



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 77/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão^o 542/2022/SUOD**ORIGEM:** SUOD**PROCESSO (S):** 50501.307421/2018-23**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 542/2022/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 99,9 (noventa e nove inteiros e nove décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

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 conseqüentemente, autuado um PAS para cada Notificação.

2.4. No âmbito dos presentes autos, a Concessionária foi notificada do Auto de Infração nº 15.523/2018 emitido em 30 de julho de 2018, em virtude de atraso injustificado no cumprimento do prazo fixado no cronograma referente à execução das obras, previsto no item 6.5 do PER.

2.5. A Defesa Prévia da CONCER foi apresentada em 10 de setembro de 2018, e analisada por meio do PARECER Nº 09/2020/SERRA-H/COINF-URRJ/SUOD (3932215). 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 parcialmente os argumentos apresentados na Defesa Prévia, entretanto, sugeriu-se a suspensão do Auto de Infração até que houvesse decisões administrativas e judiciais no que se refere ao desequilíbrio econômico-financeiro referente à obra da Nova Subida da Serra, especialmente, diante do argumento da concessionária da necessidade de recomposição do equilíbrio econômico financeiro e da inexistência de conduta diversa, ante, ainda, à decisão judicial liminar constante do processo 1025293-08.2019-4.01.3400.

2.7. Em 3/10/2021, foi proferido DESPACHO COINF RJ (8286864), destacando que a Nota nº 00049/2021/PF-ANTT/PFG/AGU (8287890) esclarece a respeito da possibilidade da lavratura de sanção para o caso em tela:

1. *Cuida-se do DESPACHO CIPRO SEI nº 5087712, do Coordenador de Instrução Processual da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, questionando esta PF-ANTT sobre a interpretação que deve ser dada à decisão proferida nos autos do processo nº 1025293-08.2019.4.01.3400, referente a ação ajuizada por CONCER - Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora/Rio, especificamente quanto às penalidades administrativas e contratuais atreladas a obrigações de investimentos, na forma dos seguintes questionamentos: 1. Ante o status do processo judicial em referência e considerando a decisão anexa, é possível que a COINF RJ notifique a CONCER das decisões de aplicação de multas?*

(...)

15. *Sim, desde que no respectivo processo administrativo tenha a concessionária sido notificada de todas as fases do procedimento, com oportunidade do contraditório e ampla defesa, com todos os meios e recursos a ela inerentes. A retromencionada decisão judicial, diga-se e repita-se, foi peremptória no sentido da não redução da tarifa de pedágio. Contudo, não trouxe insita qualquer ordem no sentido de que a ANTT não deveria iniciar, paralisar ou concluir os procedimentos contra a concessionária.*

2.8. Sugeriu-se então aplicação da sanção de multa conforme cálculo realizado no Despacho SERRA 3932245, notificando-se a Concessionária para pagamento, ou, alternativamente, a apresentação de recurso de segunda instância.

2.9. Ato contínuo, foi expedida a DECISÃO Nº 642/2021/COINF RJ/SUOD (8296342), por meio da qual foram julgados improcedentes os argumentos, 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 09/2020/SERRA/COINF-URRJ/SUOD (SEI 3932215) e o contido no Despacho (SEI 8286864) juntamente com cópia da Nota nº 00049/2021/PF-ANTT/PFG/AGU (SEI 8287890).

2.10. Na ocasião, aplicou-se multa de 99,9 (noventa e nove vírgula nove) URT em conformidade com a cláusula 223 do Contrato de concessão PG-138/95-00, atualizando o valor para R\$ 115.884,00 (cento e quinze mil oitocentos e oitenta e quatro), em obediência ao Contrato de Concessão e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

- 2.11. Foi então expedida Notificação de Multa nº 600/2021/COINF RJ/SUROD (8296400) em 04.10.2021, com respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 8313594).
- 2.12. A CONCERT interpôs o recurso administrativo 50505.112103/2021-41 em 15.10.2021 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.
- 2.13. A SUROD, por meio da DECISÃO Nº 542/2022/SUROD (12186524), conheceu o recurso e, no mérito, manteve a DECISÃO Nº 642/2021/COINF RJ/SUROD (8296342), com a aplicação da multa de de 99,9 (noventa e nove inteiros e nove décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs, o que foi comunicado à CONCERT por meio do OFÍCIO SEI Nº 20179/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (12222443).
- 2.14. Em 9/12/2022, foi interposto Recurso Voluntário (14647201), sob os mesmos fundamentos do recurso anterior.
- 2.15. O novo recurso apresentado pela concessionária foi objeto NOTA TÉCNICA SEI Nº 4587/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24280646), 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 DESPACHO nº 3342032, Parecer Técnico nº 09/2020 (3932215) e DESPACHO nº 3932245, bem como Decisão nº 642/2021 (8296342) e Decisão nº 542/2022 (12186524), justificando-se a manutenção da penalidade de multa no patamar de **99,9 (noventa e nove inteiros e nove décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.** "(destaque no original)

- 2.16. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica acima referida, bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 368/2024 (SEI nº 23963770), a Minuta de Deliberação (SEI nº 23963832) e o Despacho de Instrução (SEI nº 25156125) foram apostos aos autos encaminhados, em 26 de agosto de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCERT.
- 2.17. 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 infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.
- 3.3. Nos termos do art. 61 dessa Resolução, é necessário verificar se o recurso em questão incorre em causas de não conhecimento, o que ocorre quando é interposto: i) fora do prazo, ii) perante órgão ou autoridade incompetente, iii) apresentado por parte ilegítima ou iv) contra decisão da qual não cabe recurso.
- 3.4. No que tange à interposição do recurso, é reconhecida a sua tempestividade conforme consta na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4587/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23940311).
- 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. 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.
- 3.10. 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).

- 3.11. 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.
- 3.12. 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.**
- 3.13. No que se refere à alegação de inexistência de conduta diversa em virtude de desequilíbrio contratual, a concessionária se manifestou no Recurso Voluntário da seguinte forma:

"40. 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.

(...)

42. Acontece que, ao contrário do que sustenta a Decisão, o desequilíbrio contratual suportado pela CONCERT está intimamente vinculado à inexecução objeto do AI lavrado, eis que caracteriza a inexistência de conduta diversa."

- 3.14. Sobre o assunto, a SUROD, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4587/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23940311), 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."

3.15. 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.

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

3.17. 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 DECISÃO Nº 542/2022/SUROD (SEI nº 12186524), da seguinte forma:

No presente caso, não foram encontradas circunstâncias agravantes que importem o aumento da pena. Quanto às circunstâncias atenuantes, aplicou-se o desconto de 10%, tendo em vista não existirem infrações definitivamente julgadas para o mesmo fato gerador.

Em relação ao cálculo da mora, a CIPRO, Despacho (3342032), estabeleceu o marco inicial para o cálculo da mora a partir de primeiro dia do ano seguinte ao descumprimento. 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.

De acordo com o referido Despacho, "(...) deve ser considerado para fins de contagem de mora o período compreendido entre o dia 01/09/2016 e o dia 08/10/2016, data em que entrou em vigor da Resolução ANTT nº 5195/2016 (3354130), que reprogramou o investimento", totalizando 37 (trinta e sete) dias de mora, o que resulta em 111 (cento e onze) URTs para o caso em tela.

Desta feita, considerando as circunstâncias agravantes e atenuantes e os marcos inicial e final para o cálculo da mora, o valor final da multa sugerido para o caso em questão é de:

Valor final da Multa = 99,9 URTs.

Por todo o exposto, e considerando que o valor base da multa é de 111 (cento e onze) URTs e realizada a dosimetria, deve-se aplicar a multa no patamar de 99,9 (noventa e nove inteiros e nove décimos) Unidades de Referência de Tarifa - URTs.

3.18. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4587/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23940311), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 368/2024 (SEI nº 23963770), constata-se que não merece acolhimento nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise.

3.19. 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, o que resulta na penalidade no valor correspondente a **99,9 (noventa e nove inteiros e nove décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's**. Proponho a este Colegiado a aplicação de multa em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCERT) no valor correspondente a **99,9 (noventa e nove inteiros e nove 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 (CONCERT), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI nº 25963619) proposta.

Brasília, 18 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

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 **25929644** e o código CRC **F47D19EF**.