



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 34/2024

**OBJETO:** Análise de recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora -Rio (CONCER) em face da Decisão nº 714/2022/CIPRO/SUOD (SEI 12710948), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária.

**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)

**PROCESSO (S):** 50500.041905/2020-29

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

**1. DO OBJETO**

1.1. Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora -Rio (CONCER) em face da Decisão nº 714/2024/CIPRO/SUOD (SEI 12710948), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância (SEI 12710948), a qual aplicou em desfavor da concessionária multa correspondente a 220,8 (duzentos e vinte Unidades de Referência de Tarifa e oito décimos) por conduta que configura o ilícito administrativo descrito no Contrato de Concessão PG-138/95-00 - Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Item 219 ao 223 - Atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2019 - Item 6.15 - Obras Adicionais à Segurança.

**2. DOS FATOS**

2.1. O Parecer nº 215/2020/GEFIR/SUINF (SEI 3277706), de 23 de abril de 2020, aborda as inexecuções das obras previstas para o ano de 2019, no 24º ano de concessão, por parte da CONCER. Este parecer demonstra o resultado do acompanhamento das obras incluídas no Planejamento Anual, a partir dos registros dos avanços físicos na execução das obras constantes no Parecer Técnico nº 001/2020/AREAL/URRJ. O Parecer Técnico da GEFIR realiza uma análise preliminar das justificativas apresentadas na Carta PLC-CA-0100/20 e conclui "pela responsabilidade da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) nos atrasos injustificados dos prazos fixados em diversos itens do cronograma de execução de obras e serviços constantes do Programa de Exploração da Rodovia (PER)".

2.2. Com base nas informações contidas no referido parecer, foi emitido o Auto de Infração nº 211/2020/GEFIR/SUINF, lavrado a partir da constatação de que a inexecução na implantação das passarelas Hermogêneo Silva (Km 28,9), Duarte da Silveira (Km 79,2), Universidade de Caxias (Km 104,4) e Rio Decor (Km 124,6), todas na BR-040/RJ, conforme previsto no item 6.15 do cronograma do PER para o ano de 2019, é de responsabilidade da própria concessionária.

2.3. Diante do auto de Infração, a Concer apresentou Defesa Prévia, anexada à Carta PLC-CA-0170/2020. No documento, a concessionária argumenta, inicialmente, contra os procedimentos administrativos adotados pela SUOD e apresenta seus argumentos quanto às inexecuções apontadas pela unidade técnica da ANTT.

2.4. Os argumentos apresentados foram analisados pela SUOD por meio do Parecer nº 95/2020/AREAL/URRJ (SEI 4073715), que recomendou o conhecimento da Defesa Prévia apresentada pela CONCER e, no mérito, a rejeição dos argumentos da concessionária. Considerou-se que tais argumentos são insuficientes para justificar o cancelamento ou a revisão do Auto de Infração nº 211/2020/GEFIR/SUINF e que os reclames processuais não encontram amparo na legislação vigente. Consequentemente, foi emitida a Decisão Nº 747/2020/COINFRJ/SUOD (SEI 4288808), aplicando a penalidade de multa de 220,8 (Duzentos e vinte Unidades de Referência de Tarifa e oito décimos) por conduta que configura o ilícito administrativo descrito no Contrato de Concessão PG-138/95-00 - Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Itens 219 a 223 - Atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2019 - Item 6.15 - Obras Adicionais à Segurança – Passarelas Hermógenes Silva (km 28,9), Duarte da Silveira (km 79,2), Universidade de Caxias (km 104,400) e Rio Decor (km 126,6) – do PER.

2.5. Não conformada com a Decisão da SUOD, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo por meio da Carta PLC-CA-0124/21 (SEI 6345709). Em anexo à referida carta, o documento SEI 6345711 sustenta que a Decisão Nº 747/2020/COINFRJ/SUOD (SEI 4288808) necessita de revisão, destacando os seguintes pontos: necessidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTS, inexigibilidade de conduta diversa em razão dos fatores que fogem da esfera de controle da concessionária, inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela Concer, desproporcionalidade da multa aplicada, e, por fim, a aplicação da multa é desproporcional diante das circunstâncias específicas do caso em questão.

2.6. Por fim, caso não sejam acatadas as razões apresentadas para a reforma da Decisão, a Concessionária solicita que, ao menos, seja revista a dosimetria da pena, afastando-se a agravante e reconhecendo-se a aplicação de atenuantes, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67, §1º, da Resolução nº 5.083/2016.

2.7. Por meio da Decisão nº 714/2022/CIPRO/SUOD (SEI 12710948), a unidade técnica da Agência realizou uma análise minuciosa das alegações apresentadas pela Concessionária e optou por manter a Decisão de primeira instância, julgando improcedente o recurso interposto pela Concessionária. Dessa forma, foi mantida a penalidade de multa no valor de 220,8 (Duzentos e vinte Unidades de Referência de Tarifa e oito décimos).

2.8. Com base em dispositivo contratual, a Concessionária exerceu o direito de interpor Recurso à Diretoria Colegiada desta Agência. Assim, por meio da Carta AJU-CA-0196/22 (SEI 13174047), a CONCER formalizou o Recurso Voluntário em face da Decisão nº 714/2022/CIPRO/SUOD.

2.9. No Recurso Voluntário, a Concessionária pleiteia à Diretoria Colegiada desta Agência a reformulação da Decisão proferida pela SUOD, embasando-se nos seguintes argumentos:

- “(i) a Decisão nº 714/2022/CIPRO/SUOD deixou de analisar tese apresentada pela CONCER em sede recursal, em flagrante vício de motivação;
- (ii) necessidade de reunião dos processos instaurados para apurar inexecuções financeiras relativas ao 24º ano de Concessão;
- (iii) o início e/ou conclusão das obras das passarelas dependiam de fatores que fugiam da esfera de controle da CONCER;
- (iv) o desequilíbrio da equação econômico-financeira contratual, por conta da suspensão parcial da eficácia do 12º Termo Aditivo Contratual e a não análise de pleitos de reequilíbrio apresentados pela Concessionária, impediu a execução de investimentos tal como previstos; e
- (v) a multa moratória aplicada ao caso, em razão da inexecução financeira em questão, viola o princípio da proporcionalidade, razão pela qual corresponde a um ato ilegal, devendo ser anulada.”

2.10. Assim, em conformidade com o art. 39 do Regimento Interno desta Agência, a SUOD acostou aos autos a Nota Técnica SEI Nº 2906/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 22766531) e o Relatório à Diretoria 208/2024 (SEI 22801058), recomendando conhecer o Recurso interposto

pela Concessionária CON CER, para negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, conforme a Minuta de Deliberação (SEI nº 22801115).

2.11. Por fim, em 19 de junho de 2024, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição da matéria em Reunião da Diretoria Colegiada.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme o disposto no art. 69 do Regimento Interno desta Agência ("As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito"), é imprescindível avaliar os requisitos de admissibilidade do Recurso antes de analisar o mérito da questão.

3.2. Para embasar essa análise, recorro à Resolução 5.083/2016, que disciplina 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.

3.3. Nos termos do art. 61 dessa Resolução, é necessário verificar se o recurso em questão incorre em causas de não conhecimento, o que ocorre quando é 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.

3.4. No que tange à interposição do recurso, é reconhecida a sua tempestividade conforme as regras de contagem de prazos estabelecidas no art. 35 c/c art. 57 da Resolução ANTT 5.083/2016. Conforme consta na Nota Técnica SEI nº 2906/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 22766531), a notificação da decisão recorrida ocorreu em 23/08/2022 e o recurso foi apresentado em 02/09/2022, verifica-se que foi dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 57.

3.5. Ademais, é admitido o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada com base na previsão em cláusula do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento sob a competência desta Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.6. Além disso, o recurso foi apresentado por representante da Concessionária, o que confirma a legitimidade dos representantes.

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

3.8. Desse modo, não havendo questões preliminares que impeçam o julgamento da matéria, cumpre enfrentar as razões recursais de mérito.

3.9. Inicialmente, é necessário refutar a tese da concessionária sobre a nulidade da Decisão nº 714/2022, alegando vício de motivação. Com base nos documentos apresentados, verifica-se que a SUOD conduziu uma análise competente e satisfatória dos fatos que resultaram no Auto de Infração SEI 3277709, além de ter elaborado uma robusta análise dos recursos apresentados pela concessionária. Conforme destacado na Nota Técnica SEI Nº 2906/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 22766531), o pedido de nulidade da Decisão nº 714/2022 pela concessionária, com base em vício de motivação, não encontra amparo no ordenamento jurídico, especialmente considerando a aplicação subsidiária ao Processo Administrativo e a adequada interpretação dada pelos Tribunais Superiores ao artigo 489, §1º, IV, do Código de Processo Civil, conforme transcrito abaixo:

*"O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.*

*O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida.*

*Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada."*

*(STJ. 1ª Seção. EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 8/6/2016 - Info 585).*

3.10. É relevante ressaltar que, no contexto da análise do recurso, o argumento de necessária apuração conjunta das inexecuções. Conforme explicitado pela Suod, embora admita-se que tratam de atuações com referência temporal semelhantes (ano de 2019), constituírem obras distintas quanto a localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária. Assim, coadunam com o entendimento técnico de que não está configurado a continuidade delitiva.

3.11. Nesse sentido, não há razões para acatar o argumento de limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs, uma vez que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Assim, considerando que cada processo trata de uma infração individualizada em procedimento específico e que, segundo o próprio Auto de Infração, não atinge o limite citado, não há respaldo no argumento da concessionária.

3.12. Quanto aos argumentos de inexigibilidade de conduta diversa diante de fatores que fogem à esfera de controle da Concessionária, bem como de inexigibilidade de conduta diversa em virtude de desequilíbrio contratual, também devem ser rejeitados, conforme evidenciado na Nota Técnica SEI Nº 2906/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 22766531). Os argumentos apresentados pela concessionária não são suficientes para caracterizar caso fortuito ou de força maior. Ademais, conforme Contrato de Concessão é responsabilidade da Concessionária manter as condições operacionais e financeiras da concessão, conforme evidenciado pela unidade técnica desta Agência:

*"No que tange ao argumento de inexigibilidade de conduta diversa diante de fatores que fogem à esfera de controle da Concessionária, bem como de inexigibilidade de conduta diversa em virtude de desequilíbrio contratual, estes não merecem prosperar, haja vista que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, cabendo à Concessionária manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. De outro tanto, o risco de captação de recursos financeiros como um todo do Projeto, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato. Ademais, é entendimento desta Agência Reguladora que, em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da Concessionária, não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da Concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais."*

3.13. Além disso, é importante destacar que o valor da multa aplicada e a dosimetria adotada para a aplicação da penalidade foram devidamente justificados. Quanto ao valor da multa, a unidade técnica informa que este foi fundamentado nos normativos da Agência, em particular na Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, combinada com as disposições contratuais. Sobre a dosimetria, concordo com a unidade técnica de que a alegação da Concessionária carece de suporte técnico e demonstração fática de qualquer erro na aplicação das circunstâncias agravantes. As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas, como consta da Nota Técnica nº 2906/2024 (SEI 22766531).

3.14. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica SEI Nº 2906/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 22766531) e o Relatório à Diretoria Nº 208/2024 (SEI 22801058), constata-se que nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise merece acolhimento. Assim, adoto a manifestação da unidade técnica desta agência como razão de decidir

3.15. Diante da inviabilidade de acatar os argumentos apresentados no recurso, e considerando as análises técnicas que embasam este processo, concluo pela caracterização da infração contratual, o que resulta na manutenção da penalidade de multa no montante estabelecido pela DECISÃO nº 714/2022/CIPRO/SUOD (SEI 12710948). Assim, proponho ao Colegiado desta Agência a manutenção da penalidade de multa em desfavor da pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora -Rio (CONCER) no patamar de 220,8 (duzentos e vinte inteiros e oito décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos itens 219 a 223, do Contrato de Concessão.

### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando-se as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por conhecer do Recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos apresentados pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora -Rio (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI 24607646) ora proposta.

**FELIPE FERNANDES QUEIROZ**  
**DIRETOR**



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, **Diretor**, em 11/07/2024, às 16:03, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **24547305** e o código CRC **3C1AD9A4**.

Referência: Processo nº 50500.041905/2020-29

SEI nº 24547305

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)