



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS
PARECER TÉCNICO Nº 10/2022-CVM/SEP

Senhor Superintendente,

Trata-se de recurso interposto, em 30.12.21, pela TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A., registrada na categoria B desde 01.01.10, contra a aplicação de multa cominatória no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), pelo atraso de 170 (cento e setenta) dias, limitado a 60 (sessenta) dias nos termos do art. 15 da Resolução CVM nº 47/2021, no envio do documento **FORM.CADASTRAL/2021**, comunicada por meio do OFÍCIO/CVM/SEP/MC/Nº547/21, de 22.11.21 (1418839).

2. A Companhia apresentou recurso nos seguintes principais termos (1418837):

a) “a Recorrente recebeu em 22/12/2021 o Ofício CVM/SEP/MC/Nº547/2021, por meio do qual foi comunicada a aplicação de penalidade pelo atraso no envio de documento Formulário Cadastral 2021, bem como a possibilidade de apresentação de recurso ao Colegiado da CVM no prazo de 10 (dez) dias, de modo que o prazo recursal se iniciou no dia 23/12/2021 e findar-se-ia em 01/01/2022, prorrogando-se até o dia 03/01/2022, em face do termo final ocorrer em dia não útil”;

b) “logo, é manifestamente tempestivo o Recurso apresentado nesta data (30/12/2021)”;

c) “em síntese, narra o Ofício CVM/SEP/MC/Nº547/2021 que a ora Recorrente incorreu em atraso no envio de informações à CVM, notadamente Formulário Cadastral do ano de 2021, razão pela qual foi imposta multa no valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais) pela Superintendência de Relações com Empresas, a qual corresponde ao total de 60 (sessenta) dias de atraso e a penalidade de R\$ 300,00 (trezentos reais) por cada dia de atraso”;

d) “ocorre que, em que pese a entrega da mencionada informação periódica ter sido entregue fora da data limite prevista no normativo aplicável (mas antes de qualquer manifestação da CVM acerca daquela omissão), não merece prosperar a referida multa, uma vez que, com a máxima vênia, a pena aplicada não atende aos princípios norteadores da administração pública e do processo sancionador no âmbito da própria CVM, o que será amplamente demonstrado pelo presente recurso”;

e) “isto porque, a CVM, enquanto entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Economia, por certo deve sujeitar-se à observância de determinados princípios expressos no ordenamento constitucional, em especial quando o Estado age por meio de seus órgãos e agentes públicos com finalidade sancionatória”;

f) “cumpra a CVM, portanto, conforme preconiza o regramento Constitucional, obedecer, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (Constituição Federal e Lei nº 9.784/99)”;

g) “aplicados harmonicamente, estes princípios obrigam a Administração a agir, não somente dentro da legalidade no sentido estrito, mas também com prudência, moderação e proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato, especialmente quando se trata de aplicação de pena ao administrado”;

h) “entende a recorrente que a Superintendência de Relações com Empresas desta autarquia, ao aplicar a multa ora objeto de recurso, ainda que movida pelo dever fiscalizador que lhe é atribuído, olvidou questões de fato e de direito que acabam por tornar a penalidade imposta absolutamente desproporcional e, por consequência, ilegal e inconstitucional, quais sejam:

(i) a Companhia é concessionária de serviço público federal, tendo por objeto a construção e implantação da Ferrovia denominada “Transnordestina”, encontrando-se em fase préoperacional, não auferindo qualquer tipo de receita, limitando-se no memento a receber aportes de capital e recursos provenientes de contratos financeiros (dívidas) e aplicá-los na implantação do seu projeto fim e no custeio de sua estrutura administrativa;

(ii) embora seja constituída como sociedade por ações de capital aberto: (a) a Companhia tem controle societário compartilhado entre um acionista privado (CSN) e um acionista integrante da administração pública (Valec), com participações societárias equivalentes; (b) Os acionistas estão vinculados entre si por Acordo de Acionistas pelo qual as decisões societárias carecem de Reuniões Prévias entre eles, de modo que todas as informações contidas na informação periódica apresentada em atraso são do absoluto conhecimento de todos os acionistas; (c) a Companhia não tem e nunca teve qualquer ação ou valor mobiliário de sua emissão negociado em bolsa ou por qualquer outra via de distribuição pública; (d) emitiu debêntures exclusivamente por meio de emissão privada tendo as mesmas sido adquiridas integralmente por apenas um credor, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE que, pela legislação aplicável e por direito contratual, é detentor permanente de todas as informações contidas no Formulário Cadastral cuja entrega se deu em atraso; portanto, a infração cometida não casou qualquer prejuízo, ainda que informacional, aos acionistas, aos credores da Companhia, nem tampouco ao mercado;

(iii) o Formulário Cadastral é na verdade um documento extenso que contém inúmeras informações que, em sua grande maioria, não sofrem alterações significativas no passar do tempo, bem como consolida informações que, em sua quase totalidade, já são apresentadas/publicadas individualmente, de modo que sua apresentação anual se presta à consolidação e atualização dessas informações. No caso em concreto não houve nenhuma alteração relevante no documento de 2021 em relação ao documento de 2020, disponível a todos os interessados, que não tenha sido oportuna e pontualmente apresentada;

(iv) a Companhia em regra cumpre com todas as suas obrigações regulamentares, inclusive e especialmente quanto à apresentação das suas informações, tanto periódicas, quanto eventuais, possuindo um alto grau de governança corporativa e gestão de riscos.

(v) o cumprimento da obrigação foi realizado antes de qualquer iniciativa ou apontamento por parte da CVM ou de qualquer reclamação externa à Companhia;

(vi) o atraso na entrega das informações ocorreu por mero esquecimento da

equipe responsável, o que se deu, se não exclusivamente, pelo menos em grande parte, por decorrência do afastamento (licença médica) da pessoa responsável e das mudanças drásticas de rotina causados pela pandemia de COVID-19, o que caracteriza tanto caso fortuito (pela doença em si, como força ininteligente que trouxe condições que não podiam ser previstas), quanto força maior (pelas restrições trazidas pelo Poder Público ao funcionamento das empresas); ressalte-se aqui, que o mês de maio de 2021 (dada para a entrega do Formulário) caracterizou-se como pico da pandemia e das medidas restritivas), de modo que a falha só foi identificada e reparada quando da volta, ainda que parcial, das rotinas da Companhia”;

i) “diante do exposto, ainda que não se admita o excludente de ilicitude gerado pelo caso fortuito e força maior causados pela pandemia, não é razoável que se aplique penalidade de multa à Recorrente – frisa-se, no supino valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) –, na medida que desproporcional, tanto à condição econômico-financeira de uma empresa em pré-operação e sem receitas, quanto à irrelevância da infração, cujos efeitos danosos foram nulos”;

j) “ademais, a própria legislação da CVM dispõe de mecanismo CLARO E OBJETIVO para sancionar condutas leves na EXATA MEDIDA da sua extensão, o que deve ocorrer por meio da aplicação de advertência”;

k) “nessa toada, encontra a Recorrente amparo na Lei nº 6.385/76, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários, especificamente em seu art. 11, inciso I e §1º, onde o legislador fixou expressamente a possibilidade de aplicação da PENALIDADE DE ADVERTÊNCIA, bem como a necessidade de observância pela CVM, para fins de dosimetria, dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, além dos motivos que justifiquem a sua imposição, verbis:

Art. 11. A Comissão de Valores Mobiliários poderá impor aos infratores das normas desta Lei, da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei de Sociedades por Ações), de suas resoluções e de outras normas legais cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar as seguintes penalidades, isoladas ou cumulativamente:

I - Advertência;

II - Multa;

III - (Revogado);

IV - Inabilitação temporária, até o máximo de 20 (vinte) anos, para o exercício de cargo de administrador ou de conselheiro fiscal de companhia aberta, de entidade do sistema de distribuição ou de outras entidades que dependam de autorização ou registro na Comissão de Valores Mobiliários;

V - Suspensão da autorização ou registro para o exercício das atividades de que trata esta Lei;

VI - Inabilitação temporária, até o máximo de 20 (vinte) anos, para o exercício das atividades de que trata esta Lei;

VII - Proibição temporária, até o máximo de vinte anos, de praticar determinadas atividades ou operações, para os integrantes do sistema de distribuição ou de outras entidades que dependam de autorização ou registro na Comissão de Valores Mobiliários;

VIII - Proibição temporária, até o máximo de dez anos, de atuar, direta ou indiretamente, em uma ou mais modalidades de operação no mercado de valores mobiliários.

§1º A multa deverá observar, para fins de dosimetria, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a capacidade econômica do infrator e os motivos que justifiquem sua imposição”;

l) “conforme se verifica, fixou o legislador indubitável gradação na aplicação das

sanções, as quais iniciam com simples advertência, para casos de infrações de baixo potencial danoso, indo até àquelas penalidades mais severas, aplicadas em casos de infrações de grande prejuízo ao mercado mobiliário, levando-se em conta sempre a gravidade do ilícito, a extensão do dano e o eventual proveito econômico obtido”;

m) “a penalidade de advertência, enquanto sanção mais branda entre as passíveis de serem aplicadas, funciona em viés sancionatório pedagógico, servindo como uma forma de advertir a contratada para que não reitere seu comportamento. Naturalmente, por ser menos gravosa, é aplicada justamente nos casos em que a infração é leve ou que não resultam em grande prejuízo, tal como o verificado no presente caso”;

n) “ocorre que eventualmente, ao decidir sobre as penalizações das infrações, a CVM acaba ignorando essa possibilidade de aplicação de advertência, utilizando a multa e a suspensão de outros direitos como primeiras alternativas, o que certamente merece revisão por este D. Colegiado”;

o) “conforme ensinamento do Doutrinador Lucas Rocha Furtado:

‘Deve ser observada, ademais, regra de proporcionalidade na aplicação das sanções. Assim, para pequenas infrações que não tenham causado qualquer dano, a Administração deve aplicar a pena de advertência.

Para a eventualidade de reincidência no cometimento de pequenas infrações, e para as hipóteses de infrações mais rigorosas, mas que não justifiquem a rescisão do contrato, a pena indicada é a multa’”;

p) “por sua vez, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

‘...a advertência cabe em faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretam prejuízo de monta ao interesse do serviço, o qual, a despeito delas, será atendido; prevenir que a falta venha a inviabilizar a execução do contrato ou obrigue a Administração a rescindi-lo é a prioridade da advertência’”;

q) “mas, ainda há mais, mesmo que considerássemos a possibilidade de aplicação de multa, o valor de fixação, da forma como previsto na Resolução CVM nº 47/2021, não considera qualquer particularidade quanto às condições do infrator, sua conduta antecedente ou mesmo a existência (ou ausência) efeitos deletérios, ainda que potenciais, decorrentes da infração objeto da penalidade”;

r) “veja que o já transcrito § 1º do mesmo artigo 11 da Lei 6.385/76, antes transcrito, prevê que ‘a multa deverá observar, para fins de dosimetria, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a capacidade econômica do infrator e os motivos que justifiquem sua imposição’”;

s) “ora, como uma multa cujo valor está prefixado no anexo de uma norma (Resolução CVM nº 47/2021), aplicável automaticamente a qualquer infrator e a qualquer atraso no envio de informações (que não sejam as especificadas em itens anteriores), sem considerar agravantes ou atenuantes, pode respeitar a ordem legal (repise-se que se trata de um mandamento e não uma recomendação) de que a multa deverá obrigatoriamente observar a capacidade econômica do infrator e os motivos que justifiquem sua imposição?”;

t) “impende desde já, apenas pelo dever de exaurir o tema, registrar que também não há como defender a inaplicabilidade do multicitado artigo 11 da Lei 6.385/76 à multa cominatória, pois tal argumento fulminaria a legalidade da pretensão punitiva em questão, uma vez que a Resolução nº 47/2021 só subsiste no ordenamento jurídico sob o esteio daquele dispositivo legal, como bem esclarece o seu próprio preâmbulo, quando torna público que o Colegiado da CVM aprovou a

dita Resolução 'com fundamento no disposto nos arts. 8º, I, 9º, caput, I e II, e § 1º, e 11, § 11, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, bem como nos arts. 5º a 9º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019”;

u) “da mesma forma, em que pese os reiterados posicionamentos deste r. Colegiado que a multa cominatória prevista na Resolução nº 47/2021 não se confunde com a multa decorrente das penalidades aplicadas na forma da Instrução CVM nº 607/2019, não há como deixar de aplicar às ‘multas cominatórias’ as mesmas premissas de dosimetria, agravantes e atenuantes do procedimento sancionador previsto na Instrução nº 607/2019”;

v) “primeiro, porque ambas as multas (assumindo que tenham natureza diferente, como entende este nobre Colegiado) estão fundamentadas no mesmo inciso I do artigo 11 da Lei 6.385/76. Segundo, como se pode admitir a aplicação de atenuantes às hipóteses dos processos sancionadores cujas multas, em tese, são aplicadas às infrações mais graves, e negar a mesma gradação (ou benefício, por assim dizer) aos administrados que, como a Companhia, deixam eventualmente de cumprir uma obrigação de rotina?”;

w) “diante desta realidade, trazemos à lume, os dispositivos da Instrução CVM nº 607/2019 que dão acolhida ao pleito que ora apresentamos ao ilustres julgadores:

Art. 63. Na fixação da pena-base, o Colegiado observará os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como a capacidade econômica do infrator e os motivos que justifiquem a imposição da penalidade.

[...]

Art. 66. São circunstâncias atenuantes:

I - a confissão do ilícito ou a prestação de informações relativas à sua materialidade;

II - os bons antecedentes do infrator;

III - a regularização da infração;

IV - a boa-fé dos acusados; e

V - a adoção efetiva de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, avaliada por entidade pública ou privada de reconhecida especialização.

§ 1º A pena poderá ser ainda atenuada em razão de circunstância relevante, anterior ou posterior à infração, embora não expressamente prevista nos incisos do caput.

§ 2º A incidência de circunstâncias atenuantes não resulta na descaracterização da gravidade da conduta.

§ 3º A penalidade de multa será reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento) para cada atenuante verificada.

[...]”;

x) “verificado no presente caso, portanto, que (i) a Companhia vive momento econômico-financeiro precário, próprio de sua situação ainda pré-operacional; (ii) ainda que de forma intempestiva, apresentou o Formulário Cadastral 2021 de forma íntegra, precisa e acabada; e (iii) não decorreu do referido atraso qualquer dano à CVM, à terceiros ou a qualquer dos acionistas da Companhia, vez que ausentes queixas, comunicações ou protestos nesse sentido, temos como certo que a extensão da conduta infratora foi mínima, bem como perpetuou-se por curtíssimo espaço de tempo, não impactando na esfera legal ou na decisão dos acionistas de comprar, vender, manter ou exercer quaisquer direitos inerentes à condição de titular de valores mobiliários emitidos pela Companhia ou a eles

referenciados; (iv) o atraso decorreu intrinsecamente dos efeitos não previsíveis e incontornáveis da pandemia de COVID-19; e (v) estão presentes ao caso pelo menos 4 (quatro) das circunstâncias atenuantes previstas na Instrução CVM 607/2019 (incisos II, III, IV e §1º do artigo 66); mostra-se adequado o afastamento da penalidade ou a sua substituição pela penalidade de advertência ou, ainda e sucessivamente a redução da multa aplicada em face das atenuantes presentes”;

y) “por tudo quanto exposto, requer a Recorrente:

(i) o recebimento do presente Recurso, vez que tempestivo e atendido todos os requisitos intrínsecos e extrínsecos;

(ii) quanto ao mérito, requer-se, sucessivamente:

a. a não aplicação da penalidade, face ao excludente de ilicitude e as circunstâncias narradas; ou

b. a substituição da multa pela advertência, nos termos do art. 11, inciso I e §1º da Lei 6.385/76; ou, ainda,

c. a redução da multa, frente às circunstâncias atenuantes explicitamente presentes no caso”.

Entendimento

3. Inicialmente, cabe ressaltar que a SEP decidiu considerar todos os recursos relacionados aos ofícios de comunicação de multa, emitidos em novembro e dezembro, tempestivos, tendo em vista que:

a) a superintendência recebeu dezenas de e-mails de companhias relatando a dificuldade de protocolar os recursos pelo Sistema SARC;

b) muitos ofícios foram entregues pelos Correios durante o período das festas de final de ano, período no qual muitas companhias fazem recesso ou dão férias coletivas aos funcionários;

c) com a pandemia de COVID-19, muitos funcionários estão trabalhando em esquema de teletrabalho, o que pode ter atrasado o acesso da Companhia ao teor do ofício que foi enviado apenas por via física.

4. Nos termos do § único do art. 23 da Instrução CVM nº480/09, o emissor deve anualmente confirmar que as informações contidas no **FORMULÁRIO CADASTRAL** continuam válidas, até 31 de maio de cada ano, sem prejuízo da atualização em até 7 (sete) dias úteis contados do fato que deu causa à alteração.

5. Cabe destacar que:

a) **não** há, na legislação e normas vigentes, qualquer dispositivo que permita, à Companhia, entregar fora do prazo previsto seu Formulário Cadastral, ainda que, segundo a Recorrente: (i) esteja em fase pré-operacional; (ii) tenha “controle societário compartilhado entre um acionista privado (CSN) e um acionista integrante da administração pública (Valec)”; (iii) os acionistas estejam “vinculados entre si por Acordo de Acionistas pelo qual as decisões societárias carecem de Reuniões Prévias entre eles”; (iv) a Companhia não tenha e nunca teve “qualquer ação ou valor mobiliário de sua emissão negociado em bolsa ou por qualquer outra via de distribuição pública”; (v) tenha emitido “debêntures exclusivamente por meio de emissão privada tendo as mesmas sido adquiridas integralmente por apenas um credor, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE”; (vi) o atraso não tenha causado “qualquer prejuízo, ainda que informacional, aos acionistas, aos credores da Companhia, nem tampouco ao mercado”; e (vii) o atraso na entrega das informações tenha ocorrido “por mero esquecimento da equipe

responsável;

b) a Instrução CVM nº 607/19 não se aplica às multas cominatórias ordinárias;

c) o valor diário da multa está previsto no parágrafo 1º do Anexo A da Resolução CVM nº 47/21. Para o caso de companhias registradas na categoria "B", como a Recorrente, a multa diária pelo atraso na entrega do Formulário Cadastral é de R\$ 300,00, pelo que **não** é possível a redução do seu valor; e

d) **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.**

6. Assim sendo, a meu ver, restou comprovado que a multa foi aplicada corretamente, nos termos da Resolução CVM nº 47/2021, tendo em vista que a TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A. encaminhou o Formulário Cadastral de 2021 apenas em **17.11.21** (1440127).

Isto posto, sou pelo **indeferimento** do recurso apresentado pela TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A., pelo que sugiro encaminhar o presente processo à Superintendência Geral, para posterior envio ao Colegiado para deliberação, nos termos do art. 18 da Resolução CVM nº 47/21.

Atenciosamente,

KELLY LEITÃO SANGUINETTI

Assistente I

Ao SGE, de acordo com a manifestação da chefe de divisão em exercício,

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, Assistente I**, em 03/03/2022, às 11:54, com fundamento no art. 6º do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Soares Vieira, Superintendente**, em 03/03/2022, às 14:23, com fundamento no art. 6º do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Pinheiro dos Santos, Superintendente Geral**, em 03/03/2022, às 16:01, com fundamento no art. 6º 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 **1451511** e o código CRC **05119CDA**.

*This document's authenticity can be verified by accessing https://sei.cvm.gov.br/conferir_autenticidade, and typing the "Código Verificador" **1451511** and the "Código CRC" **05119CDA**.*
