



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 75/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 177/2023/CIPRO/SUOD**ORIGEM:** SUOD**PROCESSO (S):** 50501.253120/2018-72**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 177/2023/CIPRO/SUOD (SEI nº 15716451), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa correspondente a 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2. DOS FATOS

2.1. Em 16/06/2018, foi autuado processo referente ao PAS – AI nº 035/2018/GEFIR/SUINF, com base no PARECER TÉCNICO Nº 47/2018/GEFIR/SUINF (0193750), em que foi analisada suposta infração ao item 307 do Contrato de Concessão pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio S.A. - CONCER.

2.2. O Contrato de Concessão PG-138/95-00, prevê em seu art. 307, o seguinte:

"307. O Capital social subscrito e integralizado da concessionária deverá corresponder, em 30 de abril de cada ano, a pelo menos 20% (vinte por cento) do total dos investimentos realizados pela CONCESSIONARIA nos anos anteriores, até a extinção da concessão."

2.3. Os dados financeiros de 2016 e 2017 foram analisados pelo Parecer Técnico nº 10/2017/GEROR/SUINF, complementado pelo Parecer Técnico nº 03/2018/GEREF/SUINF, por meio dos quais restou constatado que houve de fato descumprimento do item 307 do Contrato de Concessão.

2.4. Propôs-se então a aplicação de penalidade com base no item 225 do Contrato de Concessão, *in verbis*:

225. Pela inexecução parcial ou total, deste CONTRATO o DNER poderá, garantida prévia defesa, aplicar a CONCESSIONÁRIA as seguintes sanções: I- advertência; II - multa, de 100 (cem) até 1000 (mil) URT's; III - rescisão contratual, na forma prevista neste CONTRATO."

2.5. No Parecer Técnico nº 10/2017/GEROR/SUINF é mencionado que "*desde o início da Concessão, a Concessionária deveria utilizar a referida conta de Investimento Total mencionada no Contrato e novamente lembrada no Manual de Fiscalização aprovado por essa Agência não levando em conta a amortização, depreciação, em face a determinação Contratual em vigor.*"

2.6. No âmbito dos presentes autos, a Concessionária foi notificada do Auto de Infração nº 034/2018 emitido em 12 de junho de 2018, por apresentar capital social subscrito e integralizado inferior a 20% do total dos investimentos realizados nos anos anteriores, conforme Parecer nº 47/2018/GEFIR/SUINF (0193750), em ofensa ao item 307 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.7. A Defesa Prévia da CONCER foi apresentada em 26/07/2018, basicamente sob dois argumentos: que a Concessionária não cometeu a infração prevista no item 307 do Contrato de Concessão, com base nas demonstrações financeiras auditadas relativas a 2016, e que a aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

2.8. A Defesa Prévia foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 997/2019/GEFIR/SUINF de 11/12/2019 (2232800), com base na NOTA TÉCNICA SEI Nº 860/2019/GEREF/SUINF/DIR (0202577), que pontuou:

(...)

"11. Esta área técnica entende, de forma uniforme entre todas as Concessionárias e durante seguidos anos de fiscalização, que o Capital Social da Concessionária CONCER não pode ser reduzido à montantes inferiores à 20% (vinte por cento) do investimento bruto total. Não é devida qualquer redução de amortizações, seja qual for a fonte de receita do projeto, no cômputo do volume de investimentos (brutos).

(...)

13. Assim sendo, o Investimento Total até o encerramento de 2016 foi de R\$ 2.011.735.048,77, impondo a esse valor a alíquota de 20% definimos o Capital Social Mínimo que deveria ser integralizado em 2017, o valor de R\$ 402.347.009,75. Vale notar que este montante engloba a totalidade dos investimentos realizados até o encerramento de 2016 e os valores dos investimentos realizados no escopo do 12º TA, dessa forma existia a necessidade de Aporte de Capital o valor de R\$ 105.184.869,97.

14. Para o ano de 2018, os investimentos totais até o encerramento de 2017 foi de R\$ 2.100.325.809,48 e novamente impondo a esse valor a alíquota de 20% definiremos o Capital Social Mínimo que deveria ser integralizado em 2018, o valor de R\$ 420.065.161,90 (...)

(...)

15. Diante disso, consideramos que fica devidamente demonstrado que, à luz do que consta no Contrato e, em atendimento às determinações do Juízo citado, a Concessionária não atendeu suas obrigações de aporte de capital. Ficando, portanto, prejudicada suas fontes de recursos próprias e, de outro, resta ainda minorada a responsabilização dos acionistas nos termos do Art. 1º da lei das S/As.

(...)

17. A despeito do Contrato impor a obrigação contratual de manutenção do capital social mínimo, a Resolução ANTT nº. 4.071 não graduou a apenação cabível para essa conduta, restando então a dosimetria à autoridade competente. Acreditamos que essa conduta claramente infracional deve ser apenada de maneira análoga às condutas tipificadas no Grupo 4 da referida Resolução por se tratar de fato de gravidade semelhante aquelas citadas na norma de referência e em linha com o apresentado originalmente em processos anteriores sobre o mesmo tema.

18. Cabe ressaltar ainda, que a necessidade de aportes de capital foi reiteradamente informada nas fiscalizações financeiras, inclusive ao longo dos anos de 2017 e 2018, por fim, cumpre destacar que a concessionária encontra-se em situação "IRREGULAR" no item de fiscalização econômico-financeira em questão."

2.9. Diante disso, aplicou-se a penalidade de multa de 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por manter capital social integralizado inferior a 20% do Investimento Realizado (Demonstrações contábeis financeiras relativas a 2016), atualizando o valor para R\$ 783.000,00 (setecentos e oitenta e três mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 1.001, de 11 de dezembro de 2018.

2.10. Foi então expedida Notificação de Multa nº 657/2019/GEFIR/SUINF (2246264)) em 13.12.2019, com respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 2246354).

2.11. A CONCERT interpôs o recurso administrativo nº 50500.430439/2019-19 em 26.12.2019 sob os seguintes fundamentos:

(i) O AI é nulo, pois a conduta infracional imputada à Concessionária é atípica, já que não encontra previsão nem no Contrato de Concessão nem na Resolução nº 4.071/2013, e tampouco há previsão específica da sanção que se pretende impor à Concer;

(ii) A prática da suposta infração não ocorreu;

(iii) Desproporcional a aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto.

2.12. A SUROD, por meio da DECISÃO Nº 677/2023/CIPRO/SUROD (15716451), adotou as razões do PARECER Nº 165/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (15716432) conheceu o recurso e, no mérito, manteve DECISÃO Nº 997/2019/GEFIR/SUINF (SEI 2232800) para julgá-lo improcedente, aplicando-se a multa de 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.13. Em 28/06/2023, foi interposto Recurso Voluntário (17570322), sob os mesmos fundamentos do recurso anterior.

2.14. O novo recurso apresentado pela concessionária foi objeto NOTA TÉCNICA SEI Nº 4954/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24238265), por meio da qual a SUROD informou que:

[...] 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 nº 47/2018/GEFIR/SUINF (fl.02, id.0193750) e pela Decisão nº 177/2023/CIPRO/SUROD (id.15716451), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionária no patamar de **675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.** “(destaque no original)

2.15. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica acima referida, bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 416/2024 (SEI nº 24245316), a Minuta de Deliberação (SEI nº 24245548) e o Despacho de Instrução (SEI nº 24245689) foram apostos aos autos e encaminhados, em 26 de agosto de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCERT.

2.16. 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 4954/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24238265).

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 alegação quanto à atipicidade da conduta imputada e da ausência de previsão da multa aplicada, a recorrente alega que “*o descumprimento de tal obrigação não foi tipificado como conduta infracional específica, tanto pelo Contrato de Concessão quanto pela Resolução ANTT nº 4.071/2013, tampouco foi prevista uma sanção específica para tal caso.*”.

3.8. Ocorre que, como bem salientado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 4954/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24238265), o Contrato de Concessão PG-138/95-00 estabeleceu obrigação à recorrente na cláusula 307. Assim, é dever do administrador, como premissa básica no exame da presente causa, a adoção de uma interpretação sistemática e integradora das normas regulatórias, no sentido de assegurar a plena observância do interesse público e não tornar sem valor os objetivos estabelecidos na avença firmada.

3.9. Ressalta-se que o administrador somente utilizou o instituto da analogia para fins de aplicação da penalidade (dosimetria) e não para criação de novo tipo infracional ou de obrigação/imposição à requerente, a qual também está compelida a observar o disposto na Resolução ANTT nº 4.071/2013.

3.10. No que se refere à alegação de inocorrência da infração contratual imputada, a concessionária se manifestou no Recurso Voluntário da seguinte forma:

“30. Isso porque, tal como exposto em sede de defesa e recursos, a Concer integralizou seu capital social acima do mínimo previsto no Contrato de Concessão, uma vez que o seu capital social, em dezembro de 2016, representava 27% dos investimentos realizados naquele ano.

31. Nem se olvide que o amortizado não deveria ter sido considerado, pois tal inserção segue as boas práticas contábeis, bem como foi dessa forma que a Concer realizou seus cálculos nos anos anteriores, sem que houvesse qualquer objeção por parte dessa douta Agência.

32. Não obstante, insta salientar, ainda, que a mens legis da norma que dispõe sobre a obrigatoriedade de integralização de 20% (vinte por cento) do capital social é garantir o cumprimento das obrigações contratuais

3.11. Sobre o assunto, a SUROD, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4957/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24238265), apontou que:

[...] Quanto a inocorrência da infração contratual imputada, ressalta-se que a infração é indubitável, uma vez que a equipe de fiscalização apresentou farta materialidade da existência da infração, permitindo uma escorreita formação de convicção aos órgãos julgadores.

Em referência à afirmação da recorrente de que não há necessidade de se integralizar capital social adicional, entende-se que o Capital Social da Concessionária CONKER não pode ser reduzido à montantes inferiores à 20% (vinte por cento) do investimento bruto total. Não é devida qualquer redução de amortizações, seja qual for a fonte de receita do projeto, no cômputo do volume de investimentos (brutos).

Dessa forma, não devem prevalecer as argumentações da Concessionária."

3.12. A área técnica já havia se manifestado sobre o tema também na NOTA TÉCNICA SEI Nº 860/2019/GEREF/SUINF/DIR (0202577), *in verbis*:

"3. Conforme consta no Contrato de Concessão, a Empresa precisa possuir um Capital Social Integralizado de 20% do valor do Investimento Total Realizado, sem descontos de qualquer natureza, inclusive de amortização. Caso contrário, deverá efetuar uma Integralização de Capital para que se encontre adimplente nos termos avençados no Contrato de Concessão, atingindo patamar mínimo de capital social. Na hipótese da Concessionária estar inadimplente, não é emitido o Atestado de Regularidade Contratual – Aspectos Econômico-Financeiros, sem prejuízo das penalidades previstas em Contrato, em Resolução e em Lei."

3.13. Diante do exposto, verifica-se que a conduta infracional, de apresentar capital social subscrito e integralizado inferior a 20% do total dos investimentos realizados nos anos anteriores, ofende o item 307 do Contrato de Concessão PG-138/95-00. Dessa forma, o que se verifica no presente caso é a mera aplicação da regra contratual pela ANTT.

3.14. Por fim, a CONKER alega desproporcionalidade da multa e a necessidade de revisão da dosimetria em sua aplicação.

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 732/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 11/12/2019 (2231744), da seguinte forma:

"Conforme Nota Técnica nº 860/2019/GEREF/SUINF/DIR, a conduta em tela, claramente infracional, deve ser apenas de maneira análoga às condutas tipificadas no Grupo 4 da Resolução ANTT nº 4071/2013, por se tratar de fato de gravidade semelhante aquelas citadas na norma de referência e em linha com o apresentado originalmente em processos anteriores sobre o mesmo tema.

Assim, o Grupo IV da Resolução ANTT nº 4.071/2013, estabelece a penalidade de multa de 750 (setecentos e cinquenta) URTs.

Considerando o último valor da Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 11,60, em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 1.001, de 11 de dezembro de 2018, verifica-se que o valor base da multa corresponde a R\$ 870.000,00.

(...)

Portanto, para que seja realizada a dosimetria do referido caso, consideraremos o seguinte:

I - Atenuante de 10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores."

Após aplicação do atenuante de 10%, temos o valor final da multa de 675 URTs a ser aplicado à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio." (grifamos)

3.16. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4954/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (24238265), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 416/2024 (SEI nº 24245316), constata-se que não merece acolhimento nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise.

3.17. 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, e proponho a este Colegiado a aplicação de multa em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONKER) no valor correspondente a **675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT**, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito no item 307, 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 (CONKER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI nº 25964075) 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, informando o código verificador **25913202** e o código CRC **EB0E717D**.