



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 35/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONGER EM FACE DA DECISÃO Nº 495/2022/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50500.359537/2019-39**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**À VOTAÇÃO – PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, SEU INDEFERIMENTO.****EMENTA**

PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO VOLUNTÁRIO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA RIO - JUIZ DE FORA S.A - CONGER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL, EM VIRTUDE DE INEXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS OBRIGATORIOS NO 19º ANO DE CONCESSÃO. AUSÊNCIA DE NOVOS FATOS E ARGUMENTOS APTOS A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO, A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário à Diretoria Colegiada interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONGER, em face da Decisão nº 495/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 12070139), decorrente do Auto de Infração nº 297/2019/GEFIR/SUINF, em virtude de "inexecução de obras e serviços obrigatórios no 19º ano de concessão", conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos itens 219 a 223, do Contrato de Concessão, mais especificamente em seu subitem 2.4 - Recuperação das Obras de Arte Especiais (2.4.1 - Viaduto REDUC - km 114; 2.4.2 - Viaduto sobre a pista B - km 89,15; e 2.4.4 - Viadutos de Acesso a Caxias - km 123,5).

2. DOS FATOS

2.1. Em 31/07/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) emitiu em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONGER o Auto de Infração nº 297/2019/ (SEI nº 0909384)

2.2. Em sua defesa prévia, a atuada apresentou o documento (SEI nº 1239850), de 30/08/2019, julgada improcedente por meio da Decisão nº 680 /2020/COINFRJ/SUROD, de 17/05/2021 (SEI nº 4174321), aplicando-se a penalidade de multa.

2.3. Por meio de documento dos seus representantes legais em 27/05/2021 apresentaram RECURSO ADMINISTRATIVO (SEI nº 6597853) contra a Decisão nº 680/2020/COINFRJ/SUROD (SEI nº 4174321), julgada improcedente por meio da Decisão nº 495/2022/CIPRO/SUROD de 01/07/2022 (SEI nº 12070139), razão pela qual foi mantida a aplicação da penalidade de multa no valor de 189 (cento e oitenta e nove) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a atuada exerceu direito de Recurso Voluntário à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais de 05/08/2022 (SEI nº 12623661), que foi analisado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) por meio da Nota Técnica nº 2439/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22441327), de 13/05/2024, por meio da qual sugere o indeferimento do recurso, alegando que a Recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento.

2.5. Em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa nº 12/2022, a SUROD emitiu o Relatório à Diretoria nº 162/2023 (SEI nº 22450136), do mesmo dia 13/05/2024, por meio do qual corrobora com a análise contida na Nota Técnica supracitada e propõe à Diretoria Colegiada que seja conhecida a manifestação da Concessionária e, no mérito, negado seu provimento, nos termos da Minuta de Deliberação CIPRO (SEI nº 22450207).

2.6. Na data de 15/05/2024, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 23369522), a SUROD remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno e, por isso, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 23513346), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 20/05/2024 (SEI nº 23564387, ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.7. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Inicialmente, torna-se pertinente salientar que a Concessionária se limitou a discutir aspectos externos, sem contudo, trazer argumentos que, de fato, fossem plausíveis e balizadores de uma eventual reforma da Decisão de 2ª Instância.

No que diz respeito à alegação de *necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras*, cabe ressaltar que esta Agência Reguladora já se manifestou, tanto nos presentes autos, quanto em diversos outros processos administrativos sancionadores, no sentido de que as obras de natureza semelhantes estão abrangidas no mesmo item do PER, e, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva. Para as demais, por constituírem obras distintas quanto à 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, tendo em vista que não encontram-se configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva conforme alegação da concessionária.

Quanto ao argumento de *limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs*, não há razões para o seu acatamento, uma vez que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Assim, 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 há respaldo no argumento da concessionária. Como corolário, cabe salientar que a referida limitação de valor não está atrelada às multas moratórias, que é o que se apresenta como penalidade a ser imposta em sintonia com a cláusula 223 do Contrato de Concessão, conforme entendimento já sedimentado pela Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, no âmbito do Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

De outro tanto, é válido destacar que a "apuração 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, haja vista que este dispõe, de forma clara, que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físicos de execução de obras importarão na aplicação das multas moratórias". A referência à multa não aparece no singular, mas sim no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, pois as obras possuem processos e cronogramas específicos e independentes.

Por conseguinte, no que se refere ao argumento de *desproporcionalidade da multa aplicada*, cabe salientar, inicialmente, que os valores de multa são definidos em função de diversos fatores, tanto normativos quanto contratuais. Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, a qual estabelece como valor de referência a Unidade de Referência de Tarifa – URT calculada a partir da Tarifa Básica de Pedágio – TBP estabelecida para cada outorga, multiplicada por fator determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

Esclarecemos, portanto, 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.

Deste modo, a classificação em Grupos de Multas 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, restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.

No que tange à alegação de necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, na medida em que, 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.

De outro tanto, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, na fixação do valor da multa, a autoridade responsável pelo julgamento deverá levar em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida, dentre outras circunstâncias. No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, *in verbis*:

Art. 67. 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, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso). §2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.

Neste diapasão, cabe salientar que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pelo Parecer nº 10/2019 (1789224) e corroboradas pela Decisão nº 680/2020 (4174321), bem como pela Decisão nº 495/2022 (12070139), não havendo razões para a modificação dos valores.

Sendo assim, no processo administrativo sob análise foi devidamente observado o princípio da individualização da pena.

3.1. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no recurso da concessionária que modificassem o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 495/2022/CIPRO/SUROD, de 01/07/2022 (SEI nº 12070139), seja mantida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A. - CONCCER e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI nº 23670610).

Brasília, 27 de junho de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 27/06/2024, às 09:23, 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 **23668739** e o código CRC **78C7AFB0**.