



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 51/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 252/2022/CIPRO/SUOD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)**PROCESSO (S):** 50500.371118/2019-75**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 252/2022/CIPRO/SUOD SEI 11010706, proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada em desfavor da concessionária multa de 367,20 (trezentos e sessenta e sete inteiros e vinte centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por atraso injustificado no cumprimento do cronograma programado no PER para 2018.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido o Auto de Infração nº 355/2019/GEFIR/SUIN SEI 1160750, de 28 de agosto 2019, relativo a descumprimento de obrigações contratuais.

2.2. A CONCER foi notificada em 05 de setembro de 2019, por meio da Notificação de Autuação nº 327/2019/GEFIR/SUINF SEI 1249695

2.3. A concessionária protocolou sua defesa em 08 de outubro de 2019 SEI 1570330, por meio do processo 50500.390298/2019-94.

2.4. Em análise à defesa apresentada pela Concessionária, a área técnica produziu o PARECER Nº 63/2020/AREAL/URRJ SEI 3118297, no qual refuta os argumentos apresentados, exceto quanto ao valor da multa, acatando as considerações da concessionária revendo a dosimetria e reduzindo o valor da multa em 10%, resultando na publicação da DECISÃO Nº 716/2020/COINFRJ/SUOD SEI 4226585 que conhece a defesa apresentada pela concessionária julgando improcedente os argumentos apresentados, revendo a dosimetria resultando na aplicação da multa de 367,2 (trezentos e sessenta e sete inteiros e dois décimos).

2.5. É expedida para a concessionária a Notificação de Multa nº 169/2021/COINFRJ/SUOD SEI 6242782, em 28/04/2021, juntamente com guia de GRU referente à penalidade aplicada.

2.6. A concessionária protocolou, em 10 de maio de 2021, no processo 50505.050497/2021-37, Recurso Administrativo SEI 1570330, em face da Decisão nº 716/2020/COINFRJ/SUOD SEI 4226585, que lhe aplicou a multa no valor de 367,2 (trezentos e sessenta e sete inteiros e dois décimos).

2.7. A área técnica proferiu a DECISÃO Nº 252/2022/CIPRO/SUOD SEI 11010706, que, em sua análise, refuta todos os argumentos apresentados pela concessionária, mantendo as condições da Decisão nº 716/2020/COINFRJ/SUOD SEI 4226585, que aplicou à concessionária a multa no valor de 367,2 (trezentos e sessenta e sete inteiros e dois décimos).

2.8. A CONCER foi novamente comunicada da DECISÃO - PAS 252 SEI nº 11010706, informando que foi conhecido o Recurso apresentado pela concessionária e, no mérito, foram julgados improcedentes os argumentos apresentados, mantendo a Decisão 716/2020, e enviando a GRU, referente à penalidade aplicada a Concessionária.

2.9. A Concessionária protocolou em 26/07/2022 SEI 12484171, Recurso Voluntário contra a Decisão nº 252/2022/CIPRO/SUOD SEI 11010706, que manteve as condições da Decisão nº 716/2020/COINFRJ/SUOD SEI 4226585, que lhe aplicou a multa de 367,2 (trezentos e sessenta e sete inteiros e dois décimos).

2.10. O novo recurso apresentado pela Concessionária foi objeto da NOTA TÉCNICA SEI Nº 8501/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT SEI 204090127, por meio da qual a área técnica informou que:

[...]

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 §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 489/2019/GEFIR/SUINF/DIR, de 23/08/2019 (1160732) e Decisão nº 252/2022/CIPRO/SUOD (11010706), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da concessionária no patamar de 367,2 (trezentos e sessenta e sete inteiros e dois décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2.11. A manifestação da SUOD, consubstanciada na Nota Técnica SEI Nº 8501/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT SEI 204090127, bem como o Relatório à Diretoria 631 SEI 20536602, a Minuta de Deliberação SEI 20536701 e o Despacho de Instrução SEI 22953082 foram apostos aos autos e, encaminhados, em 24 de julho de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCER.

2.12. Por fim, em 24 de julho de 2024, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, formalizado na Certidão de Distribuição SEI 24874126, 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 8501/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 20490127).
- 3.5. Ademais, é admitido o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada com base na previsão em cláusula 233, 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. A concessionária apresenta, em seu recurso voluntário SEI 12484171, argumentos para solicitar a reforma da decisão administrativa e a anulação da multa imposta, quais sejam: (i) necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's; (ii) Inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato; (iii) Desproporcionalidade da multa aplicada; (iv) Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.
- 3.10. "Ainda que não se reconheçam os argumentos acima expostos, a Decisão deve ser reformada, ao menos, para que seja realizada a adequada dosimetria da multa aplicável, reconhecendo-se a incidência de circunstância atenuante não considerada no cálculo realizado".
- 3.11. Em relação à necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's, a NOTA TÉCNICA SEI Nº 8501/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT SEI 20490127, emitida pela área técnica, ao analisar o tema no item 5 da referida Nota, conclui não encontrar amparo no contrato de concessão a argumentação apresentada pela concessionária, conforme apresentado abaixo:

"Da mesma forma, perde sentido a argumentação quanto a "limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URTs", visto que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. 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 se verifica respaldo ao argumento da concessionária.

Adicionalmente, 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, ao contrário, lá surge de forma clara que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução de obras (...) importarão na aplicação das multas moratórias". A referência a multa não aparece no singular, mas no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, visto que as obras tem processos e cronogramas específicos e independentes"

- 3.12. Ante a argumentação da concessionária quanto à inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, a mesma Nota Técnica 8501/2023, rebate a proposição da concessionária conforme transcrito abaixo:

"Considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 355/2019/GEFIR/SUINF (1160750), ocorreu em decorrência de em virtude de "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", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 e, ainda, que esta matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio da concessão administrada pela CON CER, conforme se verifica nos itens 250/267 da Nota Técnica nº 023/2017/GEINV/SUINF, tendo a área técnica entendido que a execução de obras expressamente previstas no item 2.6 (Estruturas de Contenção) não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual e por todo o exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto."

- 3.13. A concessionária apresenta os seus argumentos referentes à Desproporcionalidade da multa aplicada, os quais são afastados, ainda, na mesma Nota Técnica 8501/2023, os quais relatamos a seguir:

A Concessionária se insurge contra o valor supostamente desproporcional da penalidade aplicada, sob alegação de que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

"Esclarecemos 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.

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, de 2008, sucedida pela Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e quantum punitivo para fins de aplicação das penalidades de advertência ou multa.

A classificação em Grupos 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 foi observado o princípio da proporcionalidade na aplicação da penalidade.

- 3.14. E, por fim, é refutada a solicitação quanto à necessidade de revisão da dosimetria da penalidade da aplicada à concessionária, pela mesma Nota Técnica 8501/2023, da área técnica, cuja defesa segue abaixo apresentada:

"Após consulta desta Superintendência, a Procuradoria Federal analisando a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam da dosimetria, entendeu por meio do Parecer n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/01/2019, que as normas se revestem de caráter material, devendo ser aplicadas os dispositivos legais vigentes ao tempo da infração, nestes termos:

"Muito embora a Resolução nº 5.083/2016 tenha se prestado a disciplinar os trâmites para apuração de infrações e aplicação de penalidades e tenha, em grande parte de seus dispositivos, tratado de normas tipicamente procedimentais, os artigos que elencaram as causas tidas como circunstâncias agravantes e atenuantes são de natureza material, porque conferem ao atuado direito de ter sua pena individualizada; é o momento no qual há o amoldamento da sanção ao culpado, a sua particularização, segundo a valoração das condições e circunstância próprias em que se deu o cometimento da infração.

(...)

E na condição de norma de direito material, não terá aplicação imediata nos procedimentos apuratórios, diversamente das normas processuais. Ou seja, a nova disciplina de circunstâncias atenuantes e agravantes só deve ser considerada na aplicação de penalidades decorrentes de infrações cometidas quando já em vigor a Resolução nº 5.083/2016."

(grifo nosso).

Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Salientando que, diferentemente da novel resolução, o referido normativo prevê como agravante a existência de reincidência genérica e específica, a saber:

Art. 94. 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, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D).

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

(...)

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 63/2020/AREAL/URRJ, de 27/03/2020 (3118297), não havendo razões para modificação dos valores.

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 apresentados pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI 25244327) 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, informando o código verificador **25244016** e o código CRC **11173C48**.