



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 54/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 336/2022/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50500.187529/2013-99**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 336 2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11388116), 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 732,24 (setecentos e trinta e dois inteiros e vinte e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido, em 21 de novembro de 2013, Auto de Infração nº 1700/2013/GEFOR/SUINF (fl.02, id. 0931999) em virtude de inexecuções de obras em 2011, especificamente o Item 2.4 Recuperação das OAE's - Pontes, Viadutos e Passarelas – Viaduto de acesso a Duarte da Silveira – Km 78,4, conduzida esta que configura o ilícito descrito na Seção XXXIX – Das Sanções Administrativas – Itens 219 ao 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00 e no PER.

2.2. Em resposta à Notificação de Infração, a Concessionária apresentou Defesa Prévia em 27 de fevereiro de 2014, conforme a Carta PRE-CA-132/14 (fl. 7 do Documento SEI 0931999). Na referida Carta, a Concessionária argumentou que Concessionária não poderia estar incurso na pena prevista do art. 19 da Resolução 4.071, de 03 de abril de 2013, haja vista se tratar de fato anterior à vigência do tipo de penalidade imposta pela Resolução. Dessa forma, a Concer solicita que o recurso seja aceito e que não seja imposta qualquer penalidade à concessão.

2.3. Em 13 de Fevereiro de 2017, foi emitido pela Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (GEFOR), unidade técnica vinculada à Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), Decisão nº 127/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 6891637) por meio do qual a unidade técnica indeferiu os argumentos apresentados pela Concessionária, aplicando-se penalidade de multa.

2.4. Em 18 de junho de 2021, a Surod tornou sem efeito a Decisão nº 127/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 6891637), de 13 de fevereiro de 2017, tendo como justificativa o PARECER n. 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 1212921), de 10 de abril de 2017, pelas razões contidas no Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1280372).

2.5. Ademais, a unidade técnica conheceu a defesa apresentada pela concessionária, contra as Notificações de Infração nº 1700/2013/GEFOR/SUINF (fl.02, id. 0931999) e no mérito julgou improcedentes os argumentos trazidos pela mesma, adotando como razão de decidir, com fulcro no permissivo legal insculpido no art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o teor do Parecer Técnico nº 013/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 1442490), do Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1280372), bem como do Parecer nº 86/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6887205). Assim, foi imposta a seguinte penalidade:

“3 Aplico a penalidade de multa de 732,24 (setecentos e trinta e dois inteiros e vinte e quatro 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\$ 849.398,40 (oitocentos e quarenta e nove mil trezentos e noventa e oito reais e quarenta 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 013/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 1442490), do Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1280372) e do Parecer nº 86/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6887205).”

2.6. Em 18 de junho de 2021, foi encaminhada à Concessionária a Notificação de Multa nº 358/2021/GEFIR/SUROD (SEI nº 116911259) no valor de 732,24 (setecentos e trinta e dois inteiros e vinte e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT, correspondentes a R\$ 849.398,40 (oitocentos e quarenta e nove mil trezentos e noventa e oito reais e quarenta centavos), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021; e referendada pela Decisão nº 366/2021/GEFIR/SUROD (SEI nº 6891714), a qual foi fundamentada pelo Parecer Técnico nº 013/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 1442490), pelo Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1280372) e pelo Parecer nº 86/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6887205).

2.7. Em 29 de Junho de 2021, a CONCER apresentou, por meio do Correspondência PLC-CA-0226/21 (SEI nº 7081703), recurso administrativo contra a Decisão 366/2021/GEFIR/SUROD (SEI nº 6891714), a fim de que seja reconhecida a nulidade do Auto de Infração.

2.8. Diante do novo recurso impetrado pela CONCER, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) proferiu, em 30 de agosto de 2022, a Decisão nº 336/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11388116), que conheceu o recurso apresentado pela Concessionária e manteve incólumes as decisões de primeira instância, mantendo a aplicação de multa de 732,24 (setecentos e trinta e dois inteiros e vinte e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT.

2.9. Em 21 de setembro de 2022, a CONCER protocolou na ANTT, por meio da Correspondência AJU-CA-0215/22 (SEI nº 13490512), recurso voluntário contra a Decisão 336/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 11388116), nos termos do item 233 do Contrato PG-138/95-00, a fim de que fosse reformada a referida Decisão.

2.10. O novo recurso apresentado pela Concessionária foi objeto da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2915/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22781300), por meio da qual a SUROD informou que:

“Pelo exposto, verifica-se 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 148/2013/GEFOR/SUINF (fl.04, id. 1212898), retificado quanto à capitulação legal pelo Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (id. 1280372), e pela Decisão nº 336/2022/CIPRO/SUROD em 30/08/2022 (id. 11388116), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionária no patamar de 732,24 (setecentos e trinta e dois inteiros e vinte e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs.”

2.11. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica SEI Nº 2915/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22781300), bem como o Relatório à Diretoria (SEI nº 22810740), a Minuta de Deliberação (SEI nº 22852326) e o Despacho de Instrução (SEI nº 22852402) 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 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 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 SEI Nº 2915/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22781300).

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 **a necessidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTS.** Em sua justificativa a Concessionária alega que:

"20. 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."

3.10. 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 (2011), 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 336/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11388116) e Nota Técnica SEI Nº 2915/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22781300), 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.**

3.12. 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 (sic) 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

3.13. 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. 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 penação em análise.**

3.15. 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 2915/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22781300), 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 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.

3.16. Com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica SEI Nº 2915/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22781300) e o Relatório à Diretoria Nº 209/2024 (SEI 22810740), 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.

3.17. 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 336 /2022/CIPRO/SUROD (SEI 11388116). 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 **732,24 (setecentos e trinta e dois inteiros e vinte e quatro centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.**

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 25333215) 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 **25332491** e o código CRC **43AFE489**.