



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

**RELATORIA:****TERMO:**VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 73/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 656/2023/CIPRO/SUOD**ORIGEM:** SUOD**PROCESSO (S):** 50501.307410/2018-43**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 656/2023/CIPRO/SUOD (SEI nº 18353600), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa no valor correspondente a 302,4 (trezentos e dois inteiros e quatro décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URTs.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 30/07/2018, foi emitido PARECER TÉCNICO Nº 147/2018/GEFIR/SUINF (1010356), com base no Parecer Técnico nº 76/2017/GEINV/SUINF de 23/03/2017, em que foram analisadas inexecuções de obras e serviços obrigatórios, com conclusão prevista para o ano de 2016, 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. 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)."

2.3. Quando da apuração das inexecuções de obras obrigatórias referentes ao ano de 2016 da CONCER, foram emitidas Notificações de Infração para cada obra não iniciada ou atrasada, e consequentemente, autuado um PAS para cada Notificação.

2.4. No âmbito dos presentes autos, a Concessionária foi notificada do Auto de Infração nº 15.519/2018 emitido em 30 de julho de 2018, em virtude de atraso injustificado no cumprimento do prazo fixado no cronograma referente à execução das obras de implantação do Retorno Operacional do km 46 na BR 040/RJ, previsto no item 6.13 do PER.

2.5. A Defesa Prévia da CONCER foi apresentada em 6 de setembro de 2018, e analisada por meio do PARECER Nº 29/2020/AREAL/URRJ (2972272). Em sua defesa, a CONCER pleiteou a unificação de todos os processos que se referem a inexecuções de obras previstas para o ano de 2016, a limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URTs, alegou ainda grave crise financeira. Argumentou que não cumpriu o cronograma previsto para a obra porque "não houve aprovação do projeto executivo, mesmo que tenha sido apresentado antes do prazo previsto para o início da intervenção". Por fim, alegou desproporcionalidade no valor da multa e que os atrasos supostamente apurados foram devidamente reprogramados.

2.6. Após análise, por meio do referido PARECER foram indeferidos os argumentos apresentados na Defesa Prévia, o qual foi submetido à instância superior, pelo que, ato contínuo, foi expedida a DECISÃO Nº 697/2020/COINFRI/SUOD (2972272), que, conhecendo da a Defesa, julgou improcedentes os argumentos trazidos, 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 nº 29/2020/AREAL/URRJ (2972272).

2.7. Na ocasião, aplicou-se a multa de 302,4 URTs (trezentos e duas Unidades de Referência de Tarifa e quatro décimos) em conformidade à cláusula 223 do Contrato de concessão PG-138/95-00, atualizando o valor para R\$ 350.784,00 (trezentos e cinquenta mil setecentos e oitenta e quatro reais), em obediência ao Contrato de Concessão e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

2.8. Foi então expedida Notificação de Multa nº 190/2021/COINFRI/SUOD (6383736) em 11.05.2021, com respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 6384402).

2.9. A CONCER interpôs o recurso administrativo 50505.054743/2021-20 em 21.05.2021 sob os seguintes fundamentos:

- limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URTs;
- inexistência de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela Concer;
- desproporcionalidade da multa aplicada à concessionária;
- necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes no presente caso.

2.10. A SUOD, por meio da DECISÃO Nº 656/2023/CIPRO/SUOD (18353600), adotou as razões do PARECER Nº 571/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR (18322846) conheceu o recurso e, no mérito, manteve a DECISÃO Nº 697/2020/COINFRI/SUOD (4182855), com a aplicação da multa de 302,4 (trezentos e dois inteiros e quatro décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URTs.

2.11. Em 8/12/2023, foi interposto Recurso Voluntário (20737947), sob os mesmos fundamentos do recurso anterior.

2.12. O novo recurso apresentado pela concessionária foi objeto NOTA TÉCNICA SEI Nº 5027/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 24280646), por meio da qual a SUOD 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 29/2020 (2972272), bem como Decisão nº 697/2020 (4182855) e Decisão nº 656/2023 (18353600), justificando-se a manutenção da penalidade de multa no patamar de **302,4 (trezentos e dois inteiros e quatro décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.** "(destaque no original)

2.13. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica acima referida, bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 418/2024 (SEI nº 24285841), a Minuta de Deliberação (SEI nº 24285856) e o Despacho de Instrução (SEI nº 25081234) foram apostos aos autos encaminhados, em 26 de agosto de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCERT.

2.14. Em 27 de agosto 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 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 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 5027/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24280646).

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. Além disso, o recurso foi apresentado por representante da concessionária, o que confirma a legitimidade dos representantes.

3.6. 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. Não havendo questões preliminares que impeçam o julgamento da matéria, cumpre enfrentar as razões recursais de mérito.

3.7. Em relação à limitação da valoração das sanções pecuniárias avocada pela concessionária, 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 esta leitura do comando contratual se coaduna com a individualização das obrigações constantes do PER, com escopos, projetos e cronogramas específicos e independentes.

3.8. 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).**

3.9. Outrossim, a PF-ANTT, conforme Parecer n. 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, já se manifestou quanto à prevalência das sanções administrativas sobre a regulamentação normativa.

3.10. Dito isso, 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.**

3.11. No que se refere à alegação de inexigibilidade de conduta diversa em virtude de desequilíbrio contratual, a concessionária se manifestou no Recurso Voluntário da seguinte forma:

*"37. Para além da necessidade de reunião dos AIs lavrados em virtude das inexecuções relativas a 2016 em um processo administrativo simplificado, pelo fato de o Contrato de Concessão encontrar-se absolutamente desequilibrado, por fatores alheios ao poder de ingerência da Concessionária, não é possível responsabilizá-la por qualquer inexecução financeira.*

*38. Ao contrário do que sustenta a Decisão, o desequilíbrio contratual suportado pela CONCERT está intimamente vinculado à inexecução objeto do AI, eis que caracteriza a inexigibilidade de conduta diversa."*

3.12. Sobre o assunto, a SUROD, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 5027/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24280646), apontou que:

*"[...] a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, cabendo à Concessionária manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. De outro tanto, o risco de captação de recursos financeiros como um todo do Projeto, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato.*

*Ademais, é entendimento desta Agência Reguladora que, em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da Concessionária, não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da Concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais."*

3.13. Com efeito, 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.

3.14. Por fim, a CONCERT solicita que sejam considerados atenuantes na aplicação de multa e a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

3.15. Na verdade, trata-se aqui de mero inconformismo da recorrente. Isso porque as condições de agravamento ou abrandamento das penalidades foram corretamente analisadas com base no PARECER Nº 29/2020/AREAL/URRJ (SEI nº 2972272), da seguinte forma:

*"Assim, entre os dias 02 de janeiro e 24 de abril de 2017 foram decorridos 112 (cento e doze) dias e considerando que o valor da Tarifa Básica de Pedágio vigente é R\$ 11,60 (onze reais e sessenta centavos), o valor da multa moratória deverá ser calculada nos termos a seguir:*

*(112 dias x 3 URTs/dia) - 10% atenuante = 302,4 URT (trezentos e duas Unidades de Referência de Tarifa e quatro décimos, equivalentes a R\$ 350.784,00 (trezentos e cinquenta mil setecentos e oitenta e quatro reais) ."*

3.16. Ainda, como bem salientado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 5027/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24280646):

*"No que tange à alegação de necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, 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 os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio."*

3.17. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5027/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24280646), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 418/2024 (SEI nº 24285841), constata-se que não merece acolhimento nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise.

3.18. Assim, adoto a manifestação da unidade técnica desta Agência como razão de decidir pela inviabilidade de acatar os argumentos apresentados no recurso e, considerando as análises técnicas que embasam este processo, concluo pela caracterização da infração contratual, razão pela qual proponho a este Colegiado a aplicação de multa em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) no valor correspondente a **302,4 (trezentos e dois inteiros e quatro décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's**, 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-se as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por conhecer o recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos apresentados pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI nº 25964263) proposta.

Brasília, 18 de setembro de 2024.

**FELIPE QUEIROZ**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 18/09/2024, às 16:24, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **25907431** e o código CRC **DACA7698**.