



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

**RELATORIA:** DIRETORIA-GERAL

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 112/2020

**OBJETO:** Recurso Administrativo impetrado pela CONCESSIONARIA RIO-TERESÓPOLIS S/A - CRT

**ORIGEM:** SUROD

**PROCESSO (S):** 50500.024687/2014-10

**PROPOSIÇÃO PRG:** Parecer n° 00390/2020/PF-ANTT/PGF/AGU E NOTA N° 00465/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

**1. DAS PRELIMINARES**

Trata-se de **Recurso Administrativo**, impetrado em 08 de outubro de 2019, pela CONCESSIONARIA RIO-TERESÓPOLIS S/A - CRT, em face de Decisão n° 145/2019/SUINF, de 06 de agosto de 2019, que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 504 (quinhentos e quatro) Unidades de Referência de Tarifa - URTs.

Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 500/2020 (SE1785459), é pelo conhecimento, concessão do efeito suspensivo e, no mérito, indeferimento do referido recurso.

**2. DOS FATOS**

O processo versa sobre a Notificação de Infração n° 810/2014/GEFOR/SUINF, lavrada contra a Concessionária em virtude de "*atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras e serviços vinculados à concessão*", conduta esta que configura a inexecução contratual prevista no item 223 do Contrato de Concessão PG-156/95-00.

Em relação à Notificação supracitada, foi apresentada defesa, em 27/08/2014, julgada improcedente por meio da Decisão n° 241/2017/GEFOR/SUINF, de 13/03/2017, aplicando-se penalidade de multa.

Em face dessa decisão, foi interposto recurso em 14/06/2017, julgado improcedente por meio da Decisão n° 145/2019/SUINF (SEI 1142852), mantendo-se a aplicação da sanção, da qual destaca-se: avaliação sobre existência de infração; sobre sua proporcionalidade e sobre a dosimetria com aplicação de atenuante de 10% e de 20%, fundadas nos incisos III e II, respectivamente, do §1° do artigo 94 do Anexo à Resolução ANTT n° 442/2004.

A concessionária foi notificada em 30/09/2019, conforme documento SEI 1194137, apresentando tempestivamente recurso, eis que protocolado em 08/10/2019, conforme recibo eletrônico constante nos autos 50500.390511/2019-68.

Alega a Concessionária no referido apelo que a inexecução ou o adiamento da execução no exercício de 2010, para o exercício de 2011, teria sido objeto de concordância expressa da ANTT, conforme item 14 da Nota Técnica n° 015/2012/GEINV/SUINF, quando decidiu pela reprogramação dessa obra no PER.

Por outro lado, sustenta que as inexecuções de obras obrigatórias referentes ao ano de 2011 deveria ser agrupada em um único PAS "tendo em vista que foram instaurados por descumprimentos referentes ao cronograma de investimentos de um mesmo ano concessão, o que sujeita a penalização ao teto regulamentar de 1000 (mil) URT". Destaca, no ponto, eventual conflito de entendimento entre o Parecer Técnico n° 044/2017/GEFOR/SUINF e Parecer Técnico n° 036/2017/GEFOR/SUINF.

Promovida a análise do atual recurso pela SUROD, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA N° 500/2020 (SE1785459), a referida unidade organizacional sugeriu que o recurso seja

conhecido, com efeito suspensivo, e, no mérito, negado seu provimento.

De modo a se conferir segurança jurídica à decisão do Colegiado, esta Diretoria remeteu os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT para análise acerca da juridicidade da proposta da SUROD.

Sobreveio o Parecer nº 00390/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SE3999144), por meio do qual aquele órgão jurídico levantou as seguintes questões:

23. Destaco somente ser recomendável prévio enfrentamento da alegação de eventual divergência de posicionamento técnico entre o Parecer Técnico nº 044/2017/GEFOR/SUINF e Parecer Técnico nº 036/2017/GEFOR/SUINF, em prol do princípio da isonomia.

24. E, nesse ponto, reitero preocupações que vêm sendo alertadas por esta Procuradoria no tocante à reprogramação de obras e serviços do PER sem prévia autorização da Diretoria colegiada.

25. Ao que consta na Decisão nº 145/2019/SUINF, o prazo para conclusão do investimento em tela teria sido reprogramado mediante Resolução ANTT nº 3708, de 25 de agosto de 2011, tendo sido a publicação dessa Resolução um marco para a interrupção de mora, 'in verbis':

Contudo, 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 calendário, passando a atuar em mora a partir de 1º de janeiro 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. No caso em epígrafe, a obra refere-se ao cronograma de investimentos de 2010, e deveria estar concluído até 31/12/2010, estando em mora a Concessionária a partir de 1º/01/2011 até 29/08/2011, data de publicação da Resolução ANTT nº 3708, de 25 de agosto de 2011, que aprovou a 19ª Revisão Ordinária do Contrato de Concessão administrado pela CRT, reprogramando o prazo para conclusão do investimento, totalizando assim 240 (duzentos e quarenta) dias de mora.

26. Considerando ter sido alegado pela concessionária que essa Agência "concordou" com a motivação por ela apresentada para a inexecução dessa recuperação de placas, referindo-se inclusive ao parágrafo 14 da Nota Técnica nº 015/2012/GEINV/SUINF, recomendável que também seja esclarecido nos autos se aquela reprogramação foi decorrente de uma alteração do PER precedida de aprovação da Diretoria colegiada (conforme art. 5º, § 2º, da Resolução ANTT nº 1.187, de 2005), ou se decorreu de uma praxe da Agência em "reprogramar" inexecuções contratuais sem adentrar no mérito das justificativas apresentadas para o cometimento de infração contratual ou regulamentar.

A fim de esclarecer as dúvidas levantadas pela Procuradoria, a SUROD emitiu o Despacho CIPRO 4193407, em que exarou o seguinte entendimento:

Após a detida análise das questões levantadas, esclarecemos que a divergência de posicionamento técnico entre os Pareceres Técnicos nº 044/2017/GEFOR/SUINF e nº 036/2017/GEFOR/SUINF, se deve ao fato de que, quando da emissão destes Pareceres, a área técnica desta SUROD tinha o entendimento de que as inexecuções financeiras deveriam ser enquadradas no art. 19 da Resolução ANTT nº 4.071/2013 e as inexecuções classificadas como atraso na execução do cronograma físico deveriam ser enquadradas no Contrato de Concessão, conforme o caso em tela.

Em seguida, por meio do Parecer n. 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, o órgão de assessoramento jurídico desta Agência manifestou-se no sentido de que as sanções administrativas previstas no Contrato de Concessão deveriam prevalecer sobre aquelas consignadas na regulamentação normativa, devendo, portanto, as inexecuções apontadas pela fiscalização serem adequadas aos tipos infracionais previstos no Contrato de Concessão.

Dessa forma, a partir desse entendimento da Procuradoria Federal junto à ANTT, o Parecer Técnico nº 036/2017/GEFOR/SUINF, que havia considerado que as infrações em análise deveriam ser considerados como infração única e enquadradas no art. 19, foi retificado pelo Parecer Técnico nº 248/2018/GEFIR/SUINF4(196169), que, em atenção ao entendimento da PF-ANTT, concluiu pelo reenquadramento das infrações do art. 19, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, para a multa moratória prevista no item 223 do Contrato de Concessão, devendo ser observado cada item de inexecução individualmente, de acordo com o cronograma físico-financeiro de obras e serviços obrigatórios estabelecidos no PER.

Dentro desse contexto, importante esclarecer que, o limite de 1000 (mil) URT's, previsto no contrato, não se aplica às multas moratórias, nos termos do Parecer n. 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (4193923).

Portanto, com essa retificação, eventual divergência de posicionamento técnico que pudesse existir foi sanada, uma vez que o procedimento de aplicação de multas referentes à inexecuções de obras foi uniformizado, estando os Pareceres Técnicos nº 044/2017 e nº 036/2017, retificados pelo parecer 248/2018, em plena convergência.

Em outro ponto, com relação à reprogramação do item 2.1.3.2, objeto do presente processo, esclarecemos que a recuperação das placas em concreto estava prevista para ser executada no ano de 2010, conforme disposto na Nota Técnica nº 025/2010/GEINV/SUINF4(197348) e aprovada pela Resolução nº 3.567/2010, de 25/08/2010, sendo planejado o montante financeiro de R\$ 180 mil.

Apesar disso, restou apurado que, no ano de 2010, do montante total, foram executados apenas o valor de R\$ 108.494,19 (cento e oito mil quatrocentos e noventa e quatro reais e dezenove centavos), restando como inexecução o valor de R\$72.329,46 (setenta e dois mil trezentos e vinte e nove reais e quarenta e seis centavos), valor esse que foi reprogramado para o ano de 2011, conforme consta na Nota Técnica nº 014/2011/GEINV/SUINF4(197349), aprovada pela Resolução nº 3.708/11, de 25/08/2011.

Nesse contexto, a Nota Técnica nº 015/2012/GEINV/SUINF4(197351) cita a conclusão do investimento relacionado ao valor financeiro de 2011, no montante de R\$ 72.329,46 (setenta e dois mil trezentos e vinte e nove reais e quarenta e seis centavos).

Por fim, e pelo exposto, esclarecemos que a reprogramação ocorreu em virtude de a concessionária não ter executado o total que estava previsto no ano acordado com a

Na sequência, os autos fora novamente remetidos à Procuradoria, que, conforme se observa no teor da Nota nº 00465/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SE4496375), entendeu esclarecidas as questões levantadas anteriormente, opinando, desta feita, pela juridicidade da proposta técnica apresentada, que consiste em manter a penalidade aplicada pela Decisão nº 145/2019/SUINF.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Passemos agora à análise das principais razões de recurso apresentadas pela reclamante em sua petição.

#### 3.1. Do direito à interposição de recurso para a Diretoria Colegiada

A previsão legal para a interposição do presente recurso encontra fundamento no item 233 do Contrato de Concessão PG 156/95, *in verbis*:

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

Conforme reconhecido pela Procuradoria Federal, o Recurso em apreço possui amparo nas Cláusulas do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento pela Diretoria da ANTT em caráter excepcional e definitivo.

#### 3.2. Sobre a atribuição do efeito suspensivo

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece que:

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Do mesmo modo, a Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, define que:

Art. 59. Os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade competente para o julgamento recursal poderá, de ofício ou a pedido, conceder efeito suspensivo ao recurso a partir da data de sua interposição.

Como bem iluminado pela Procuradoria Federal noutros casos da mesma natureza, tem-se observado que a área técnica tem proposto efeito suspensivo para todos os recursos destinados ao julgamento pela Diretoria da ANTT, sem discriminação e sob idêntico fundamento, mesmo quando a Recorrente não demonstra os requisitos do "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação", razão pela qual tem sido proposto pelo órgão jurídico a utilização apenas excepcional do efeito suspensivo.

Nestes termos, ainda que o Recurso fosse recebido sem o efeito suspensivo e este fosse reconhecido no mérito pela instância *ad quem*, a ANTT tem procedimentos internos para devolução do valor pago indevidamente, com as correções monetárias previstas em lei. Sendo assim, não seria este um caso de difícil ou incerta reparação.

Deste modo, acolhemos a sugestão da Procuradoria Federal, contida no Parecer nº 00390/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de "recebimento do recurso somente em seu efeito devolutivo, de forma a reconhecer a validade e a eficácia parcial da decisão administrativa que, em caráter constitutivo, aplica uma penalidade pecuniária".

3.3. Quanto ao mérito, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 500/2020 (SE785459), lastreia-se nos seguintes argumentos:

#### Da inexistência da infração:

Inicialmente, conforme já analisado pela Decisão nº 145/2019/SUINF, lembramos que a inclusão da obra Recuperação das Placas em Concreto entre os Kms 100 e 103+860 da Rodovia BR - 116/RJ (item 2.1.3.2) foi solicitada pela CRT no âmbito da 18ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio (TBP). Acatada a sugestão, a inclusão de referida obra foi aprovada por meio da Resolução ANTT nº 3567/2010 (1142972), que entrou em vigor em 03/09/2010.

Sendo assim, a concessionária foi integralmente remunerada pela inclusão da obra por ocasião da

revisão, de modo que por dedução lógica entendemos que a execução da obra deveria ter ocorrido em 2010.

Além do mais, não verificamos nos autos documento que comprove que a proposta de inclusão encaminhada pela concessionária e acatada pela área técnica da ANTT previu a execução parcial desta obra no ano de 2010.

Ademais, por meio do Parecer Técnico nº 044/2017/GEFIR/SUINF e Decisão 142852), a área técnica desta superintendência analisou o mérito deste argumento apresentado anteriormente em sede de Defesa.

Sendo assim, por não constituir fato novo, deve ser mantido o entendimento da área técnica por seus próprios fundamentos.

#### **Da desproporcionalidade da sanção**

Esclarecemos que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e gradação de valores 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.

Ademais, esclarecemos que na celebração do Contrato de Concessão Edital PG-156/95-00, a CRT estava ciente e de acordo com os valores das multas moratórias definidas no instrumento de outorga.

Contudo, 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 calendário, passando a atuar em mora a partir de 1º de janeiro 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.

No caso em epígrafe, a obra refere-se ao cronograma de investimentos de 2010, e deveria estar concluído até 31/12/2010, estando em mora a Concessionária a partir de 1º/01/2011 até 29/08/2011, data de publicação da Resolução ANTT nº 3708, de 25 de agosto de 2011, que aprovou a 19ª Revisão Ordinária do Contrato de Concessão administrado pela CRT, reprogramando o prazo para conclusão do investimento, totalizando assim **240** (duzentos e quarenta) dias de mora.

Sendo assim, conforme previsão contratual, será aplicada penalidade no patamar de 03 (três) URT's por dia de atraso para obras previstas no Quadro 9A (investimentos), devendo ser aplicada a **pena-base** no valor de **720** (setecentos e vinte) URT's.

#### **Dosimetria da pena**

A concessionária alega que a SUINF foi omissa no que se refere à dosimetria da pena.

Entretanto, esclarecemos que em sede de análise recursal, por meio da Decisão nº 145/2019/SUINF, foi realizado o procedimento de dosimetria da pena. Na ocasião foi aplicada multa no patamar de **504 (quinhentos e quatro) URT's**, atendendo-se, portanto, ao princípio da individualização da pena. (Artigo 78 - D da Lei nº 10.233/2001).

Dessa forma, não assiste razão à concessionária.

Por fim, verifica-se que a PF-ANTT, consoante registrado na Nota nº 00465/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, entendeu "pela juridicidade da proposta técnica apresentada, que consiste em manter a penalidade aplicada pela Decisão nº 145/2019/SUINF".

Do exposto, verifica-se que a Recorrente não apresentou qualquer fato ou elemento novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em questão, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do § 1º, do artigo 50, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas e jurídicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionária Rio Teresópolis S/A - CRT, no patamar de **504 (quinhentos e quatro) Unidades de Referência de Tarifa - URT**.

#### **4. DA PROPOSIÇÃO FINAL**

Com estas considerações, VOTO pelo conhecimento do Recurso Voluntário interposto pela Concessionária Rio Teresópolis S/A - CRT, sem efeito suspensivo, para, no mérito negar-lhe provimento, mantendo-se a a penalidade aplicada, no patamar de **504 (quinhentos e quatro) Unidades de Referência de Tarifa - URT**.

Brasília, 20 de novembro de 2020.

**MARCELO VINAUD PRADO**  
DIRETOR-GERAL, EM EXERCÍCIO



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO**, Diretor Geral em Exercício, em 02/12/2020, às 18:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 4571162 e o código CRC B4C4B246.

---

Referência: Processo nº 50500.024687/2014-10

SEI nº 4571162

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)