



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 52/2024**OBJETO:** Recurso Administrativo interposto em face da Decisão nº 825/2022/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50500.187547/2013-71**INTERESSADO:** CONCON – COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela CONCON (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio) em face da Decisão nº 825/2022/CIPRO/SUROD (13177895), **que manteve a aplicação da penalidade de multa de 793,26 (setecentos e noventa e três inteiros e vinte e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs.**

2. DOS FATOS

2.1. A fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu, em 21/11/2013, Notificação de Infração nº 1709/2013/GEFOR/SUINF (fl.02, 0932064) contra a Concessionária, diante das inexecuções no cronograma de 2011, Item 2.6 Estruturas de Contenção – Km 38,8, conduta que configura o ilícito descrito no item 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.2. A recorrente apresentou, em 27/02/2014 (1442855), defesa prévia que foi julgada improcedente, conforme Decisão nº 127/2017/GEFOR/SUINF, de 13/02/2017 (1442855), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Irresignada com essa decisão, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo, o qual foi negado provimento, conforme Decisão nº 825/2022/CIPRO/SUROD em 12/09/2022 (13177895) e Ofício nº 26752/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT em 12/09/2022 (13177998), mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a Concessionária exerceu o seu direito de interposição de Recurso à Diretoria desta ANTT (13641295). Nas razões recursais, a recorrente sustenta que *“os supostos atrasos injustificados na execução do cronograma de obras relativo ao ano de 2011 deveriam ser apurados em um processo administrativo, tendo em vista a aplicação da teoria da continuidade delitiva, com limitação de multa aplicável ao valor de 1.000 URTs.”*

2.5. Em seguida, a recorrente aduz 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.”*

2.6. Ao final, a concessionária aponta a necessidade de afastar a agravante e reconhecer a atenuante no mínimo de 10% (dez por cento), tendo em vista que *“envidou todos seus esforços para manter a prestação do serviço público para o qual foi contratada e operar a Rodovia com os padrões de qualidade e de segurança exigidos”.*

2.7. O Recurso foi analisado tecnicamente pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 3200/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23000636) e pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 226/2024 (23017435).

2.8. É, em síntese, o relatório.

3. DA ADMISSIBILIDADE

3.1. Inicialmente, cabe esclarecer que, embora os processos administrativos simplificados encerrem sua tramitação com a decisão do Superintendente, consoante se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada, tendo em vista a disposição contida na Cláusula 233 do Contrato de Concessão.

3.2. Diante disso, verifica-se que a recorrente foi notificada da Decisão de segundo grau na data de 12/09/2022, conforme Certidão de Intimação Cumprida, e o presente recurso foi interposto em 30/09/2022 (13641297). Dessa forma, tendo em vista que o prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 e Cláusula 233 do Contrato de Concessão, o presente recurso é, portanto, **tempestivo**, de modo que o presente recurso deve ser **conhecido**.

4. DA ANÁLISE PROCESSUAL

4.1. Cuida-se de Recurso Administrativo no qual a Concessionária sustenta, em breve síntese, (i) a necessidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT; (ii) a desproporcionalidade da multa; e (iii) a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

4.2. No que tange à alegação de que deveriam ser apurados em um processo administrativo as inexecuções financeiras, com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs, a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3200/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23000636) concluiu, *in verbis*:

Sobre o argumento apresentado pela requerente a cerca da apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs, esclarecemos que o ordenamento jurídico (Lei nº 9.784/99) permite a utilização de pareceres e informações produzidos anteriormente nos autos do processo, a saber:

“(…)

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(…)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas**, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (grifo nosso)

Assim, em conformidade com o permissivo legal, a Administração Pública pode utilizar o instituto jurídico da fundamentação remissiva ou motivação "per relationem" quando ocorrer semelhança entre os argumentos apresentados pela Concessionária nas várias instâncias, sendo exatamente o que ocorreu no caso em tela, tendo em vista que na Decisão nº 825/2022/CIPRO/SUOD (id.13177895) a área técnica já havia enfrentado tais argumentos apresentados em sede de Recurso.

Sendo assim, deve ser mantido o entendimento da área técnica pelos próprios fundamentos.

4.3. Além disso, observa-se que a Decisão atacada nº 825/2022/CIPRO/SUOD (13177895) baseou-se no entendimento da necessidade de unificação das inexecuções em grupos de obras, consoante previsão adotada no próprio PER e utilizada nos Pareceres Técnicos nº 75/2012/GEINV/SUINF (SEI nº 1442488) e 148/2013/GEFOR/SUINF (SEI nº 1212898), *in verbis*:

Quando à menção de ofensa ao princípio da continuidade delitiva, esta Agência tem manifestado o entendimento da unificação das inexecuções em grupos de obras conforme previsão adotada no próprio PER e utilizada nos Pareceres Técnicos nº 75/2012/GEINV/SUINF (SEI nº 1442488) e 148/2013/GEFOR/SUINF (SEI nº 1212898). Assim, ficam ultrapassados os argumentos da concessionária, visto que o entendimento citado por ela não encontra mais respaldo nas Decisões da ANTT.

Ainda que as inexecuções de obras previstas para o ano de 2011, 16º ano do contrato de concessão, pudessem formar um único processo sancionatório, a abordagem dada na cláusula 223 do contrato de concessão que remete aos quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa conduz à individualização do processo conforme a tipificação ali estabelecida. As obras decorrentes de investimentos previstos no contrato de concessão têm processos distintos para a análise e orçamentação do projeto, bem como, distintas também são as localizações e contextos em que devem ser executadas, o que descaracteriza o entendimento de continuidade delitiva, visto que se trata de intervenções distintas cuja execução é feita de forma individualizada.

4.4. Dessa forma deve ser afastada a tese sustentada pela recorrente, pelos fundamentos acima expostos.

4.5. Já no que tange às alegações de desproporcionalidade da multa e da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, NOTA TÉCNICA SEI Nº 3200/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (23000636) afastou os argumentos apresentados pela recorrente pelos seguintes fundamentos:

Da desproporcionalidade da multa

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

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.

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.

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.

A classificação em Grupos objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles, correspondendo àquelas 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.

Da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

As condições de agravamento ou abrandamento das penalidades foram analisadas pelo Parecer nº 86/2021/GEFIR/SUOD/DIR de 18/06/2021 (id.6907229), e entendendo, após detida análise, que a dosimetria realizada está adequada à realidade, veja-se:

PARECER Nº 86/2021/GEFIR/SUOD/DIR

(...)

VALOR DA MULTA

6. Conforme Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1280372), concluiu-se que para as obras não finalizadas, conforme previsão contratual, será aplicada penalidade no patamar de 03 (três) ou 04 (quatro) URTs, por dia de atraso no cumprimento do cronograma de investimentos de obras aprovado para o ano de 2011, devendo ser aplicada a pena-base no valor de 678 (seiscentos e setenta e oito) ou 904 (novecentos e quatro) URTs para cada obra/item em que houve descumprimento do cronograma de obras, constante do presente processo, para os quais não foram acatadas as alegações apresentadas pela Concessionária em sede de defesa.

DOSIMETRIA DA PENALIDADE - RETIFICAÇÃO

7. A dosimetria da penalidade foi apresentada por esta GEFIR por meio do Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1280372), o qual concluiu pela aplicação do atenuante de 10%.

8. Observa-se que para o caso em tela, as inexecuções apuradas para os itens 2.4, 2.5, 2.6, 6.1 e 6.15 tratam-se de continuidades delitivas, portanto também deve-se aplicar o agravante referente à infrações adicionais.

9. 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.

II - Agravante de 5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização.

10. Diante do exposto, retificamos o QUADRO 01 apresentado no Parecer nº 532/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1280372), levando em consideração anova dosimetria realizada e considerando o último valor da Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 11,60, e em conformidade com o Contrato de Concessão EditalPG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

11. Assim, as multas deverão ser aplicadas conforme quadro abaixo, considerando os processos que estão atribuídos à GEFIR.

Item 2.6 - Estruturas de Contenção:

PAS	NI (GEFOR/SUINF)	ITEM	DESCRIÇÃO	SANÇÃO	VALOR DA SANÇÃO (URT)	AGRAVANTE	ATENUANTE	VALOR DA SANÇÃO (URT) - APÓS DOSIMETRIA	VALOR DA MULTA
50500.187547/2013-71	1709/2013	Item 2.6	ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO - KM	3 URT's/dia	678	30%	10%	793,26	R\$ 920.181,60
50500.187549/2013-60	1710/2013		ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO - KM						

PAS	NI (GEFOR/SUINF)	ITEM	DESCRIÇÃO	SANÇÃO	VALOR DA SANÇÃO (URT)	AGRAVANTE	ATENUANTE	VALOR DA SANÇÃO (URT) - APÓS DOSIMETRIA	VALOR DA MULTA
50500.187551/2013-39	1678/2013		39,4 ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO - KM						
50500.187553/2013-28	1712/2013		39,7 ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO - KM						
50500.187556/2013-61	1713/2013		39,8 ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO - KM						
50500.187620/2013-12	1739/2013		41,3 ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO - KM						
50500.187558/2013-51	1714/2013		42,0 ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO - KM						
			809,3						
	(...)								

Por isso, não havendo razões para a modificação da dosimetria realizada, mantenho-a no valor já fixado.

4.6. Dessa forma, percebe-se que não há nenhum fato novo capaz de afastar as razões lançadas na decisão recorrida, tendo em vista 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.

4.7. Por fim, quanto à alegação de necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes presentes no caso, cumpre destacar que a recorrente, ao aderir à relação jurídico-administrativa entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

4.8. Diante do exposto e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso VIII, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, 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 9.784/99, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas acostadas aos autos, conforme Parecer Técnico nº 148/2013/GEFOR/SUINF de 21/11/201 (1442850), e pela Decisão nº 825/2022/CIPRO/SUOD em 12/09/2022 (13177895), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionária no patamar de **793,26 (setecentos e noventa e três inteiros e vinte e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT**.

4.9.

4.10. VALOR DA MULTA E DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.11. A dosimetria foi analisada no Parecer nº 86/2021/GEFIR/SUOD/DIR de 18/06/2021 (6907229), reproduzido no tópico acima, no qual foi aplicada multa no montante de **793,26 (setecentos e noventa e três inteiros e vinte e seis centésimos) URTs**. Considerando que o fator multiplicador da URT para a Concessionária CONKER é 100, logo, o valor da tarifa básica, conforme tabela atualizada, é de R\$14,50 (quatorze reais e cinquenta centavos), de modo que o resultado é: **793,26 x 100 x 14,50 = R\$ 1.150.227,00** (um milhão, cento e cinquenta mil e duzentos e vinte sete reais).

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Com estas considerações, **VOTO** por conhecer do recurso administrativo, mas, no mérito, negar-lhe provimento para manter a penalidade de multa no patamar de **793,26 (setecentos e noventa e três inteiros e vinte e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT**.

Brasília, 8 de agosto de 2024.

GUILHERME THEO SAMPAIO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO, Diretor**, em 08/08/2024, às 08:40, 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 **24983969** e o código CRC **7C4305C1**.