

## PARECER DO COMITÊ DE TERMO DE COMPROMISSO

REF.: PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº SP2006/0168

### RELATÓRIO:

1. Trata-se de Termo de Acusação apresentado pela Superintendência de Relações com o Mercado e Intermediários – SMI em face da **PAX Corretora de Valores e Câmbio Ltda.** e seu diretor responsável, **Sr. Francisco Deusmar de Queirós**, tendo em vista a ocorrência de irregularidades relacionadas com as Instruções CVM nº 333/00 e nº 387/03.

2. O Processo teve origem quando do exame de uma operação de venda de ações de propriedade do Município de Presidente Dutra-MA, realizada na Bovespa em 18.02.04 e conduzida pela PAX CVC Ltda. Cuida-se da venda de 1.819 ações ordinárias e 327 ações preferenciais de emissão da Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A., de propriedade do Município de Presidente Dutra- MA, com liquidação financeira no valor líquido de R\$ 192.472,70 (fls. 58).

3. Conforme solicitado por esta Autarquia, a PAX CVC Ltda. encaminhou cópias dos documentos, incluindo ficha cadastral do cliente, autorização para venda e liquidação financeira das ações. Adicionalmente, a CVM buscou informações junto ao Município de Presidente Dutra-MA e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, visando a confirmar se os recursos provenientes da operação efetivamente haviam ingressado nos cofres municipais (parágrafo 5º ao 8º do Termo de Acusação).

4. Em sua resposta, o Município, por intermédio do Secretário Municipal de Administração e Planejamento, informou que não havia nenhuma entrada de receita concernente à venda de ações da Petrobrás no Balanço Geral do Município relativo ao exercício financeiro de 2004. Tal informação foi corroborada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão ao dispor que, na análise da prestação de contas do Município referente ao exercício financeiro de 2004, não constataria a existência de lançamento de receita realizada pelo Município com a venda das ações no correspondente Boletim do Sistema Financeiro da Receita, tampouco a existência de documento ou referência à transação em tela (parágrafos 7º e 8º do Termo de Acusação).

5. Seguindo orientação da Superintendência de Proteção e Orientação aos Investidores - SOI, o Município de Presidente Dutra apresentou reclamação junto ao Fundo de Garantia, inicialmente da Bovespa e depois da Bolsa de Valores Regional. Ao examinar e julgar a reclamação, a Bolsa de Valores Regional realizou auditoria na PAX CVC Ltda, tendo concluído que (fls. 72/73):

*"A Corretora no exercício normal de suas atividades negociou as 1.819 ações da Petrobrás, classe ON, e 327 ações da Petrobrás, classe PN, de propriedade da Prefeitura de Presidente Dutra, através de ordem transmitida por escrito, conforme autorização firmada na ficha cadastral padrão da cliente.*

*A Operação foi precedida das formalidades legais de que trata a Instrução CVM nº 286/98 e nº 318/99, ou seja, foi divulgada em edital público e realizada através de leilão especial.*

*Entendemos que a Prefeitura Municipal de Presidente Dutra, através dos documentos da liquidação da operação de venda, quais sejam: cheque nominal à referida Prefeitura Municipal, contendo a observação no verso "REF. VENDA DE AÇÕES CONF. NOTA N° 0014204"; recibo assinado, em 26/02/2004, pelo Prefeito Municipal em exercício à época, Sr. Joaquim Nunes Figueiredo; e tendo o referido cheque sido endossado pelo Prefeito e compensado pelo Banco do Brasil S/A, teve ciência da operação desde 26/02/2004, tendo assim expirado o prazo legal, em 26/08/2004, para reclamação ao Fundo de Garantia desta Bolsa (...)*

*Salientamos ainda que, mesmo se desconsiderada a intempestividade da reclamação, todos os documentos comprobatórios e necessários à realização e respectiva liquidação da operação de venda das ações da Petrobrás de propriedade da Prefeitura Municipal de Presidente Dutra, estavam de posse da Pax Corretora e é de se supor da própria Prefeitura, não demonstrando nenhuma irregularidade na operação(...)"*

6. Igualmente a CVM procedeu à inspeção na PAX CVC Ltda, conforme Solicitação de Inspeção SMI/GMN/Nº 027/2005 (fls. 83), haja vista especialmente verificar como ocorreria a liquidação financeira da operação. Segundo apurado, o pagamento se deu por cheque, no valor de R\$ 192.472,70, emitido pela PAX CVC Ltda em favor da Prefeitura de Presidente Dutra, o qual foi retirado por Elizangela Franco de Mendonça, mediante autorização assinada pelo prefeito à época, Sr. Joaquim Nunes Figueiredo (Relatório de Inspeção CVM/SFI/GFE-3/Nº 09/2006, às fls. 84/90).

7. Dispõe ainda o Relatório de Inspeção que não se logrou êxito ao tentar contatar o Sr. Joaquim Nunes Figueiredo e a Sra. Elizangela Franco de Mendonça para a prestação de esclarecimentos, assim como que o cheque não teve como destino a conta da Prefeitura de Presidente Dutra, já que *"foi depositado em uma conta no Bradesco, na cidade de Goiânia-GO, conforme consta no verso do cheque, que cremos não ser um local onde uma prefeitura do Maranhão iria abrir uma conta corrente."* Por fim, os inspetores concluíram que, com relação aos fatos descritos no relatório, não se teria como atestar fraudes e/ou falsificações de assinaturas eventualmente ocorridas (fls. 89/90).

8. A partir da análise da cópia do cheque por meio do qual ocorreu a liquidação financeira da operação, a SMI observou que o mesmo não continha os dizeres *"exclusivamente para crédito na conta do favorecido original"*, tampouco a anulação da cláusula *"à sua ordem"*, conforme exigência contida no art. 2º da Instrução CVM nº 333/00 e art. 19, inciso II, da Instrução CVM nº 387/03. Vale dizer, constatou a área técnica a existência de omissões que permitiram o endosso e o depósito em conta bancária não reconhecida pelo verdadeiro titular das ações vendidas, configurando a prática de conduta irregular pela PAX CVC Ltda, configurada infração grave nos termos dos citados normativos (parágrafo 14 a 19 do Termo de Acusação).

9. Cabe mencionar que, segundo destacado pela área técnica, o procedimento acima referido foi criado sob o considerando de ser ele necessário para a prevenção de fraudes contra investidores e para afastar distorções incompatíveis com a confiabilidade que deve predominar no mercado de valores mobiliários (parágrafo 17 do Termo de Acusação).

10. Nos moldes do art. 6º-B da Deliberação CVM nº 457/02, a SMI procedeu à intimação da PAX CVC Ltda, a qual reconheceu a procedência da irregularidade apontada pela CVM, admitindo que o cheque foi emitido sem a aposição dos dizeres *"exclusivamente para crédito na conta do favorecido original"* e sem a anulação da cláusula *"à sua ordem"*, em descumprimento às normas desta Autarquia. Argüi ter ocorrido um erro não intencional e informa que a funcionária responsável fora transferida para funções de "mero escritório". Da mesma forma, o Sr. Francisco Deusmar de Queirós, na qualidade de diretor responsável pelo cumprimento da Instrução CVM nº 387/03, foi intimado a apresentar esclarecimentos, oferecendo resposta nos mesmos termos da corretora, reconhecendo a existência da irregularidade, sem a existência de dolo (parágrafo 20 a 24 do Termo de Acusação).

11. À vista dos fatos relatados, a SMI propôs a responsabilização da PAX CVC Ltda e de seu diretor responsável, Sr. Francisco Deusmar de Queirós, por realizarem pagamento em cheque, referente a operações no mercado de valores mobiliários, sem a tarja com os dizeres *"exclusivamente para crédito na conta do favorecido original"* e sem a anulação da cláusula *"à sua ordem"*, em infração ao disposto no art. 2º da Instrução CVM nº 333/00, e ao disposto no inciso II do art. 19 da Instrução CVM nº 387/03.

12. Por fim, a área técnica ressalta a instauração do Processo CVM nº SP2006/047, referente ao pedido de ressarcimento efetuado pelo Município de Presidente Dutra junto ao Fundo de Garantia da Bolsa de Valores Regional. A esse respeito, cumpre destacar que, em reunião realizada em 07/11/06, o Colegiado desta Autarquia manteve a decisão denegatória proferida pela citada Bolsa, ao reconhecer a intempestividade da reclamação apresentada. Não obstante isso, a Diretora-Relatora registrou em seu voto a constatação de que a corretora, ao não obedecer às normas da CVM, abriu a possibilidade de que os recursos resultantes da venda não fossem depositados em conta bancária de titularidade da Prefeitura do Município de Presidente Dutra. Deste modo, o Colegiado deliberou que a SMI avaliasse a necessidade de instaurar Processo Administrativo Sancionador contra a PAX CVC Ltda., assim como determinou a comunicação de sua decisão ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público do Estado do Maranhão (cópia da decisão acostada às fls. 165 a 169).

13. Devidamente intimados, os acusados protocolaram em conjunto suas razões de defesa, fazendo alusão aos esclarecimentos anteriormente prestados a esta CVM, bem como afirmando a inexistência de prejuízo para qualquer terceiro, nem a identificação de dolo ou má-fé. Acrescentam que a corretora encontra-se em processo de cadastramento operacional junto à Bovespa, de sorte que, com a parametrização de procedimentos do Sinacor e o aperfeiçoamento dos controles internos, seria possível afirmar que tais fatos não se repetirão (Defesa às fls. 157/158).

14. Na mesma oportunidade, a PAX CVC Ltda. e seu diretor responsável, Sr. Francisco Deusmar de Queirós, apresentaram proposta de Termo de Compromisso comprometendo-se a (fls. 158):

*"doar o equivalente a aproximadamente R\$20.000,00 (vinte mil reais) em livros jurídicos, econômicos e financeiros para a Biblioteca da CVM, consoante relação a ser fornecida pela Procuradoria Federal Especializada da CVM, assumindo o compromisso de comprovar, em no máximo 90 (noventa) dias, contados da data da aceitação formal do oferecimento a comprovação de seu efetivo cumprimento e na expectativa de que tal acréscimo de acervo beneficiará o Mercado de Capitais como um todo pela possibilidade de aperfeiçoamento proporcionada pelas novas publicações."*

15. Nos termos da Deliberação CVM nº 390/01, a Procuradoria Federal Especializada – PFE manifestou-se acerca da legalidade da proposta (fls. 160/164), tendo depreendido, no tocante ao requisito inserto no inciso I do §5º do art. 11 da Lei nº 6.385/76, que não há que se falar em cessação da prática da atividade ilícita, tendo em vista que o fato que estaria sendo imputado aos acusados teria ocorrido em momento passado determinado, não se tratando de infração continuada, além de não conter nos autos notícia de reiteração da conduta reputada ilícita pela CVM.

16. Quanto ao requisito inserto no inciso II do §5º do art. 11 da Lei nº 6.385/76, a Procuradoria apontou a existência de prejuízo individualizado, considerando que a conduta reputada ilícita e que estaria sendo imputada aos proponentes teria contribuído para a ocorrência de prejuízos no valor de R\$192.472,70, em 26/02/04, à Prefeitura de Presidente Dutra/MA, em linha com o que restou consignado no voto proferido pela Diretora-Relatora do Processo CVM nº SP2006/047 (Processo referente à reclamação ao Fundo de Garantia), já exposto no parágrafo 12 deste Parecer. Dessa forma, concluiu a PFE que:

*"Assim sendo, no meu entender, resta clara a contribuição dos proponentes para a causação do resultado lesivo à Prefeitura, ainda que não tenham agido com dolo. Destarte, apenas uma proposta que contemplasse a recomposição desse prejuízo atenderia ao segundo requisito de legalidade."*

*Por todo o exposto, entendo que a proposta deve ser rejeitada por não preencher a condição prevista no art. 11 § 5º, II, da Lei 6.385/76."*

17. Por fim, a PFE sugeriu o encaminhamento de cópia do presente processo ao Ministério Público, tendo em vista a existência de indícios do crime de peculato, tipificado no art. 312 do Código Penal.

18. Considerando, contudo, que os fatos objeto do presente processo são os mesmos analisados pelo Colegiado no âmbito do Processo CVM nº SP2006/047 (citado no parágrafo 12 acima), a Superintendência-Geral - SGE solicitou à SMI verificar se a decisão do Colegiado proferida naquele processo havia efetivamente sido comunicada ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, conforme determinado. Diante da negativa da SMI, a SGE entendeu pela necessidade de se proceder às comunicações em tela, após ouvida a PFE, nos termos da Deliberação CVM nº 457/02, ressaltando, especificamente quanto à proposta de comunicação ao Ministério Público, que a Procuradoria já havia se manifestado sobre sua pertinência.

19. Conforme requerido pela SGE, a PFE manifestou-se sobre a pertinência do envio de informações ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em que pese já ter havido troca de informações entre a área técnica e o referido tribunal, por entender necessária uma comunicação formal, dando conhecimento do deslinde do feito administrativo em tela nesta CVM. Também reiterou a pertinência de comunicação ao Ministério Público, tendo em vista a existência de indícios de eventual prática de crime de Ação Penal Pública (Manifestação às fls. 172/174). Deste modo, procedeu-se às comunicações ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos dos Ofícios acostados às fls. 175 e 176.

20. Segundo faculta o §4º do art. 8º da Deliberação CVM nº 390/01, o Comitê de Termo de Compromisso, em reunião realizada em 09/10/07, decidiu negociar as condições da proposta apresentada, nos termos a seguir transcritos:

*"O Comitê concluiu que a proposta merece ser aperfeiçoada, para fins do atendimento ao requisito inserto no inciso II do §5º do art. 11 da Lei nº 6.385/76, de sorte a contemplar o ressarcimento do dano potencialmente experimentado pelo Município de Presidente Dutra/MA em decorrência das condutas tidas como irregulares, considerando-se, para tanto, a realidade fática manifestada nos autos e os termos da acusação."*

*A esse respeito, é de se ressaltar entendimento já consubstanciado pela Procuradoria Federal Especializada desta Autarquia em casos do gênero, no sentido de que a afirmação de certeza quanto à existência ou não de dano demanda um juízo definitivo incompatível com o instituto do Termo de Compromisso de que trata a Lei nº 6.385/76, não competindo neste momento processual adentrar em argumentos de defesa, à medida que o seu eventual acolhimento somente pode ser objeto de julgamento final pelo Colegiado desta Autarquia, sob pena de convolar-se o instituto em verdadeiro julgamento antecipado. Ademais, agir diferentemente caracterizaria, decerto, uma extrapolação dos estritos limites da competência deste Comitê."*

*Portanto, em vista dos elementos constantes dos autos, o Comitê depreende que se faz necessária a apresentação de proposta em favor do Município de Presidente Dutra/MA, contemplando obrigação pecuniária no valor de R\$192.472,70, atualizado pela taxa Selic, a ser pago no prazo de 10 (dez) dias contados da publicação do Termo de Compromisso no Diário Oficial da União. O atesto do cumprimento dessa obrigação, por sua vez, dar-se-ia com a apresentação de comprovante de pagamento ao Município de Presidente Dutra."*

*Além disso, tendo em vista os precedentes mais recentes do Colegiado em Termos de Compromisso, o Comitê infere*

*que a proposta de doação de livros para a biblioteca desta Autarquia deve ser substituída por obrigação de caráter pecuniário, que represente compromisso bastante para desestimular condutas assemelhadas, aventando-se, para este fim, o pagamento à CVM de montante equivalente à 20% do valor (atualizado) da indenização acima referida, a ser pago no prazo de 10 (dez) dias contados da publicação do Termo de Compromisso no Diário Oficial da União.*

*Dessa forma, o Comitê assinala o prazo de 10 (dez) dias úteis para que os proponentes, querendo, aditem os termos de sua proposta inicial, a contar da data de recebimento da presente comunicação."*

21. Em vista disso, os proponentes protocolaram expediente (às fls. 177/178), no qual expõem, em suma, o entendimento de que a assunção dos compromissos aventados pelo Comitê concorreria com a impunidade dos que efetivamente fraudaram o erário, além de constituir dupla apenação dos proponentes, que, por sua vez, não agiram com dolo, não auferindo em nenhum momento qualquer vantagem suspeita. Nestes termos, propõem que "a penalidade seja circunscrita ao pagamento da multa pecuniária imposta e oferecer préstimos e colaboração no sentido de, capitaneados por essa CVM, estabelecer a real responsabilidade pela perda do município de Presidente Dutra."

#### FUNDAMENTOS

22. O parágrafo 5º do artigo 11 da Lei nº 6.385/76, estabelece que a CVM poderá, a seu exclusivo critério, se o interesse público permitir, suspender, em qualquer fase, o procedimento administrativo instaurado para a apuração de infrações da legislação do mercado de valores mobiliários, se o investigado ou acusado assinar termo de compromisso, obrigando-se a cessar a prática de atividades ou atos considerados ilícitos pela CVM e a corrigir as irregularidades apontadas, inclusive indenizando os prejuízos.

23. Ao normatizar a matéria, a CVM editou a Deliberação CVM nº 390/01, alterada pela Deliberação CVM nº 486/05, que dispõe em seu art. 8º sobre a competência deste Comitê de Termo de Compromisso para, após ouvida a Procuradoria Federal Especializada sobre a legalidade da proposta, apresentar parecer sobre a oportunidade e conveniência na celebração do compromisso, e a adequação da proposta formulada pelo acusado, propondo ao Colegiado sua aceitação ou rejeição, tendo em vista os critérios estabelecidos no art. 9º.

24. Por sua vez, o art. 9º da Deliberação CVM nº 390/01, com a redação dada pela Deliberação CVM nº 486/05, estabelece como critérios a serem considerados quando da apreciação da proposta, além da oportunidade e da conveniência em sua celebração, a natureza e a gravidade das infrações objeto do processo, os antecedentes dos acusados e a efetiva possibilidade de punição, no caso concreto.

25. Consoante entendimento consubstanciado pela PFE em casos dessa natureza, a afirmação de certeza quanto à existência ou não de dano demanda um juízo definitivo incompatível com o instituto em tela, de sorte que, para fins do requisito de que trata o inciso II do §5º do art. 11 da Lei nº 6.385/76, há que ser considerada a realidade fática manifestada nos autos. Deste modo, não compete neste momento processual adentrar em argumentos de defesa, à medida que o seu eventual acolhimento somente pode ser objeto de julgamento final pelo Colegiado desta Autarquia, sob pena de convolar-se o instituto do Termo de Compromisso em verdadeiro julgamento antecipado.

26. Portanto, em que pesem as alegações de defesa expostas, os elementos constantes dos autos levam à identificação de prejuízos que teriam sido suportados pelo Município de Presidente Dutra, assim como sua quantificação, o que invariavelmente deve ser considerado quando da análise da proposta de Termo de Compromisso sob o ângulo do requisito da indenização, nos moldes do inciso II do §5º do art. 11 da Lei nº 6.385/76, sem que isso importe em confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada, conforme dispõe o §6º do mesmo dispositivo legal.

27. Com relação à obrigação pecuniária adicional de 20% sobre o valor da indenização, há que se observar que, ao contrário do argüido pelos proponentes, não se constitui em atribuição da penalidade de multa, mas sim em mera adequação do valor da contribuição à recente orientação do Colegiado, no sentido de que as prestações em termos de compromisso de caráter não-indenizatório devem consistir em pagamento de valor suficiente para desestimular a prática de infrações semelhantes pelos acusados e por terceiros que estejam em posição similar à daqueles.

28. Ora, nos moldes da legislação pertinente à matéria, a atribuição de penalidades compete ao Colegiado, por ocasião do julgamento do Processo Administrativo Sancionador. A celebração do Termo de Compromisso leva exatamente à suspensão do procedimento administrativo em relação aos compromitentes, que não são levados a julgamento e eventualmente apenados, nos termos do art. 11 da Lei nº 6.385/76.

29. Ocorre que, apesar dos esforços despendidos pelo Comitê a partir da abertura de negociação junto aos proponentes, não se logrou êxito na adequação da proposta apresentada, restringindo-se os proponentes a manifestarem sua indignação com os termos então sugeridos, distorcendo o escopo do Instituto de que se cuida.

30. Assim sendo, visto que a proposta não vislumbra qualquer reparação ao Município de Presidente Dutra pelos danos experimentados, conclui-se que não resta cumprido o requisito inserto no inciso II do §5º do art. 11 da Lei nº 6.385/76, por sua vez, indispensável à celebração do Termo de Compromisso. Nesse sentido, inclusive, manifestou-se a Procuradoria ao analisar os aspectos legais da proposta apresentada.

31. Por derradeiro, salienta-se que, ao contrário do que crêem os proponentes, a indenização do Município de Presidente Dutra, no âmbito do Termo de Compromisso de que trata a Lei nº 6.385/76, não exclui a apuração de responsabilidades pelo Ministério Público, considerando a independência – ainda que não absoluta – entre as esferas judicial e administrativa. Outrossim, além da comunicação ao *Parquet*, a CVM procedeu à comunicação ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para a apuração de indícios de ilícito na esfera de sua competência.

#### CONCLUSÃO

32. Em face do acima exposto, o Comitê de Termo de Compromisso propõe ao Colegiado da CVM a **rejeição** da proposta de Termo de Compromisso apresentada por **PAX Corretora de Valores e Câmbio Ltda.** e **Francisco Deusmar de Queirós.**

Rio de Janeiro, 06 de novembro de 2007

Roberto Tadeu Antunes Fernandes

Superintendente Geral

Elizabeth Lopez Rios Machado

Superintendente de relações com empresas

Luis Mariano de Carvalho

Superintendente de Fiscalização Externa

Antonio Carlos de Santana

