PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº 19957.011024/2019-31

Reg. Col. 1385/19

Acusados: Almir Guilherme Barbassa; Antônio Palocci Filho; Cláudio Luiz da Silva Haddad; Dilma Vana Rousseff; Fábio Coletti Barbosa; Gleuber Vieira; Guilherme de Oliveira Estrella; Ildo Luis Sauer; José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Nestor Cunat Cerveró; Paulo Roberto Costa; e Renato de Souza Duque

Assunto: Apurar suposto descumprimento de deveres fiduciários por administradores da Petróleo Brasileiro S.A. quando da aquisição da refinaria de Pasadena

Relator: Diretor João Accioly

MANIFESTAÇÃO DE VOTO

1. Acompanho as **conclusões** do Relator e voto: **(i)** pela condenação de Nestor Cerveró por, na condição de Diretor Internacional da Petróleo Brasileiro S.A. ("Petrobras"), ter recebido vantagens indevidas, em infração ao art. 154, §2º, alínea "c", c/c art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/1976; **(ii)** pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva em relação aos demais acusados[1]; e **(iii)** pelo reconhecimento da extinção da punibilidade de Paulo Roberto Costa em razão de seu falecimento.

2. Tratarei brevemente dos dois primeiros pontos, começando pelo segundo.

[1] Diferentemente do Relator, tendo sido reconhecida a prescrição em sede de preliminar, não adentro na análise do mérito da conduta desses acusados.

A aplicabilidade do prazo prescricional penal

3. A pretensão punitiva da Administração Pública Federal prescreve em cinco anos, nos termos do art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999[2], ou, em caso de infração continuada ou permanente, da data em que a irregularidade tiver cessado. No entanto, o §2º do referido artigo estabelece norma especial, que afasta o prazo quinquenal, se o fato tipificado como ilícito administrativo constituir, ao menos em tese, crime[3].

4. Recordo que a aplicação do prazo prescricional penal no âmbito sancionador desta autarquia foi extensamente discutida pelo Colegiado em precedentes da década passada que também diziam respeito a condutas de administradores da Petrobras – notadamente, o PAS CVM nº 19957.010647/2019-97[4], julgado em 03/11/2020, e os PAS CVM nº 19957.009805/2019-66[5] e nº 19957.009824/2019-92[6], julgados em 16/12/2019.

5. Àquela época, o Diretor Henrique Machado sustentou que o prazo prescricional penal deveria ser aplicado às infrações administrativas inseridas no mesmo contexto fático em que se verificasse a prática de crimes, ainda que as condutas individualmente atribuídas a determinados acusados não configurassem, por si mesmas, ilícitos penais. Essa era a posição adotada também pelas áreas técnicas da CVM e pela Procuradoria Federal Especializada junto a CVM – PFE-CVM.

6. Em sentido diverso, o Diretor Gustavo Gonzalez, acompanhado pela maioria do Colegiado, adotou uma interpretação mais restritiva do dispositivo, segundo a qual a expressão "o fato objeto da ação punitiva da Administração" exige correspondência entre a conduta que fundamenta a imputação administrativa e um fato que, ao menos em tese, também possa ser típico na esfera penal. Nessa perspectiva, não basta que a infração administrativa tivesse sido praticada no mesmo contexto em que ocorreram crimes: seria necessário verificar

[2] Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

[3] Art. 1º. [...] § 2º. Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

[4] PAS CVM nº 19957.010647/2019-97 (05/2016), Dir. Rel. Henrique Machado, j. em 03/11/2020.

[5] PAS CVM nº 19957.009805/2019-66 (08/2016), Dir. Rel. Gustavo Gonzalez, j. em 16/12/2019.

[6] PAS CVM nº 19957.009824/2019-92 (09/2016), Dir. Rel. Gustavo Gonzalez, j. em 16/12/2019.

se a própria conduta atribuída ao acusado reuniria os elementos necessários à configuração de um ilícito penal, inclusive os de natureza subjetiva, quando exigidos pelo respectivo tipo.

7. Como já tive oportunidade de manifestar[7], alinho-me a essa segunda interpretação. Entendo ser imprescindível identificar se as condutas passíveis de sanção na esfera administrativa também podem vir a caracterizar um ilícito penal. Reconheço, contudo, que essa análise não é isenta de dificuldades, dado que as infrações administrativas não encontram necessariamente correspondência exata no direito penal. Até mesmo por isso, a avaliação das áreas técnicas da autarquia e da própria PFE-CVM a esse respeito corresponde a uma primeira análise de verossimilhança, que pode inclusive não ser confirmada pelo Poder Judiciário.

8. Em concreto, consta dos autos referência à admissão de Nestor Cerveró e de Paulo Roberto Costa, ocupantes de função de direção em sociedade de economia mista, de que cometeram o ilícito penal de corrupção passiva previsto no art. 317 do Código Penal. Essa circunstância, contudo, não permite estender o mesmo enquadramento aos demais administradores que participaram das deliberações relativas à aquisição da refinaria de Pasadena.

9. Com efeito, a própria peça acusatória distingue a conduta desses dois acusados, a quem atribuiu a infração aos art. 154, §2º, alínea "c", c/c art. 155 da Lei nº 6.404/1976, por terem atuado de modo a receber vantagens indevidas e em benefício próprio ou de terceiros, em desconformidade com os interesses da Petrobras. Já aos demais acusados, a Acusação se limitou a imputar o descumprimento do dever de diligência no exame das informações disponíveis e na observância dos procedimentos e das diretrizes internas aplicáveis às deliberações relativas à operação, em infração ao art. 153 da Lei nº 6.404/1976.

10. Em outras palavras, a imputação dirigida aos demais administradores não se fundamenta na alegação de que tenham participado voluntariamente do esquema de corrupção, concorrido para o recebimento de propinas ou atuado deliberadamente para favorecer interesses alheios aos da Petrobras. A conduta que lhes é atribuída consiste em terem aprovado uma operação sem a diligência que, segundo a Acusação, seria exigível nas

[7] PAS CVM nº 19957.007822/2020-01, de minha relatoria, j. em 04/07/2024; e PAS CVM nº 19957.004791/2020-28, de minha relatoria, j. em 18/06/2024.

circunstâncias, não havendo descrição de conduta concreta que, para além dessa alegada falta de diligência, apresente elementos indicativos de possível ilícito penal.

11. Dessa constatação resulta que não se pode estender aos demais administradores os efeitos do enquadramento jurídico atribuído àqueles a quem se imputou o recebimento de vantagens indevidas.

12. Assim, em linha com o entendimento que prevaleceu nos precedentes deste Colegiado, entendo que a incidência do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999 depende de que a conduta especificamente atribuída ao acusado constitua, ao menos em tese, ilícito penal.

13. Nesses termos, em relação a Nestor Cerveró e Paulo Roberto Costa, o prazo de prescrição da pretensão punitiva administrativa aplicável é, como constatei em precedente envolvendo outro dos acusados deste processo[8], de 20 anos[9], conforme art. 109, inciso I, do Código Penal[10]. Já em relação aos demais acusados, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal previsto no *caput* do dispositivo.

14. Em concreto, considero as datas de 02 e 03/02/2006 como marcos iniciais do prazo prescricional, quando ocorreram as deliberações no âmbito da diretoria e do conselho de administração, respectivamente. Mesmo se considerar o ofício enviado pela SEP à Petrobras em agosto de 2013, solicitando esclarecimentos em razão de reclamação apresentada por investidor, em tal data o prazo quinquenal já teria transcorrido. O mesmo não pode ser dito sobre o prazo prescricional penal de 20 anos, naquele momento ainda em aberto.

---

[8] PAS CVM nº 19957.007822/2020-01, de minha relatoria, j. em 04/07/2024, no qual Renato de Souza Duque foi condenado por infração ao art. 155, *caput*, da Lei nº 6.404/1976 e foi reconhecida a aplicabilidade do prazo prescricional penal de 20 anos à pretensão punitiva desta autarquia.

[9] Muito embora a Acusação tenha entendido que o prazo prescricional aplicável seria de 16 anos, a meu ver, o prazo correto seria de 20 anos. Nos termos do art. 109 do Código Penal, o prazo de 16 anos é condizente com a pena máxima de 12 anos de reclusão prevista para o delito de corrupção passiva, nos termos do art. 317, *caput*, do referido Código. No entanto, a adoção desse prazo prescricional ignora a causa de aumento de pena prevista no art. 327, §2º, do Código Penal, que aumenta a penalidade máxima para, entre outros agentes, os ocupantes de função de direção em sociedades de economia mista, caso de Nestor Cerveró e Paulo Roberto Costa. Considerada a referida majorante, a pena máxima em abstrato passa a ser de 16 anos de reclusão. Por conseguinte, nos termos do art. 109, inciso I, do Código Penal, o prazo prescricional aplicável é o de 20 anos, uma vez que a pena máxima cominada passa a ser superior a 12 anos.

[10] Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze; [...].

15. Essa conclusão também se harmoniza com a posição manifestada pela Advocacia-Geral da União – AGU nos Pareceres nº JL-06 e nº 03/2022/CNPAD/CGU, que dizem respeito a processos administrativos disciplinares. O Parecer nº JL-06, aprovado e publicado com força vinculante, nos termos do art. 40, §1º, da Lei Complementar nº 73/1993[11], firmou o entendimento de que a aplicação do prazo prescricional penal independe da existência de inquérito policial ou ação penal, em substituição ao entendimento anteriormente esposado pela AGU, de que a apuração criminal prévia seria necessária. Por se tratar de orientação mais gravosa do que a anteriormente adotada, sua aplicação retroativa foi afastada pelo Parecer nº 03/2022/CNPAD/CGU. No presente caso, contudo, houve apuração penal relativa a Nestor Cerveró antes da instauração deste processo, de modo que a aplicação do prazo prescricional penal não depende da retroatividade do entendimento firmado pelo Parecer nº JL-06 e, portanto, mostra-se acertada.

16. Dito isso, faz-se imperioso reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta autarquia para os acusados Almir Guilherme Barbassa, Antônio Palocci Filho, Cláudio Luiz da Silva Haddad, Dilma Vana Rousseff, Fábio Coletti Barbosa, Gleuber Vieira, Guilherme de Oliveira Estrella, Ildo Luis Sauer, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Renato de Souza Duque.

A conduta de Nestor Cerveró

17. Os arts. 154, §2º, alínea "c", e 155, *caput*, da Lei nº 6.404/1976 estabelecem deveres distintos, mas complementares, que orientam a atuação do administrador em relação à companhia. Enquanto o art. 154 exige que o administrador exerça suas atribuições para lograr os fins e no interesse da companhia, vedando, em seu §2º, alínea "c", o recebimento de vantagem pessoal, direta ou indireta, de terceiros, em razão do exercício do cargo, o art. 155 consagra expressamente o dever de lealdade à companhia. Em conjunto, tais dispositivos vedam que o administrador se valha de suas atribuições para perseguir interesses particulares, em detrimento daqueles da sociedade.

18. Os elementos reunidos nos autos são mais do que suficientemente indicativos de que a atuação de Nestor Cerveró durante as negociações para a aquisição da refinaria de Pasadena

[11] Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. §1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

foi pautada pela obtenção de vantagens indevidas e não pela verificação dos fins e no interesse da companhia.

19. Conforme apurado pela área técnica ao longo do inquérito, Nestor Cerveró, na condição de Diretor Internacional da Petrobras, liderou a condução do projeto, coordenou as tratativas com a Astra e apresentou as sucessivas propostas de aquisição à diretoria executiva e ao conselho de administração. Ainda, no âmbito dos acordos firmados no contexto da Operação Lava Jato, o acusado teria confessado o recebimento de vantagens indevidas em razão do cargo e em decorrência da influência determinante que exerceu na aprovação da aquisição da refinaria. Por fim, a Acusação também se ampara nas declarações colhidas durante a investigação, inclusive nas prestadas por Nestor Cerveró e por outras pessoas envolvidas nos fatos, para sustentar que outros integrantes de sua equipe, com seu conhecimento, também teriam se valido do cargo que ocupavam para negociar vantagens indevidas como contrapartida para a viabilização do negócio.

20. Diante dessas constatações, não há que se falar na proteção de eventual decisão negocial com fundamento na *business judgment rule,* como pretendido pela defesa. A proteção pela regra da decisão negocial pressupõe que se esteja diante de uma decisão negocial desinteressada por parte dos administradores. Não é possível admitir que, no contexto do recebimento de vantagens indevidas em conexão com a operação, a atuação do acusado tenha sido desinteressada e, em última instância, orientada pelo interesse social.

21. É por essa razão que afasto os argumentos da defesa de que a aquisição de Pasadena seria, sob uma perspectiva estritamente comercial, dotada de racionalidade econômica e alinhada às diretrizes previamente estabelecidas pelo conselho de administração. Ainda que se admitisse que a operação estivesse alinhada à estratégia de internacionalização da Petrobras ou que determinadas avaliações econômicas oferecessem suporte ao preço acordado, tais circunstâncias poderiam ser relevantes para a análise das imputações de descumprimento do dever de diligência formuladas em relação aos demais administradores, mas não afastariam a ilicitude da conduta específica atribuída a Nestor Cerveró. O recebimento de vantagem indevida constitui, a meu ver, elemento autônomo de deslealdade, independentemente do processo adotado para a aprovação da operação ou do resultado econômico que ela tenha

produzido posteriormente. Os demais argumentos apresentados pela defesa não são capazes de afastar essa conclusão.

22. Pelos motivos acima, acompanho o Relator e voto pela condenação de Nestor Cerveró por infração aos arts. 154, §2º, alínea "c", e 155, *caput*, da Lei nº 6.404/1976, nos termos por ele fixados.

É como voto.

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2026.

Marina Copola

Diretora