



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

RELATÓRIO Nº 144/2016-CVM/SEP/GEA-3

ASSUNTO: Recurso contra decisão de Superintendente
Companhia Energética de Brasília – CEB

Senhor Superintendente,

1. Trata-se de recurso apresentado pela Sra. Maria Lúcia Barbosa Lins e pelos Srs. Rafael Lycurgo Leite e Murici dos Santos ("Recorrentes") contra a conclusão desta Superintendência de Relações com Empresas - SEP nos Processos nºs RJ-2014-15038 e SP-2015-123, os quais trataram de reclamações relacionadas à condução de negócios sociais de subsidiária integral da Companhia Energética de Brasília – CEB ("CEB" ou "Companhia").

I. Histórico

2. O processo RJ-2014-15038 foi instaurado em 30.12.2014 para tratar de reclamação apresentada por membros do conselho de administração da CEB relacionada à condução dos negócios sociais da CEB Distribuição S.A. ("CEB-D"), subsidiária integral da CEB.
3. Meses depois, o Processo CVM nº SP 2015-123 foi instaurado após acionista da CEB ter protocolado reclamação referente ao processo de reajuste tarifário da CEB-D no ano de 2014.
4. Considerando que essas reclamações versavam sobre assuntos conexos e, de certa forma, até mesmo complementares, esta SEP entendeu pertinente analisá-las conjuntamente.
5. Dessa forma, em 12.12.2016, o Relatório Nº 138/2016-CVM/SEP/GEA-3 [\[1\]](#) ("Relatório") analisou as questões trazidas, tendo concluído no seguinte sentido:
 - i. em relação à competência para apreciação dos atos de gestão praticados na da CEB-D, não merecia prosperar o entendimento defendido pelo acionista controlador ("GDF") e pelo presidente do conselho de administração da CEB à época de que não caberia a análise dessa matéria, respectivamente, na assembleia geral e no conselho de administração da CEB; e
 - ii. em relação ao diferimento tarifário, não foi possível concluir pela ocorrência de irregularidades na condução do seu processo, tendo em vista notadamente os efeitos financeiros que vieram a ser verificados.
6. Assim, na mesma data, foram enviados (i) três Ofícios de Alerta – ao GDF, ao seu representante na assembleia geral da CEB e ao presidente do conselho de administração da CEB à época –, alertando sobre a inadmissibilidade do entendimento descrito acima e (ii) Ofício [\[2\]](#) à Companhia, com cópia aos Recorrentes, informando as conclusões do Relatório.

7. Tendo recebido essa comunicação, os Recorrentes protocolizaram (i) correspondência adicional, apresentando os motivos pelos quais entendiam que a conclusão do Relatório deveria ser revista (SEI nº 0205591) e (ii) recursos contra a decisão da SEP, em 20 e 26.12.2016 (SEI nºs 0205592, 0205599, 0206350, 0206353 e 0206354), nos termos da Deliberação CVM nº 463/05.

II. Recurso e Considerações da SEP

8. As manifestações adicionais dos Recorrentes levantaram as seguintes questões:
- i. o Relatório não teria se manifestado quanto a suposto abuso de poder de controle praticado pelo GDF, tendo em vista que este oficiou diretamente o Presidente da CEB-D em relação ao reajuste tarifário, interferindo diretamente na administração de uma subsidiária;
 - ii. a decisão quanto ao pedido do diferimento tarifário foi aprovada por administradores indicados pelo GDF em conflito de interesses;
 - iii. além disso, teria restado configurada hipótese de conflito de interesses do GDF, notadamente por ter aprovado as demonstrações financeiras e as contas dos administradores que conduziram o processo de reajuste no exercício de 2014; e
 - iv. na análise dos mesmos fatos, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (“TCDF”) teria concluído por irregularidades no diferimento tarifário.

II.i - Suposto abuso de poder de controle praticado pelo GDF

9. Os Recorrentes argumentam que o GDF teria praticado abuso de poder de controle ao oficial diretamente o Presidente da CEB-D para tratar do diferimento tarifário.
10. O ofício em questão se encontra à fl. 129 do Processo SP-2015-123. Conforme esclarecido no Relatório, ele sucedeu o envio de comunicação pelo Conselho de Consumidores da CEB-D ao GDF criticando o reajuste então proposto e solicitando que o índice determinado pela ANEEL, caso viesse a ser superior ao índice de inflação no período, fosse aplicado de forma escalonada. Cabe, assim, transcrever o seguinte trecho:

Ciente de que neste momento está em análise pela ANEEL pedido da CEB para a implementação de reajuste na tarifa de energia elétrica, solicito a especial atenção de Vossa Excelência, no sentido de que sejam adotadas as providências legais cabíveis, no sentido de assegurar um mecanismo de transição entre a atual tarifa e o novo reajuste, de forma a evitar impacto negativo no sistema produtivo, como, da mesma forma, busque minimizar os reflexos prejudiciais na economia doméstica, inclusive com prováveis reflexos na queda de arrecadação tributária.

Não obstante, em razão da repercussão de providências como a aventada no parágrafo anterior, em relação ao equilíbrio financeiro da CEB, a Administração Pública do Poder Executivo do Distrito Federal, desde já, se dispõe a estudar, inclusive participando de um grupo de trabalho, para identificar e implementar as necessárias medidas que permitam que a empresa tenha asseguradas suas condições normais de operacionalidade, nos termos, reitere-se das possibilidades legais aplicáveis à espécie.

11. A questão da implementação e da efetividade do grupo de trabalho referido nessa

comunicação já foi tratada no Relatório. Conforme lá esclarecido, a preocupação dos Recorrentes é perfeitamente legítima – afinal, não seria impossível que esse grupo de trabalho tivesse sido criado sem jamais ter tido a real intenção de perseguir os interesses da CEB, de maneira que, ao final do processo, esta realmente tivesse sido prejudicada.

12. No entanto, não foi isso que veio a se verificar. As medidas estudadas e propostas pelo grupo de trabalho vieram a ser implementadas, e o foram de tal forma que o fluxo de caixa da CEB acabou por não restar prejudicado (esse tema será novamente tratado na última seção desta análise).
13. Considero relevante que tenha sido o próprio ofício do GDF que tenha indicado, ainda que de forma embrionária, procedimentos para discutir e implementar eventuais contrapartidas à CEB. Mas, ainda que assim não fosse, não seria o mero envio de ofício que caracterizaria um abuso de poder de controle.
14. Isso porque a responsabilidade por se posicionar diante do pleito do GDF – isto é, analisar se a proposta do controlador seria do melhor interesse da Companhia e eventualmente rejeitá-la ou propor contrapartidas – pertence aos administradores da CEB-D. O simples envio de um ofício por um acionista controlador à administração da companhia não é um ato de abuso, a menos que essa administração não esteja exercendo seu mandato em observância aos deveres fiduciários, notadamente os previstos no art. 154 da Lei 6.404/76. E essa é a discussão que será tratada na seção a seguir.

II.ii – Suposto conflito de interesses de administradores da CEB-D

15. Os Recorrentes argumentam que a decisão quanto ao pedido do diferimento tarifário, a pedido do acionista controlador, teria sido aprovada pelos administradores por ele indicados, o que configuraria decisão tomada em conflito de interesses.
16. O conflito de interesses do administrador é disciplinado pelo art. 156 da Lei nº 6.404/76, que contém a seguinte redação:

Art. 156. É vedado ao administrador intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do conselho de administração ou da diretoria, a natureza e extensão do seu interesse.

§ 1º. Ainda que observado o disposto neste artigo, o administrador somente pode contratar com a companhia em condições razoáveis ou equitativas, idênticas às que prevalecem no mercado ou em que a companhia contrataria com terceiros.

§ 2º. O negócio contratado com infração do disposto no § 1º é anulável, e o administrador interessado será obrigado a transferir para a companhia as vantagens que dele tiver auferido.

17. No caso concreto, os administradores em questão não estavam a contratar com a CEB nem a CEB-D. O argumento dos Recorrentes é de que estariam conflitados por terem sido indicados pelo acionista controlador, o que poderia fazer com que privilegiassem os interesses deste em detrimento dos interesses da Companhia.
18. Frise-se que já existem precedentes da CVM que rechaçam essa interpretação e deixam claro que a regra de conflito de interesse incide quando estão em jogo interesses pessoais do administrador, e não interesses do acionista que o tenha eleito. Veja-se nesse sentido, por exemplo, Processo CVM nº RJ-2007-3453, decidido em 04.03.2008.

19. De fato, a Lei nº 6.404/76 não é omissa em definir os deveres e responsabilidades atribuídos aos administradores. Neste caso, em especial, convém transcrever aqui o art. 154, caput e parágrafo primeiro:

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

§ 1º. O administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres.

20. Assim, a disciplina da Lei nº 6.404/76 para o caso concreto não preconiza que esses administradores estariam conflitados de decidir sobre a proposta do controlador. Eventual infração dependeria de comprovação de que atuaram faltando com os seus deveres perante a companhia para defesa do interesse do controlador.

21. Essa alegada quebra de deveres fiduciários não me parece demonstrada, especialmente considerando o resultado financeiro do diferimento. Essa já foi analisada no Relatório, mas, tendo em vista a documentação juntada pelos Recorrentes, será retomada na última seção.

II.iii – Suposto conflito de interesse do GDF

22. Os Recorrentes requerem que seja reconhecida a configuração do conflito de interesse do GDF na aprovação das contas dos administradores e às demonstrações financeiras do exercício de 2014, caracterizando impedimento do acionista controlador em deliberar em votação da proposta de ação de responsabilidade civil "contra os administradores e o próprio controlador" pelos prejuízos causados à Companhia.

23. De início, alguns esclarecimentos são necessários. O art. 159 da Lei nº 6.404/76 refere-se a ação de responsabilidade civil a ser impetrada pela própria companhia contra o seu administrador:

Art. 159. Compete à companhia, mediante prévia deliberação da assembléia-geral, a ação de responsabilidade civil contra o administrador, pelos prejuízos causados ao seu patrimônio.

24. Ressalta-se que a assembleia geral ocorrida em 23.03.2015 tinha na ordem do dia a deliberação acerca da proposição de ação de responsabilidade civil contra ex-membros da diretoria e membros do conselho de administração da CEB.

25. É pelo menos discutível a validade do argumento apresentado pelos recorrentes para que fosse possível a extensão desse instituto à figura do controlador, qual seja, "por adoção do §3º do art. 117 combinado com os §§ 1º e 2º do art. 158, que tratam da responsabilidade dos administradores". Ainda que fosse esse o caso, essa situação mereceria uma análise específica.

26. Porém, o caso concreto sequer invoca essa discussão, tendo em vista que assembleia geral de 23.03.2015 tratou apenas de deliberação de ação de responsabilidade civil contra administradores.

27. E, sendo esse o caso, também não parece cabível a argumentação de que o acionista controlador deveria se encontrar impedido de votar na deliberação relacionada à propositura de ação de responsabilidade contra administradores por ele indicados por este motivo. Aproveitando o raciocínio do voto do Diretor Marcos Barbosa Pinto no referido precedente RJ-2007-3453:

No sistema da Lei nº 6.404/76, não se pode presumir que o administrador é a longa manus do controlador, nem mesmo quando o administrador é empregado do controlador. Lembre-se que a própria lei impõe ao administrador o dever de atuar sempre no interesse da companhia, mesmo quando isso implique contrariar os interesses do acionista que o elegeu.

28. O caso em questão tratava de eventual impedimento de voto de administrador em deliberações nas quais o controlador que o elegeu teria interesse. Apesar de ser uma situação reflexa, a lógica da decisão é aplicável ao caso concreto: o administrador eleito por determinado acionista tem, para a companhia, os mesmos deveres que os demais. Assim, não se presume a ocorrência de conflito de interesses do controlador ao votar sobre a propositura de ação de responsabilidade civil contra administrador eleito por ele apenas por esse motivo. E o mesmo se aplica às aprovações das demonstrações financeiras e das contas desses administradores.

II.iv – Análise do TCDF

30. Os Recorrentes apresentam a conclusão do TCDF que, ao analisar os fatos, considerou procedente denúncia no que tange à ilegalidade do diferimento tarifário.
31. Um dos pontos centrais para a conclusão do TCDF no sentido de o processo de diferimento tarifário ter sido irregular foi uma aparente falta de zelo dos gestores da CEB por terem formulado o pedido de diferimento sem estarem de posse de estudos preliminares para avaliação do impacto econômico-financeiro do diferimento do reajuste.
32. Não discordo que, pensando em abstrato, seria indiscutivelmente mais desejável que os respectivos administradores já tivessem consolidado e acordado as contraprestações necessárias para a compensação pelo diferimento antes de terem realizado esse pedido.
33. Contudo, o fato é que, no caso concreto, no mesmo ofício enviado à CEB-D que solicitou o diferimento parcial da tarifa, o GDF propôs a criação de grupo de trabalho para estudar e implementar as medidas necessárias para compensar a CEB-D.
34. E, mais importante, conforme analisado no Relatório, não há motivos para considerar que esse grupo de trabalho tenha sido inefetivo. Utilizando o benefício de olhar para esses fatos em retrospectiva, é possível concluir não apenas que o grupo de trabalho atuou com a celeridade adequada, mas também que contraprestações suficientes para os interesses da CEB-D foram adotadas.
35. Assim, entendo que reste prejudicada a caracterização de falta de diligência dos administradores da CEB-D à época do pedido de diferimento. Dentro da sua discricionariedade de atuação, esses administradores tomaram a decisão de solicitar o diferimento de posse de elementos razoáveis para acreditar que o GDF viria a acordar contraprestações apropriadas – o que, de fato, veio a acontecer.
36. Na prática, foi o próprio GDF que veio a sustentar o alívio financeiro percebido pelos consumidores. Conforme análise já realizada no Relatório sobre o fluxo de caixa da CEB-D por conta da operação, ao diferir (i) de um lado, parte do reajuste tarifário a ser cobrado dos seus consumidores e (ii) por outro lado, parte dos tributos a serem pagos ao DF, a situação financeira da CEB-D não foi prejudicada – pelo contrário, a operação foi acordada em termos que até chegaram a beneficiá-la.
37. Os Recorrentes criticam também essa conclusão, por ter sido obtida com base em estudo elaborado pela própria Companhia. Sobre isso, dois esclarecimentos se fazem pertinentes.
38. O primeiro é que, assim como já havia sido esclarecido no Relatório, esse estudo foi elaborado por uma diretoria da CEB composta por membros distintos daqueles que ocupavam os cargos quando o diferimento foi solicitado. A nova diretoria, inclusive, sinalizou ter postura

contrária a esse diferimento. Além disso, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios também analisou a questão, tendo chegado à mesma conclusão [\[3\]](#).

39. O segundo esclarecimento diz respeito aos motivos que levaram o TCDF a concluir que as medidas adotadas foram antieconômicas.
40. Salvo melhor juízo, os fluxos de caixa reportados pela administração da CEB nos diferentes cenários (com ou sem diferimento) não parecem ser o ponto fundamental de divergência das conclusões – mas, sim, a interpretação dada pelo corpo técnico do TCDF ao diferimento:
19. Qual a justificativa para os gestores da CEB Distribuição, diante da situação de penúria econômica-financeira da Companhia Distrital, abrir mão de parte do percentual de reajuste tarifário concedido pelo Órgão Regulador? Salvo melhor juízo, não há argumento lógico do ponto de vista empresarial para a medida adotada.
20. A perda financeira decorrente do diferimento, segundo a própria Concessionária, alcançou, até fevereiro de 2015, o montante de “... R\$ 68.125.000,00 (sessenta e oito milhões e cento e vinte e cinco mil reais), valor que a Distribuidora deixou de receber como reajuste tarifário no período” (fls. 47/48 da Peça 22).
21. Discorda-se da ideia de que o parcelamento da dívida da CIP e do ICMS, concedido pelo GDF à CEB Distribuição S/A, seja uma contrapartida do Poder Executivo face ao diferimento tarifário em exame.
22. Observa-se que, antes do diferimento tarifário, a Concessionária já não vinha recolhendo aos cofres do DF os montantes relativos à CIP e ao ICMS pagos por seus clientes. O parcelamento dos débitos, na realidade, era inevitável em função da precariedade da situação econômico-financeira da CEB Distribuição S/A. A postergação de parcela do reajuste tarifário apenas aumentou o volume do parcelamento.
41. Como se nota, o TCDF não nega os diferimentos dos tributos devidos pela CEB-D ao DF nem seus efeitos financeiros sobre a CEB-D. Contudo, o TCDF os desconsidera como contraprestação legítima ao diferimento tarifário, assumindo que essa era uma circunstância inevitável diante da situação da CEB-D.
42. Contudo, a situação financeira difícil da CEB-D não lhe dava o direito de diferir o pagamento dos tributos com os quais estava obrigada a arcar – muito menos da maneira como foi acordada, buscando balancear de forma bastante precisa os fluxos de caixa da CEB-D, conforme visto no Relatório.
43. Assim, entendo que não é a melhor interpretação considerar que a postergação do pagamento dos tributos seria inevitável e, portanto, desconsiderá-la para se concluir sobre o resultado da operação. A forma específica como o diferimento tributário foi acordado sugere fortemente que ele tenha sido, de fato, contraponto ao diferimento tarifário.
44. Isto posto, entendo que não foram apresentados elementos que justifiquem a revisão da conclusão obtida inicialmente por esta SEP.
45. Dessa forma, não aparentam estar presentes os elementos que justifiquem eventual atuação sancionadora, tendo em vista tudo o que já foi aqui exposto, razão pela qual entendemos que não merece prosperar o recurso apresentado.

II.v - Precedentes sobre a possibilidade de revisão da decisão de não instaurar processo sancionador

46. Finalmente, cumpre ressaltar que a possibilidade de revisão de decisões sobre a não instauração de processos de natureza sancionadora já foi objeto de apreciação pelo Colegiado,

notadamente nos Processos n^{os} SP-2011-302, RJ-2013-10128, RJ-2014-4458 e RJ-2015-5493. A esse respeito, cabe destacar o seguinte trecho do voto do Diretor Pablo Renteria, no âmbito do Processo RJ-2015-5493:

5. O segundo (e mais importante) argumento diz respeito ao regime regulatório observado pela CVM para a condução de suas atividades de investigação e punição de atos contrários à regulamentação do mercado de valores mobiliários. Desde a edição em 2002 da Deliberação CVM n^o 457, a CVM dotou-se de modelo institucional em que prevalece a segregação entre, de um lado, as funções investigativa e acusatória e, de outro, a função julgadora. Nessa esteira, atribuiu-se às superintendências autonomia para a condução de procedimento apuratório e a formulação de acusação ao passo que se reservou ao Colegiado o julgamento dos processos sancionadores de rito ordinário. O Colegiado, portanto, deixou de desempenhar qualquer competência na investigação e na acusação.

6. De acordo com esse regime regulatório, que se encontra atualmente em vigor nos termos da Deliberação CVM n^o 538/2008, o Colegiado não intervém nas atividades de investigação e acusação que, repita-se, são conduzidas, com independência, pelas superintendências da Autarquia.

7. Sendo assim, considero inadmissível o recurso interposto contra intimação formulada pela SEP em cumprimento ao disposto no art. 11 da Deliberação CVM n^o 538/2008, pois de outro modo se estaria, inevitavelmente, a permitir a interferência do Colegiado nas atividades de investigação e acusação, em absoluta contrariedade com o regime jurídico adotado pela CVM.

III. Conclusão

47. Diante do exposto, sugerimos que o presente processo seja encaminhado ao SGE, para posterior encaminhamento ao Colegiado, nos termos do inciso III da Deliberação CVM n^o 463/03.

Atenciosamente,

Bruno Baitelli Bruno

Analista

Raphael Souza

Gerente de Acompanhamento de Empresas 3

De acordo,

À SGE,

Vinicius Almeida Janela

Superintendente de Relações com Empresas

Em exercício

[1] Fls. 342-350 do Processo SP-2015-123, também disponível no SEI sob o n^o 0198359.

[2] Fls. 363-365 do Processo SP-2015-123, também disponível no SEI sob o nº 0198503.

[3] Fls. 179-185 do Processo SP-2015-123.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Baitelli Bruno, Analista**, em 29/12/2016, às 11:25, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Raphael Acácio Gomes dos Santos de Souza, Gerente**, em 29/12/2016, às 11:41, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Almeida Janela, Superintendente em exercício**, em 29/12/2016, às 12:11, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade, informando o código verificador **0206355** e o código CRC **9DF7B527**.

*This document's authenticity can be verified by accessing https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade, and typing the "Código Verificador" **0206355** and the "Código CRC" **9DF7B527**.*

Criado por **BrunoBaitelli**, versão 26 por **BrunoBaitelli** em 29/12/2016 11:25:38.