



## COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Relatório nº 104/2019-CVM/SEP

Senhor Superintendente,

Trata-se de recurso interposto, em 31.10.19, pela EMPR. CONCESS. DE RODOVIAS DO NORTE S.A., registrada na categoria B desde 01.01.10, contra a aplicação de multa cominatória no valor de R\$ 11.100,00 (onze mil e cem reais), pelo atraso de 37 (trinta e sete) dias no envio do documento **DFP/2018**, comunicada por meio do OFÍCIO/CVM/SEP/MC/Nº140/19, de 14.10.19 (0871131).

2. A Companhia apresentou recurso nos seguintes principais termos (0871094):

a) “nos termos da ICVM 480, as DFP devem ser entregues em até 3 (três) meses, contados do encerramento do exercício fiscal. No caso da Recorrente, as DFP deveria ter sido entregue até 31.03.2019, considerando que o exercício social coincide com o ano civil. Ocorre que a entrega foi realizada em 09.05.2019, ou seja, após o prazo regulamentar. Este fato é incontroverso”;

b) “no entanto, o atraso decorreu de fatos alheios à vontade da Recorrente, que mesmo envidando seus melhores esforços, não conseguiu cumprir o prazo de arquivamento, realizado posteriormente na primeira data possível e sem que houvesse qualquer prejuízo aos acionistas, investidores e demais *stakeholders*”;

c) “conforme dispõe o art. 25, §1º, inciso I, da ICVM 480, as demonstrações financeiras devem estar acompanhadas do ‘relatório do auditor independente’ e este era o empecilho que a Concessionária enfrentava no momento da entrega das DFs de 2018, pois o Relatório somente foi entregue pelos auditores em 08.05.2019. Sobre este aspecto, é relevante contextualizar esta Autarquia sobre alguns eventos ocorridos ao longo do exercício social de 2018”;

d) “em 22.02.2018, no âmbito da Operação Integração (48ª fase da Operação Lava Jato), a Polícia Federal cumpriu mandado de busca e apreensão na Econorte, em sua controladora Triunfo Participações e Investimentos S.A. (‘Triunfo’) e outros”;

e) “a ordem judicial foi proferida pelo MM. Juízo Federal da 13ª Vara da Subseção Judiciária de Curitiba, Estado do Paraná. Na mesma data foi decretada a prisão temporária de dois executivos, o Sr. Sandro Antônio de Lima, ex-Diretor Administrativo-Financeiro e então Conselheiro da Econorte e Diretor Administrativo Financeiro e de Relações com Investidores da Triunfo, e o Sr. Hélio Ogama, então Presidente da Econorte (conf. Fato Relevante divulgado em 23.02.18 – Anexo II)”;

f) “naquela data, o Sr. Sandro Antônio de Lima solicitou seu afastamento do Conselho de Administração e o Sr. Helio Ogama foi afastado do cargo de Presidente da Econorte (conf. Fato Relevante divulgado em 27.02.18 – Anexo III)”;

g) “em 01.03.2018, o Conselho de Administração da Triunfo aprovou a instalação de Comitê Independente para conduzir o processo e apuração dos fatos relacionados aos eventos ocorridos em 22.02.2018. O Comitê era composto pelos Srs. Daniel Navarro Delabio e Marcelo Souza Monteiro, Conselheiros

Independentes da Companhia, e pelo Sr. Durval José Soledade Santos, membro independente, sem função na Companhia e com experiência em procedimentos semelhantes”;

h) “foi ainda contratado o escritório Maeda, Ayres e Sarubbi Advogados (‘Maeda Advogados’) como assessor legal do Comitê e a Deloitte Touche Tohmatsu Consultores Ltda. para realizar os trabalhos de tecnologia forense (*forensic*), análises financeiras e *background checks* (conf. Fato Relevante divulgado em 01.03.18 e Comunicado ao Mercado divulgado em 06.04.18, ambos divulgados pela Triunfo – Anexos IV e V). Ressalte-se que os auditores independentes – Ernst & Young Auditores Independentes S.S. (‘EY’) acompanharam os trabalhos realizados pelo escritório de advocacia e pela Deloitte através de sua equipe *forensic*, no trabalho de *shadow investigation*”;

i) “como destacado, tão logo noticiados os fatos na primeira fase da operação, houve também alteração imediata na alta direção da Econorte, que teve a Presidência assumida pelo Sr. João Guilherme de Moraes Braga (conforme Fato Relevante divulgado em 27.02.18 – Anexo III) que, dentre outras providências, determinou a substituição de profissionais de cargos estratégicos, e a implantação de ações de melhoria nos procedimentos de governança corporativa, com a contratação de profissional da área de compliance. Por cautela, a nova direção resolveu também substituir vários fornecedores de serviços e produtos que, ainda que não houvesse comprovação sobre irregularidades, tinham sido mencionados na investigação criminal”;

j) “no mês de agosto de 2018, alguns veículos da imprensa divulgaram o que seriam trechos do que constaria em depoimentos prestados no âmbito de uma colaboração premiada. Em 26.09.2018, a Polícia Federal cumpriu novo mandado de busca e apreensão na Econorte e na Triunfo. A ordem judicial foi proferida pelo MM. Juízo da 23ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba, no âmbito da Operação Integração II, em continuidade à investigação que havia resultado na busca e apreensão de 22.02.2018”;

k) “foi, ainda, decretada a prisão preventiva do Sr. Luiz Fernando Wolff de Carvalho, então Conselheiro da Econorte e presidente do Conselho da Triunfo, posteriormente revogada por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal em 08.10.2018. O Sr. Luiz Fernando Wolff de Carvalho renunciou às funções no Conselho de Administração na mesma data da busca e apreensão (conf. Fato Relevante divulgado em 26.09.2018 – Anexo VI)”;

l) “os trabalhos de investigação do Comitê Independente que abrangiam os fatos relacionados à Operação Integração I, passaram também a abranger os fatos da Operação Integração II”;

m) “conforme esclarecimentos já prestados pela Companhia (Resposta ao Ofício nº 354/2018/CVM/SEP/GEA-5), ao longo do exercício social de 2018, a instalação do Comitê Independente e a condução da investigação interna ensejaram a inserção de um parágrafo de ênfase nos relatórios de revisão relativos às informações trimestrais do primeiro e do segundo trimestres de 2018, sendo certo que no terceiro trimestre de 2018 a EY emitiu o Relatório com abstenção de conclusão”;

n) “a EY apresentou como um dos fundamentos para a abstenção o fato de que ‘ações para a investigação interna coordenada pelo Comitê Independente ainda se encontram em andamento e, neste momento, não é possível prever os desdobramentos futuros para a Companhia e/ou suas controladas decorrentes deste processo de investigação, bem como pelas investigações conduzidas pelas autoridades públicas’”;

o) “conforme Fato Relevante divulgado pela Triunfo em 08.05.19 (Anexo VII), o Comitê Independente concluiu seus trabalhos, que foram inconclusivos quanto à existência de supostas ilegalidades apontadas pelo Ministério Público, sendo encerrado posteriormente”;

p) “assim, somente após o encerramento dos trabalhos pelo Comitê Independente é que a EY obteve o conforto, a seu juízo, necessário para a emissão do Relatório”;

q) “com o Relatório dos Auditores Independentes foi então possível o arquivamento das demonstrações financeiras, acompanhadas dos documentos exigidos pela ICVM 480, em 09.05.19”;

r) “sabemos que a responsabilidade está assentada no seguinte trinômio: culpa, dano e nexos causal, sem os quais não há que se falar em responsabilidade”;

s) “o primeiro elemento ensejador da responsabilidade, a culpa, tem status principiológico, no que se denominou de princípio de culpabilidade. O princípio da culpabilidade exige a presença de conduta reprovável. Sobre isso, nos explica Nelson Eizirik, Ariadna B. Gaal, Flávia Parente e Marcus de Freitas Henriques na obra conjunta ‘Mercado de Capitais – Regime Jurídico’:

A pena, enquanto elemento de intimidação, somente faz sentido quando relacionada à inevitabilidade do comportamento humano; pode-se intimidar alguém a se abster de determinado comportamento quando tal agir é evitável, isto é, quando esteja na esfera do indivíduo fazer ou não fazer o que se deseja evitar por meio de punição. Assim, não cabe a apenação do indivíduo quando caracterizada a inexigibilidade de conduta diversa”;

t) “conforme exposto anteriormente, a não entrega das demonstrações financeiras no prazo regulamentar não decorreu de ato de vontade da Recorrente, mas sim de fatores que estavam alheios ao seu desejo e sua atuação, inexigindo assim conduta diversa da que se teve. Afinal, qual deveria então ser a postura da Econorte senão a que teve? Aguardou-se a conclusão de investigação independente, a emissão do relatório pelos auditores e somente então pode-se arquivar as DFs de 2018”;

u) “o segundo elemento a ser tratado é o dano. Em outras palavras, qual dano a Recorrente provocou aos acionistas, investidores, CVM ou quaisquer outros terceiros? A questão é de fácil resposta: nenhum”;

v) “após a publicação das demonstrações financeiras e demais documentos exigidos, realizou-se a Assembleia Geral Ordinária da Recorrente, oportunidade em que as contas foram aprovadas, sem qualquer oposição, quanto ao atraso na entrega das DFs de 2018”;

w) “aliás, a Recorrente não recebeu qualquer reclamação, notificação ou outro tipo de interpelação em que fosse alegado qualquer prejuízo em razão do arquivamento intempestivo das DFs de 2018”;

x) “finalmente, com relação ao nexos causal, não havendo culpa, nem dano, não há que se falar em nexos causal”;

y) “diante do exposto, verifica-se total ausência de responsabilidade da Recorrente pelo atraso na entrega das DFs de 2018”;

z) “conforme destacado nos itens anteriores, a Companhia entende que não é cabível qualquer punição, pelas razões já expostas. Entretanto, a fim de exaurir todas as matérias de defesa, caso venha a ser aplicada a penalidade, a multa cominatória deve ser substituída pela de advertência”;

aa) “nos termos do art. 11, da Lei 6385/76, a CVM pode impor dentre as penalidades a advertência (inciso I). A dosimetria da pena deve levar em conta

circunstâncias relacionadas ao agente, tais como seus antecedentes, o histórico do caso, a ausência de dano, entre outros”;

bb) “a Companhia sempre cumpriu rigorosamente com suas obrigações regulatórias, especialmente às relacionadas ao prazo de entrega e arquivamento das demonstrações financeiras, sendo que o atraso objeto da penalidade decorreu de circunstância totalmente alheia à vontade da Companhia, que se empenhou para que tal fato não ocorresse”;

cc) “sobretudo em razão de normas superiores regentes da Administração Pública, a aplicação das penalidades convencionais sujeita-se ao princípio da proporcionalidade. A formulação e articulação mais completas desta regra superior se deve à jurisprudência do Tribunal Constitucional da Alemanha, tal qual se nos apresenta a doutrina de Karl Larenz. Ensina o mestre germânico que a proporcionalidade é um princípio de índole ético-jurídica que se projeta, em concreto, com proibição de excessos, lastreado na ideia de ‘justa medida’, ‘tanto no exercício de direitos como na imposição de deveres e ônus’. Intimamente associado com a ideia de justiça, o ‘princípio da proporcionalidade encontra, cada vez mais, aplicação em setores parcelares do ordenamento jurídico’. No plano do direito contratual sancionador, no qual possui evidente aplicação, expressa-se como determinação de equilíbrio, de relação adequada entre meio cominado e fim perseguido pela norma”;

dd) “o direito brasileiro repercutiu de forma precisa estas noções. Lúcia Valle Figueiredo nos ensina que o princípio da proporcionalidade encerra a ideia de que ‘as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atrelados”;

ee) “com efeito, o princípio da proporcionalidade está positivado em nossa ordem jurídica. Encontra previsão no art. 2º da Lei 9784/99 e é enunciado no § único, inciso VI do mesmo dispositivo nos seguintes termos: ‘Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VI. Adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público’”;

ff) “especificamente no que tange à incidência do princípio na aplicação de sanções contratuais, Marçal Justen Filho sustenta que ‘é pacífico que o sancionamento ao infrator deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração. São inconstitucionais os preceitos normativos que imponham sanções excessivamente graves, tal como é dever do aplicador dimensionar a extensão e a intensidade da sanção aos pressupostos de antijuridicidade apurados’”;

gg) “logo, sob o prisma da proporcionalidade, vê-se que a aplicação de multa no caso concreto não seria medida admissível sob a ótica da proporcionalidade. Repita-se: não houve dano aos acionistas, investidores, CVM ou quaisquer outros terceiros, nem qualquer reclamação neste sentido”;

hh) “a respeito do tema, já se manifestou o Eg. STJ:

CONTRATO ADMINISTRATIVO. MULTA. MORA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. REDUÇÃO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PELO JUDICIÁRIO. INTERPRETAÇÃO FINALÍSTICA DA LEI. APLICAÇÃO SUPLETIVA DA LEGISLAÇÃO CIVIL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. (...) 3. O ART. 86, DA Lei nº 8.666/93 impõe multa administrativa pela mora no adimplemento do serviço contratado por meio de certame licitatório, o que não autoriza sua fixação em percentual exorbitante que importe em

locupletamento ilícito dos órgãos públicos. 4. Possibilidade de aplicação supletiva das normas de direito privado aos contratos administrativos (art. 54, da Lei de Licitações). 5. Princípio da Razoabilidade. 6. Recurso improvido”;

ii) “assim, seja por força da Lei ou do entendimento jurisprudencial, a aplicação de penalidade – se a tanto se pudesse chegar – deveria guardar proporcionalidade com o descumprimento contratual”;

jj) “deste modo, a Econorte requer que a multa seja substituída pela pena de advertência, caso esta autarquia entenda pela aplicação de alguma penalidade”;

kk) “diante de todo o exposto, requer-se:

a) O recebimento e processamento do presente Recurso ao Colegiado da CVM;

b) O deferimento do presente recurso, anulando-se a aplicação de penalidade à Econorte;

c) Subsidiariamente, a fim de exaurir todas as matérias de defesa e, na remota hipótese de que se entenda pela aplicação de penalidade, que a multa cominatória seja convertida em advertência”.

## Entendimento

3. O documento **Formulário de Demonstrações Financeiras Padronizadas - DFP**, nos termos do art. 28, inciso II, item “a”, da Instrução CVM nº480/09, deve ser entregue em até 3 (três) meses contados do encerramento do exercício social ou na mesma data de envio das Demonstrações Financeiras, o que ocorrer primeiro.

4. Cabe ressaltar, ainda, que:

a) **não** há, na Instrução CVM nº 480/09, qualquer dispositivo que permita, à Companhia, entregar em atraso seu Formulário DFP, ainda que, segundo a Recorrente: (i) o atraso tenha decorrido de fatos alheios à sua vontade; (ii) tenha sido alvo da Operação Lava Jato; e (iii) não tenha havido “qualquer prejuízo aos acionistas, investidores e demais *stakeholders*”; e

b) **não** se deve confundir multa cominatória (prevista no art. 9º, inciso II da Lei nº 6.385/76) com penalidade (prevista no art. 11 da Lei nº 6.385/76), pelo que **não é possível a substituição da multa por advertência**.

5. Assim sendo, a meu ver, restou comprovado que a multa foi aplicada corretamente, nos termos da Instrução CVM nº 452/07, tendo em vista que: (i) o e-mail de alerta foi enviado, em 01.04.19 (0871132), para o endereço eletrônico do DRI constante do Formulário Cadastral ativo à época do envio (FC/2019 – versão 2 – encaminhado em 08.03.19 - 0884698); e (ii) a EMPR. CONCESS. DE RODOVIAS DO NORTE S.A. encaminhou o Formulário de Demonstrações Financeiras Padronizadas referente a 31.12.18 (DFP/2018) apenas em **09.05.19** (0884694).

Isto posto, sou pelo **indeferimento** do recurso apresentado pela EMPR. CONCESS. DE RODOVIAS DO NORTE S.A., pelo que sugiro encaminhar o presente processo à Superintendência Geral, para posterior envio ao Colegiado para deliberação, nos termos do art. 13 da Instrução CVM nº 452/07.

Atenciosamente,

KELLY LEITÃO SANGUINETTI

Chefe de Seção

Ao SGE, de acordo com a manifestação da chefe de seção,

Atenciosamente,

FERNANDO SOARES VIEIRA

Superintendente de Relações com Empresas

Ciente.

À EXE, para as providências exigíveis.

ALEXANDRE PINHEIRO DOS SANTOS

Superintendente Geral



Documento assinado eletronicamente por **Kelly Leitão Sanguinetti, Chefe de Seção**, em 21/11/2019, às 17:48, 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 21/11/2019, às 18:37, 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](https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade), informando o código verificador **0884703** e o código CRC **FA412A93**.

*This document's authenticity can be verified by accessing [https://sei.cvm.gov.br/conferir\\_autenticidade](https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade), and typing the "Código Verificador" **0884703** and the "Código CRC" **FA412A93**.*