



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20050-901 – Brasil - Tel.: (21) 3554-8686
Rua Cincinato Braga, 340/2º, 3º e 4º Andares, Bela Vista, São Paulo/ SP – CEP: 01333-010 – Brasil - Tel.: (11) 2146-2000
SCN Q.02 – Bl. A – Ed. Corporate Financial Center, S.404/4º Andar, Brasília/DF – CEP: 70712-900 – Brasil -Tel.: (61) 3327-2030/2031
www.cvm.gov.br

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº 19957.010788/2019-18

Reg. Col. 0839/17

Acusados: Banco J. Safra S.A.; Décio Goldfarb; Safra Setorial Bancos Fundo de Investimento em Ações; Safra Small Cap Fundo de Investimento em Ações; Valmir Rendolh Celestino

Assunto: Apurar suposta utilização de informação privilegiada em negócios realizados com ações de emissão do Banco PanAmericano S.A.

Relatora: Diretora Marina Copola

MANIFESTAÇÃO DE VOTO

1. Acompanho a Relatora quanto às absolvições dos fundos Safra Setorial Bancos FIA, Safra Small Cap FIA, Valmir Celestino e Banco Safra S.A. Quanto a Décio Goldfarb, acompanho a divergência do Il. Diretor Igor Muniz, concordando com sua fundamentação teórica e com a análise probatória nela baseada. Além disso, no que toca ao voto da Il. Relatora, registro uma divergência acerca fundamentação empregada para afastar a prescrição. Concordo que a pretensão punitiva não prescreveu, mas por fundamento diverso.

I. PRESCRIÇÃO

• A fundamentação do voto de relatoria

2. A defesa de Valmir Celestino sustenta que o prazo prescricional quinquenal teria tido início em 9.11.2010, com a divulgação do Fato Relevante, e se encerrado em 09/11/2015 sem a ocorrência de qualquer das causas interruptivas do art. 2º da Lei nº 9.873/1999, das quais o acusado só teria tomado conhecimento em 10.11.2015 - dia seguinte ao decurso do quinquênio contado do início alegado.

3. A Il. Relatora rejeitou a preliminar por entender que teria havido, antes da data em que o acusado admite ter tido conhecimento do processo, quatro atos supostamente “inequívocos” de apuração, e portanto aptos a interromper a prescrição, nos termos do art. 2º, II, da Lei 9.873.: o Ofício/CVM/SMI/GMA-1/nº 144/2010, de 10.11.2010, dirigido ao Banco PanAmericano; o Relatório de Análise GMA-1 nº 12/2011, de 04/3/2011; o respectivo Complemento, de 21/5/2013; e a instauração do Inquérito Administrativo nº 02/2015, em 13.3.2015.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

4. Apoiar-se, portanto, na premissa de que a interrupção da prescrição por ato inequívoco de apuração não depende da ciência do acusado, sendo esta, para tal fim, "irrelevante". É dessa premissa que divirjo.

- *A ciência como pressuposto do primeiro ato interruptivo*

5. Como venho me manifestando neste Colegiado, o ato que não seja conhecido pelo interessado não pode ser considerado como primeiro evento interruptivo da contagem do prazo prescricional. Reitero em termos que já expus:

“[...] a ciência do ato é necessária para que o ato possa ser considerado 'inequívoco' no contexto do instituto da prescrição, ao menos antes que se tenha instaurado um procedimento, ou seja, para interromper a prescrição quinquenal. Assim não fosse, atos praticados internamente pela Administração, ainda que sem possibilidade de conhecimento por parte dos investigados, poderiam interromper indefinidamente a prescrição, literalmente por décadas, antes de alguém ser chamado a defender-se ou mesmo a prestar esclarecimento sobre algum fato. Uma coisa é aceitar que a lei [9.873] permite a eternização do processo, com interrupções ilimitadas (desde que previstas); outra muito diferente é supor que isso pudesse ocorrer sem possibilidade de conhecimento pelo particular.”¹

6. A exigência de ciência² é corroborada pela estrutura do art. 2º da Lei nº 9.873, que arrola as causas de interrupção em ordem cronológica, de modo que a notificação ou ciência do acusado dentro do prazo prescricional, é condição lógica para que se cogite da segunda causa interruptiva - o ato inequívoco de apuração do fato (inciso II). Esse é o entendimento do Poder Judiciário, inclusive do Supremo Tribunal Federal³ e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁴, para os quais é vedada a interrupção secreta do prazo prescricional, sob pena de esvaziamento das garantias do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo. Admitir o contrário permitiria que atos internos da Administração, desconhecidos do particular, impedissem indefinidamente a prescrição. O dever que isso pressupõe, silenciosa e bizarramente, é que todo cidadão potencialmente sujeito a responder a processo administrativo devesse periodicamente consultar todos os entes da Administração Pública a cuja atuação

¹ Meu voto no PAS CVM nº 19957.004478/2018-75, Dir. Rel. Flávia Perlingeiro, j. 20.06.2023, reiterado no PAS CVM nº 19957.005572/2019-22, Dir. Rel. Marina Copola.

² Ou “ciência prévia”, qualificação que só pode se referir, ainda que com certa redundância, ao decurso do prazo.

³ STF, MS 37.751/DF, Rel. Min. Kassio Nunes Marques, j. 23.03.2022, em que se assentou não haver interrupção da prescrição por atos que não chegaram ao conhecimento do administrado.

⁴ TRF da 1ª Região, Ap. Civ. 2006.34.00.036305-6/DF, Rel. Des. Fed. Jirair Meguerian, j. 15.02.2016: "O artigo 2º da Lei n. 9.873/99 elenca as causas de interrupção da prescrição em ordem cronológica, de modo que a necessidade de prévia notificação ou ciência dos acusados ou indiciados é condição lógica para a incidência da segunda causa interruptiva [...]. Impossível interromper prazo de prescrição sem ciência da parte a favor de quem o prazo estava em curso."



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

sancionadora pode estar sujeito, para que a limitação que o Legislativo tentou inserir no Direito brasileiro pela Lei 9.873 tivesse qualquer significado prático⁵.

7. Ademais, flerta com a hipocrisia uma autarquia cuja regulação tem como pilar a divulgação ampla de informações, a que comumente se refere pela metáfora da luz solar, possa querer reconhecer legítima sua própria atuação perante os regulados quando praticada às sombras, e logo para ao exercício da garantia constitucional do direito à defesa.

8. Por outro lado, esclareço não sustentar que qualquer ato voltado a apurar fatos tenha que ser efetivamente conhecido pelo interessado a fim de interromper a prescrição. Uma vez interrompida, e já tendo o interessado conhecimento do processo, atos de apuração de fato podem ser considerados “inequívocos” por seu registro formal no processo, de modo que a ciência pelo acusado seja possível, transferindo-lhe a incumbência de acompanhar o andamento, como prevê o art. 21, § 1º, V, da RCV 45/2021, o processo terá andamento independentemente de seu comparecimento. Nesse sentido, concordo com a Relatora quando afirma que determinados atos teriam interrompido a prescrição na intercorrência do processo. Tais atos, à exceção da distribuição para relatoria (v. §§10 - 13 a seguir), são perfeitos exemplos de atos que não precisam ser efetivamente conhecidos para interromper a prescrição, pois praticados em período no qual pode ser razoavelmente esperado que o interessado diligencie para acompanhar o processo.

9. Antes do primeiro conhecimento, porém, é descabido supor que a “inequívocidade” possa ser tratada como equivalente a uma mera “existência documentada”, pois seria dar ao vocábulo “inequívoco” a completa inutilidade, que a hermenêutica rejeita. Afinal, seria absurdo entender que a noção de “ato”, em oposição à de “ato inequívoco”, pudesse significar um ato inexistente, ou praticado sem qualquer formalidade, ou talvez uma espécie de *ato de Schrödinger*, que como o gato homônimo existe e não existe simultaneamente. No mais, a Relatora parece tratar o adjetivo como relacionado ao caráter apuratório, ao dizer que os atos que considera aptos a interromper a prescrição “apresentam inequívoco conteúdo instrutório” (§12 do seu voto). Essa leitura me soa inadequada, já que pressupõe uma noção de um ato que “talvez”, “potencialmente”, seja voltado a apurar fatos. O que deve ser inequívoco é o ato, não seu propósito. O texto legal é claro ao empregar o adjetivo “inequívoco” como adjunto adnominal para modificar o núcleo do sujeito, “ato”, e não a oração subordinada adjetiva “*que importe apuração do fato*”, também modificadora do núcleo do sujeito).

⁵ Tal cenário é quase uma caricatura para uma análise crítica do ponto de vista econômico. O que é menos custoso para a sociedade, que a Administração tenha que diligenciar para promover a ciência dos possíveis acusados em cinco anos contados do fato aparentemente irregular, ou o custo total de milhões de pessoas consultando todos os órgãos que lhes podem instaurar processos administrativos sancionadores, a que se deve acrescer o custo da própria Administração para atender a tantas consultas? Além dessa espécie de “pesadelo posneriano”, esse despautério mostra que tal interpretação é frontalmente contrária ao princípio da eficiência administrativa previsto no art. 37 da Constituição.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

10. Assim, como nos autos é inequívoca a ausência de ciência do acusado dos atos praticados antes de passados cinco anos da publicação do fato relevante, discordo desse fundamento.

- ***Prescrição Intercorrente***

11. A Il. Relatora menciona alguns marcos interruptivos da prescrição intercorrente. Como afirmei no §8 acima, discordo apenas da distribuição inicial do PAS à relatoria do diretor Henrique Machado em 31.10.2017. Em linha com manifestações anteriores⁶, tenho que os eventos que interrompem a prescrição punitiva são apenas aqueles taxativamente listados no art. 2º da Lei 9.873.

12. Nesse sentido, o impulsionamento do processo, por si só, não é causa legal de interrupção da prescrição punitiva. O art. 2º da Lei 9.873 não fala em “impulsionamento”, mas, no que aqui interessa, em “ato inequívoco que importe apuração do fato” (inciso II).

13. A distribuição inicial de um processo nada apura e nada agrega à instrução: presta-se apenas a designar quem o relatará. Diferentemente dos demais marcos indicados pela Il. Relatora, cujo caráter apuratório resulta em sua aptidão para interromper a prescrição, a distribuição de 31.10.2017 é destituída de qualquer caráter instrutório e, por isso, não se qualifica como ato interruptivo.

- ***O prazo penal como fundamento para o afastamento da prescrição***

14. Como previsto no art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873, o prazo prescricional é o da lei penal quando o fato também tem, em tese, capitulação como crime⁷.

15. É o que se verifica nestes autos. A conduta imputada aos acusados corresponde, em tese, ao crime tipificado no art. 27-D da Lei nº 6.385. À época dos fatos (2010), a pena cominada ao tipo era de reclusão de um a cinco anos⁸.

16. Não identifiquei informação sobre eventual processo criminal e pena concreta, pelo que vale o da pena em abstrato. Sendo a pena máxima em abstrato de cinco anos, o prazo prescricional penal é de **12 anos**, na forma do art. 109, inciso III, do Código Penal. Contado da data da prática do ato (9.11.2010), o prazo da lei penal somente se implementaria em 9.11.2022, tendo a ciência do acusado ocorrido muito antes disso, afastando a prescrição.

⁶ E.g., PAS CVM nº 19957.004478/2018-75 (Dir. Rel. Flávia Perlingeiro, j. 20.06.2023).

⁷ Nesse sentido, PAS CVM nº 05/2016, Dir. Rel. Henrique Machado, j. 03.11.2020, voto do Diretor Gustavo Gonzalez: “[N]ão se exige, para fins de aplicação do artigo 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999, que exista simetria perfeita entre uma infração administrativa e um tipo penal [...] [A]nalisa-se [...] apenas se os fatos que caracterizam uma infração administrativa se amoldam também a um tipo penal.” No mesmo sentido, meu voto-vista no PAS CVM nº 19957.005572/2019-22.

⁸ Redação do art. 27-D da Lei nº 6.385/1976 vigente à época dos fatos (anterior às alterações promovidas pela Lei nº 13.506/2017): “Utilizar informação relevante de que tenha conhecimento, ainda não divulgada ao mercado, que seja capaz de propiciar, para si ou para outrem, vantagem indevida, mediante negociação, em nome próprio ou de terceiro, de valores mobiliários: Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa [...]”.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

II. CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, no que toca à preliminar de prescrição, voto por sua rejeição pelos fundamentos acima e acompanho a divergência lançada pelo Il. Diretor Igor Muniz e voto pela absolvição de Décio Goldfarb, bem como dos demais acusados em que acompanho a Relatora.

Brasília, 28 de julho de 2026

João Accioly

Diretor