



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 98/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão^o 593/2023/SUOD**ORIGEM:** SUOD**PROCESSO (S):** 50500.041755/2021-34**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 593/2023/SUOD (SEI nº 18012666), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa correspondente a 129,6 (cento e vinte e nove inteiros e seis décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. Em 14/05/2021, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 274/2021 (6419080), em virtude de “atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2020 - Item 2.4 - Recuperação das Obras de Arte Especiais”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos Itens 219 a 223, do Contrato de Concessão pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio S.A. - CONCER.

2.2. No âmbito dos presentes autos, a Concessionária foi notificada do Auto de Infração nº 274/2021, atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2020 - Item 2.4 - Recuperação das Obras de Arte Especiais, conforme Parecer nº 59/2021/GEFIR/SUOD/DIR (6418587).

2.3. A Defesa Prévia da CONCER foi apresentada em 15/06/2021, basicamente os argumentos: necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras e da limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs, vício oculto visto que "no ano de 2018, antes de iniciar as obras de recuperação e reforço do viaduto Harold Poland, supervenientemente, descobriu falhas estruturais" e desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato.

2.4. A Defesa Prévia foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 613/2021/COINFRJ/SUOD (8127609), com base no Parecer 5/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (7286424), que pontuou:

“(...)

32. Ante a análise ora relatada, manifesta-se pelo conhecimento da Defesa Prévia apresentada pela CONCER 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 274/2021/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.”

2.5. Diante disso, aplicou-se a multa de 129,6 URTs (Cento e vinte e nove inteiros e seis décimos da Unidade de Referência de Tarifa) em conformidade à cláusula 223 do Contrato de concessão PG-138/95-00, e com o artigo 16 da Resolução ANTT 4.071 de 3 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 150.336,00 (cento e cinquenta mil e trezentos e trinta e seis reais), em obediência ao Contrato de Concessão e a Deliberação ANTT nº 37, de 5 de fevereiro de 2021.

2.6. Foi então expedida a Notificação de Multa nº 554/2021/COINFRJ/SUOD (8127653) em 15.09.2021, com respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 8128194).

2.7. A CONCER interpôs o recurso administrativo nº 50505.107661/2021-95, em 27.09.2021, os principais argumentos são:

- a) que a ANTT está obrigada a reunir, sob um único processo administrativo simplificado, todos os Als lavrados em razão das inexecuções financeiras apuradas, relativas ao 25º ano de Concessão, nos termos do item 236 do Contrato, bem como a limitar a 1.000 URTs o valor da multa moratória aplicável em função destas, nos termos do item 225 do Contrato;
- b) Inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela Recorrente à luz da crise ocasionada pela COVID-19;
- c) desproporcionalidade da multa e circunstâncias atenuantes

2.8. A SUOD, por meio da DECISÃO Nº 593 (18012666), adotou as razões do PARECER Nº 511/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR (18012619) conheceu o recurso e, no mérito, julgo-o improcedente, aplicando-se a multa de 129,6 (Cento e vinte e nove inteiros e seis décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.9. Em 06/09/2023, foi interposto Recurso Voluntário (18759600), sob os mesmos fundamentos do recurso anterior.

2.10. O novo recurso apresentado pela concessionária foi objeto da NOTA TÉCNICA SEI Nº 5586/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 24784404), 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 5/2021 (7286424), bem como Decisão nº 613/2021 (8127609) e Decisão nº 593/2023 (18012666), justificando-se a aplicação da penalidade de multa no patamar de **129,6 (cento e vinte e nove inteiros e seis décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.**”(destaque no original)

2.11. A manifestação da SUOD, consubstanciada na Nota Técnica acima referida, bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 485/2024 (SEI nº 24785055), a Minuta de Deliberação (SEI nº 24785097) e o Despacho de Instrução (SEI nº 26153326) foram apostos aos autos e encaminhados, em 14 de outubro de 2024, à

Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CON CER.

2.12. Em 31 de outubro 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 5586/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24784404).

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 a necessária apuração conjunta das inexecuções, a recorrente alega que as obras de natureza semelhantes estão abrangidas no mesmo item do PER, e, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva.

3.8. Ocorre que, como bem salientado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 4957/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24238265) e Parecer 5 (7286424), as obras são distintas quanto à localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária. Assim, entende-se como coerente a decisão da GEFIR no sentido da separação por itens do PER visto que não se encontram configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva:

I - duas ou mais infrações serem da mesma espécie (critério material);

II - duas ou mais infrações serem praticadas em condições de tempo semelhantes (critério temporal);

III - duas ou mais infrações serem praticadas em condições de lugar semelhantes (critério espacial)

3.9. No que se refere à *inexigibilidade de conduta diversa em virtude de vício oculto*, bem como em virtude de *desequilíbrio contratual*, a concessionária se manifestou no Recurso Voluntário da seguinte forma:

"(...)

62. Ainda que não se admita o quanto até aqui exposto, 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.

(...)

72. Com o inadimplemento do Poder Concedente, os compromissos não puderam ser honrados pela Concer, tornando deficitária a sua situação econômica. Isso porque, desde o inadimplemento do Poder Concedente, em dezembro de 2014, até a suspensão motivada das obras pela Concer, em julho de 2016, decorreram 18 meses, período em que a esta prosseguiu as obras do empreendimento com recursos próprios ou captados no mercado.

(...)

86. Todos esses aspectos evidenciam a *inexigibilidade de conduta diversa* no caso, pois, estando o Contrato desequilibrado, não se mostra razoável ou coerente exigir que a Concer executasse investimentos na Concessão, tal como seria exigível em um cenário de absoluta normalidade contratual."

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

*"[...] No que se refere ao argumento de *inexigibilidade de conduta diversa em virtude de vício oculto*, bem como em virtude de *desequilíbrio contratual*, estes não merecem prosperar, haja vista 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..."*

3.11. Quanto à desproporcionalidade da multa aplicada à necessidade de revisão da dosimetria, a concessionária alega que 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.

3.12. 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 5/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (7286424), da seguinte forma:

"28. Quanto à data de atendimento à autuação ora recorrida, manifesta-se que esta somente se realiza quando da conclusão da obra e que as postergações decorrentes das inexecuções somente têm o condão de reequilibrar o contrato nos seus termos econômicos e financeiros, contudo, a SUROD, por meio da sua Coordenação de Instrução Processual (CIPRO) se manifesta nos seguintes termos:

Para fins de cálculo do quantum punitivo, necessário estabelecer os marcos inicial e final da mora decorrente da inexecução contratual objeto do presente, com vistas a apurar o quantum sancionatório. Nesse sentido, referindo-se a infração à inexecução de obra obrigatória constante do Programa de Exploração da Rodovia – PER, a Concessionária deveria concluir os trabalhos até o último dia do respectivo ano concessão, passando a atuar em mora a partir do primeiro dia do ano seguinte até a data de seu efetivo término ou, caso alterada a obrigação ou seu prazo, até a data do ato que modificou ou reprogramou o investimento.

29. Portanto, e em respeito a unicidade de procedimentos, e em convergência com o Parecer nº 59/2021/GEFIR/SUROD/DIR será adotado, neste momento, como limite final da infração, a data de publicação da Portaria SUROD que aprovou a postergação dos investimentos citados, no caso a Portaria SUINF Nº 042/2021/SUROD publicada no Diário Oficial da União no dia 18 de fevereiro de 2021.

30. Assim, entre os dias 01 de janeiro e 18 de fevereiro de 2021 foram decorridos 48 (quarenta e oito) dias, logo (48 dias x 3 URTs/dia) = 144 URTs (Cento e quarenta e quatro Unidade de Referência de Tarifa). Aplicando-se o fator atenuante de 10%, tem-se que o valor, em URTs será de 129,6 (Cento e vinte e nove unidades e seis décimos da Unidade de Referência de Tarifa)."

3.13.

3.14. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5586/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24784404), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 485/2024 (SEI nº 24785055), constata-se que não merece acolhimento nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise.

3.15. 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 (CONCER) no valor correspondente 129,6 (cento e vinte e nove inteiros e seis 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 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 27448211).

Brasília, 28 de novembro de 2024.

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 28/11/2024, às 15:25, 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 **27408724** e o código CRC **0035A8AC**.