



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA:**TERMO:****NÚMERO:** 63/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da DECISÃO Nº 815/2022/CIPRO/SUROD (13175446), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa de 612,9 (seiscentos e doze inteiros e nove décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.**ORIGEM:****PROCESSO (S):** 50500.055833/2014-59**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 815/2022/CIPRO/SUROD (13175446), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa de 612,9 (seiscentos e doze inteiros e nove décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. Em 17.04.2014, foi emitido PARECER TÉCNICO N 104/2014/GEFOR/SUINF (0505804), com base no Parecer Técnico nº 074/2014/GEINV/SUINF (1760257), em que foram analisadas inexecuções de obras e serviços obrigatórios, com conclusão prevista para o ano de 2013, conforme o Programa de Exploração da Rodovia (PER) do trecho da rodovia BR-040/RJ/MG, concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S.A. – CONCER.

2.2. Em que pese a sugestão de reprogramação do(s) item(ns), sugeriu-se a instauração de Processo(s) Administrativo(s) Simplificado(s) - PAS - para que fossem apurada(s) a(s) eventual(is) responsabilidade(s) e, em caso positivo, posterior(es) aplicações(ão) de multa moratória, por dia de atraso, ou, sanções(ão) por inexecução contratual baseada(s) no(s) valor(e)s de cada obra, nos termos do art.19 da Resolução ANTT nº 4.071/2013, conforme o caso.

2.3. O Contrato de Concessão PG-138/95-00, Seção XXXIX – Das Sanções Administrativas – Itens 219 ao 223 prevê o seguinte:

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 os 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 físico 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)."

2.4. Quando da apuração das inexecuções de obras obrigatórias referentes ao ano de 2013 da CONCER, foi emitida uma Notificação de Infração para cada obra não iniciada e uma para cada obra atrasada, e consequentemente, autuado um PAS para cada Notificação. Ademais, observa-se que foram utilizados dois enquadramentos distintos para os descumprimentos de cronogramas de obras e serviços obrigatórios de 2013, quais sejam, o atraso no cronograma físico com enquadramento no item 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 e as inexecuções financeiras com enquadramento no artigo 19 da Resolução ANTT nº 4071/2013.

2.5. Posteriormente, após análise da Resolução ANTT nº 4.071/2013 e do Parecer Técnico nº 180/2015/SUINF, realizou-se o agrupamento dos mesmos e a emissão de uma única Decisão para o conjunto de Notificações de Infração, resultando em uma Notificação de Multa igualmente única, limitada ao teto regulamentar de 1000 (mil) URT previsto no Art. 29 da Resolução.

2.6. Analisadas conjuntamente pelo PARECER TÉCNICO Nº 023/2017/GEFOR/SUINF (1760261), de 15.02.2017, a defesa prévia a concessionária afirmou que com a aprovação das sucessivas revisões do PER se deu a novação das obrigações iniciais da Concessionária. Considerando que tal alegação se refere a aspectos jurídicos, a Coordenação de Instrução Processual se manifestou por meio do despacho nº081/2016/CIPRO/SUINF, informando que não se verifica novação na reprogramação de obras não executadas ao longo de determinado ano concessão, vez que tal ato apenas adequa o cronograma de execução à realidade, após descumprimento da obrigação original, projetando para o futuro o prazo de realização do investimento, sem que isso implique em alteração substancial da natureza da obrigação, qual seja a execução de obra.

2.7. Com relação à alegação de atrasos no cronograma da obra, a concessionária não apresentou qualquer justificativa à mora verificada.

2.8. Após análise individualizada de cada processo, o PARECER propôs o indeferimento dos argumentos apresentados nas Defesas Prévias submetendo-o à instância superior, pelo que, ato contínuo, foi expedida a DECISÃO Nº 174/2017/GEFOR/SUINF julgando improcedentes as defesas, com aplicação da penalidade de multa de 1000 URT por violação ao art. 19 da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 1.240.000,00 (um milhão e duzentos e quarenta mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão nQ PG-138/95-01 e a Resolução ANTT nº 5.195 de 5 de outubro de 2016.

2.9. Em 15.10.2019, por meio do DESPACHO CIPRO 1760279, alertou-se sobre a sugestão da área técnica para o enquadramento de algumas inexecuções referentes ao ano de 2013 no Art. 19 da Resolução ANTT nº 4.071/2013 diante do PARECER nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (1213275), no qual a Procuradoria Federal entendeu não ser possível a aplicação da Resolução 4071 de 2013 à espécie, por se tratar de conduta punível com multa moratória nos termos do contrato de concessão.

2.10. Determinou-se então, o retorno dos autos à GEFIR, a fim de que as inexecuções apontadas pela fiscalização fossem adequadas às penalidades previstas contratualmente.

2.11. Nesse contexto, esclareceu-se ainda que no Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (1213283) a Procuradoria Federal entendeu que o limite de 1000 (mil) URT's previsto no contrato não se aplica às multas moratórias.

2.12. Adveio então o Parecer nº 620/2019/GEFIR/SUINF/DIR, de 22 de outubro de 2019, por meio do qual a Agência, retificando o entendimento anterior, sugeriu o desapensamento de todos os processos instaurados para apuração de responsabilidade por descumprimento ao cronograma referente a 2013 e a aplicação da multa moratória, prevista no item 223 do Contrato de Concessão, à CONCER, de forma individualizada, por cada item do PER descumprido.

2.13. Referido Parecer também sugeriu qual seria o período de mora, concluindo pelo cabimento da multa no valor correspondente a 309 URTs para cada item do PER descumprido, a ser agravada em 5% (cinco por cento) em razão da reincidência genérica da CONCER, por já existir Deliberação condenatória da Diretoria da ANTT. Em complemento, foi ainda proferido o Parecer nº 88/2021/GEFIR/SUROD/DIR, em 18 de junho de 2021, que em relação ao caso confirmou o cabimento da multa, mas sugeriu que fosse reconhecida a agravante de 1% (um por cento) em razão da reincidência genérica da CONCER, bem como da agravante de 5% (cinco por cento) por infração adicional constatada.

Ocorre que, paralelamente, em 04/09/2019, a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio obteve deferimento de pedido de tutela de urgência em ação proposta perante a 5ª Vara Federal Cível do Distrito Federal, com determinação nos seguintes termos:

“Com essas considerações, defiro a tutela de urgência requerida e determino que as rés não alterem a condição econômico-financeira vigente do contrato de concessão firmado com a parte autora, abstendo-se de operar a iminente redução proposta nas Notas Técnicas nºs 1676/2019/GEREF/SUINF/DIR e 2665/2019/GEREF/SUINF/DIR, da Gerência de Gestão Econômico-Financeira de Rodovias, e 1148/2019/GEFIR/SUINF/DIR e 2083/2019/GEFIR/SUINF/DIR, da Gerência de Fiscalização e Investimentos de Rodovias), e **de impor penalidades administrativas e contratuais atreladas a obrigações de investimento, até nova deliberação desse Juízo.**” (grifo nosso)

2.14. Em razão da referida suspensão, foi proferido DESPACHO CIPRO (6900845), questionando a PF-ANTT sobre a interpretação que deveria ser dada à decisão proferida nos autos do processo em questão, os quais foram esclarecidos pela Procuradoria Federal por intermédio da NOTA nº. 00049/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (6900843), de 23.02.2021, confirmando a possibilidade de notificação da CONCER a respeito das decisões de aplicação de multas, bem como emissão de guia de recolhimento (GRU) para pagamento da multa.

2.15. Em razão da referida suspensão, foi proferido DESPACHO CIPRO (6900845), questionando a PF-ANTT sobre a interpretação que deveria ser dada à decisão proferida nos autos do processo em questão, os quais foram esclarecidos pela Procuradoria Federal através da NOTA n. 00049/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (6900843), de 23.02.2021, confirmando a possibilidade de notificação da CONCER das decisões de aplicação de multas, bem como emissão de guia de recolhimento (GRU) para pagamento da multa.

2.16. Seguindo o novo contexto, foi exarada a DECISÃO Nº 369/2021/GEFIR/SUROD (6900887), nos seguintes termos:

“Torno sem efeito as Decisões nº 174/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 1760262) e 175/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 6900853), tendo como justificativa o Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 1760270), de 10 de abril de 2017, pelas razões contidas no Parecer nº 620/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1760255).

Conheço da Defesa, apresentada pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO S.A, contra as Notificações de Infração em epígrafe e no mérito julgo 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 023/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 1760261), do Parecer nº 620/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1760255), bem como do Parecer nº 88/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6900837).

Aplico a penalidade de multa de 327,54 (trezentos e vinte e sete inteiros e cinquenta 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\$ 379.946,40 (trezentos e setenta e nove mil novecentos e quarenta e seis 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.

Intime-se a Concessionária de todo o teor dessa Decisão, bem como do Parecer Técnico nº 023/2017/GEFOR/SUINF (SEI nº 1760261), do Parecer nº 620/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1760255) e do Parecer nº 88/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6900837).”

2.17. Foi então expedida Notificação de Multa nº 383/2021/GEFIR/SUROD (6932436) em 21.06.2021, com a respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 6932564).

2.18. A CONCER interpôs o recurso administrativo 50500.060577/2021-41 em 30.06.2021 sob os seguintes fundamentos:

- necessidade de aglutinação da NI em referência com todas as demais lavradas em virtude do atraso injustificado na execução do cronograma de obras relativo ao ano de 2013, pois deveriam ser apuradas em um único processo administrativo, nos termos dos itens 236 e 237 do Contrato de Concessão, tendo em vista a aplicação da teoria da continuidade delitiva.
- limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URTs.
- violação do princípio da proporcionalidade
- necessidade de revisão da dosimetria, afastando-se as agravantes aplicadas e reconhecendo-se a aplicação das atenuantes, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67, §1º, da Resolução nº 5.083/2016
- necessidade de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

2.19. A SUROD, por meio da DECISÃO Nº 815/2022/CIPRO/SUROD (13175446), conheceu do recurso e, no mérito, manteve as decisões de primeira instância para julgar improcedentes os recursos aviados pela Concessionária, mantendo-se as multas, conforme relação abaixo, em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00, determinando ainda a reprodução desta decisão em todos os processos listados:

ITEM	NI	Nº PAS	UNIDADES DE REFERÊNCIAS DE TARIFAS (URT)
1	696/2014	50500.055824/2014-68	327,54 URTs
2	698/2014	50500.055833/2014-59	327,54 URTs
3	699/2014	50500.055838/2014-81	327,54 URTs
4	701/2014	50500.055841/2014-03	312,09 URTs

2.20. Em 12.09.2022, a CONCER foi notificada ao pagamento dos valores apurados nestes autos (50500.055833/2014-59) nos termos do OFÍCIO SEI Nº 26713/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (13175469).

2.21. Em 3.10.2022, foi interposto Recurso Voluntário (13655622 e 13655622), sob os mesmos fundamentos do recurso anterior, alegando em síntese, a necessidade de aglutinação da NI em referência e a violação do princípio da proporcionalidade nas multas moratórias aplicadas, sob os mesmos fundamentos do recurso anterior.

2.22. O novo recurso apresentado pela concessionária foi objeto NOTA TÉCNICA SEI nº 4170/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23686076), por meio da qual a SUROD 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 no art. 50, §1º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas acostadas aos autos, conforme Parecer nº 88/2021 (6900837), bem como Decisão nº 369/2021 (6900887) e Decisão nº 815/2022 (13175446), justificando-se a manutenção da penalidade de multa no patamar de **327,54 (trezentos e vinte e sete inteiros e cinquenta e quatro centésimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.** "(destaque no original)

2.23. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica acima referida, bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 325/2024 (SEI nº 23686538), a Minuta de Deliberação (SEI nº 23686578) e o Despacho de Instrução (SEI nº 24852723) foram apostos aos autos que foram, então, encaminhados, em 30 de julho de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCERT.

2.24. Em 31 de julho de 2024, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição da matéria em Reunião da Diretoria Colegiada.

2.25. Em 3 de setembro de 2024, após análise dos autos, por meio de Despacho (SEI nº 25588437), a DFQ solicitou esclarecimentos à SUROD quanto à dosimetria aplicada à multa no caso em tela.

2.26. A CIPRO, na mesma data, por meio de Despacho (SEI nº 25589321), manifestou-se nos seguintes termos:

A Resolução ANTT nº 442/2004, vigente à época dos fatos, continha, similarmente à Resolução nº 5.083/2016, a previsão de atenuantes em caso de inexistência de infrações praticadas ou definitivamente julgadas, nos três anos anteriores, conforme descrito a seguir:

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).

§ 1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

(...)

II - a inexistência de infrações, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores.(...)

IV - a inexistência de infrações praticadas pelo infrator, nos três anos anteriores.

No presente caso, ao consultar a base de PAS no sistema SEI e considerando as circunstâncias do fato (inexecução quanto aos serviços de alargamento das OAEs), constatou-se a inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiveram o mesmo fato gerador, praticadas nos últimos 3 (três) anos anteriores. Portanto, não se vislumbra impedimento para aplicação da atenuante mencionada acima.

Nesse sentido, caso o Senhor Diretor entenda pela incidência da referida atenuante, o valor ajustado para a penalidade deve ser de **294,79 (duzentos e noventa e quatro inteiros e setenta e nove décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URTs.** (grifo no original).

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 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. Como consta 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 4170/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23686076).

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. No que se refere à aplicação da continuidade delitiva ao presente caso, e por conseguinte, a reunião de todas as NIs lavradas em função das inexecuções financeiras constatadas para o ano de 2013 em apenas um processo administrativo, com a aplicação de apenas uma penalidade, limitada a 1.000 URTs, a CONCERT alega em seu recurso, em síntese, que:

"25. Assim, o desmembramento das inexecuções financeiras apontadas para o ano de 2013 em processos individualizados e, portanto, passíveis de sanções individualizadas, acaba por violar a continuidade delitiva, resguardada nos âmbitos constitucional, legal e jurisprudencial1, e já interpretada pela Procuradoria junto a ANTT para sua aplicação no âmbito dessa Agência [...]"

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 (2013), 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 815/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 13175446), "*Ainda que as inexecuções de obras previstas para o ano de 2013, 18º 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 descaracteriza o entendimento de continuidade delitiva, visto que se trata de intervenções distintas cuja execução é feita de forma individualizada.*"

- 3.12. Presumir a continuidade delitiva, portanto, significaria considerar similares infrações decorrentes da inexecução do ALARGAMENTO DAS OAE'S - Ponte Santo s/ o Rio Santo Antônio - Km 101,55 e para o km 98, objeto da presente análise. Diante do exposto, **a tese da continuidade delitiva apresentada pela CONCON, que envolve obrigações de localização totalmente distintas, não merece prosperar.**
- 3.13. Afastada a tese de continuidade delitiva, passa-se a avaliar a limitação da valoração das sanções pecuniárias avocada pela concessionária.
- 3.14. Sobre o assunto, o Contrato de Concessão PG-138/95-00, Seção XXXIX – Das Sanções Administrativas – Itens 219 ao 223, prevê 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 essa leitura do comando contratual se coaduna com a individualização das obrigações constantes do PER, com escopos, projetos e cronogramas específicos e independentes.
- 3.15. 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.

(...)

§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).

- 3.16. Outrossim, a PF-ANTT, conforme Parecer n. 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 1760270), já se manifestou quanto à prevalência das sanções administrativas sobre a regulamentação normativa, em alinhamento com o posicionamento sustentado na DECISÃO Nº 815/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 13175446).
- 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 penalização em análise.**
- 3.18. No que se refere à desproporcionalidade da multa aplicada, a concessionária se manifestou no Recurso Voluntário (13655622 e 13655622) da seguinte forma:

"37. Ignora-se, no entanto, que a previsão em abstrato das multas aplicáveis em caso de cometimento das infrações tipificadas pela doutra Agência não afasta o dever de esta promover o juízo de sua proporcionalidade, em concreto, isto é, considerando todas as circunstâncias que envolvem o caso. 38. Isso posto, a aplicação de multa por mora ínfima no presente caso é desconexa à realidade e desproporcional, sem relação com a finalidade da própria concessão e com a atuação desta Agência, que deve ser, antes de tudo, de caráter orientador e preventivo, e não meramente sancionador e arrecadatório.

39. Nesse sentido, dispõe a Lei Federal nº 9.784/99, responsável por regulamentar o processo administrativo em âmbito federal, que é vedada a imposição de penalidade excessiva. Outrossim, determina que a atuação da Administração Pública deve guardar proporcionalidade entre meios e fins. 40. Como cediço, a aplicação de sanções em medida excessiva descumpra a própria finalidade da lei, sendo, pois, ato ilegal.

41. Nestes termos, a multa moratória aplicada no caso deve ser anulada em razão da sua manifesta desproporcionalidade, considerando as circunstâncias específicas do caso concreto, e especialmente se sopesado o caráter orientador e pedagógico da atividade sancionadora dessa Agência."

- 3.19. Sobre o assunto, a SUROD, por meio da DECISÃO Nº 815/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 13175446), apontou que:

[...] 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 2013, 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 (SEI nº 4908900).

Destaca-se que a citação de inobservância ao princípio da proporcionalidade para a aplicação das penalidades carece de suporte fático, representando mero inconformismo da apelante, na medida em que, ao aderir à relação jurídico-administrativa entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

- 3.20. Diante do exposto, verifica-se que a conduta infracional, decorrente da mora no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras e serviços vinculados à concessão, bem como a respectiva multa, 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, não havendo o que se falar em desproporcionalidade da multa.
- 3.21. Por fim, a CONCON solicita, em seu recurso voluntário (SEI nº 13170424), que sejam considerados atenuantes na aplicação da multa:

52. Dessa forma, durante o processo de individualização da sanção, esta Agência deve considerar todos os fatos do caso concreto, ainda que não previstos expressamente no rol da Resolução nº 5.083/2016, eis que se trata de rol meramente exemplificativo. Este é o entendimento da Procuradoria junto à ANTT, esposado no Parecer nº 4.680/2015/PFANTT/PGF/AGU.

53. Assim, também pouco importa se a atenuante está prevista entre as listadas no Memorando ANTT nº 811/2018/SUINF. Trata-se de ato normativo de caráter orientativo, e não definitivo.

54. Isso posto, no caso, deve ser considerado na dosimetria da penalidade de multa aplicada (i) a inexistência de casos definitivamente julgados, com o mesmo fato gerados, nos 3 (três) anos anteriores à autuação e (ii) que a CONCON envidou todos seus esforços para manter a prestação do serviço público para o qual foi contratada e operar a Rodovia com os padrões de qualidade e de segurança exigidos.

55. A primeira circunstância atenuante está expressamente prevista no Memorando nº 811/2018/SUINF e enseja a redução do valor da multa em 10% (dez por cento). Já a segunda hipótese não está prevista no Memorando nº 811/2018/SUINF, de modo que se requer a consideração, por analogia, de, no mínimo, 10% (dez por cento), haja vista que esse é o percentual mais baixo de atenuantes previsto.

- 3.22. No que se refere à alegação de necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, diante do esclarecimento constante do Despacho CIPRO (SEI nº 25589321), verifica-se que assiste razão parcial à CONCON, uma vez que foi constatada a "inexistência de infrações definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores", atenuante constante do art. 94, §1º, inciso IV da Resolução ANTT nº 442/2004, regulamento vigente à época.
- 3.23. Dessa forma, considera-se justificável a incidência de atenuante de 10% (dez por cento) sobre o valor original da penalidade estabelecida pela SUROD, resultando em multa de 294,79 (duzentos e noventa e quatro inteiros e setenta e nove décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URTs, conforme informado por aquela unidade organizacional.
- 3.24. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4170/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23686076), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 325/2024 (SEI nº 23686538), e o Despacho CIPRO (SEI nº

25589321), constata-se que merece ser admitida somente a incidência de atenuante de 10% (dez por cento) sobre o valor da multa, não merecendo acolhimento nenhum dos demais argumentos apresentados no recurso em análise.

3.25. Assim, observada a incidência de atenuante de 10% (dez por cento) sobre o valor da multa, adoto a manifestação da unidade técnica desta Agência como razão de decidir pela inviabilidade de acatar demais argumentos apresentados no recurso e, considerando as análises técnicas que embasam este processo, concluo pela caracterização da infração contratual, o que resulta na multa no montante de 294,79 (duzentos e noventa e quatro inteiros e setenta e nove décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT. Assim, proponho a este Colegiado a aplicação de multa em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) no valor correspondente a 294,79 (duzentos e noventa e quatro inteiros e setenta e nove décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URTs, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos itens 219 a 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por conhecer o recurso interposto e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, admitindo a incidência de atenuante de 10% (dez por cento) sobre o valor da multa, julgando improcedentes os demais argumentos apresentados pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI nº 23686578) proposta.

Brasília, XX de setembro de 2024.

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 05/09/2024, às 15:23, 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 **25622122** e o código CRC **03F522E1**.