicável ao setor de marketing da Telemig."

41. É bem verdade que alguns dos elementos constantes dos autos podem dar a impressão de que é possível que outros casos desse tipo existissem, mas a comissão de inquérito, ao realizar esta busca, só teria identificado problemas com outras sete notas fiscais, sendo que esses outros problemas identificados não me parecem equiparáveis ao da nota nº 30.877 - resumem-se à inexistência de documentos a comprovar a realização dos serviços contratados, a disparidades entre as informações das notas e as constantes de uma planilha de notas fiscais do setor de marketing da Telemig e à inexistência de registro, na referida planilha, de algumas notas fiscais emitidas pela DNA.

42. E digo que se trata de problemas menores porque, diferentemente do que se deduz do procedimento aplicável à nota n.º 30.877, dos problemas relacionados a essas outras notas não me parece possível inferir que o procedimento/sistema estabelecido poderia ser totalmente desrespeitado. Ao contrário, parecem, muito mais, com problemas pontuais que, por melhor que seja o procedimento/sistema, sempre podem ocorrer.

46 Como assim falha "exclusivamente" relacionada ao procedimento da nota fiscal nº 30.877 ????
Recapitulado:

a) Foram 8 (oito) notas fiscais sem documentação de suporte, em valor superior a R\$ 2.5 milhões, detectadas em amostragem extremamente superficial realizada pela CVM!!!!

b) Foram CENTENAS e CENTENAS de falhas encontradas pela ICTS!!!! Quatrocentos e sete (407) notas fiscais não foram identificadas fisicamente entre as notas físicas disponibilizadas pelo departamento financeiro. Trezentas e vinte (320) notas fiscais apresentam valores de comissão sobre o serviço prestado acima do percentual definido em contrato, correspondendo o valor excedente pago em comissão a R\$ 1,17 milhão (R\$ 928 mil para SMP&B e R\$ 242 mil para DNA). Cento e dezessete (117) notas fiscais sem aprovação física ou com aprovador não identificado, que equivalem a R\$ 7,8 milhões. Na análise comparativa de informações sobre a Companhia presentes no relatório da CPMI dos Correios versus informações internas da Companhia foi verificada diferença entre os valores declarados de pagamentos às agências, sendo o valor pago registrado no sistema SIG/Oracle da Companhia superior em R\$ 3,34 milhões ao valor registrado no relatório da CPMI.

c) Foram pagos, antecipadamente, R\$ 870 mil para a agência SMP&B, em julho de 2004, para supostamente realizar um trabalho de Diagnóstico de Mídia de MG, o qual seria útil na eventual substituição de agência de publicidade da companhia. No momento da realização do trabalho, a agência DNA não estaria atendendo à companhia com a qualidade desejada e se desejava buscar outra agência, talvez do eixo São Paulo/Rio de Janeiro. Acreditamos, Senhores, a TELEMIG contratou uma empresa de MARCOS VALÉRIO (SMP&B) para identificar uma empresa que pudesse prestar um serviço de publicidade de nível superior ao que vinha sendo prestado por aquela outra empresa do mesmo MARCOS VALÉRIO (DNA).

d) Foram feitas alertas de possibilidade de FRAUDES pelas auditorias independentes, tantas eram as inconsistências dos procedimentos internos das Companhias!!!!

e) Foram registrados eloquentes indícios de CRIMES no Relatório da CPMI dos Correios!!!!

47 Voltando ao ilustrado Voto recorrido, a tese foi arrematada assim:

45. Por esses motivos, entendo que imputar responsabilidade ao acusado, neste caso, seria temerário. Os elementos constantes dos autos não me parecem suficientes para indicar que o acusado descumpriu com o seu dever de diligência no que concerne a constituição de controles internos adequados no departamento de marketing da Telemig.

48 Mais uma vez, forçoso discordar frontalmente da argumentação. O infundável número de provas trazidos pela peça acusatória demonstram à saciedade os descabros gerenciais cometidos dentro da TELEMIG Celular e da AMAZÔNIA Celular. Inescapável registrar que temerária é a consagração da impunidade. Inescapável concluir que temerário é deixar milhões de investidores, que transacionam bilhões de reais diariamente na bolsa de valores, expostos a gestão empresarial desse quilate.

49 Houve sim, por parte do Recorrido, deliberada conduta desidiosa quanto as despesas com propaganda e publicidade, descumprindo insofismavelmente o dever de diligência exigido pelo artigo 153 da Lei das Sociedades Anônimas.

50 (V-3) Por último, o Conselheiro Relator indagou se, tendo em vista os trabalhos dos auditores independentes, é possível determinar se o Recorrido deveria ter atuado no que diz respeito à constituição de controles internos e, assim, ter cumprido com seu dever de diligência.

51 Como já de hábito (Banco Nacional, Banco Econômico, Banco Santos, Banco Panamericano, Banco Cruzeiro do Sul, Banco BVA, e outros), as auditorias independentes registraram que as demonstrações financeiras das Companhias não apresentavam "fraquezas significativas", apesar da detecção de certas fragilidades nos controles internos.

52 As fragilidades citadas pelas auditorias internas eram de extrema gravidade para a Companhia. Elas anotaram expressamente a "ausência de conciliação da conta fornecedores", bem como, à ausência de controles eficientes para "registro de notas fiscais no SIG - Sistema Integrado de Gestão", permitindo, assim, que alguma nota fiscal de fornecedor não seja registrada no SIG. Também foi destacado pelo auditor independente da companhia a "possibilidade de cancelamento e alterações das notas fiscais" na tesouraria, podendo esse setor, por exemplo, alterar o valor registrado no sistema, o que poderia acarretar perdas para a companhia e até possibilitar a ocorrência de fraudes (Fls. 1.475/6; 1.494/5).

53 Aliás, como já enfatizado anteriormente, não eram registros de meras fragilidades; eram alertas de possibilidades de FRAUDES, tantas eram as inconsistências dos procedimentos internos das Companhias.

54 Além disso, os papéis de trabalho da auditoria independente relacionados às áreas de planejamento (cálculo de materialidade), controle interno de compras e procedimentos substantivos nas contas de despesas com propaganda e publicidade (grupo 381) revelavam valores sempre superiores à materialidade de planejamento e ao erro tolerável calculado, o que, por si só, demandava um aprofundamento das análises e uma maior atenção dos auditores e dos próprios gestores da companhia.

55 Por último, o depoimento pessoal de RICARDO SACRAMENTO é prova insuperável de que, durante toda a permanência do acusado no cargo de diretor superintendente, ele não avaliou cautelosamente os sistemas internos de controle de despesas da Telemig a partir de relatórios confeccionados pelo auditor independente, em especial a rubrica "Assuntos Contábeis e Controles Internos", não cumprindo satisfatoriamente com a sua obrigação de tomar decisões diligentes e acauteladoras dos melhores interesses das Companhias.

56 Ante o exposto, os apontamentos das auditorias independentes eram suficientemente claros para exigir do Recorrido uma atuação efetiva no que diz respeito à constituição de controles internos sobre despesas de publicidade e, assim, ter cumprido com seu dever de diligência.

8. Quanto às preliminares de prescrição e à competência deste CRSFN para julgar Recursos de Ofício, acompanho posicionamento do Relator, que, quanto a este último tema esclarece:

Em relação à competência do CRSFN para o conhecimento deste recurso de ofício, é entendimento consolidado, inclusive estando positivado no regimento interno deste Conselho, que este deverá julgar os recursos de ofícios interpostos até 27 de fevereiro de 2016.

9. Rejeito os argumentos apresentados da bancada de que a PGFN extrapolou limites em seu posicionamento. Entendo que foi feita uma análise técnica, que ficou restrita aos limites legais, com muita competência e objetividade, como é usual nos trabalhos efetuados por este componente (a PGFN). A defesa reputa à PGFN desenhar uma realidade de descontrole e falhas grotescas, mas isto é o que se depreende da leitura dos autos. Não se trata de falhas de controles, mas de inexistência mesmo desses controles, numa área sensível e de movimentação de altos valores. A crueza da realidade evidencia práticas ofensivas, mas a ofensa não foi feita pela PGFN, o processo administrativo é pródigo, como poucas vezes visto por este Conselheiro, de falhas nos padrões, falhas nos controles destes padrões, falhas nas auditorias destes padrões, e falhas no planejamento das auditorias,

10. Assim, entendendo comprovadas autoria e materialidade das irregularidades e, tomando como fundamentos os termos do Parecer PGFN/CAF/CRSFN/nº 93/2017, de 07/11/2017, na forma do § 1º do art. 50 da Lei nº 9.874/99, voto pelo provimento do Recurso de Ofício, com aplicação da penalidade de 5 anos de

INABILITAÇÃO ao Sr. RICARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA SACRAMENTO, tendo em vista a gravidade da situação, onde ficou evidenciada que área estratégica da instituição, de publicidade, apresentava falhas relevantes: (i) nos pagamentos, pois efetuados sem comprovação da prestação de serviços, (ii) nos registros, pois eram efetuados sem a devida fundamentação documental, (iii) nos controles e auditoria interna, que não atuava na área, (iv) na auditoria independente, que apesar de apontar falha da auditoria interna, não atuou para avaliação adequada dos processos.

É o voto.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro(a) Relator(a)**, em 20/02/2018, às 18:08, 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 **0240740** e o código CRC **F544F054**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Recurso 13621

Processo 10372.000023/2016-15

Processo na primeira instância CVM 24/2006

Relator: Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo

DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ALEXANDRE HENRIQUE GRAZIANO

Divirjo do entendimento do Conselheiro Relator, que votou pela manutenção da decisão absolutória proferida pelo Colegiado da CVM ao entendimento de não haver provas suficientes da autoria e materialidade da infração imputada ao Recorrido. Acompanho, assim, o voto do Conselheiro Antônio Augusto quanto ao provimento ao recurso de ofício, divergindo apenas quanto à penalidade aplicada.

Ricardo Sacramento, apesar de não ser o responsável pelo Departamento de Marketing da companhia, tinha responsabilidade sobre o departamento, ainda que de forma indireta. Caberia a ele ter instituído os controles internos adequados, em especial no que tange à realização de pagamentos a fornecedores. Insuficientes tais controles, deve-se reconhecer que o Recorrido faltou com a diligência necessária no desempenho de seus deveres como administrador, configurando, assim, a irregularidade que lhe havia sido inicialmente imputada.

Quanto à penalidade cabível, peço vênia para discordar do entendimento do Conselheiro Antônio Augusto, que

votou pela inabilitação, uma vez que entendo mais adequada a aplicação de multa, considerando que: (i) o período em que o Recorrido ficou responsável pelo Departamento de Marketing foi bastante curto; e (ii) não houve dolo comprovado ou participação efetiva na autorização para pagamento das faturas tidas como irregulares.

Por fim, vale notar em consonância com o entendimento da D. Procuradoria da Fazenda, é no mínimo lamentável que o Recorrido tenha sido o único a quem foi imputada a irregularidade ora em exame.

Pelo exposto, voto pelo provimento ao recurso de ofício, convalidando a absolvição em condenação do recorrido Ricardo Augusto de Oliveira Sacramento, na qualidade de diretor da Telemig Celular S.A., ao pagamento de multa no valor de R\$ 100.000,00 pela infração ao dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/76.

É o voto.

Alexandre Henrique Graziano – Conselheiro.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Henrique Graziano, Conselheiro(a)**, em 07/06/2018, às 22:31, 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 **0724565** e o código CRC **2BDC62A6**.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Lima Pereira Dutra, Secretário(a) Executivo(a)**, em 25/06/2018, às 12:37, 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 **0803260** e o código CRC **B4C0C416**.