



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 33/2024

OBJETO: RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE - CONCESSIONÁRIA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA RIO - CONCON

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50501.326323/2018-95

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Cuidam-se os autos de Recurso Administrativo, interposto em 26/07/2022 (12485474), contra decisão da SUROD, na qual a concessionária foi condenada em 245,7 (duzentos e quarenta e cinco inteiros e sete décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's., em virtude de "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", conduta que configura o ilícito descrito no item 219 ao 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2. DOS FATOS

2.1. Depreende-se dos autos nº 50501.326323/2018-95, que a fiscalização da Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT, lavrou em desfavor da CONCESSIONÁRIA o Auto de Infração nº 15536/2018/GEFIR/SUINF, de 12/09/2018, em virtude de "atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2017", conduta que configurou o descumprimento dos itens 219 ao 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.2. Consoante regular notificação da lavratura do referido Auto de Infração, a Concessionária apresentou defesa prévia no dia 31/10/2018, a qual, após devida análise, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 734/2020/COINFRJ/SUROD, de 23/04/2021 (4262307), aplicando-se penalidade de multa.

2.3. Ato seguinte, irrisignada com a decisão, interpôs recurso administrativo endereçado à Superintendência na data de 06/05/2021, o qual, após devido processamento, foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 262/2022/CIPRO/SUROD de 29/04/2022 (11011062), a qual manteve a aplicação da sanção.

2.4. Eis que, valendo-se da disposição contratual, a CONCESSIONÁRIA exerceu direito de recurso à Diretoria (12485474), insurgindo-se dessa vez contra a decisão da superintendência.

2.5. O precitado Recurso foi analisado tecnicamente pela NOTA TÉCNICA – ANTT nº 8502 (20490982), endereçada pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 632/2023 (SEI 20536945), o qual propôs o conhecimento do apelo, a não concessão de efeito suspensivo pleiteado e, no mérito, o indeferimento do recurso interposto pela Concessionária.

2.6. Por fim, os autos aportaram nesta Diretoria no dia 02/05/2024, conforme Certidão de Distribuição REDIR – SEGER (SEI 23253564).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. DO CONHECIMENTO DO RECURSO

3.1.1. 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 contratos de concessão atualmente é disciplinado pela Resolução nº 5.083/2016.

3.1.2. Portanto, prevê o art. 61 da referida resolução, as hipóteses em que o recurso não deve ser conhecido. Inicialmente, portanto, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de *não conhecimento*, o que ocorre quando 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.

3.1.3. Inicialmente, quanto à tempestividade do recurso, aduz-se que a CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 14/07/2022 (12190595). Assim, verifica-se que o prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução nº 5.083/2016 da ANTT e a cláusula 233 do Contrato de Concessão. Desse modo, tendo sido o recurso interposto em 26/07/2022 (12485474), denota-se que é tempestivo.

3.1.4. Entrementes, quanto ao cabimento, geralmente, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016. Contudo, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada neste caso, tendo em conta a disposição contida na Cláusula 233 do Contrato de Concessão (Cf. SEI 15175915), segundo a qual "*Em qualquer caso, é garantida a instância administrativa final, pela Diretoria da ANTT, em caráter definitivo*".

3.1.5. Quanto à legitimidade da parte, o recurso foi apresentado por advogado legalmente constituído procurador com poderes de representação outorgados pelo Diretor Presidente e pelo Diretor Financeiro Administrativo, ambos eleitos para tanto em reunião do respectivo conselho de administração (12485474).

3.1.6. Dessa forma, encontram-se presentes os requisitos para o conhecimento do recurso, quais sejam: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento do recurso, legitimidade do representante e cabimento do recurso, consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.

3.2. DO MÉRITO

3.2.1. Compulsando os autos, verifica-se que o Recurso Voluntário interposto pela Concessionária, baseia-se, em síntese, nos seguintes argumentos:

- (i) Necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs;
- (ii) Inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela CONCON;
- (iii) Inexigibilidade de conduta diversa em virtude da crise econômica que assolou o Brasil;
- (iv) Inexigibilidade de conduta diversa em virtude da inexistência de autorização para o início das obras;
- (v) Desproporcionalidade da multa aplicada à concessionária;
- (vi) Necessidade revisão da dosimetria de multa;

3.2.2. Desse modo, em sede da NOTA TÉCNICA SEI Nº 8502/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (20490982) foram enfrentados todos os argumentos acima trazidos, no sentido de negar provimento ao recurso. Assim, a seguir, de modo específico, passa-se a demonstrar que nenhum dos argumentos apresentados pela concessionária é pertinente ao caso em tela.

3.2.3. A recorrente afirma que caso a ANTT decida por sancioná-la, argumenta contra os procedimentos administrativos adotados pela SUROD pleiteando a unificação de todos os processos que se referem à inexecuções de obras previstas para o ano de 2017.

3.2.4. Nesse contexto, a administrada, citando o princípio da legalidade, defende que "não há qualquer previsão contratual ou regulamentar que aparece a aplicação de múltiplas sanções da forma como foi realizada" e que "não há, em nenhum instrumento legal da Concessão, amparo para aplicação de sanção por suposta inexecução contratual de maneira individualizada."

3.2.5. Com efeito, a concessionária afirma que as infrações em tela atendem os três critérios determinantes, previstos no Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF, para ensejar a aplicação do princípio da continuidade delitiva, quais sejam "(i) o critério *material*, eis que todas as supostas inexecuções atribuídas à Concessionária dizem respeito ao cometimento de infração não só de mesma natureza, como de mesma tipificação (Item 223 do Contrato de Concessão); (ii) o critério *temporal*, já que todas as irregularidades foram apuradas no mesmo contexto temporal, qual seja, por ocasião da emissão da Nota Técnica nº 56/2009/GEINV/SUINF, datado de 03 de julho de 2009; e (iii) o critério *espacial*, uma vez que foram identificadas pela fiscalização da Agência no mesmo trecho rodoviário concedido (Concessão da CONCERT)".

3.2.6. Contudo, embora admita-se que tratam de autuações com referência temporal semelhantes (ano de 2020), as obras de natureza semelhantes estão abrangidas no mesmo item do PER, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva. Para as demais por constituírem obras distintas quanto a localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária, 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 conforme alegação da concessionária.

3.2.7. Da mesma forma, perde sentido a argumentação quanto a "*limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URTs*", visto que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Considerando que cada processo trata de uma infração individualizada em um procedimento específico e que, segundo o próprio Auto de Infração, não atinge o limite citado, não se verifica respaldo ao argumento da concessionária.

3.2.8. Adicionalmente, é válido destacar que a "apurção conjunta das inexecuções contratuais" e a "*limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URTs*" também não encontra amparo no contrato de concessão, ao contrário, lá surge de forma clara que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução de obras (...) importarão na aplicação das multas moratórias". A referência a multa não aparece no singular, mas no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, visto que as obras tem processos e cronogramas específicos e independentes

3.2.9. Quanto à alegação de inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 15536/2018/GEFIR/SUINF (fls. 23), ocorreu em decorrência de "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", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 e, ainda, que esta matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio da concessão administrada pela CONCERT, conforme se verifica nos itens 250/267 da Nota Técnica nº 023/2017/GEINV/SUINF, tendo a área técnica entendido que a execução de obras expressamente previstas no item 2.6 (Estruturas de Contenção) não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual e por todo o exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto."

3.2.10. Quanto à questão levantada a respeito da suposta inexigibilidade de conduta diversa em virtude da crise econômica que assolou o Brasil, nota-se que as alegações de prejuízos nas execuções dos serviços em decorrência de crise econômica nacional foram utilizadas como escudo argumentativo, porquanto sequer foram apresentados elementos fáticos capazes de comprovar as alegações, a ensejar uma caracterização de força maior. É o caso concreto que delimita a existência ou não de fatores imprevisíveis a ensejar uma mutação/revisão das constatações técnicas, inobstante tais riscos estejam ao encargo da Concessionária, conforme disposições contratuais.

3.2.11. No que tange à argumentação de inexigibilidade de conduta diversa em virtude de inexistência de autorização para o início das obras, cumpre esclarecer que a execução da referida obra estava prevista no PER para ser realizada no ano de 2015 (Redação dada pela 22ª Revisão Ordinária e 9ª Revisão Extraordinária, aprovadas pela Resolução nº 4.805/2015, de 19/08/2015) e somente em 11 de maio de 2016, por meio da carta ENG-CA-0263/16, a concessionária enviou o Projeto Executivo do Acesso ao CEASA/MG.

3.2.12. Outra informação relevante é que através do Ofício nº 387/2017/GEPRO/SUINF, de 14 de março de 2017, foi informada pela Agência a Não Objeção do projeto Executivo, estando a concessionária apta a executar a obra ainda no ano de 2017.

3.2.13. No que tange a alegação que o projeto não foi aprovado por questões de "relevante complexidade técnica e operacional", caberia a CONCERT a apresentação do projeto de forma antecipada permitindo-se que eventuais questionamentos da Agência pudessem ser respondidos de forma oportuna e a permitir a execução da obra conforme o cronograma do PER.

3.2.14. Diante dos argumentos acima expostos, não há como respaldar a afirmativa de se tratar de "evidente hipótese de inexigibilidade de conduta diversa" o que "constitui causa excludente da culpabilidade da Concessionária" visto que caberia a ela, a apresentação de forma oportuna e adequada dos projetos relativos a esta obrigação prevista no PER no devido prazo.

3.2.15. A concessionária se insurge ainda contra o valor supostamente desproporcional da penalidade aplicada, sob alegação de que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

3.2.16. Esclarecemos que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e o espectro de valores previstos 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.

3.2.17. Ademais, a própria Lei de Criação da Autarquia, em seu art. 78-F, §1º, que determina a consideração do princípio da proporcionalidade, mensurado entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, como pressuposto para aplicação de penalidades pecuniárias.

3.2.18. Conjugando-se a obrigação contratual assumida pelo Poder Concedente com o dever legal da ANTT em regulamentar o valor das penalidades, chegou-se à redação da Resolução ANTT nº 2.665, de 2008, sucedida pela Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e quantum punitivo para fins de aplicação das penalidades de advertência ou multa.

3.2.19. A classificação em Grupos objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles, correspondendo àqueles mais graves valores maiores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção, de modo que no processo em epígrafe foi observado o princípio da proporcionalidade na aplicação da penalidade.

3.2.20. Ao final, quanto à alegação de necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, denota-se que a Superintendência realizou consulta à Procuradoria Federal analisando a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam da dosimetria, que entendeu por meio do Parecer n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/01/2019, que as normas se revestem de caráter material, devendo ser aplicadas os dispositivos legais vigentes ao tempo da infração, nestes termos:

"Muito embora a Resolução nº 5.083/2016 tenha se prestado a disciplinar os trâmites para apuração de infrações e aplicação de penalidades e tenha, em grande parte de seus dispositivos, tratado de normas tipicamente procedimentais, os artigos que elencaram as causas tidas como circunstâncias agravantes e atenuantes são de natureza material, porque conferem ao autuado direito de ter sua pena individualizada; é o momento no qual há o amoldamento da sanção ao culpado, a sua particularização, segundo a valoração das condições e circunstância próprias em que se deu o cometimento da infração.

(...)

E na condição de norma de direito material, não terá aplicação imediata nos procedimentos apuratórios, diversamente das normas processuais. Ou seja, a nova disciplina de circunstâncias atenuantes e agravantes só deve ser considerada na aplicação de penalidades decorrentes de infrações cometidas **quando já em vigor a Resolução nº 5.083/2016**" (grifo nosso).

3.2.21. Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Salientando que, diferentemente da novel resolução, o referido normativo prevê como agravante a existência de reincidência genérica e específica, a saber:

Art. 94. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D).

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

(...)

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

3.2.22. As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 54/2020/AREAL/URRJ de 31/03/2020 (3111838), não havendo razões para modificação dos valores.

3.2.23. Sendo assim, entendemos que no processo foi observado o princípio da individualização da pena.

3.2.24. 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 artigo 50, inciso V, § 1º, 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 Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio - CONCER, no patamar de **245,7 (duzentos e quarenta e cinco inteiros e sete décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's**.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso interposto pela CONCESSIONÁRIA Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio – CONCER, sem efeito suspensivo, para, no mérito, manter a penalidade a ela aplicada, aplicando-se a penalidade no patamar de **245,7 (duzentos e quarenta e cinco inteiros e sete décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's**, por violação aos itens 219 ao 223 do Contrato de Concessão.

Brasília, 13 de junho de 2024.

GUILHERME THEO SAMPAIO
(assinado eletronicamente)
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 13/06/2024, às 17:25, 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 **23864439** e o código CRC **7A2C79E2**.