



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 9/2024

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - Auto de Infração nº 028/2017 - CONCEPA (Concessionária da Rodovia Osório - Porto Alegre S.A)

ORIGEM: SUROD (Superintendência de Infraestrutura Rodoviária)

PROCESSO (S): 50500.347329/2017-25

PROPOSIÇÃO PRG: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Recurso interposto pela Concessionária da Rodovia Osório - Porto Alegre S.A - CONCEPA em face da Decisão nº 58/2021/CIPRO/SUROD (SEI 54076) proferida em 3/5/2021, pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, que aplicou, em desfavor da Concessionária, multa no valor correspondente a **3 Unidades de Referência de Tarifa (URTs)**.

2. DOS FATOS

2.1. Em 11 de maio de 2017, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu, em desfavor da autuada, o Auto de Infração - AI nº 028/2017/GEFOR/SUINF, em virtude de "inexecução parcial ou total, correspondente aos valores financeiros apurados anualmente a partir do cronograma total, vigente da concessão, será aplicada sanção, garantida prévia defesa, no valor de 25% (vinte e cinco por cento) do valor financeiro da inexecução, respeitados os limites mínimo e máximo estabelecidos nos art. 21 e art. 30 desta Resolução, sem prejuízo da declaração de caducidade, a critério da ANTT.", conduta esta que configura o ilícito descrito no Art. 19º, inc. IX, da Resolução ANTT nº 4071/2013 e por ofensa a cláusula 224 do Contrato de Concessão PG-016/97-00.

2.2. A aplicação do referido Auto de Infração tem por origem o Parecer Técnico nº 92/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 0629401, página 3-9), de 11/05/2021, cujo teor é o seguinte:

"1. Trata o presente Parecer Técnico da verificação por parte da Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (GEFOR), com base no Parecer Técnico nº 044/2016/GEINV/SUINF, elaborado pela Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (GEINV), da necessidade de emissão de Notificação de Infração à Empresa Concessionária Da Rodovia Osório - Porto Alegre S/A e consequente autuação de Processo Administrativo Simplificado (PAS) para apuração de suposto descumprimento contratual relativo aos cronogramas de execução das obras e serviços obrigatórios previstos no Programa de Exploração da Rodovia (PER) para o 19º ano de Concessão."

2.3. Assim, a caracterização do inadimplemento está descrita detalhadamente no Parecer Técnico nº 044/2016/GEINV/SUINF (SEI nº 0629401, página 10-21), de 26/02/2016, que se embasa sobre não execução da obra de alargamento da ponte sobre o Arroio do Conde. Nesse Parecer, consta o seguinte:

"12. Inicialmente, informamos que, por meio do Ofício nº 608/2012/GEINV/SUINF, de 29/03/2012, esta GEINV solicitou à CONCEPA que reapresentasse o Projeto Executivo do Alargamento da Ponte sobre o Arroio do Conde. No entanto, a CONCEPA não reencaminhou o referido Projeto para análise da Agência."

13. Posteriormente, (...), a Concessionária propôs a retirada do PER da obra em discussão. (...) a COINF/URRS se manifestou contrário à supracitada proposta de exclusão de obra."

14. Devido a isso, por meio do Ofício nº 963/2015/GEINV/SUINF, de 04/08/2015, esta Gerência informou a CONCEPA sobre a objeção ao referido pleito, bem como solicitou o reenvio do Planejamento Anual de 2015, contendo a obra de alargamento da ponte sobre o Arroio do Conde, dentre as obras a serem executadas no item F.1.9.3 do PER, em atendimento ao Ofício nº 608/2012/GEINV/SUINF."

15. Como a Concessionária não havia reenviado o Projeto Executivo da obra em tela, (...), esta Gerência reiterou a solicitação de apresentação do Projeto Executivo. (...)"

16. A respeito da substituição da referida obra pela Obra de Operação Especial do Uso do Acostamento como Faixa de Tráfego na Free Way - Km 60+800 ao Km 74+400 da BR 290/RS, trata-se de uma proposta da CONCEPA, protocolada em 26/01/2016, por meio da Carta ENG 0021/2016, portanto após o ano concessão objeto desta análise. Inclusive, ainda está em análise desta GEINV. Diante dos argumentos apresentados, entendemos que a obra de alargamento da ponte sobre o Arroio do Conde constitui-se em obrigação vigente no PER, sendo que a eventual substituição pela Obra de Operação Especial do Uso do Acostamento como Faixa de Tráfego na Free Way - Km 60+800 ao Km 74+400 da BR 290/RS não representa ausência de responsabilidade da CONCEPA pela inexecução em análise do ano de 2015."

2.4. Em 19 de julho de 2017, o AI nº 28/2017 foi recebido pela Concessionária, conforme assinatura da **Liliane Pinto** no AR (SEI nº 0629401, pág. 23).

2.5. Em 18 de agosto de 2017, a Concessionária apresentou a **Defesa Prévia** (SEI nº 0629401, pág. 26-47), respeitando o prazo de 30 dias, estabelecido no artigo 42, da Resolução nº 5083/16. Em sua defesa, a empresa solicitou o cancelamento do Auto de Infração.

2.6. Em 22 de agosto de 2018, a Nota Técnica nº 145/2018/GEFIR/SUINF (SEI 0629401, pág. 118 - 124) avaliou a defesa prévia apresentada pela Concessionária. No mérito, julgou **improcedente** a Defesa Prévia.

2.7. Além disso, a Nota Técnica calculou o valor da multa em 328 URTs, aplicou dosimetria, indicando agravante de 5%. Assim, chegou-se ao **valor final da multa de 344,4 URTs** a ser aplicado à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio. Abaixo, o extrato da referida Nota Técnica:

"18. Como a multa moratória, deve ser de 4 URTs por dia, a multa moratória, para o caso em tela, deve ser de 328 (trezentos e vinte e oito) URTs (...)"

22. Após aplicação do agravante de 5%, demonstrado na tabela acima, temos o valor final da multa de 344,4 URTs, a ser aplicado à Concessionária da Rodovia Osório - Porto Alegre - CONCEPA."

2.8. Embasando-se no teor da referida Nota Técnica, emitiu-se a Decisão nº 047/2018/GEFIR/SUINF (SEI 0629401, pág. 129), aplicando a multa de 344,4 URT, o que correspondia à época a R\$ 303.019,04.

2.9. A referida decisão, acompanhada de Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI 0629401, pág. 132), foi encaminhada à Concessionária em 6 de junho de 2022, tendo sido recebida por representante da Concessionária conforme Aviso de Recebimento - AR (SEI 0629401, pág. 133).

2.10. Em 15 de junho de 2022, a Concessionária apresentou **Recurso Administrativo** (SEI 0629401, pág. 136-158), inclusive com pedido de **Efeito**

Suspensivo, contra a Decisão nº 047/2018/GEFIR/SUINF, argumentando:

- i. Inobservância do prazo de Instauração do PAS, com impossibilidade De Autuação Tardia;
- ii. Ausência de Conduta Infratora da Concessionária;
- iii. Inexigibilidade de conduta diversa por parte da Concessionária;
- iv. Comportamento Contraditório da Agência;
- v. Excesso de formalismo;
- vi. Desproporcionalidade de Penalidade Aplicável; e
- vii. Necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes.

2.11. Em 03 de maio de 2021, o referido Recurso Administrativo foi avaliado por meio da **Decisão nº 58/2021/CIPRO/SUOD** (SEI nº 5407639) quanto à admissibilidade, efeito suspensivo e de mérito das razões recursais, descritas resumidamente nos próximos parágrafos, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.12. Na sequência, por meio do OFÍCIO SEI nº 4706/2021/CIPRO/GERER/SUOD/DIR-ANTT (SEI nº 5407867), foi informado à CONGER o conhecimento do Recurso por ela interposto e que, "no mérito, foram julgados improcedentes os argumentos apresentados consoante fundamentado nos autos em epígrafe (...)". Ainda encaminhou a GRU (SEI nº 6378367) à Concessionária com o valor da penalidade de R\$ 303.019,04.

2.13. Em face da Decisão nº 58/2021/CIPRO/SUOD, a CONGER interpôs tempestivamente **Recurso Voluntário**, com **efeito suspensivo**, por meio da Carta SEI nº 6491612 (50500.044286/2021-13), de 20 de maio de 2021, em que discorre argumentos idênticos aos do recurso anterior, e conclui fazendo os mesmos pedidos já formulados, quais sejam, pela anulação da multa aplicada ou, caso não seja reformada, que sejam aplicados atenuantes sobre o valor.

2.14. Em seguida, a SUOD emitiu a NOTA TÉCNICA SEI nº 3927/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT [11](#) (SEI nº 17566826), datada de 6 de dezembro de 2023, que "tem como objeto a análise do Recurso à Diretoria Colegiada interposto em face da Decisão n.º 58/2021/CIPRO/SUOD (5407639)."

2.15. A SUOD concluiu que, "Pelo exposto, verifica-se que a Recorrente não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do artigo 50, §1º, da Lei 9.784/99, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas trazidas à baila dos autos por meio do Parecer Técnico nº 92/2017/GEFOR/SUINF (fls. 02/05) e Decisão n.º 58/2021/CIPRO/SUOD (5407639), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da concessionária no patamar de 344,4 (trezentos e quarenta e quatro inteiros e quarenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT."

2.16. Sugeriu, ainda, nas considerações finais, que:

I- Consoante admite o art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adoção do presente como motivação para CONHECIMENTO, NEGATIVA de efeito suspensivo e, no mérito,

II- INDEFERIMENTO do Recurso interposto pela Concessionária;

2.17. Em atendimento ao art. 39 da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria nº 308/2024, em 6 de dezembro de 2023 (SEI nº 17566948), propondo à Diretoria Colegiada conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, assim como a minuta de deliberação correspondente (SEI nº 17567019).

2.18. Em 15 de janeiro de 2023, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI nº 21418475), os autos foram distribuídos mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

[11](#) GERER: Gerência de Regulação Rodoviária da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUOD).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Entendo que os Pareceres Técnicos nº 92/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 0629401, página 3-9), de 11/05/2021, e Parecer Técnico nº 044/2016/GEINV/SUINF (SEI nº 0629401, página 10-21), de 26/02/2016, trazem, com limpidez, a configuração da penalidade e sua fundamentação.

3.2. Na Seção XXXVIII – Das Sanções Administrativas, do Contrato de Concessão PG-016/97-00, traz, em sua cláusula 224, a previsão de sanção para o item 34, de "Alargamentos ou Construção de Novas Obras de Arte Especiais", em 4RTs por dia de atraso:

"224. Os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas de execução física das obras e serviços vinculados à concessão, bem assim nos cronogramas físicos que ajustados pelas partes no decorrer da execução deste CONTRATO, inclusive os pertinentes a refazimento de obras ou serviços deficientemente executados, importar aplicação das multas moratórias abaixo estabelecidas em URT's, conforme os seguintes tipos de obras ou serviços em execução:

(...)

V. MELHORAMENTO

Item	Especificação	URT's p/ dia de Atraso
31	Pavimentação para Acréscimo de Faixas de Tráfego	4
32	Pavimentação para Novas Praças de Pedágio e Postos de Pesagem	2
33	Pavimentação para Melhoramento de Novos Acessos, Interseções e Retornos	4
34	Alargamentos ou Construção de Novas Obras de Arte Especiais	4
35	Construção de Novos Elementos de proteção e de Segurança	4
36	Construção de Edificações (Pedágio, Pesagem, CCO, SAU, etc...)	3
37	Instalação de Novos Equipamentos Operacionais	3
38	Implantação de Novos Sistemas Operacionais	3
39	Projetos Executivos e Programação prévia da Fase	3

(...)"

3.3. Quanto ao rito, o regulamento que o disciplina, no âmbito da ANTT, é a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016 sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.

3.4. Destaca-se o art. 61, pelo qual se deve confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de não conhecimento, o que ocorre quando interposto: (i) fora do prazo; (ii) perante órgão ou autoridade incompetente; (iii) apresentado por parte ilegítima; ou (iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.5. Em relação à interposição do recurso, reconhece-se a sua tempestividade tanto conforme regras de contagem de prazos previstas no art. 35 da Resolução nº 5.083/2016, quanto da cláusula 234, tendo-se em conta que a notificação da decisão recorrida se deu em 10 de maio de 2021. Dessa forma, a contagem do prazo iniciou em 11 de janeiro de 2021, e o término se deu em 21 de janeiro de 2021. Conforme consta dos autos, o recurso foi protocolado no dia

20 de maio de 2021. Ressalta-se também o cumprimento do prazo de 30 (trinta) dias úteis, previsto na Cláusula 234 do Contrato de Concessão:

[...]

234. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá a recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias úteis contados da intimação, para o Conselho Administrativo da Autarquia, independentemente de garantia de instância.

[...] (grifo acrescentado)

3.6. Ainda sobre o assunto, cabe citar o estipulado no Despacho CIPRO, que lembra que a PF-ANTT[1] já se pronunciou, em situação fática semelhante[2], e asseverou que o prazo recursal previsto no contrato de concessão deve prevalecer sobre o prazo previsto na Resolução nº 5.083/2016.

3.7. Quanto ao cabimento, geralmente, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016. Contudo, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada, com base na cláusula 234 do Contrato.

3.8. No que diz respeito à legitimidade, verifica-se que a recorrente se enquadra como parte legítima para apresentação de recurso, nos termos do art. 58, inciso I, da Lei nº 9.784, de 1999, vez que diretamente afetada pela decisão recorrida.

3.9. Dessa forma, confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso, quais sejam: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento, legitimidade dos representantes e cabimento do recurso, consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.

3.10. Passando à análise de mérito, a recorrente resumiu, no citado Recurso Voluntário, seus argumentos já apresentados nas instâncias anteriores, e defendeu que, caso não sejam acolhidos, que fosse, pelo menos, revista a dosimetria da pena, afastando-se as agravantes e reconhecendo a incidência de atenuantes não consideradas.

3.11. Os referidos argumentos são idênticos aos já apresentados ao longo da Defesa Prévia e do Recurso Administrativo, os quais foram pormenorizadamente e avaliados nas Nota Técnica nº 145/2018/GEFIR/SUINF (SEI 0629401, pág. 118 - 124) e Decisão nº 58/2021/CIPRO/SUOD (5407639).

3.12. Assim, a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3927/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 17566826) avaliou-os pela terceira vez, refutando todos.

3.13. **Avaliando os argumentos apresentados, entendo que a Concessionária não apresentou elementos novos que afastam a sua responsabilidade quanto à infração praticada, razão pela qual o recurso merece ser desprovido e que deve ser mantida a Decisão nº 58/2021/CIPRO/SUOD (SEI 5407639), proferida pela SUOD, em 03 de maio de 2021.**

[1] Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

[2] Parecer n. 00004/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 16648633).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas contidas nos autos, **VOTO** por:

- a) conhecer o recurso interposto pela Concessionária da Rodovia Osório - Porto Alegre S.A (CONCEPA), para, no mérito, negar provimento; e
- b) aplicar, em desfavor da Concessionária, a penalidade de multa no patamar de 344,4 URTs, por conduta que configura o ilícito descrito na Resolução ANTT nº 4.071/2013, Art. 19º, inc. IX e por ofensa ao item 224 do Contrato de Concessão PG-016/97-00

Brasília, na data da sua assinatura.

FELIPE FERNANDES QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 22/02/2024, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21919480** e o código CRC **ACB16BE2**.