



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 50/2024

OBJETO: Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 284/2022/CIPRO/SUROD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO (S): 50501.307425/2018-10

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 284/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11158681), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada em desfavor da concessionária, multa no patamar de 305,1 (trezentos e cinco inteiros e um décimo) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

## 2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido, em 30 de julho de 2018, o Auto de Infração nº 15524/2018/GEINF/SUINF – AI nº 15524 (SEI nº 1010687), atinente a atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2016 para a consecução da obrigação contratual de implantação de sistema de wi-fi na rodovia.

2.2. Em 30 de julho de 2018, foi emitido pela Gerência de Fiscalização e Investimento de Rodovias (GEFIR), unidade técnica vinculada à Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), Parecer Técnico nº 147/2018/GEFIR/SUINF (SEI nº 1010687) com o objetivo de avaliar atrasos no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do Programa de Exploração da Rodovia (PER), que concluiu pela responsabilidade da Concessionária pelo descumprimento do item 7.8, referente à implantação de rede de wi-fi na rodovia, bem como indicou a aplicação de multa de mora de 324 (trezentos e vinte e quatro) URT em decorrência da inexecução de tal intervenção.

2.3. Em 06 de agosto de 2018, foi comunicado à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora/Rio S.A (CONCER), por meio da Notificação de Autuação nº 047/2018/GEFIR/SUINF (SEI nº 1010687), a instauração de Processo Administrativo para apuração de penalidade por descumprimento de obrigações contratuais, com fundamento nos fatos descritos no AI nº 15524 e no Parecer Técnico nº 147/2018/GEFIR/SUINF.

2.4. Em 06 de setembro de 2018, a CONCER apresentou defesa contra o AI nº 15524, nos seguintes termos:

[...]

3. Contudo, como será demonstrado a seguir, o Auto de Infração ora combatido não merece prosperar, eis que:

(i) O descumprimento contratual parcial **deve ser apurado de forma conjunta e unitária**, respeitando os limites contratualmente previstos para aplicação de sanção pecuniária, de acordo com as regras processuais e regulamentares.

(ii) A **Concessionária não pode ser responsabilizada pela penalidade imposta no caso em tela, uma vez que a equação econômico-financeira do Contrato está desequilibrada, por conta da Decisão do Tribunal de Contas da União que suspendeu parcialmente a eficácia do 12º Termo Aditivo;**

(iii) Configurada a **inexigibilidade da conduta diversa**, decorrente de caso fortuito, consubstanciado na crise econômica sem precedentes que assola o país, causa excludente da responsabilidade pelos supostos descumprimentos;

(iv) A aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

4. Caso nenhum dos argumentos acima indicados seja aceito pela Agência, requer-se, ao menos, que o valor da penalidade que venha a ser imposta à **concessionária seja graduado com as circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº10.233 e no artigo 67, §1º da Resolução nº 5.083/2016.**

[...] (destaques no original)

2.5. Em 23 de março de 2020, foi emitido o Parecer nº 39/2020/AREAL/URRJ (SEI nº 3091613), que abordou todas as alegações apresentadas pela Concessionária em sua defesa, propondo seu integral indeferimento, à exceção da atenuante decorrente de não haver, em desfavor da CONCER, casos definitivamente julgados referentes ao tema, nos últimos três anos. Com isso, propôs uma redução de 10% (dez por cento) no valor da pena, conforme orientação contida no Memorando nº 811/2018/SUINF, resultando no valor de 305,1 (trezentos e cinco inteiros e um décimo) URT.

2.6. A partir do Parecer nº 39/2020/AREAL/URRJ, foi emitida, em 7 de maio de 2021, a Decisão nº 707/2020/COINFRJ/SUROD, que conheceu a defesa apresentada contra o Auto de Infração nº 15.524/2018 e no mérito julgou improcedentes os argumentos apresentados pela Concessionária, aplicando a multa de 305,1 URT, em conformidade com a cláusula 223 do Contrato de concessão PG-138/95-00, bem como foi remeteu à CONCER, no mesmo dia, a Notificação de Multa nº 186/2021/COINFRJ/SUROD (SEI nº 6352812).

2.7. Em 19 de maio de 2021, a CONCER apresentou, por meio do Correspondência PLC-CA-0149/21 (SEI nº 6472125), recurso administrativo contra a Decisão nº 707/2020/COINFRJ/SUROD, nos termos do Anexo ao documento (SEI nº 6472128), reiterando as alegações constantes de sua manifestação anterior.

2.8. Diante do novo recurso impetrado pela CONCER, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) proferiu, em 31 de maio de 2022, a Decisão nº 284/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11158681), que conheceu o recurso apresentado pela Concessionária e manteve incólumes as decisões de primeira instância, mantendo a aplicação de multa de 305,1 URT estabelecida na Decisão nº 707/2020/COINFRJ/SUROD, fato comunicado à CONCER, por meio do Ofício SEI Nº 13409/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 11158698), em 31 de maio de 2022.

2.9. Em 26 de setembro de 2022, a CONCER protocolou na ANTT, por meio da Correspondência AJU-CA-0225/22 (SEI nº 13564650), recurso voluntário contra a Decisão nº 284/2022/CIPRO/SUROD, nos termos do item 233 do Contrato PG-138/95-00, a fim de que fosse reconhecida a nulidade do Auto de Infração nº 15.524/2018, nos termos do Anexo SEI nº 13564664.

2.10. O novo recurso apresentado pela Concessionária foi objeto da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3160/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22968525), por meio da qual a SUROD informou que:

*"[...] a recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do §1º, do artigo 50, 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 147/2018/GEFIR/SUINF de 30/07/2018 (fl.03, id.1010687), e pela Decisão nº 284/2022/CIPRO/SUROD em 31/05/2022 (id.11158681), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionária no patamar de 305,1 (trezentos e cinco inteiros e um décimo) Unidades de Referência de Tarifa – URT".*

2.11. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica SEI nº 3160/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22968525), bem como o Relatório à Diretoria (SEI nº 22988357), a Minuta de Deliberação (SEI nº 22988446) e o Despacho de Instrução (SEI nº 24101436) foram apostos aos autos que foram, então, encaminhados, em 19 de junho de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCERT.

2.12. 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 da Resolução ANTT nº 5976, de 7 de abril de 2022, que aprova o Regimento Interno desta Agência, "As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito". Diante do exposto, é imprescindível avaliar os requisitos de admissibilidade do Recurso antes de analisar o mérito da questão.

3.2. Para tanto, recorre-se à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que disciplina o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infringem 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 SEI nº 3160/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22968525).

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. Não havendo questões preliminares que impeçam o julgamento da matéria, cumpre enfrentar as razões recursais de mérito.

3.9. O primeiro ponto abordado pelo recurso voluntário da CONCERT diz respeito à alegada obrigatoriedade de apurar, de forma conjunta e unitária, o descumprimento contratual, respeitando os limites contratualmente previstos para aplicação de sanção pecuniária. Em sua justificativa a Concessionária alega que:

*16. 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.*

*17. 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 2016 ou 21º ano de Concessão, tendo em vista o necessário reconhecimento da continuidade delitiva no caso em comento.*

*[...]*

*19. Tal entendimento não merece guarida, no entanto, na medida em que o item 237 do Contrato de Concessão é perfeitamente cabível ao caso, eis que refere-se à aplicação repetida de um único tipo infracional, previsto pelo item 219 do Contrato de Concessão, para distintos AIs, que se diferenciam tão somente pela especificação da obra ou serviço supostamente em mora. 20. Vale destacar que, por meio do Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF, que constitui o Anexo II ao Manual de Fiscalização da ANTT, essa Agência previu os 3 (três) critérios determinantes para ensejar a aplicação do instituto da continuidade delitiva: (i) duas ou mais infrações serem da mesma espécie (critério material); (ii) duas ou mais infrações serem praticadas em condições de tempo semelhantes (critério temporal) e ainda; (iii) duas ou mais infrações serem praticadas em condições de lugar semelhantes (critério espacial).*

*[...]*

*21. No caso em tela, estão presentes os 3 (três) critérios para aplicação do instituto da continuidade delitiva, uma vez que todas as inexecuções atribuídas à CONCERT (i) dizem respeito ao cometimento de infração não só de mesma natureza, como também de mesma tipificação, (ii) foram apuradas no mesmo contexto fático e, ainda, (iii) foram identificadas no mesmo trecho rodoviário concedido.*

*22. Assim, o desmembramento das inexecuções financeiras apontadas para o ano de 2016 em processos individualizados e, portanto, passíveis de sanções individualizadas, acaba por violar a continuidade delitiva, resguardada nos âmbitos constitucional, legal e jurisprudencial<sup>1</sup>, e já interpretada pela Procuradoria junto à ANTT para sua aplicação no âmbito dessa Agência. (grifos nossos)*

3.10. A questão da continuidade delitiva, por conseguinte, exerce papel fundamental na argumentação aportada pela CONCERT, que entende que os atrasos identificados, objeto das atuações feitas pela ANTT, diriam respeito ao cometimento de infração de mesma natureza (atraso no cumprimento de obrigações contratuais), apuradas no mesmo período de tempo (2016), e teriam sido praticadas no mesmo trecho rodoviário (lugar semelhante), o que atenderia à definição estabelecida pela SUINF, unidade organizacional que precedeu a SUROD.

3.11. A argumentação apresentada pela Concessionária, contudo, não encontra respaldo na realidade contratual, tendo em vista que, conforme ressaltado pela SUROD na Decisão nº 284/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11158681), os investimentos previstos no contrato de concessão têm processos distintos de análise e orçamentação, estão localizados em trechos distintos da rodovia e sua execução é feita de forma individualizada. Presumir a continuidade delitiva significaria considerar similares obrigações como a implantação de wi-fi na rodovia, objeto da presente análise, com a não execução de obra de arte especial em determinado local da rodovia. Diante do exposto, **a tese da continuidade delitiva apresentada pela CONCERT, envolvendo obrigações de natureza e localização totalmente distintas, não merece prosperar.**

3.12. Afastada a tese de continuidade delitiva, passa-se a avaliar a limitação da valoração das sanções pecuniárias avocada pela Concessionária. Sobre o assunto, o contrato de concessão trata o tema nos seguintes termos, *in verbis*:

*219. O atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso.*

*220. A multa aludida no item anterior não impede que o DNER rescinda, unilateralmente, este CONTRATO, observados os procedimentos administrativos nele previstos, ou proceda a aplicação de outras sanções aqui previstas.*

221. As multas moratórias, aplicadas após regular processo administrativo, serão calculadas e recolhidas de acordo com as disposições e cláusulas deste CONTRATO.

222. Para fins de aplicação das multas previstas neste CONTRATO fica criada a URT – Unidade de Referência de Tarifa, com valor correspondente a 100 (cem) vezes o valor da TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO vigente na data de recolhimento da multa moratória.

223. **Os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras e serviços vinculados à concessão**, conforme especificado nos Quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa, bem assim nos cronogramas físicos que forem ajustados pelas partes no decorrer da execução deste CONTRATO, inclusive os pertinentes ao refazimento de obras ou serviços deficientemente executados, importarão na aplicação das **multas moratórias no valor de 3 (três) URT's para os investimentos (Quadro 9A) e 4 (quatro) URT's para operação da RODOVIA e assistência ao usuário (Quadro 9B)**.

{...}

225. Pela inexecução parcial ou total deste CONTRATO, o DNER poderá, garantida prévia defesa, aplicar à CONCESSIONÁRIA as seguintes sanções:

I. advertência;

II – multa de 100 (cem) até 1000 (mil) URT's;

III- rescisão contratual, na forma prevista neste CONTRATO.

3.13. A leitura do contrato permite verificar que existe comando específico para apenar, com a aplicação de multa diária, a mora na execução de determinada obrigação, inclusive com a diferenciação do valor pecuniário, conforme a natureza da intervenção (investimentos ou operação da rodovia). Destaque-se que esta leitura do comando contratual coaduna-se com a individualização das obrigações constantes do PER, com escopos, projetos e cronogramas específicos e independentes.

3.14. Ademais, a própria Resolução ANTT nº 4071, de 3 de abril de 2013, que regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida estabelece tratamento específico no que concerne a multas moratórias por atraso de cronograma físico de execução aprovado pela ANTT:

Art. 19. À 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. 2º e art. 3º desta Resolução, sem prejuízo da declaração de caducidade, a critério da ANTT.

§1º Para fins desta Resolução, considera-se cronograma total, o somatório dos investimentos e serviços constantes dos fluxos de caixa original e marginal.

§2º O disposto neste artigo não se aplica na hipótese de o contrato de concessão já prever o desconto de reequilíbrio para a inexecução parcial ou total, correspondente aos valores financeiros apurados anualmente a partir do cronograma total, vigente da concessão.

§3º **A multa de que trata o caput não se aplicará, concomitantemente, aos casos em que a inexecução parcial ou total for objeto de multa moratória por atraso de cronograma físico de execução aprovado pela ANTT. (grifo nosso)**.

3.15. A análise da regulamentação pertinente ao tema permite verificar que **a alegada limitação da sanção e multa a 1.000 URTs não se aplica a multas decorrentes de mora na execução de obrigações contratuais, situação da apenação em análise.**

3.16. No que se refere ao alegado desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato avocado pela Concessionária para não cumprir a obrigação constante do PER cabe, inicialmente, apresentar os principais comandos contratuais atinentes ao tema:

19. A CONCESSIONÁRIA **assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes a concessão**, exceto nos casos em que o contrário resulte deste CONTRATO.

{...}

82. Incumbe, também, à CONCESSIONÁRIA:

{...}

d) implementar obras destinadas a aumentar a segurança e a comodidade dos usuários, assim como executar obras de expansão de capacidade da RODOVIA, sua modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos seus equipamentos e instalações, **para garantir a continuidade da prestação de serviços em nível adequado**, nas condições estabelecidas neste CONTRATO;

83. Incumbe à CONCESSIONÁRIA a execução das obras e dos serviços concedidos

{...}

250. **Qualquer modificação nos encargos estabelecidos no PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO, DA RODOVIA deverá ser previamente solicitada pela CONCESSIONÁRIA a fiscalização**, com justificativa e avaliação do impacto sobre a continuidade da prestação de serviço adequado aos usuários e com suficiente antecedência para sua aprovação.

{...}

256. **Eventuais acréscimos ou supressões de obras ou serviços devem ser objeto de ajustes específicos a serem formalizados entre o DNER e a CONCESSIONÁRIA.**

3.17. A leitura dos excertos contratuais apresentados permite verificar que a Concessionária é responsável pelos riscos a ela atribuídos em contrato, bem como pela execução de intervenções destinadas à prestação adequada dos serviços. Modificações em encargos estabelecidos no PER, por seu turno, **somente são admitidos mediante prévia formalização perante a ANTT.**

3.18. No caso em análise, contudo, a formalização das postergações no cronograma financeiro de Investimentos da CONGER, para o ano subsequente em virtude de inexecuções apuradas no ano de 2016, somente se deu com a publicação da Portaria SUINF nº 076/2017, em 19 de abril de 2017, conforme consignado no Parecer Técnico nº147/2018/SUFIR/SUINF. Dessa forma, em que pese o contrato oferecer os remédios necessários para eventuais ajustes no PER a Concessionária, de forma unilateral, descumpriu a obrigação objeto do presente voto.

3.19. Sobre tal aspecto, a SUROD se manifestou nos seguintes termos, conforme disposto na Decisão nº 284/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11158681):

Relativamente à alegação da recorrente de desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, para justificar descumprimento de obrigações contratuais, 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.

Cabe registrar que a concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, na forma do inc. II do art. 2º da Lei nº 8.987/1995. A bem da verdade, a Recorrente trouxe argumentos que se prestam a inversão da matriz de risco contratual, imputando ao Poder Público a obrigação de assunção de suas obrigações.

3.20. Diante do exposto, o que se verifica na situação em questão é a responsabilidade unilateral da Concessionária pela mora no cumprimento da obrigação de implantar sistema de wi-fi na rodovia, tendo em vista que a alteração de investimento constante do PER somente pode ser efetivada mediante prévia autorização da ANTT.

3.21. Em relação à argumentação da CONCER, de inexigibilidade da conduta diversa, decorrente de caso fortuito, consubstanciado na crise econômica do país, que seria causa excludente da responsabilidade pelos supostos descumprimentos, bem como em razão do desequilíbrio contratual suportado pela Concessionária cabe apresentar, inicialmente, a distribuição de riscos consignada no contrato de concessão:

19. A CONCESSIONÁRIA assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes a concessão, exceto nos casos em que o contrário resulte deste CONTRATO.

20. A CONCESSIONÁRIA assume, integralmente, o risco de trânsito inerente à exploração da RODOVIA, neste se incluindo o risco de redução do volume de trânsito, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras rodovias.

[...]

156. A CONCESSIONÁRIA é a única responsável pela obtenção dos financiamentos necessários à execução das obras e serviços vinculados à concessão.

No que se refere à crise econômica que, segundo a Concessionária, assolaria o país, em análise prévia consignada no Parecer nº 39/2020/AREAL/URRJ (SEI nº 3091613), a unidade técnica se manifestou nos seguintes termos:

20. Logo, o impacto das alterações do PIB e que resultam diretamente no tráfego estão contidas no risco de tráfego e foi atribuído à concessionária, assim também, a obtenção dos financiamentos necessários para a execução das obras e serviços desde a assinatura do contrato de concessão, portanto, tais argumentos não podem ser validados para se evitar eventuais sanções decorrentes da inexecução de obras e serviços já previstos no contrato.

3.22. Quanto à inexigibilidade de conduta diversa em razão do alegado desequilíbrio econômico contratual a SUROD fez os seguintes apontamentos na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3160/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22968525):

#### Da inexigibilidade de conduta diversa

A Concessionária alega que seria impossível a responsabilização pelo fato do Contrato de Concessão encontrar-se em desequilíbrio por fatores alheios à sua vontade e em virtude da crise econômica.

Contudo, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constituiu requisito para descaracterização da irregularidade contratual e/ou administrativa, mesmo porque a Concessionária estava ciente e de acordo com todas as obrigações previstas no Contrato de Concessão.

Assim, tais argumentos são insuficientes para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

3.23. Diante das informações apresentadas, verifica-se que **a alegação de inexigibilidade de conduta diversa não merece prosperar**, uma vez que a Concessionária tinha conhecimento da distribuição dos riscos constante do contrato, sobretudo no que concerne ao risco de trânsito inerente à exploração da rodovia, bem como em razão da postergação dos investimentos ter sido feita de forma unilateral pela CONCER, em claro desacordo com as disposições contratuais.

3.24. No que se refere à ponderação da desproporcionalidade da multa aplicada em razão, segundo a concessionária, do "[...] grave desequilíbrio contratual que se vê até hoje obrigada a suportar e pela crise que assolou o país[...]" (SEI nº 13564664) cabe destacar que, conforme ressaltado pela SUROD na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3160/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22968525), a conduta infracional, bem como a respectiva multa de mora estão estabelecidas em contrato, nos termos dos itens 219 a 223. Dessa forma, o que se verifica no presente caso é a mera aplicação da regra contratual pela ANTT.

3.25. Por fim, a CONCER solicita que a dosimetria da penalidade de multa aplicada observe o disposto no Parecer nº 39/2020/AREAL/URRJ, que fixou a multa moratória aplicável em 305,1 URTs, nos termos da Decisão nº 284 /2022/CIPRO/SUROD.

3.26. Neste sentido, faz-se necessário apresentar a abordagem da dosimetria da multa pecuniária no PARECER Nº 39/2020/AREAL/URRJ (SEI nº 3091613):

#### **V. DO VALOR DA MULTA PECUNIÁRIA**

52. Em sua Defesa Prévia, a concessionária alega alguns fatores atenuantes a serem considerados quanto da definição do valor de uma eventual multa pecuniária. O primeiro argumento é que "não há casos definitivamente julgados, nos últimos 03 (três anos) referente ao tema". Entende-se como pertinente o pleito da concessionária para redução de 10% (dez por cento) sobre o valor da multa conforme orientação contida no Memorando nº 811/2018/SUINF, em seu parágrafo 4, inciso III, que substitui o Memorando nº 1048/2016/SUINF, contudo, ficou mantido este parâmetro e assim será considerado.

26. O segundo elemento atenuante abordado pela concessionária refere-se a "redução em 20% do valor da multa no caso de 'cessação da infração e reparação total do dano ao serviço e ao usuário, em prazo determinado pela ANTT" visto que "a mora contratual se encerrou no dia 19 de abril de 2017, no qual foi publicado a Portaria SUINF nº 076/2017, responsável pela aprovação da reprogramação de todas as obras e serviços avaliados pelo Parecer Técnico nº 076/2017/GEINV/SUINF".

27. Tal argumento não pode ser considerado visto que os serviços de implantação do sistema de Wi-fi ainda não foram concluídos até a presente data, portanto, não se pode falar em "cessação da infração" durante o período de mora considerado neste Parecer. Os demais argumentos apresentados pela Concer como atenuantes não encontram respaldo nos procedimentos adotados pela SUINF, portanto, não serão considerados.

28. Adicionalmente, registre-se que não se verifica, neste momento, a inserção dos demais itens de agravantes e atenuantes previstos no Memorando nº 811/208/SUINF, ou seja, para o cálculo do valor da multa será considerado somente o atenuante de 10% justificado no parágrafo anterior.

29. Embora a concessionária invoque a cláusula 225 do contrato de concessão que limita as eventuais penalidades pecuniárias em 1000 (mil) vezes o valor da URT, contudo, tal limitação não está atrelada às multas moratórias, que é o que se apresenta como penalidade a ser imposta em sintonia com a cláusula 223.

30. Para o caso sob análise, por se tratar de inexecução de obra prevista para um determinado ano civil da concessão, será considerado como o início do período de apuração de mora o dia 1º de janeiro de 2017. Quanto à data de atendimento à atuação ora recorrida, manifesta-se que esta somente se realiza quando da conclusão da obra e que as postergações decorrentes das inexecuções somente têm o condão de reequilibrar o contrato nos seus termos econômicos e financeiros, contudo, a SUINF, por meio da sua Coordenação de Instrução Processual (CIPRO) se manifesta nos seguintes termos:

Para fins de cálculo do quantum punitivo, necessário estabelecer os marcos inicial e final da mora decorrente da inexecução contratual objeto do presente, com vistas a apurar o quantum sancionatório. Nesse sentido, referindo-se a infração à inexecução de obra obrigatória constante do Programa de Exploração da Rodovia – PER, a Concessionária deveria concluir os trabalhos até o último dia do respectivo ano concessão, passando a atuar em mora a partir do primeiro dia do ano seguinte até a data de seu efetivo término ou, caso alterada a obrigação ou seu prazo, até a data do ato que modificou ou reprogramou o investimento.

31. Portanto, e em respeito a unicidade de procedimentos, será adotado, neste momento, como limite final da infração, a data da Portaria SUINF que aprovou a postergação do investimentos citado, no caso a Portaria SUINF Nº 76 publicada no Diário Oficial da União no dia 24 de abril de 2017.

32. Assim, entre os dias 1º de janeiro e 24 de abril de 2017 foram decorridos 113 (cento e treze) dias, logo:

(113 dias x 3 URTs/dia) - 10% atenuante = 305,1 URT (trezentos e cinco Unidades de Referência de Tarifa e um décimo, equivalentes a R\$ 353.916,00 (trezentos e cinquenta e três mil novecentos e dezesseis reais).

3.27. Observa-se na abordagem feita pela unidade técnica, confirmada pela SUROD na Decisão nº 284/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11158681), a observância das circunstâncias atenuantes e agravantes da infração, inclusive com a incidência de atenuante de 10% (dez por cento), em razão da inexistência de

infrações com o mesmo fato gerador praticadas nos três anos anteriores, resultando na penalidade de 305,1 URT, em estrita observância ao disposto no art. 78-D da lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

3.28. Tendo em vista, contudo, que o presente item do recurso visa manter a Decisão Nº 284/2022/CIPRO/SUOD (SEI nº 1158681), não será abordado neste voto.

3.29. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3160/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 22968525) e o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 223/2024 (SEI nº 22988357), 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 284/2022/CIPRO/SUOD (SEI nº 11158681). Assim, proponho a este Colegiado a manutenção da multa em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) no patamar de **305,1 (trezentos e cinco inteiros e um décimo) Unidades de Referência de Tarifa – URT**, por conduta que configura o ilícito descrito na Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Item 219 a 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

#### 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 nº 25243903) proposta.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

**FELIPE QUEIROZ**  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 22/08/2024, às 16:13, 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 **25241895** e o código CRC **2E1962E2**.