



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 39/2024

OBJETO: Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 263/2022/CIPRO/SUROD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO: 50501.326326/2018-29

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 263/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11011090), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, a qual aplicou em desfavor da concessionária multa no patamar de 313,875 (trezentos e treze inteiros e oitocentos e setenta e cinco milésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido o Auto de Infração nº 15537/2018/GEFIR/SUINF (SEI 1020731), de 12 de setembro de 2019, relativo ao atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2017.

2.2. Foi apresentada a defesa (SEI 1020731), em 31 de outubro de 2018, pela concessionária.

2.3. O Parecer nº 57/2020/AREAL/URRJ (SEI 3112875), de 26 de março de 2020, analisou a defesa apresentada e conclui por negar-lhe provimento no mérito.

2.4. A Decisão nº 728/2020/COINFRJ/SUROD (SEI 4241244), de 27 de abril de 2021, aplica a penalidade de multa de 313,875 (trezentos e treze inteiros e oitocentos e setenta e cinco milésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT em conformidade à cláusula 223 do Contrato de concessão PG-138/95-00.

2.5. Em 17 de maio de 2021, foi emitida a Notificação de Multa nº 159/2021/COINFRJ/SUROD à concessionária.

2.6. Foi apresentado recurso administrativo (SEI 6375452), em 10 de maio de 2021, pela concessionária no âmbito do processo 50505.050482/2021-79.

2.7. A Decisão nº 263/2022/CIPRO/SUROD, de 29 de abril de 2022, mantém inalterada a decisão de primeira instância e julga improcedente o recurso da concessionária.

2.8. Em 26 de julho de 2022, a concessionária apresenta Recurso Voluntário (SEI 12484301) contra a Decisão nº 263/2022/CIPRO/SUROD.

2.9. Por meio da Nota Técnica nº 2175/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22290650), de 15 de maio de 2024, a SUROD indefere o Recurso Voluntário, alegando que a concessionária “não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento” e mantém a aplicação da penalidade de multa no patamar de 313,875 (trezentos e treze inteiros e oitocentos e setenta e cinco milésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por conduta que configura o ilícito descrito no Contrato de Concessão PG-138/95-00 - Itens 219 ao 223, conforme a Minuta de Deliberação (SEI 22306284).

2.10. Por fim, em 20 de maio 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, recorre-se 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 consta na Nota Técnica nº 2175/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22290650).

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. A concessionária apresenta, em seu recurso voluntário (SEI 12484301), argumentos para solicitar a reforma da decisão administrativa e a anulação da multa imposta, quais sejam: (i) necessidade de reunião dos processos instaurados para apurar inexecuções financeiras relativas ao 22º ano de Concessão; (ii) desequilíbrio da equação econômico-financeira contratual por conta da suspensão parcial da eficácia do 12º Termo Aditivo Contratual e da não análise de pleitos de reequilíbrio apresentados pela CONCER; (iii) efeitos da até então maior crise econômica do Brasil; e (iv) no que se refere à inexecução das obras relativas à Passarela Hermogêneo Silva, Passarela Duarte da Silveira e Passarela Universidade de Caxias, a obrigação legal de atendimento às manifestações e exigências dos órgãos técnicos da ANTT em relação aos projetos executivos apresentados.

3.10. Entende, ainda, que “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” e solicita que “caso nenhuma das razões [...] sejam acatadas para reformar a Decisão e

determinar a anulação da multa imposta, o que se admite a título argumentativo, deve ao menos ser revista a sua dosimetria”.

3.11. Em relação ao primeiro argumento, da necessidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa ao valor limite de 1.000 URT, a SUROD se posiciona nos seguintes termos (SEI 22290650):

No que diz respeito à alegação de necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras, cabe ressaltar que esta Agência Reguladora já se manifestou, tanto nos presentes autos, quanto em diversos outros processos administrativos sancionadores, no sentido de que as obras de natureza semelhantes estão abrangidas no mesmo item do PER, e, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva. Para as demais, por constituírem obras distintas quanto à localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária, entende-se como coerente a decisão da GEFIR no sentido da separação por itens do PER, tendo em visto que não encontram-se configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva conforme alegação da concessionária.

Quanto a alegação de limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs, não há razões para o seu acatamento, uma vez que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Assim, considerando que cada processo trata de uma infração individualizada em um procedimento específico e que, segundo o próprio Auto de Infração, não atinge o limite citado, não há respaldo no argumento da concessionária. Como corolário, cabe salientar que a referida limitação de valor não está atrelada às multas moratórias, que é o que se apresenta como penalidade a ser imposta em sintonia com a cláusula 223 do Contrato de Concessão, conforme entendimento já sedimentado pela Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, no âmbito do Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

De outro tanto, é válido destacar que a "apuração conjunta das inexecuções contratuais" e a "limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URTs" também não encontra amparo no contrato de concessão, haja vista que este dispõe, de forma clara, que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físicos de execução de obras importarão na aplicação das multas moratórias". A referência à multa não aparece no singular, mas sim no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, pois as obras possuem processos e cronogramas específicos e independentes.

3.12. Em relação aos outros argumentos – da inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela CONCERT, da inexigibilidade de conduta diversa em virtude da crise econômica que assolou o Brasil e da inexigibilidade de conduta diversa em virtude das readequações solicitadas por essa Agência –, a SUROD manifesta o seguinte:

No que tange ao argumento de inexigibilidade de conduta diversa em virtude de desequilíbrio contratual, em virtude de crise econômica, e ainda, em virtude das readequações solicitadas pela ANTT, 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. Relativo ao argumento de desproporcionalidade da multa aplicada à concessionária, a SUROD informa que:

No que se refere ao argumento de desproporcionalidade da multa aplicada, cabe salientar, inicialmente, que os valores de multa são definidos em função de diversos fatores, tanto normativos quanto contratuais. Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, a qual estabelece como valor de referência a Unidade de Referência de Tarifa – URT calculada a partir da Tarifa Básica de Pedágio – TBP estabelecida para cada outorga, multiplicada por fator determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

Esclarecemos, portanto, que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e o espectro de valores previstos para sanções pecuniárias, sendo que as multas ora em apreço consistem em sanções administrativas contratualmente previstas, aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga ou na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal. Ademais, a própria Lei de Criação da Autarquia, em seu art. 78-F, §1º, que determina a consideração do princípio da proporcionalidade, mensurado entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, como pressuposto para aplicação de penalidades pecuniárias.

Deste modo, a classificação em Grupos de Multas objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles, correspondendo àquelas mais graves valores maiores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção, de modo que, no processo em epígrafe, restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.

3.14. No que diz respeito à apelação para a revisão da dosimetria da multa aplicada, tem-se a seguinte argumentação da SUROD:

Em relação à alegação de necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, na medida em que, ao aderir à relação jurídico-administrativa entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

De outro tanto, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, na fixação do valor da multa, a autoridade responsável pelo julgamento deverá levar em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida, dentre outras circunstâncias. No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, in verbis:

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso).

§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

Neste diapasão, cabe salientar que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pelo Parecer nº 57/2020 (3112875) e corroboradas pela Decisão nº 728/2020 (4241244), bem como pela Decisão nº 263/2022 (11011090), não havendo razões para a modificação dos valores.

3.15. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica nº 2175/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22290650) e o Relatório à Diretoria Nº 141/2024 (SEI 22306139), 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 pela 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 263/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11011090). 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 313,875 (trezentos e treze inteiros e oitocentos e setenta e cinco milésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, 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 o recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI 24584840) ora proposta.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

FELIPE 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, informando o código verificador **24584834** e o código CRC **31C2D209**.