



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Memorando nº 143/2017-CVM/SEP/GEA-3

Rio de Janeiro, 21 de setembro de 2017.

Ao SGE

Assunto: **Reclamação sobre eleição de administrador**
Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. - CELESC
Processo CVM nº 19957.003858/2017-10

I. Questão preliminar: admissibilidade do recurso

1. Inicialmente, é importante deixar claro que se trata de recurso contra ofício de alerta da SEP, enviado com intuito de dar aos seus destinatários a oportunidade de cessar uma prática considerada irregular e, assim, evitar um processo administrativo sancionador.
2. Entendemos que, em regra, o Colegiado não deve conhecer recursos como esse, por duas principais razões.
3. A primeira é que, ao fazê-lo, estaria comprometendo a separação entre as instâncias acusadora e julgadora da CVM, pré-avaliando o mérito de uma possível irregularidade identificada pela área técnica e interferindo na formulação de uma acusação que será feita se a determinação for descumprida.
4. A segunda é que isso retiraria efetividade do ofício de alerta como instrumento de atuação preventiva da CVM, que busca efetivamente evitar problemas em vez de apenas punir os responsáveis.
5. Afinal, sempre que um participante recebesse um ofício dessa natureza, ele não teria nada a perder interpondo o recurso e, mesmo que não tivesse êxito no mérito, no mínimo teria postergado o momento da interrupção da prática irregular. Cientes disso, as áreas encarregadas da supervisão de mercado estariam naturalmente inclinadas a não explorar a possibilidade do ofício de alerta, optando por desde logo iniciar processos sancionadores.
6. No entanto, sem prejuízo desse raciocínio como regra geral, o caso específico em exame envolve uma situação bastante peculiar, controversa inclusive dentro da CVM, e no qual a tempestividade da resposta é quase tão importante quanto a própria resposta. [\[1\]](#)

7. Diante disso, propomos que excepcionalmente o Colegiado receba o recurso como consulta e se posicione quanto à questão de fundo discutida, de modo a contribuir para o melhor funcionamento do mercado.

II. Mérito

8. Entendemos que os argumentos contidos no Relatório nº 110/2017-CVM/SEP/GEA-3 (“Relatório”) são não apenas plenamente razoáveis e defensáveis como, mais do que isso, suas conclusões seriam aquelas que, em prevalecendo, provavelmente terão melhor efeito sobre a supervisão do mercado de capitais. De fato, estamos de acordo com o Relatório em sua quase totalidade.

9. Temos algumas dúvidas, porém, a respeito da possibilidade de a CVM deixar de reconhecer a aplicabilidade de ato normativo que entende ilegal.

10. Primeiro, não nos sentimos seguros de que a antinomia entre a Lei das Estatais e o Decreto Estadual de Santa Catarina nº 1.025/2017 (“Decreto”) seja realmente irreconciliável.

11. A divergência seria irreconciliável se a Lei das Estatais textualmente previsse que os requisitos do art. 17 deveriam ser observados imediatamente e o Decreto estipulasse um prazo de 24 meses para tanto.

12. Mas, na verdade, conclusão de que a Lei das Estatais é eficaz desde 30.06.2016 é alcançada pela leitura *a contrario sensu* de seu art. 91, segundo o qual as sociedades de economia mista deveriam promover “as adaptações necessárias” ao disposto na Lei.

13. A Lei das Estatais não define expressamente quais são essas adaptações e, especialmente na falta de outro referencial, parece muito razoável a interpretação seguida pela CVM no processo 19957.008923/2016-12, segundo a qual nenhuma adaptação é necessária no tocante a novas eleições para cargos de administração.

14. Contudo, não parece impossível a leitura de que as companhias precisam adaptar seus quadros administrativos internos ao art. 17 da Lei das Estatais e para tanto precisam de prazo para proceder de maneira ordenada a sucessão de seus administradores.

15. Não é a interpretação que nos pareça a melhor – especialmente no caso de conselheiros de administração, o prazo de 24 meses parece excessivamente longo para promover a sucessão de integrantes desse órgão –, mas entendemos que o Decreto pode ser lido em consonância com essa interpretação da Lei das Estatais e, assim, não temos forte convicção de que haja uma contradição insuperável entre as duas normas.

16. Segundo, porque se é pacífico que uma entidade da Administração Pública pode anular seus próprios atos ao neles vislumbrar ilegalidades, desconhecemos precedentes claros tratando da hipótese de diferentes entidades negarem efetividade a atos uns dos outros por dúvidas de legalidade. Vendo os precedentes citados tanto pela PFE quanto no Relatório parece-nos que nenhum deles trata exatamente dessa situação.

17. Quanto aos dois precedentes citados no Relatório, especificamente, vemos que ambos discutiam a possibilidade de inobservância de normas consideradas inconstitucionais, uma dimensão que aqui não se coloca e que teve papel central na decisão tomada pelo STF e pelo STJ. [\[2\]](#)

18. Na falta de evidências mais robustas, hesitamos em nos afastar do conceito amplamente reconhecido de presunção de legalidade dos atos administrativos.

19. Em conjunto com outros atributos de tais atos, como a imperatividade e a autoexecutoriedade, a presunção de legalidade existe justamente para responder à necessidade de que as ações da Administração Pública sejam logo postas em prática, obrigando terceiros imediatamente, sem necessidade de pré-validação por instâncias à parte, como o Poder Judiciário, por exemplo.

20. É certo, como bem observado no Relatório, que esses atributos são mais intuitivos no

contexto da relação entre um particular e a Administração Pública, porém vemos importância em observá-los mesmo no caso de diferentes entidades ou órgãos da Administração. De fato, pensando na Administração sistemicamente, parece ser indesejável, para si própria e para os particulares, que diferentes órgãos e entidades possam negar aplicabilidade aos atos uns dos outros.

21. Deixar ao Poder Judiciário a solução do conflito pode minimizar os riscos de uma atuação desencontrada da Administração Pública. Além disso, o processo judicial, com o rito e as formalidades a ele inerentes, é o ambiente propício para solução de controvérsias e para ponderação de provas e argumentos que podem eventualmente sobrepujar uma presunção relativa preestabelecida, como é o caso da presunção de legalidade dos atos administrativos.

22. Dito isso, compartilhamos o receio expresso no Relatório de que uma conclusão na linha sustentada pelo Estado de Santa Catarina poderia ser lesiva à governança das companhias abertas controladas por entes públicos como um todo, na hipótese de edição de regulamentos que, no intuito de organizar a atividade dessas companhias, terminem por criar obrigações incompatíveis com a Lei 6.404/76 ou a regulamentação editada pela CVM.

23. Neste sentido, reiteramos nossa percepção de que as conclusões do Relatório, caso venham a prevalecer a despeito das dúvidas acima suscitadas, provavelmente terão efeitos práticos mais favoráveis ao mercado de capitais.

III. Conclusão

24. Pelo que foi exposto acima, propomos o envio deste processo à SGE, para posterior encaminhamento ao Colegiado, com a recomendação de que:

- a) não conheça o recurso interposto pelo Estado de Santa Catarina; porém
- b) receba a petição como consulta e externar seu posicionamento a respeito da compatibilidade entre o Decreto e a Lei das Estatais e, conseqüentemente, sobre a atuação da CVM no tocante à supervisão da norma prevista no art. 147, §1º, da Lei 6.404/76.

Atenciosamente,

RAPHAEL SOUZA

Gerente de Acompanhamento de Empresas 3

Ao SGE, de acordo com a manifestação da GEA-3.

Atenciosamente,

FERNANDO SOARES VIEIRA

Superintendente de Relações com Empresas

Ciente.

À EXE, para as providências exigíveis.

ALEXANDRE PINHEIRO DOS SANTOS

Superintendente Geral

[1] A importância da tempestividade da resposta decorre do que é discutido no processo: a interpretação de norma que regula o período de adaptação à Lei das Estatais. A controvérsia afeta diretamente os mandatos em curso nesse momento, porém pode restar esvaziada uma vez expirados os períodos de adaptação.

[2] Outra diferença, embora muito menos importante que a questão da constitucionalidade, é que um dos casos envolvia um ato do Chefe do Poder Executivo que determinava a órgãos e entidades da Administração Pública que não praticassem atos para dar cumprimento a leis com vício de constitucionalidade. É até possível que esse raciocínio viesse ser estendido para atos das próprias entidades, porém não se trata de uma extensão óbvia.



Documento assinado eletronicamente por **Raphael Acácio Gomes dos Santos de Souza, Gerente**, em 22/09/2017, às 16:46, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Soares Vieira, Superintendente**, em 22/09/2017, às 19:00, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Pinheiro dos Santos, Superintendente Geral**, em 25/09/2017, às 13:33, 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 **0363833** e o código CRC **677D3D92**.

*This document's authenticity can be verified by accessing https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade, and typing the "Código Verificador" **0363833** and the "Código CRC" **677D3D92**.*