



## 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](http://www.cvm.gov.br)

### PROCESSOS ADMINISTRATIVOS CVM Nº SEI 19957.003612/2020-35 e 19957.003611/2020-91

Reg. Col. nº 1905/2020

**Interessado:** Fernando Passos

**Assunto:** Recurso contra decisão da SPS que não concedeu acesso integral aos autos de processos administrativos na fase investigativa.

**Diretor:** Gustavo Machado Gonzalez

#### VOTO

1. Trata-se de mais um recurso interposto contra decisão da área técnica que indeferiu acesso a parte da documentação constante dos autos de processos administrativos instaurados para apurar possíveis infrações a dispositivos legais e regulamentares que cabe a CVM regulamentar.
2. Não me parece exagero dizer que o acesso às informações constantes de processos instaurados pela administração pública envolve, hoje, uma complexidade que não existia anteriormente. Essa complexidade decorre, em primeiro lugar, do fato de que hoje coexistem, em uma harmonia nem sempre muito óbvia, diversas leis que regulam algum aspecto da matéria. Esse corpo legislativo estabeleceu um regime complexo, em que a decisão sobre o acesso aos autos pode, a depender das circunstâncias do caso, variar conforme a identidade do requerente, o tipo de informação e o momento processual. Em paralelo, o assunto não raro é levado à apreciação do judiciário, criando assim uma jurisprudência que muito auxilia o intérprete, especialmente em casos em que há aparente antinomia entre dois ou mais dispositivos legais.
3. Todos esses fatores são explicações – ainda que parciais – para o fato de que hoje nos deparamos com um contencioso acerca do acesso aos autos muito mais intenso do que aquele que havia até pouco tempo atrás. O processo de adaptação às novas diretrizes é desafiador, mas creio que a CVM tem, em modo geral, sido bem-sucedida ao rever posicionamentos há muito consolidados, adaptando-os à legislação vigente e à jurisprudência mais moderna. Nesse sentido, chamo atenção, em especial, para as decisões do Colegiado nos Processos nº 19957.007916/2019-



## 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](http://www.cvm.gov.br)

38, 19957.005665/2016-12 e 19957.005393/2018-12, analisados, respectivamente, em 22.10.2019, 19.05.2020 e 01.09.2020<sup>1</sup>.

4. Nos dois processos em exame, a CVM investiga possíveis irregularidades envolvendo a administração de companhia aberta, da qual o recorrente é ex-diretor. Tenho uma divergência pontual em relação ao entendimento da área técnica no que se refere à extensão do sigilo durante a fase investigativa com fulcro no §2º do artigo 9º da Lei nº 6.385/1976. Para explicá-la, gostaria inicialmente de fazer um rápido retrospecto sobre a matéria.

5. Segundo o artigo 9º, § 2º, da Lei nº 6.385/1976, o processo administrativo sancionador da CVM “poderá ser precedido de etapa investigativa, em que será assegurado o sigilo necessário à elucidação dos fatos ou exigido pelo interesse público, e observará o procedimento fixado pela Comissão”<sup>2</sup>. Durante anos, a CVM interpretou o referido dispositivo de modo bastante abrangente, considerando que, na fase investigativa, o sigilo poderia abarcar não só documentos, mas a integralidade dos autos ou mesmo a existência do processo. Veja-se, nesse sentido, que a Deliberação CVM nº 481/2005, que regulamenta a concessão de vista de autos de processos administrativos de qualquer natureza instaurados no âmbito da CVM, estabelece que “os processos instaurados com a finalidade de averiguar a possível ocorrência de infração às normas legais ou regulamentares cuja fiscalização incumba à CVM serão conduzidos sob sigilo” (art. 5º).

6. Essa interpretação mais abrangente do artigo 9º, § 2º, da Lei nº 6.385/1976 teve, contudo, de ser revista em razão de mudanças legislativas e jurisprudenciais que, paulatinamente, foram restringindo a possibilidade de sigilo mesmo no curso das investigações administrativas.

7. Veja-se, nesse sentido, que o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994), após as alterações de 2016 (Lei nº 13.245/2016), somente permite à autoridade administrativa restringir o acesso do advogado munido de procuração “aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos” (que abrangem, também, as propostas de diligências) e, ainda assim, “quando houver risco de comprometimento

---

<sup>1</sup> Destaco, também, o nível de detalhe trazido pela área técnica em sua manifestação, que denota o cuidado no exame da matéria exigido pelas mudanças legislativas e jurisprudenciais discutidas a seguir.

<sup>2</sup> Veja que o §2º do artigo 9º da Lei nº 6.385/1976 guarda nítida correspondência com o artigo 20 do Código de Processo Penal: “Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”.



## 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](http://www.cvm.gov.br)

da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências” (artigo 7º, XIV e §§10 a 13, da Lei nº 8.906/1994<sup>3</sup>).

8. Mais recentemente, foi editada a Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019), que em seu artigo 32 determina que o interessado, seu defensor ou advogado tem direito de acesso aos autos de investigação preliminar, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível<sup>4</sup>. A hipótese de exceção – “peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível” – é semelhante àquela prevista na lei anteriormente mencionada.

9. Mesmo antes das mudanças legislativas acima mencionadas, os tribunais superiores haviam modificado o entendimento de que o inquérito policial seria mero procedimento administrativo de investigação, ao qual não se aplicariam os regramentos constitucionais concernentes ao princípio da ampla defesa e do contraditório, passando a entender ser possível o acesso de advogado constituído aos autos de inquérito policial. O Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento na Súmula Vinculante 14<sup>5</sup>, tendo as decisões posteriores alargado o alcance daquele entendimento, antecipando a linha que veio, depois, a ser positivada no Estatuto da OAB e na Lei de Abuso de Autoridade.

10. A Instrução CVM nº 607/2019 modernizou o tratamento da matéria no âmbito da CVM e implicitamente revogou o artigo 5º da Deliberação CVM nº 481/2005<sup>6</sup>, mas não foi tão explícita

---

<sup>3</sup> Art. 7º São direitos do advogado: (...) XIV - examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital; (...) §10. Nos autos sujeitos a sigilo, deve o advogado apresentar procuração para o exercício dos direitos de que trata o inciso XIV. §11. No caso previsto no inciso XIV, a autoridade competente poderá delimitar o acesso do advogado aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos, quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências.

<sup>4</sup> Art. 32. Negar ao interessado, seu defensor ou advogado acesso aos autos de investigação preliminar, ao termo circunstanciado, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

<sup>5</sup> É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

<sup>6</sup> Cf. nesse sentido o já mencionado Processo SEI 19957.005665/2016-12, de minha relatoria.



## 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](http://www.cvm.gov.br)

ao ajustar a regra do acesso aos autos das investigações conduzidas pela autarquia à legislação mais recente. Naturalmente, a única interpretação possível da norma regulamentar é aquela que não conflita com o texto legal, hierarquicamente superior. Assim, embora o artigo 14 da Instrução CVM nº 607/2019 determine que “[n]o interesse das investigações e da instrução processual, poderá ser conferido tratamento sigiloso aos autos, documentos, objetos ou informações e atos processuais, dentro do estritamente necessário à elucidação dos fatos”, esse sigilo, necessariamente, restringe-se às peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, e cujo sigilo seja imprescindível.

11. Em outras palavras, somente podem ser consideradas sigilosas, nos termos do artigo 9º, § 2º, da Lei nº 6.385/1976, informações constantes dos autos de processo investigatório que satisfaçam, cumulativamente, dois requisitos: **(i)** digam respeito a diligências em curso ou indiquem a realização de diligências futuras; e **(ii)** cujo sigilo seja imprescindível.

12. Minha divergência nesse caso decorre, sobretudo, da interpretação correta da informação relativa à diligência em curso ou que indique a realização de uma diligência futura. Parece-me que a informação a que se referem o Estatuto da OAB e a Lei de Abuso de Autoridade é aquela que diz respeito a uma diligência específica (por exemplo, uma interceptação telefônica) em andamento ou projetada. Ainda que se entenda que a divulgação da identidade dos possíveis infratores ou dos dispositivos por eles violados possam atrapalhar o andamento da investigação, não vejo como, à luz da legislação vigente, entender que tais informações possam ser, ao menos não sem uma robusta justificativa, consideradas sigilosas com fundamento no §2º do artigo 9º da Lei nº 6.385/1976, especialmente quando se trata de pedido formulado pelo representante do investigado. Entender de maneira diversa significa negar pleno efeito às mudanças legislativas e jurisprudenciais que, propositadamente, restringiram as hipóteses de sigilo das investigações administrativas.

13. Gostaria, por fim, de fazer um rápido registro sobre outro aspecto que me parece bastante relevante e que tende a ser uma questão cada vez mais comum: o acesso às informações fornecidas à CVM por particulares no curso de investigações. Sem pretender aqui esgotar a matéria, recordo que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 ou “LAI”) não diferencia os documentos elaborados pela própria administração pública daqueles produzidos pelos particulares e fornecidos aos órgãos públicos no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica e que, no regime vigente, são públicas as informações **(i)** que não forem classificadas como sigilosas ou **(ii)** que não estejam abarcadas por uma das hipóteses de sigilo previstas na



## 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](http://www.cvm.gov.br)

legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, empresarial, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça.

14. Como disse no voto que proferi no já mencionado Processo CVM nº 19957.005665/2016-12, a análise da CVM para fins de verificar se uma informação **(i)** se encaixa em alguma das hipóteses legais de sigilo ou **(ii)** deve ser classificada como sigilosa nos termos da LAI envolve, em muitos casos, juízo altamente complexo e subjetivo. Assim, é necessário que a CVM tenha tempo para analisar a documentação que lhe foi enviada antes de decidir se pode, ou não, conferir a terceiros acesso àqueles documentos.

É como voto.

São Paulo, 8 de setembro de 2020.

*Documento assinado eletronicamente por*

**Gustavo Machado Gonzalez**

Diretor