



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 72/2023

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - Auto de Infração nº 280/2021 - CON CER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio)

ORIGEM: SUROD (Superintendência de Infraestrutura Rodoviária)

PROCESSO: 50500.041831/2021-10

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Recurso interposto pela concessionária CON CER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio) em face da Decisão nº 1192/2022/CIPRO/SUROD, proferida pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, que aplicou, em desfavor da Concessionária, multa no patamar de 129,6 Unidades de Referência de Tarifa (URTs).

2. DOS FATOS

2.1. Em 14 de maio de 2021, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) emitiu, em desfavor da atuada, o Auto de Infração (AI) nº 280/2021/GEFIR/SUINF (SEI nº 6420402), de acordo com o seguinte dispositivo regulamentar: "Contrato de Concessão PG-138/95-00 - Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Item 219 ao 223 - Atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2020 - Item 6.21 - Dispositivos de Segurança - Barreiras Rígidas - km 102 - 3 URT's por dia - Total: 144 URT's".

2.2. A aplicação do referido Auto de Infração tem por origem o Parecer Técnico nº 59/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 6420390), cujo teor é o seguinte:

"1. O presente Parecer Técnico tem por objetivo avaliar, no que compete à Gerência de Fiscalização e Investimento de Rodovias (GEFIR), a responsabilidade preliminar da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CON CER) relava à inexecução financeira do ano de 2020, que corresponde ao 25º ano de Concessão.

(...)

2. A Portaria SUINF nº 216, de 1º de julho de 2019, que revoga a Portaria SUINF nº 216, de 04 de novembro de 2016, e demais atualizações, estabelece a sistemática para a fiscalização dos investimentos das concessões de infraestrutura rodoviária, incluindo o acompanhamento da execução dos investimentos previstos no planejamento anual, os efeitos ordinários da não execução dos investimentos no ano concessão e a aplicação de penalidades.

(...)

6. Mediante o Despacho COINFRJ nº 887878, de 06 de janeiro de 2021, a Coordenação de Exploração da Infraestrutura Rodoviária da Unidade Regional do Rio de Janeiro (Coinf/URRJ) encaminhou à GEFIR o Processo Administrativo nº 50500.415025/2019-60, contendo o Parecer Técnico nº 001/2021/AREAL/URRJ, de 05 de janeiro de 2021 (SEI nº 8886646), contendo o registro dos avanços físicos na execução das obras referentes ao 25º Ano Concessão (2020) pela CON CER.

7. As inexecuções financeiras no Cronograma Financeiro de Investimentos relavas ao 25º Ano Concessão (2020) foram calculadas por meio do Parecer Técnico nº 6/2021/GEFIR/SUROD/DIR, de 05 de fevereiro de 2021 (SEI nº 017606), que apresentou a proposta de reprogramação dos investimentos não realizados para o ano subsequente.

8. Por intermédio da Portaria SUROD nº 42, de 8 de fevereiro de 2021 (SEI nº 5371961), a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) aprovou a postergação no Cronograma Financeiro de Investimentos da CON CER para o ano subsequente, conforme disposto no Parecer Técnico nº 6/2021/GEFIR/SUROD/DIR, cujos efeitos financeiros na Tarifa Básica de Pedágio (TBP) seriam considerados na próxima revisão ordinária.

9. A seguir, por meio do Ofício SEI nº 4586/2021/GEFIR/SUROD/DIR-ANTT, de 19 de fevereiro de 2021 (SEI nº 5385571), foi solicitado à Concessionária a apresentação das justificativas referentes às inexecuções de cada uma das obras e serviços apontados no Parecer Técnico nº 6/2021/GEFIR/SUROD/DIR, concedendo dessa maneira a oportunidade do exercício de ampla defesa e contraditório por parte da Concessionária.

10. Em resposta a CON CER enviou a Carta PLC-CA-0065/21, de 5 de março de 2021 (SEI nº 5550473), na qual requereu a dilação de prazo por mais 30 (trinta) dias para o encaminhamento da manifestação por parte da Concessionária.

11. Novamente, por intermédio da Carta PLC-CA-0098/21, de 7 de abril de 2021 (SEI nº 5957565), a CON CER requereu nova dilação de prazo por mais 30 (trinta) dias para o encaminhamento da resposta por parte da Concessionária.

12. Em vista disso, mediante o Ofício nº 9986/2021/GEFIR/SUROD/DIR-ANTT, de 8 de abril de 2021 (SEI nº 5965813), em razão dos prazos preconizados na Portaria nº 216/2019, a GEFIR informou à CON CER a objeção ao novo pedido de dilação de prazo formulado (...).

13. Por fim, em resposta ao Ofício nº 9986/2021/GEFIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 5965813), a Concessionária encaminhou manifestação por meio da Carta PLC-CA-0100/21, de 8 de abril de 2021 (SEI nº 5984445), que será objeto de análise a seguir (...).

2.3. Em seguida, consta resumo da análise da área técnica:

"78. Pelo exposto, conclui-se pela responsabilidade da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) nos atrasos injustificados dos prazos fixados em diversos itens do cronograma de execução de obras e serviços constante do Programa de Exploração da Rodovia (PER), relacionados abaixo, por infringir o item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 (...)"

Descrição	Responsabilidade da Concessionária	Marco Inicial da Mora	Marco Final da Mora	Quantidade de URT's
ITEM 2.4 - RECUPERAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	SIM	01/01/2021	18/02/2021	144
Harold Poland - km 84,7	SIM	-	-	-
ITEM 2.5 - ALARGAMENTO DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS	SIM	01/01/2021	18/02/2021	144
Pontes sobre o Rio Saracuruna - km 105,7	SIM	-	-	-
ITEM 6.1.6 - OBRAS ESPECIFICADAS NO PER	SIM	01/01/2021	18/02/2021	144
Passarela Mabel - km 120,05	SIM	-	-	-
ITEM 6.5 - NOVA SUBIDA DA SERRA DE PETRÓPOLIS	SIM	01/01/2021	18/02/2021	144
Obra da Nova Subida da Serra	SIM	-	-	-
ITEM 6.9 - RODOVIAS INTELIGENTES (ITS)	SIM	01/01/2021	18/02/2021	144
Rodovias Inteligentes (ITS)	SIM	-	-	-
ITEM 6.15 - OBRAS ADICIONAIS À SEGURANÇA	SIM	01/01/2021	18/02/2021	144
Passarela Hermógenes da Silva - km 28,9	SIM	-	-	-
Passarela Rio Decor - km 124,6	SIM	-	-	-
ITEM 6.21 - DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA - BARREIRAS RÍGIDAS - KM 102	SIM	01/01/2021	18/02/2021	144
Dispositivos de Segurança - Barreiras Rígidas - km 102	SIM	-	-	-
ITEM 7.8.1 - FORNECIMENTO DE VEÍCULOS PARA FISCALIZAÇÃO DA ANTT	NÃO	-	-	Não se Aplica
Fornecimento de Veículos para Fiscalização da ANTT	NÃO	-	-	-

2.4. O presente Auto de Infração foi lavrado em atenção às inexecuções do **item 6.21 - Dispositivos de Segurança - Barreiras Rígidas - km 102**.

2.5. Quanto ao enquadramento e à fundamentação para aplicação da penalidade objeto destes autos, o Parecer tece as seguintes considerações:

"75. Com vistas a uniformizar os procedimentos para instrução de Processos Administrativos Simplificados (PAS) instaurados em desfavor das Concessionárias de Rodovias Federais, a Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF) encaminhou o Memorando nº 550/2018/SUINF, de 14 de junho 2018, tendo informado que a Coordenação de Instrução Processual (CIPRO) passará a expedir, periodicamente, orientações gerais para análise dos referidos processos.

76. O Despacho nº 366/2018/CIPRO/SUINF, de 14 de junho 2018, encaminhado em anexo ao Memorando nº 550/2018/SUINF, apresenta as seguintes orientações:

Despacho nº 366/2018/CIPRO/SUINF

(...)

"Não se aplica o disposto no art. 19 da Resolução nº 4.071/2013 nas hipóteses em que o contrato preveja multa moratória, sendo devida, portanto, a apuração da mora para fins de aplicação da respectiva penalidade.

Para tanto, constitui requisito essencial para caracterização da mora e cálculo da sanção devida, a determinação do período de duração do atraso, ou seja, a identificação dos marcos inicial e final da inexecução contratual.

Nesse sendo, referindo-se a infração contratual à inexecução de obra constante do Programa de Exploração da Rodovia - PER, prevista para conclusão em determinado ano da concessão, a Concessionária deveria concluir os trabalhos até o último dia do respectivo ano, passando a atuar em mora a partir de primeiro dia do ano seguinte, data esta correspondente ao marco inicial para aferição da mora.

Por outro lado, há dois eventos aptos a funcionar como marco final de mora, o primeiro, a data de conclusão da obrigação em atraso, e o segundo, caso não concluída a obrigação, a data do ato que modificou ou reprogramou o investimento.

(...)

77. Dessa forma, para as obras e serviços objeto de inexecução no Parecer Técnico nº 6/2021/GEFIR/SUROD/DIR, a mora será calculada até a publicação da Portaria 42/2021/SUROD, de 08 de fevereiro de 2021 (SEI nº 5371961), publicada no Diário Oficial da União em 18 de fevereiro de 2021, que aprovou a postergação do Cronograma Financeiro de Investimentos, totalizando 48 (quarenta e oito) dias de mora, que multiplicado pelo fator diário de 3 URT's para os investimentos, previsto no parágrafo 223 do Contrato de Concessão, resulta em 144 URT's."

2.6. Ato contínuo, a GEFIR, por meio da Notificação de Autuação nº 95/2021/GEFIR/SUINF, de 14 de maio de 2021 (SEI nº 6429601), informou à CONCER que foi instaurado o Processo Administrativo nº 50500.041831/2021-10, para apuração de penalidade por descumprimento de obrigações contratuais pelos fatos e fundamentos explicitados no AI nº 280/2021/GEFIR/SUROD (SEI nº 6420402) e no Parecer nº 59/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº 420390). Tal Notificação foi assinada por representante da CONCER em 17 de maio de 2021.

2.7. Em 16 de junho de 2021, a Concessionária interpôs, tempestivamente, **defesa prévia** em relação ao Auto de Infração em referência por meio da Carta PLC-CA-0196/21 (50500.055418/2021-24, defesa e anexos, SEIs nº 6869732 e 6869734), requerendo:

"84. Diante todo o exposto, requer-se o reconhecimento da aplicação do instituto da continuidade delitiva, devendo ser reunidos em um único processo administrativo todos os AIs lavrados em função das inexecuções financeiras constatadas para o ano de 2020, correspondente ao 25º ano de Concessão.

85. Não obstante, a Concer não deve ser responsabilizada pela inexecução financeira em

referência, uma vez que constatada no caso a hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, razão pela qual o AI deve ser anulado e o presente processo arquivado. Ainda que assim não se entenda, fato é que a multa moratória aplicável ao caso corresponde a ato ilegal por desproporção, devendo o AI ser anulado.

86. Alternativamente, a multa moratória aplicável deverá ser graduada de acordo com as circunstâncias atenuantes aplicáveis ao caso em tela, limitada ao valor de 1.000 URTs, conforme amplamente demonstrado acima."

2.8. Em 20 de julho de 2021, por meio do Parecer Técnico nº 8/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (SEI nº 7330027), a Coordenação de Infraestrutura Rodoviária da Unidade Regional do Rio de Janeiro (COINF/URRJ) analisou a defesa prévia apresentada pela Concessionária, concluindo que:

"32. Ante a análise ora relatada, manifesta-se pelo conhecimento da Defesa Prévia apresentada pela CONKER e no mérito, por negar-lhe o provimento visto que os argumentos apresentados pela concessionária não encontram amparo técnico que justifiquem o cancelamento ou a revisão do Auto de Infração nº 280/2021/GEFIR/SUOD, exceto quanto ao valor da penalidade visto que, neste momento, se admite o fator atenuante de 10% face a ausência de processos anteriores definitivamente julgados.

33. Submeto o presente para apreciação desta Coordenação, ressaltando-se que, por um lado, a Tutela Antecipada Antecedente obtida no âmbito do processo 1025293-08.2019.4.01.3400 da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal determina que a ANTT se abstenha de "impor penalidades administrativas e contratuais atreladas a obrigações de investimento, até nova deliberação" daquele Juízo. A NOTA n. 00049/2021/PF-ANTT/PGF/AGU da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres orienta que os procedimentos similares a este podem ter continuidade, resguardados o direito de ampla defesa e contraditório, o que se fez e que justifica a presente análise."

2.9. Contudo, foi aplicado o atenuante de 10% por não haver casos definitivamente julgados. Portanto, a penalidade foi fixada em 129,6 URTs (144 x 0,9).

2.10. Em 15 de setembro de 2021, a Decisão nº 617/2021/COINFRJ/SUOD (SEI nº 127984) confirmou o entendimento contido no Parecer nº 8/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ, e, no mesmo dia, emitiu a Notificação de Multa nº 557/2021/COINFRJ/SUOD (SEI nº 128025) e a Guia de Recolhimento da União (GRU) correspondente (SEI nº 8128289).

2.11. Ato contínuo, em 27 de setembro de 2021, a Concessionária interpôs, tempestivamente, **recurso administrativo com efeito suspensivo** por meio da Carta PLC-CA-0310/21 (50505.107655/2021-38, SEIs nº 8237499 e 8237501, recurso e anexos), em desfavor da Decisão nº 617/2021/COINFRJ/SUOD. De forma resumida, a CONKER apresentou defesa, contendo os mesmos argumentos anteriormente apresentados na **defesa prévia**. Solicitou, por fim, que:

"100. Diante de todo o exposto no presente recurso, requer-se a reforma da r. Decisão nº 617/2021/COINFRJ/SUOD, para o fim de que seja reconhecida a aplicação do instituto da continuidade delitiva e determinada a reunião de todos os AIs lavrados em função das inexecuções financeiras constatadas para o ano de 2020 ou 25º ano de Concessão em um único processo administrativo.

101. Não obstante, a Conker não deve ser responsabilizada pela inexecução financeira em referência, uma vez que constatada no caso a hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, razão pela qual o AI deve ser anulado e o presente processo arquivado. Ainda que assim não se entenda, fato é que a multa moratória aplicada ao caso corresponde a ato ilegal por desproporção, devendo ser anulada.

102. Alternativamente, a multa moratória aplicada deverá ser graduada de acordo com a circunstância atenuante presente no caso em tela, o que implicaria redução do seu valor em 10%."

2.12. Ato contínuo, a SUOD procedeu à análise do recurso acima citado, por meio do Parecer nº 102/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR, de 6 de janeiro de 2023 (SEI nº 14608962). Da análise em comento, ressalta-se:

- a admissibilidade do recurso (interposto tempestivamente e firmado por procurador devidamente habilitado);
- a negativa do efeito suspensivo ao recurso em apreço;
- a materialidade: "(...) a Concessionária não apresentou argumentações específicas sobre os assuntos das inexecuções atuadas, nos Recursos analisados, não justificando os motivos técnicos das inadimplências";
- as circunstâncias agravantes/atenuantes: "(...) será mantida a Dosimetria realizada em 1ª Instância, que no caso do AI nº 280/2021 foi feita pelo Parecer Técnico nº 08/2021/PFR-AREAL/URRJ/SUINF de 20/07/2021 (Nº SEB30027), aplicando a multa base de 144 URT's, resultado da mora de 48 dias multiplicado por 3 URT's por dia de atraso; com posterior aplicação de 10% de atenuante pela inexistência de igual infração, transitada em julgado, nos três anos anteriores à infração em análise".

2.13. Concluiu:

"(...) recomendamos o conhecimento das razões recursais e, na forma e no mérito, a manutenção incólume das decisões de Primeira Instância para julgar improcedentes os recursos interpostos pela Concessionária, preservando-se as penalidades de multa (...)."

2.14. Ato contínuo, por meio da Decisão nº 1192/2022/CIPRO/SUOD, proferida em 6 de janeiro de 2023 (SEI nº 14553121), o Superintendente manteve a decisão proferida em 1ª instância:

"Vistos e examinados os autos, considerando os argumentos expostos e com esteio nas atribuições a mim conferidas, nos termos do PARECER - CIPRO - PAS Nº 102/2022/CIPRO/GERER/SUOD (Nº SEI14608962), sirvo-me do presente para conhecer do recurso apresentado e, no mérito, manter incólume a DECISÃO Nº 617/2021/URRJ/SUOD (Nº SEI127984) para julgar improcedente o recurso interposto pela Concessionária; mantendo a dosimetria realizada na 1ª Instância, aplicando-se a penalidade de multa de 129,60 (cento e vinte e nove inteiros e sessenta centésimos) de Unidades de Referência de Tarifa - URT's."

2.15. Na sequência, por meio do OFÍCIO SEI nº 36837/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR-ANTT

(SEI nº 14553291), recebido em 11 de janeiro de 2023, informou à CON CER do conhecimento do Recurso por ela interposto e que, “na forma e no mérito, foram julgados improcedentes os argumentos apresentados, consoante fundamentado nos autos do processo em epígrafe (...)”. Ainda encaminhou a GRU (SEI nº 14977208) à Concessionária com o valor da penalidade de R\$ 163.296,00.

2.16. Por meio da Carta REG-CA-013/23, de 19 de janeiro de 2023, a Concessionária interpôs tempestivamente **Recurso Voluntário** em face da Decisão nº 1192/2022/CIPRO/SUROD (SEIs nº 15084706 e 15084710, recurso e anexos), em que conclui fazendo os mesmos pedidos já formulados na fase recursal anterior.

2.17. Em seguida, a SUROD emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4895/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT¹ (SEI nº 18012870), datada de 14 de setembro de 2023, que “tem como objeto a análise do Recurso à Diretoria Colegiada interposto em face da Decisão nº 1192/2022/CIPRO/SUROD.”

2.18. A SUROD concluiu 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 102/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR14608962) e Decisão nº 1192/2022/CIPRO/SUROD (14553121), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da concessionária no patamar de 129,6 (Cento e vinte e nove inteiros e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT’s.”*

2.19. Sugeriu, ainda, nas considerações finais, que:

1. Consoante admite o art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adoção do presente como motivação para CONHECIMENTO, NEGATIVA da concessão de efeito suspensivo, e no mérito, INDEFERIMENTO do Recurso interposto pela Concessionária;
2. Envio dos autos à Diretoria para julgamento do feito.

2.20. Em atendimento ao art. 39 da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria nº 374/2023 em 14 de setembro de 2023 (SEI nº 18012912), propondo à Diretoria Colegiada conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, assim como a minuta de deliberação correspondente (SEI nº 18012976).

2.21. Em 15 de setembro de 2023, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI nº 18937180), os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme descrito no Parecer nº 8/2021/AREAL/URRJ, o contrato de concessão PG-138/95-00 firmado com a CON CER para exploração do trecho da BR-040/MG/RJ define, nos termos transcritos a seguir, as obras a serem executadas e as obrigações da concessionária decorrentes:

“246. As obras e serviços a serem executados pela CONCESSIONÁRIA são os especificados no Programa de Exploração da Rodovia, anexo à este CONTRATO.

247. Essas obras e serviços devem ser executados nos prazos fixados nos cronogramas constantes do Programa de Exploração da Rodovia, de acordo com os projetos aprovados e as condições ali estabelecidas.

248. Os prazos estabelecidos nos cronogramas são contínuos e só poderão ser suspensos na ocorrência de força maior, de caso fortuito, de fato da administração ou de interferências imprevistas, devidamente justificadas.”

3.2. No caso de inexecuções ou inadimplementos contratuais, o próprio Contrato especifica:

“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 administra/vos 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 a 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).” [grifo nosso]

3.3. Ainda quanto à Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, 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. Destaca-se o art. 61, pelo qual se deve confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de **não conhecimento**, o que ocorre quando 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. Quanto à interposição do recurso, reconhece-se a sua **tempestividade** (i) conforme regras de contagem de prazos do art. 35, tendo-se em conta que a notificação da decisão recorrida se deu na quarta-feira, 11 de janeiro de 2023. Dessa forma, a contagem do prazo iniciou na quinta-feira, 12 de janeiro de 2023, e o término do prazo se deu na segunda-feira, 13 de fevereiro de 2023. Conforme consta dos autos, o recurso foi protocolado no dia 19 de janeiro de 2023, ou seja, dentro do

prazo de 30 (trinta) dias úteis previsto na Cláusula 233 do Contrato de Concessão:

[...]

233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá a **recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias úteis contados da intimação, para o Conselho Administrativo da Autarquia**, independentemente de garantia de instância.

[...] (grifo acrescentado)

3.5. Ainda sobre o assunto, cabe citar o estipulado no Despacho CIPRO, que lembra que a PF-ANTT² já se pronunciou, em situação fática semelhante³, e asseverou que o prazo recursal previsto no contrato de concessão deve prevalecer sobre o prazo previsto na Resolução nº 5.083/2016.

3.6. Por fim, a Súmula nº 10, de 30 de março de 2021, da Diretoria Colegiada confirma que “as sanções administrativas previstas em contrato de concessão prevalecem sobre aquelas consignadas regulamentação normativa”⁴.

3.7. Quanto ao **cabimento** (iv), geralmente, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente,

3.8. conforme se observa no art. 85. Contudo, admite-se excepcionalmente o **cabimento** do recurso dirigido a esta **Diretoria Colegiada** (ii) com base na referida cláusula contratual.

3.9. Quanto à **legitimidade** (iii), verifica-se que a recorrente se enquadra como parte legítima para apresentação de recurso, nos termos do art. 58, inciso I, da Lei nº 9.784, de 1999, vez que diretamente afetada pela decisão recorrida. A peça recursal, onde se encontram os motivos de fato e de direito, foi lavrada por Luiz Henrique Alves Bertoldi, advogado, OAB/SP nº 274.472, o qual, conforme procuração contida no documento de SEI nº 15084710 (pasta “02. Documentos”, arquivo “Doc. 1 - Procuração.pdf”), possui poderes somente para representar a empresa perante o Poder Judiciário.

3.10. Embora isso tenha ocorrido, considerando que no Processo Administrativo Simplificado não há obrigatoriedade de ter advogado constituído para representar o interessado, por força do art. 3º, inciso IV, da Lei nº 9.784, de 1999, entendo que isso não macula a legitimidade da parte.

3.11. Dessa forma, **confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso, quais sejam: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento, legitimidade dos representantes e cabimento do recurso, consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.**

3.12. Passando à análise de mérito, a recorrente resumiu, no citado Recurso Voluntário, seus argumentos nos seguintes tópicos e defendeu que, caso não sejam acolhidos, que fosse, pelo menos, revista a dosimetria da pena, afastando-se as agravantes e reconhecendo a incidência de atenuantes não consideradas. Os referidos argumentos estão listados a seguir (vide NOTA TÉCNICA SEI Nº 4895/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT):

- **Necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's:** “(...) embora admita-se que tratam de autuações com referência temporal semelhantes (ano de 2020), as obras de natureza semelhantes estão abrigadas no mesmo item do PER, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva. Para as demais por constituírem obras distintas quanto a localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária, entende-se como coerente a decisão da GEFIR no sentido da separação por itens do PER visto que não encontram-se configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva conforme alegação da concessionária.

3.13. 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.

3.14. 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 têm processos e cronogramas específicos e independentes.”;

- **Inexigibilidade de conduta diversa em razão do impasse na definição da metodologia para implantação da barreira rígida no km 102 da BR-040/RJ** “argumentos também plenamente e adequadamente analisados pelo Parecer Técnico nº 08/2021/PFR-AREAL/URRJ/SUROD de 20/07/2021 (Nº SEI 7330027), não havendo necessidade de complementações.

3.15. Como informação adicional, vale citar que as obras não executadas aqui em destaque estão previstas há vários anos, algumas desde a primeira edição do PER, não se admitindo justificativas que poderiam ser levantadas e resolvidas há anos; tais como o método construtivo das Barreiras Rígidas, a execução de passarelas e a implantação do ITS; não se aceitando as justificativas dadas pela Concessionária, nas vésperas da sua implantação; como aqui verificado.”;

3.16. **Inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão:** “(...) o fato gerador do Auto de Infração nº 280/2021/GEFIR/SUROD (420402), ocorreu em decorrência 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 (...).";

- **Desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária:** "(...) 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.

3.17. 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.;

- **Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada:** "(...) as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 102/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR de 06/01/202314608962), não havendo razões para modificação dos valores.

Sendo assim, entendemos que no processo foi observado o princípio da individualização da pena".

3.18. Avaliando os argumentos apresentados, entendo que a Concessionária não apresentou elementos que afastam a sua responsabilidade quanto à infração praticada, razão pela qual o recurso merece ser desprovido e que deve ser mantida a Decisão nº 1192 /2022/CIPRO/SUOD, proferida pela SUOD, em 6 de janeiro de 2023.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

- 4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas contidas nos autos, **VOTO** por:
- a) conhecer o recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (CONCER), para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - b) aplicar, em desfavor da Concessionária, a penalidade de multa no patamar de 129,6 URTs, por conduta que configura o ilícito descrito nos itens 219 ao 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Brasília, na data da sua assinatura.

FELIPE FERNANDES QUEIROZ

Diretor

¹ GERER: Gerência de Regulação Rodoviária da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUOD).

² Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

³ Parecer n. 00004/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 16648633).

⁴ https://anttlegis.antt.gov.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&scotematica=13848548&cod_menu=7216&cod_modulo=429



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 11/10/2023, às 15:14, 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 19420489 e o código CRC EE518D87.