



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº 03/2012**

**Reg. Col. nº 9489/2014**

**Interessados:** Fernando Barbosa de Oliveira  
Paulo Euclides Bonzanini

**Assunto:** Reconsideração de decisão do Colegiado referente à rejeição das propostas de termo de compromisso

**Diretor-Relator:** Roberto Tadeu Antunes Fernandes

### RELATÓRIO

#### **Do objeto**

1. Trata-se de pedido de reconsideração da decisão do Colegiado proferida em 08.3.2016, referente à rejeição das propostas de Termo de Compromisso apresentadas por Fernando Barbosa de Oliveira e Paulo Euclides Bonzanini, no âmbito do Processo Administrativo Sancionador CVM nº 03/2012 (fls. 2.722/2.726).

#### **Da acusação**

2. A Superintendência de Processos Sancionadores – SPS, em conjunto com a Procuradoria Federal Especializada junto à CVM – PFE, elaborou Relatório de Inquérito (fls. 2467/2504), no qual foram responsabilizados três diretores do Banco do Brasil S.A.<sup>1</sup>, entre os quais Fernando Barbosa de Oliveira e Paulo Euclides Bonzanini, ambos na qualidade de diretores de varejo do Banco, por terem deixado de empregar a diligência

---

<sup>1</sup> O terceiro acusado é Henrique Pizzolato, na qualidade de Diretor de marketing do Banco do Brasil S.A., por infringir o art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/76, ao praticar atos que levaram ao desvio de valores aportados pela Companhia no Fundo Visanet. Ele não apresentou proposta de Termo de Compromisso.



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

requerida para o exercício de suas funções nos atos praticados no curso de seu mandato, relacionado às Ações de Incentivo do Fundo Visanet, entre elas, as antecipações de recursos à agência DNA Propaganda Ltda., em infração ao artigo 153 da Lei das S.A.<sup>2</sup>.

3. De acordo com o Relatório de Inquérito, o Fundo de Incentivo Visanet foi criado em 2001 pela Companhia Brasileira de Meios de Pagamento, da qual o BB Banco de Investimentos detinha participação de 31,99%, para promover no Brasil a marca Visa, o uso dos cartões com a bandeira Visa e um maior faturamento para a Visanet.

4. Embora não existissem, no âmbito do Banco, normas e procedimentos específicos disciplinando a gestão e a operacionalização dos recursos do Fundo de Incentivo Visanet, o próprio regulamento do Fundo estabelecia as orientações necessárias à condução dos processos de uso de seus recursos, inclusive, no que se refere à alçada que, no caso, deveria obedecer à política interna do Banco.

5. Segundo apurado, cabia à Diretoria de Marketing e Comunicação e à Diretoria de Varejo diligenciar no sentido de dar cumprimento às normas internas do Banco que definiam os escalões competentes para autorizar o pagamento de despesas de publicidade e propaganda sem distinguir a origem dos recursos, pois o fato de os recursos serem aplicados por meio do Fundo Visanet em nada alterava as normas internas do Banco em relação à alçada decisória.

6. Nos anos de 2001 e 2002, o Banco aprovava através de Notas Técnicas as Ações de Incentivo, definidas previamente, com a indicação do valor e da origem dos recursos, enquanto que, nos anos de 2003 e 2004, os recursos para propaganda e eventos promocionais solicitados pela Diretoria de Marketing passaram a ser antecipados à empresa de publicidade sem a prévia identificação dos eventos a serem realizados, ou seja, em 2001/2002, definia-se o que fazer e antecipava-se o pagamento do que estava programado e em 2003/2004 antecipavam-se os recursos e depois se programava o que fazer.

7. Desse modo, concluiu a SPS/PFE que restou clara a alteração realizada no procedimento de repasses financeiros nos anos de 2003 e 2004, permitindo que o dinheiro fosse repassado à DNA Propaganda sem a definição prévia da ação de incentivo a que se destinava, o que dificultava qualquer fiscalização a respeito da utilização dos recursos.

8. Apurou-se que as Notas Técnicas de Repasses dos anos de 2003 e 2004 continham a determinação de que a utilização da verba pela agência de publicidade escolhida ficava “condicionada à aprovação das campanhas pelas Diretorias de Marketing e de Varejo”, deixando evidente a responsabilidade conjunta das duas Diretorias no controle sobre os

---

<sup>2</sup> “Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.”



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

recursos transferidos, bem como a vinculação da segunda Diretoria na parte operacional do processo.

9. Fernando Barbosa de Oliveira ocupou o cargo de Diretor de Varejo no período de 17.02.03 a 08.03.04 e foi signatário de duas Notas Técnicas nos valores de R\$ 29.754.331,43.

10. Nos termos do Relatório de Inquérito, Fernando Barbosa de Oliveira não só concordou com a antecipação de recursos à DNA Propaganda sem a prévia discriminação das ações de incentivo a serem implementadas, como também sabia que não havia previsão nas rotinas internas do Banco do Brasil de um procedimento de controle apto a fiscalizar a execução das ações após a liberação dos recursos.

11. De acordo com suas próprias declarações, Fernando teria ciência da responsabilidade conjunta entre as Diretorias de Marketing e Varejo na condução dos processos, tanto que afirmou que a utilização dos recursos repassados à agência de publicidade DNA Propaganda estava condicionada à aprovação das “campanhas” pela sua Diretoria em conjunto com a Diretoria de Marketing.

12. Para a SPS/PFE, a alegação do desconhecimento dos fatos, além de não se sustentar, demonstra a total displicência do acusado em relação à liberação de recursos do Fundo Visanet, uma vez que, por ter assinado duas Notas Técnicas que anteciparam recursos à DNA para a realização de Ações de Incentivo e por estar presente em cargos de administração tanto do Banco do Brasil quanto do Fundo Visanet, poderia ter tomado providências no sentido de exigir a implementação das mesmas rotinas administrativas adotadas nas demais ações de marketing do Banco.

13. Por sua vez, Paulo Euclides Bonzanini ocupou o cargo a partir de 09.03.04 e assinou a Nota Técnica que recomendava que o Fundo Visanet efetuasse o repasse do valor de R\$ 9.097.024,75 à DNA Propaganda.

14. No entender da SPS/PFE, apesar de ter alegado que assinou a Nota Técnica pouco tempo depois de sua investidura no cargo de Diretor de Varejo e que, assim que tomou conhecimento das fragilidades no procedimento adotado para a aprovação e controle das Ações de Incentivo, adotou diversas providências no sentido de modificar as rotinas internas no Banco do Brasil e no Fundo Visanet, o fato é que ele participou da aprovação dessa Nota adotando procedimento distinto de outras 6 Notas Técnicas que lhe haviam sido enviadas anteriormente pela Diretoria de Marketing e Comunicação, sem averiguar a sua legitimidade.



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

### Das propostas de Termo de Compromisso

15. Regularmente intimados, Fernando Barbosa de Oliveira e Paulo Euclides Bonzanini apresentaram suas defesas, bem como propostas de Termo de Compromisso, no qual se comprometeram a pagar à CVM, individualmente, o valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) (fls. 2596 e 2603).
16. Em 10.12.2014, o Comitê de Termo de Compromisso, após a manifestação da PFE, exarou parecer<sup>3</sup> propondo a rejeição das propostas apresentadas pelos Acusados, por entender que se mostraram flagrantemente desproporcionais à natureza e à gravidade das acusações, não havendo bases mínimas que justificassem a negociação de seus termos junto aos proponentes. Além do mais, segundo o Comitê, o caso em tela demandaria um pronunciamento norteador por parte do Colegiado.
17. O Colegiado, em 23.12.2014, acompanhando o entendimento do Comitê de Termo de Compromisso deliberou a rejeição das propostas apresentadas pelos Acusados.
18. Em 23.04.2015, os Acusados apresentaram novas propostas de termo de compromisso, consistentes no pagamento à CVM, individualmente, do valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) (fls. 2640/2669).
19. Em reunião realizada em 08.3.2016, o Colegiado acompanhou o voto do Diretor-Relator e deliberou a rejeição das novas propostas de termo de compromisso apresentadas.
20. Em seu voto, o Diretor-Relator ressaltou que, na análise da proposta de Termo de Compromisso, há que se verificar não somente o atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos em lei, como também a conveniência e a oportunidade na celebração do ajuste de que se cuida, observando que o Colegiado já consolidou o entendimento de que os compromissos assumidos devem consistir em obrigação suficiente para inibir a prática de infrações assemelhadas por terceiros, considerando, ademais, as especificidades do caso concreto.
21. No entender do Diretor-Relator, não obstante o aperfeiçoamento das propostas apresentadas pelos Acusados, elas remanesciam impróprias para fins do atendimento à função preventiva do instituto de Termo de Compromisso, em linha com a decisão anteriormente proferida. Assim, considerando a realidade fática demonstrada nos autos, o Diretor-Relator concluiu que o compromisso então assumido pelos Acusados mostrava-se flagrantemente desproporcional à natureza e à gravidade das acusações a eles imputadas, razão pela qual votou pela rejeição das propostas apresentadas.

---

<sup>3</sup>Disponível no site da CVM.



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

### Do pedido de reconsideração

22. Em 19.4.2016, os Acusados apresentaram pedido de reconsideração da decisão do Colegiado de 08.3.2016, com base nos seguintes principais argumentos:

- a) A Lei nº 9.874/99, em seu art. 2º, estabelece que *“a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”* (grifo dos Acusados);
- b) O art. 50 da Lei nº 9.874/99 reza que *“os atos administrativos deverão ser **motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos** [...]”* e seu parágrafo primeiro dispõe que *“a **motivação deve ser explícita, clara e congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.”* (grifos dos Acusados);
- c) Os termos utilizados para motivar a decisão que rejeitou as propostas de termo de compromisso (“obrigação suficiente”, “propostas impróprias” e proposta “desproporcional”) abarcam conceitos jurídicos indeterminados, razão pela qual referidas expressões, por si só, mostram-se insuficientes para a motivação do ato administrativo que rejeitou as propostas;
- d) Por outro norte, segundo dispõe o art. 8º, §4º da Deliberação CVM nº 390/2001, que o Comitê de Termo de Compromisso possui competência para negociar as condições da proposta de termo de compromisso que lhe pareçam mais adequadas com os respectivos proponentes;
- e) A decisão de rejeição das propostas apresentadas, em razão da insuficiência da motivação, deixou obscuro o entendimento da CVM acerca de quais seriam os critérios e parâmetros razoáveis e proporcionais aptos a apurar valores apropriados e condizentes para apresentação de proposta de termo de compromisso no caso concreto. Em nenhum momento houve tentativa de negociação com os proponentes por parte do Comitê de Termo de Compromisso, conforme autoriza a citada Deliberação;
- f) O instituto do Termo de Compromisso é uma forma de solução consensual dos litígios administrativos no mercado de capitais brasileiro e abre a possibilidade de resolução dos casos de forma eficiente, célere e atrativa para ambos os lados;
- g) Os Acusados manifestam, neste ato, o interesse em negociar junto à CVM uma solução razoável, proporcional, eficiente e apropriada para o caso concreto. Para tanto, faz-se necessário que a CVM, com fulcro no §4º do art. 8º da Deliberação CVM nº 390/2001, abra a possibilidade de negociação com os proponentes para que estes, dentro de suas possibilidades, exerçam o direito subjetivo de apresentar



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

uma proposta de termo de compromisso observando condições (razoáveis e proporcionais) a serem negociadas com essa Autarquia;

- h) Requerem, portanto, seja deferido pelo Comitê de Termo de Compromisso a abertura de negociação das condições da proposta de termo de compromisso com os proponentes.

É o relatório.

### VOTO

1. De início, entendo oportuno apresentar algumas considerações acerca do instituto do Termo de Compromisso e o seu arcabouço legal.
2. O Termo de Compromisso foi introduzido na Lei nº 6.385, de 07.12.1976 (que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a CVM) pela Lei nº 9.457, de 05.5.1997, ao estabelecer, em seu art. 11, §5º, 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 (inciso I) e a corrigir as irregularidades apontadas, inclusive indenizando os prejuízos (inciso II).
3. Infere-se, portanto, da Lei nº 6.385, de 1976, que o Termo de Compromisso pode ser proposto quando já instaurado o Processo Administrativo Sancionador (PAS), constituído a partir da elaboração de acusação e intimação do acusado para apresentação de defesa, ou ainda na fase de investigação preliminar. Aliás, mesmo que sequer esteja em curso na Autarquia qualquer procedimento investigatório preliminar, a celebração de Termo de Compromisso revela-se juridicamente viável.
4. Ademais, uma vez rejeitada a proposta de Termo de Compromisso, o proponente poderá apresentar nova proposta, a qual é recebida e apreciada pelo Colegiado, à medida que não há restrição expressa na norma a esse respeito. No entanto, não se admite a utilização do instituto para procrastinar o regular andamento do procedimento administrativo.
5. Verifica-se, ainda, que a Lei nº 6.385, de 1976, é evidente ao tratar a celebração do Termo de Compromisso como uma faculdade concedida à CVM, a seu exclusivo critério, se o interesse público permitir. Nesse sentido, na análise da proposta de Termo de Compromisso, compete ao Colegiado verificar não somente o atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos em lei (incisos I e II do §5º do art. 11), como também a conveniência e a oportunidade na celebração do ajuste, como destacado pelo art. 9º da



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Deliberação CVM nº 390, de 08.5.2001, que regulou o instituto do Termo de Compromisso no âmbito desta Autarquia.

6. No caso concreto, ao contrário dos Acusados, entendo que ambas as decisões denegatórias proferidas pelo Colegiado mostraram-se explícitas quanto ao motivo pelo qual se entendeu pela inconveniência e inoportunidade na celebração do Termo de Compromisso proposto.

7. Em suas decisões, o Colegiado claramente expôs que, a critério da CVM, não há interesse na celebração de Termo de Compromisso com os Acusados, reportando-se às especificidades que permeiam o caso e à gravidade e à natureza das condutas atribuídas aos Acusados, resumidamente expostas no relatório a este voto.

8. Não se pode negar o efeito norteador do Termo de Compromisso para os participantes do mercado de valores mobiliários, o que, decerto, é considerado pelo Colegiado na apreciação das propostas apresentadas, notadamente quando da análise de sua conveniência e oportunidade. Há casos, todavia, em que o julgamento pelo Colegiado aparenta a melhor forma de bem orientar as práticas do mercado de valores mobiliários, em prol do funcionamento eficiente e regular desse mercado, o que deve ser assegurado por esta CVM, conforme atribuição prevista no art. 4º da Lei nº 6.385, de 1976.

9. Além disso, os precedentes apontam que a análise da conveniência e oportunidade na celebração do Termo de Compromisso proposto não deve ser de todo desvinculada dos valores afetos às irregularidades apontadas pela Acusação, tendo em vista o desestímulo à prática de condutas assemelhadas, coibindo ocorrências futuras, dado o seu caráter exemplar, em atendimento à finalidade preventiva do instituto do Termo de Compromisso.

10. Por sua vez, quanto ao papel desempenhado pelo Comitê de Termo de Compromisso, não há dúvidas de que a sua criação, em 2005, bem a atribuição a ele para negociar as condições das propostas apresentadas, levou ao aperfeiçoamento do procedimento de tramitação dos Termos de Compromisso, reforçando o distanciamento e a independência do Colegiado no momento de um eventual julgamento do caso, além de obter maior eficiência na condução das propostas, favorecendo com isso a rapidez no julgamento dos PAS.

11. Entretanto, como expressamente disposto na Deliberação CVM nº 390, de 2001 (art. 8º, parágrafos 3º e 4º), a abertura de negociação junto aos proponentes não consiste numa obrigatoriedade imposta ao Comitê de Termo de Compromisso, e sim numa faculdade a ele concedida e efetivamente exercida conforme entenda conveniente em cada caso. Inclusive, há vários precedentes em que o Comitê, a seu critério, não procedeu à abertura de negociação, não caracterizando, com isso, eventual cerceamento à possível aceitação, ou mesmo negociação, da proposta pelo Colegiado.

12. Pelo que se infere do parecer exarado no caso concreto, o Comitê, após a análise da proposta originalmente apresentada pelos Acusados, decidiu por não exercer tal



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

faculdade e emitir, desde logo, sua opinião, que, vale destacar, não é vinculativa, competindo ao Colegiado proferir a decisão final sobre a sua aceitação ou não.

13. Por seu turno, seguindo o rito estabelecido na Deliberação CVM nº 390, de 2001, a proposta foi apreciada pelo Colegiado e, diante de sua rejeição, o PAS seguiu o seu curso com relação aos Acusados perante o Diretor-Relator, encerrando, naturalmente, a participação do Comitê de Termo de Compromisso.

14. Ocorre que, em seu pedido de reconsideração, os Acusados requerem a devolução ao Comitê, para fins da abertura de negociação da proposta apresentada, com fulcro no citado art. 8º da Deliberação CVM nº 390, de 2001.

15. Contudo, não obstante o Colegiado reconheça o instituto do Termo de Compromisso como uma solução consensual célere e eficiente para o encerramento de procedimentos administrativos, a aceitação da proposta, assim como a abertura de negociação junto aos proponentes, perpassa pela análise de sua conveniência e oportunidade, conforme estabelece a legislação aplicável.

16. No caso concreto, como visto acima, tal análise já fora realizada tanto pelo Comitê de Termo de Compromisso como em duas oportunidades pelo Colegiado, de sorte que não vislumbro interesse por parte desta Autarquia na celebração do ajuste de que se cuida.

17. Diante de todo o exposto, voto pelo indeferimento do pedido de reconsideração apresentado por Fernando Barbosa de Oliveira e Paulo Euclides Bonzanini, no âmbito do Processo Administrativo Sancionador CVM nº 03/2012.

É como voto.

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 2016.

*Original assinado por*

Roberto Tadeu Antunes Fernandes

Diretor-Relator