



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 53/2024**OBJETO:** : Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 458/2022/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50500.120565/2013-72**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 458/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 12041604), 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 766,13 (setecentos e sessenta e três inteiros e treze décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

1.2.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido, em 07 de junho de 2013, Notificação de Infração n.º 1194/2013/GEFOR/SUINF. (fls.22 do Documento SEI 1106004), atinente a atraso injustificado referente ao ano de 2010, item 6.1 Obras Especificadas no Programa de Exploração (PER) – Pontes, Viadutos e Passarelas – Passarela Jardim Olimpo – KM 103,3

2.2. Em resposta à Notificação de Infração, a Concessionária apresentou Defesa Prévia em 25 de fevereiro de 2014, conforme a Carta PRE-CA-176/14 (fl. 27 do Documento SEI 1106004). Na referida Carta, a Concessionária argumentou que: (i) houve um atraso justificado no cronograma de obras; (ii) não existe um cronograma fixado em dias específicos, o que impossibilita a aplicação de sanção moratória diária; e (iii) a aprovação das sucessivas revisões do PER resultou na novação das obrigações iniciais da Concessionária. Dessa forma, a Concer solicita que o recurso seja aceito e que não seja imposta qualquer penalidade à concessão.

2.3. Em 14 de Abril de 2016, foi emitido pela Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (GEFOR), unidade técnica vinculada à Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), Parecer Técnico nº 42/2018/GEFOR/SUINF (SEI nº 1690057) por meio do qual a unidade técnica indeferiu os argumentos apresentados pela Concessionária. Assim, em 19 de abril de 2016 foi enviada à Concessionária a Decisão nº 080/2016/GEFOR/SUINF (SEI 1690058), na qual foi aplicada a penalidade de multa de 1000 Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.4. Conforme estabelecido na Decisão nº 356/2021/GEFIR/SUROD (SEI 6888043), o Gerente de Fiscalização e Investimentos de Rodovias revogou a Decisão nº 080/2016/GEFOR/SUINF (SEI nº 1690058), de 19 de abril de 2016. A revogação foi fundamentada no Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 1690067), de 10 de abril de 2017, e nas razões apresentadas no Parecer nº 604/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1690049). Em seguida, a defesa apresentada pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO S.A., contra as Notificações de Infração mencionadas, foi analisada e considerada improcedente. Para tal decisão, foram utilizados como fundamentos legais o art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como o Parecer Técnico nº 042/2016/GEFOR/SUINF (SEI nº 1690057), o Parecer nº 604/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1690049), e o Parecer nº 84/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6887969). Por fim, foi imposta a seguinte penalidade:

“3. Aplico a penalidade de multa de 766,13 (setecentos e sessenta e seis inteiros e treze centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por violação ao item 223, do Contrato de Concessão - Edital PG-138/95-00, perfazendo o valor de R\$ 888.705,00 (oitocentos e oitenta e oito reais e setenta centavos), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

4. Intime-se a Concessionária de todo o teor dessa Decisão, bem como do Parecer Técnico nº 042/2016/GEFOR/SUINF (SEI nº 1690057), do Parecer nº 604/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1690049) e do Parecer nº 84/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6887969).”

2.5. Em 21 de junho de 2021, foi encaminhada à Concessionária a Notificação de Multa nº 344/2021/GEFIR/SUROD (SEI 6900414) no valor de 766,13 (setecentos e sessenta e seis inteiros e treze centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT, correspondentes a R\$ 888.705,00 (oitocentos e oitenta e oito mil, setecentos e cinco reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.6. Em 29 de Junho de 2021, a CONCER apresentou, por meio do Correspondência PLC-CA-0213/21 (SEI nº 7081106), recurso administrativo contra a Decisão 356/2021/GEFIR/SUROD, a fim de que seja reconhecida a nulidade do Auto de Infração.

2.7. Diante do novo recurso impetrado pela CONCER, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) proferiu, em 30 de junho de 2022, a Decisão nº 458/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 12041604), que conheceu o recurso apresentado pela Concessionária e manteve incólumes as decisões de primeira instância, mantendo a aplicação de multa de 766,13 (setecentos e sessenta e seis inteiros e treze centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT.

2.8. Em 05 de agosto de 2022, a CONCER protocolou na ANTT, por meio da Correspondência AJU-CA-0153/22 (SEI nº12652793), recurso voluntário contra a Decisão nº 458/2022/SUROD, nos termos do item 233 do Contrato PG-138/95-00, a fim de que fosse reformada a Decisão nº 458/2022/CIPRO/SUROD, nos termos do Anexo SEI nº 12652796.

2.9. O novo recurso apresentado pela Concessionária foi objeto da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2366/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22398579), por meio da qual a SUROD informou que:

“Pelo exposto, 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 84/2021/GEFIR/SUROD/DIR (6887969) e Decisão nº 458/2022/CIPRO/SUROD (12041604), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da concessionária no patamar de 766,13 (setecentos e sessenta e três inteiros e treze décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.”

2.10. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica SEI Nº 2366/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22398579), bem como o Relatório à Diretoria (SEI nº 22494761), a Minuta de Deliberação (SEI nº 22494888) e o Despacho de Instrução (SEI nº 23733750) 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.

2.11. 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 da Resolução ANTT nº 5.976, 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 2366/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22398579).

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 **prescrição intercorrente**. Em sua justificativa a Concessionária alega que:

"25. O Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF, tal como é reconhecido por essa Agência na própria Decisão ora recorrida, importou apenas e tão somente em solicitação para que os autos fossem restituídos à instância inferior para que fosse realizada a dosimetria da multa, que efetivamente foi apresentada pelo Parecer nº 58/2019/GEFIR/SUINF/DIR, de 17 de setembro de 2019.

26. Ao contrário do que tenta fazer crer a Decisão recorrida, não é todo e qualquer ato que impulsiona o feito, retirando-o da inércia, que tem o condão de interromper o lapso prescricional.

27. Apenas os atos que importem nas hipóteses do artigo 70, §3º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016 interrompem a prescrição.

28. Dessa forma, uma vez que o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF não importou apuração do fato, pois apenas deu encaminhamento à realização da dosimetria da multa, conclui-se que não interrompeu o prazo prescricional.

(...)

31. Diante do exposto, considerando que o presente processo permaneceu paralisado por mais de 3 (três) anos, entre os dias 23 de junho de 2016 e 09 de outubro de 2019, aguardando nova Decisão, requer-se a anulação da Decisão recorrida e o arquivamento do presente processo."

3.10. A argumentação apresentada pela Concessionária, contudo, não encontra respaldo ao analisar a instrução processual, tendo em vista que, conforme ressaltado pela SUROD na Nota Técnica SEI Nº 2366/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22398579), os autos do processo nº 50500.120534/2013-11, quando os presentes autos ainda eram apensos deste, foi proferido, em 01/12/2016, o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF (SEI nº 1096809, fl. 113), que solicitou a realização da dosimetria da pena na primeira instância, procedimento essencial à continuidade do feito, nos termos do art. 78-D da Lei n. 10.233/2001 e do Parecer n. 01173/2016/PF-ANTT/PGF/AGU.

3.11. Portanto, concordo com o entendimento técnico de que o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF impulsionou o andamento dos autos e interrompeu a contagem da prescrição intercorrente, conforme o Parecer nº 1176-4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 4908819). Assim, **não há que se falar na incidência da prescrição intercorrente no presente processo, que só ocorreria novamente em 01/12/2019.**

3.12. Afastada a tese de prescrição intercorrente, passa-se a avaliar a necessidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT'S. Sobre o assunto, a concessionária argumenta que:

"32. Ainda que não se reconheça a ocorrência da prescrição intercorrente no caso, o que se admite apenas a título argumentativo, fato é que, tal como exposto em recursal, os supostos atrasos injustificados na execução do cronograma de obras relativo ao ano de 2010 deveriam ser apurados em um processo administrativo, tendo em vista a aplicação da teoria da continuidade delitiva, com limitação da multa aplicável ao valor de 1.000 URTs.

(...)

34. (...) o item 237 do Contrato de Concessão é perfeitamente cabível ao caso, eis que se trata da aplicação repetida de um único tipo infracional, previsto pelo item 219 do Contrato de Concessão, para distintas NIs, que se diferenciam tão somente pela especificação da obra ou serviço supostamente em mora."

3.13. A questão da continuidade delitiva, por conseguinte, exerce papel fundamental na argumentação aportada pela CONCERT, que entende que os atrasos identificados, objeto das autuações feitas pela ANTT, diriam respeito ao cometimento de infração de mesma natureza (atraso no cumprimento de obrigações contratuais), apuradas no mesmo período de tempo (2010), e teriam sido praticadas no mesmo trecho rodoviário (lugar semelhante), o que atenderia à definição estabelecida pela SUINF, unidade organizacional que precedeu a SUROD.

3.14. A argumentação apresentada pela Concessionária, contudo, não encontra respaldo na realidade contratual, tendo em vista que, conforme ressaltado pela SUROD na Nota Técnica SEI Nº 2366/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22398579), 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. Diante do exposto, **a tese da continuidade delitiva apresentada pela CONCERT, envolvendo obrigações de natureza e localização totalmente distintas, não merece prosperar.**

3.15. 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 a 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

3.16. 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.

3.17. 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.

3.18. A concessionária também contesta o valor da multa aplicada e a dosimetria utilizada para a sua imposição. No entanto, é importante ressaltar que a unidade técnica fundamentou de maneira detalhada, na Nota Técnica SEI Nº 2366/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 22398579), os argumentos que justificaram o valor da multa aplicada. Quanto ao valor da multa, a unidade técnica informa que este foi fundamentado nos normativos da Agência, em particular na

3.19. 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 nos autos, especialmente na Nota Técnica retromencionada.

3.20. Com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica SEI Nº 2366/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 22398579) e o Relatório à Diretoria Nº 167/2024 (SEI 22494761), 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.

3.21. 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 458/2022/CIPRO/SUOD (SEI 12041604). 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 **766,13 (setecentos e sessenta e três inteiros e treze décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.**

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 25354163) proposta.

Brasília, [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 25330655 e o código CRC A0FD9086.