



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 41/2024

OBJETO: Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 257/2022/CIPRO/SUROD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO: 50500.371341/2019-12

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 257/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11010896), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, a qual aplicou em desfavor da concessionária multa no patamar de 440,64 (quatrocentos e quarenta inteiros e sessenta e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido o Auto de Infração nº 361/2019/GEFIR/SUINF (SEI 1160841), de 28 de agosto de 2019, relativo ao atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma para o ano de 2018.

2.2. Foi apresentada a defesa (SEI 1570739), em 3 de outubro de 2019, pela concessionária.

2.3. A Decisão nº 722/2020/COINFRJ/SUROD (SEI 4234054), de 28 de abril de 2021, aplica a penalidade de multa de 440,64 (quatrocentos e quarenta inteiros e sessenta e quatro centésimos) URT, em conformidade com a cláusula 223 do Contrato de concessão PG-138/95-00.

2.4. Em 28 de abril de 2021, foi emitida a Notificação de Multa nº 165/2021/COINFRJ/SUROD (SEI 6242733) à concessionária.

2.5. Foi apresentado recurso administrativo (SEI 6375923), em 10 de maio de 2021, pela concessionária no âmbito do processo 50505.050494/2021-01.

2.6. A Decisão nº 257/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11010896), de 29 de abril de 2022, mantém inalterada a decisão de primeira instância e julga improcedente o recurso da concessionária.

2.7. Em 5 de agosto de 2022, a concessionária apresenta Recurso Voluntário (SEI 12623160) contra a Decisão nº 257/2022/CIPRO/SUROD.

2.8. Por meio da Nota Técnica nº 2441/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22442363), 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 440,64 (quatrocentos e quarenta inteiros e sessenta e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por conduta que configura o ilícito descrito no Contrato de Concessão PG-138/95-00 - item 223, conforme a Minuta de Deliberação (SEI 22442885).

2.9. 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 2441/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22442363).

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 18759813), argumentos para solicitar a reforma da decisão administrativa e a anulação da multa imposta, quais sejam: (i) a Decisão nº 257/2022/CIPRO/SUROD deixou de analisar tese apresentada pela Concer em sede recursal, em flagrante vício de motivação; (ii) 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 impediram a execução dos investimentos tal como previstos; (iii) o início e/ou conclusão das obras das passarelas dependiam de fatores que fogem da esfera de controle da Concer; e iv) 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.

3.10. Também alega (SEI 12623160) a necessidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras do 23º ano de concessão com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor de 1.000 URT, tendo em vista a ocorrência do instituto da continuidade delitiva.

3.11. Entende, ainda, 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 ser revista a sua dosimetria”.

3.12. Em relação ao argumento do vício de motivação da Decisão nº 257/2022/CIPRO/SUROD, a SUROD se posiciona nos seguintes termos (SEI

Quanto a necessidade de reforma da Decisão nº 257/2022/CIPRO/SUROD, de modo a acolher os argumentos apresentados pela Concessionária, insta salientar que o julgador não está obrigado a examinar todos os dispositivos e/ou argumentos indicados pela Recorrente, bastando que se tenha presente qualquer elemento suficiente para a formação de sua convicção.

Nesse sentido, aplica-se como norma subsidiária o disposto no Código de Processo Civil, em seu art. 489, §1º:

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocatória, sentença ou acórdão, que:

(...)

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (...)

Outrossim, reputa-se que se trata de questão já pacificada na jurisprudência pátria, no sentido de que o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, conforme informativo nº 585 do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, utilizando-se subsidiariamente da norma processual e do entendimento jurisprudencial vigente, a Administração, em sua função judicante, também não está obrigada a se manifestar sobre todos os pontos trazidos pela recorrente, desde que já tenha encontrado motivos suficientes para a manutenção da penalidade aplicada.

No presente caso, foi possível observar que a decisão restou devidamente fundamentada, conforme o arcabouço probatório, sem que houvesse prejuízo dos demais questionamentos da Concessionária.

3.13. Em relação ao argumento da continuidade delitiva, a SUROD manifesta o seguinte (SEI 22442363):

Afirma a recorrente que é necessário a apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao limite de 1000 URTs:

26. Acontece que, tal como exposto anteriormente, o referido procedimento adotado por essa Agência afronta diretamente a legislação aplicável, bem como seus regulamentos e atos normativos, os quais exigem a apuração conjunta das inexecuções contratuais supostamente verificadas em cada ano de Concessão, em único processo administrativo, bem como determinam a limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URTs.

27. Com efeito, impõe-se, no presente caso, a aglutinação do AI ora combatido com os demais AIs lavrados em virtude das inexecuções relativas ao ano de 2018 ou 23º ano de Concessão, tendo em vista o necessário reconhecimento da continuidade delitiva no caso em commento.

Contudo, esta Agência tem manifestado o entendimento da unificação das inexecuções em grupos de obras conforme previsão adotada no próprio PER. Assim, ficam ultrapassados os argumentos da concessionária, visto que o entendimento citado por ela não encontra mais respaldo nas Decisões da ANTT.

Ainda que as inexecuções de obras previstas para o ano de 2018, 23º ano do contrato de concessão, pudessem formar um único processo sancionatório, a abordagem dada na cláusula 223 do contrato de concessão que remete aos quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa conduz à individualização do processo conforme a tipificação ali estabelecida. As obras decorrentes de investimentos previstos no contrato de concessão têm processos distintos para a análise e orçamentação do projeto, bem como, distintas também são as localizações e contextos em que devem ser executadas, o que descharacteriza o entendimento de continuidade delitiva, visto que se trata de intervenções distintas cuja execução é feita de forma individualizada.

No que tange ao argumento de que a multa imposta à concessionária não poderia ultrapassar o limite de 1000 (mil) URTs, na forma do item 225, II, do Contrato de Concessão, esclarecemos que este argumento resta prejudicado uma vez que as infrações, referentes às inexecuções de 2018, não serão aglutinadas, na forma requerida, conforme já exposto, e a multa a ser mantida não ultrapassará este limite.

Não obstante, informamos que o limite de 1000 (mil) URTs, previsto na referida disposição contratual, não se aplica às multas moratórias, conforme consolidado no Parecer n. 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

3.14. Relativo ao argumento da inexigibilidade de conduta diversa, a SUROD informa que (SEI 22442363):

A Recorrente alega que não busca se eximir de suas responsabilidades e obrigações contratuais, mas apenas ver reconhecida, no caso, a inexigibilidade de conduta diversa, veja-se:

50. Acontece que, ao contrário do que sustenta essa Agência, a CONCER não busca se eximir de suas responsabilidades e obrigações contratuais, mas apenas e tão somente ver reconhecida, no caso, a inexigibilidade de conduta diversa, bem como aplicada a previsão contratual que a exime de responsabilidade em tal cenário.

(...)

75. Considerando, portanto, que a Concer adotou as medidas a que estava obrigada e que a inexecução financeira em questão decorre apenas e tão somente de fatos sobre os quais não tem qualquer poder ingerência, e que tampouco deu causa, conclui-se que não pode ser por ela responsabilizada.

No que concerne aos pontos levantados pela recorrente é preciso ressaltar que a Concessionária presta o serviço por sua Conta e Risco. Deste modo, nos termos da Lei nº 8.987/95, as Concessionárias prestam o serviço por sua conta e risco, e em caso de danos assumem a responsabilidade objetiva de repará-la.

A responsabilização contratual independe de comprovação de dolo ou culpa para caracterização da irregularidade contratual, visto que a responsabilidade da Concessionária é objetiva, em razão da natureza pública do serviço prestado, bastando a verificação do dano em questão.

Ademais, a Concessionária tem plena ciência do acordo, quando as suas obrigações e deveres com o serviço público, de modo que assumiu o risco previsto.

Diante do exposto, tal alegação de Inexigibilidade de conduta diversa não merece prosperar.

3.15. No que diz respeito à alegação de desproporcionalidade na aplicação da multa, tem-se a seguinte elucidação por parte da SUROD (SEI 22442363):

A Concessionária sustenta que a multa aplicada é desproporcional, veja-se:

77. Na remota hipótese de nenhum dos argumentos expostos acima vir a ser acatado, o que se admite a título argumentativo, cumpre ainda observar que a multa moratória aplicada ao caso se mostra totalmente desproporcional.

Contudo, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução 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 determinando contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

No que se refere a aplicação do princípio da proporcionalidade, a Lei nº 10.233/2001, em seu art. 78-F, §1º, determina a consideração do citado princípio como pressuposto para aplicação de penalidades pecuniárias, sendo esta mensurada entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

Conjugando-se a obrigação contratual assumida pelo Poder Concedente com o dever legal da ANTT em regulamentar o valor das penalidades, chegou-se à redação da Resolução ANTT nº 2.665/2008, sucedida pela Resolução nº 4.071/2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e quantum punitivo para fins de aplicação das penalidades advertência ou multa.

A classificação em Grupos objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles correspondendo àqueles mais graves valores maiores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção, de modo que foi observado o princípio da proporcionalidade da penalidade no processo em epígrafe.

Desse modo, entende-se não haver justificativa plausível para se desconsiderar o valor estabelecido pela sanção aplicada, devendo ser mantido o auto de infração com a aplicação da penalidade cabível.

3.16. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica nº 2441/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22442363) e o Relatório à Diretoria Nº 160/2024 (SEI 22442798), 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 257/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11010896). 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 440,64 (quatrocentos e quarenta inteiros e sessenta e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por conduta que configura o ilícito descrito no Contrato de Concessão PG-138/95-00 - item 223.

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 24584849) 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 **24584845** e o código CRC **BDFE9034**.

Referência: Processo nº 50500.371341/2019-12

SEI nº 24584845

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br