



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO: VOTO A DIRETORIA****NÚMERO: 59/2024****OBJETO: RECURSO VOLUNTÁRIO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCER CONTRA A DECISÃO Nº 452/2022/CIPRO/SUROD****ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)****PROCESSO (S): 50500.120548/2013-35****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 - CONCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL, EM VIRTUDE DE INEXEÇÕES DE OBRAS REFERENTES AO ANO DE 2010, ESPECIFICAMENTE QUANTO ENTREGA DE DOCUMENTOS RELATIVOS AO PROJETO DA NOVA SUBIDA DA TERRA. 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 - CONCER, em face da Decisão nº 452/2022/CIPRO/SUROD, decorrente da Notificação de Infração nº 1184/2013/GEFOR/SUINF (SEI nº 1097751 - fl. 22) por inexecução contratual referente ao ano de 2010 - ou 15º ano de Concessão -, item "6.5 Nova Subida da Serra - Projeto Básico + EIA/RIMA + Projeto Executivo.", conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 19 da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2. DOS FATOS

2.1. Em 07/06/2013, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada a Notificação de Infração nº 1184/2013/GEFOR/SUINF (SEI nº 1097751 - fl. 22), por inexecução contratual referente ao ano de 2010 - ou 15º ano de Concessão -, item "6.5 Nova Subida da Serra - Projeto Básico + EIA/RIMA + Projeto Executivo.", conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 19 da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2.2. Em sua defesa prévia, a autuada apresentou o documento (SEI nº 1097751 - fls. 27/28), de 25/02/2014, julgada improcedente por meio da Decisão nº 080/2016/GEFOR/SUINF (SEI nº 1097751 - fl. 61), aplicando-se a penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 30/06/2021, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, RECURSO ADMINISTRATIVO (SEI nº 7081298) contra a Decisão nº 080/2016/GEFOR/SUINF, julgada improcedente pela SUROD por meio da Decisão nº 452/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 12040296), razão pela qual foi mantida a sanção anteriormente aplicada.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso Voluntário à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais recebido em 05/08/2022 (SEI nº 12623735), que foi analisado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) por meio da Nota Técnica nº 2597/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22486986), de 18/06/2024, 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 166/2024 (SEI nº 22487025), do mesmo dia 18/06/2024, 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 22487025).

2.6. Em ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 23748111) do mesmo dia 18/06/2024, 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 24107348), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado em 19/06/2024 (SEI nº 24127041), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

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

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Inicialmente, faço referência 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, no que diz respeito às análises acerca da admissibilidade e do conhecimento do recurso:

- [...]
- Art. 57. Da decisão cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.
- [...]
- 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.
- [...]
- Art. 61. O recurso não será conhecido quando interposto:
- I - fora do prazo;
- II - perante órgão ou autoridade incompetente;
- III - por quem não tenha legitimidade para tanto; ou
- IV - contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.
- [...]
- Art. 84. Apresentada ou não a defesa, o Gerente responsável pelo processo decidirá, motivadamente, aplicando penalidade ou determinando o arquivamento do processo.
- [...]
- Art. 85. Da decisão de que trata o art. 84 cabe recurso ao Superintendente no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados da data da ciência pelo infrator.

§1º O recurso será julgado e a decisão final, qualquer que seja o resultado, será comunicada à parte.
[...]

3.2. Importa destacar, também, o disposto na cláusula 233 do Contrato de Concessão firmado entre a União e a COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO - CONCER:

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

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a CONCER recebeu acesso ao processo em 27/07/2022, conforme o Despacho CIPRO deste dia (SEI nº 12431827), e o recurso voluntário, por ela apresentado, foi protocolado nesta ANTT no dia 05/08/2022 (SEI nº 12623735), portanto, conforme os regramentos supracitados, de forma tempestiva.

3.4. Quanto ao cabimento, de acordo com o art. 85 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, via de regra, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente. Contudo, conforme cláusula contratual supracitada, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido à Diretoria Colegiada, como no caso em tela.

3.5. No que tange à análise de mérito, a SUROD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso Voluntário da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 2597/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22486986), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

(a) Suposta ocorrência da prescrição intercorrente

A Concessionária se defende argumentando que: "(...) o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF, de 1º de dezembro de 2016, não interrompeu o lapso prescricional, na medida em que não importou a apuração do fato, mas apenas e tão somente a realização da dosimetria da penalidade de multa que havia sido aplicada.", que esse despacho: "(...) importou apenas e tão somente em solicitação para que os autos fossem restituídos à instância inferior para que fosse realizada a dosimetria da multa, que efetivamente foi apresentada pelo Parecer nº 58/2019/GEFOR/SUINF/DIR, de 17 de setembro de 2019.", que: "(...) não é todo e qualquer ato que impulsiona o feito, retirando-o da inércia, que tem o condão de interromper o lapso prescricional. Apenas os atos que importem nas hipóteses do artigo 70, §3º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016 interrompem a prescrição." e que: "(...) considerando que após a interposição de recurso pela CONCER, em **23 de junho de 2016**, contra a Decisão nº 080/2016/GEFOR/SUINF, o processo permaneceu por mais de 3 (três) anos paralisado, aguardando uma nova Decisão, até que, em **09 de outubro de 2019**, essa Agência determinou que o caso fosse adequado ao entendimento do Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, conclui-se que constata-se no presente caso a ocorrência da prescrição intercorrente, prevista pelo artigo 70, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016" (grifos nossos).

Ocorre que, como já apresentado na Decisão nº 452/2022/CIPRO/SUROD (SEI 12040296), o Despacho SEI nº 645/2016/CIPRO/SUINF (Processo SEI nº 1096809, fl. 113), importou em um ato de interrupção da prescrição, que foi a realização da dosimetria na 1ª instância e o prazo prescricional interrompeu nessa data. Além disso, o art. 70, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/16, tem o seguinte texto:

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos, **pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação." (grifo nosso)

Como houve o Despacho SEI nº 645/2016/CIPRO/SUINF, está refutado o argumento.

(b) Suposta necessidade de aglutinação da NI em referência com todas as demais NIs lavradas em virtude do atraso injustificado na execução do cronograma de obras relativo ao ano de 2010

A Concessionária se defende argumentando que: "(...) os supostos atrasos injustificados na execução do cronograma de obras relativo ao ano de 2010 deveriam ser apurados em um processo administrativo, tendo em vista a aplicação da teoria da continuidade delitiva, com limitação da multa aplicável ao valor de 1.000 URTs.", que: "(...) o item 237 do Contrato de Concessão é perfeitamente cabível ao caso, eis que se trata da aplicação repetida de um único tipo infracional, previsto pelo item 219 do Contrato de Concessão, para distintas NIs, que se diferenciam tão somente pela especificação da obra ou serviço supostamente em mora.", que: "(...) por meio do Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF, que constitui o Anexo II ao Manual de Fiscalização da ANTT, essa Agência previu os 3 (três) critérios determinantes para ensejar a aplicação do instituto da 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) e ainda; (iii) duas ou mais infrações serem praticadas em condições de lugar semelhantes (critério espacial). No caso em tela, estão presentes os 3 (três) critérios para aplicação do instituto da continuidade delitiva, uma vez que todas as inexecuções atribuídas à CONCER (i) dizem respeito ao cometimento de infração não só de mesma natureza, como também de mesma tipificação, (ii) foram apuradas no mesmo contexto fático e, ainda, (iii) foram identificadas no mesmo trecho rodoviário concedido. Assim, o desmembramento das inexecuções financeiras apontadas para o ano de 2010 em processos individualizados e, portanto, passíveis de sanções individualizadas, acaba por violar a continuidade delitiva (...)." Também alega que: "(...) está a ANTT obrigada a reunir, sob um único processo administrativo simplificado, todas as NIs lavradas em razão de atrasos injustificados relativos ao cronograma de obras de 2010, 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.".

Os textos dos artigos 219 a 223, 225, 236 e 237 do Contrato são os seguintes:

Contrato de Concessão

[...]

219. O atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA a sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso.

220. A multa aludida no item anterior não impede que o DNER rescinda, unilateralmente, este CONTRATO, observados os procedimentos administrativos nele previstos, ou proceda a aplicação de outras sanções aqui previstas.

221. As multas moratórias, aplicadas após regular processo administrativo, serão calculadas e recolhidas de acordo com as disposições e cláusulas deste CONTRATO.

222. Para os fins de aplicação das muitas previstas neste CONTRATO fica criada a URT - Unidade de Referência de Tarifa, com valor correspondente a 100 (cem) vezes o valor da TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO vigente na data de recolhimento da multa moratória.

223. Os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução das obras e serviços vinculados a concessão, conforme especificado nos Quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa, bem assim nos cronogramas físicos que forem ajustados pelas partes no decorrer da execução deste CONTRATO, inclusive os pertinentes a refazimento de obras ou serviços deficientemente executados, importarão na aplicação das multas moratórias no valor de 3 (três) URT's para os investimentos (Quadro 9A) e 4 (quatro) URT's para operação da RODOVIA e assistência ao usuário (Quadro 9B).

[...]

225. Pela inexecução parcial ou total deste CONTRATO, o DNER poderá, garantida prévia defesa, aplicar à CONCESSIONÁRIA as seguintes sanções:

I - advertência;

I1 - multa, de 100 (cem) até 1000 (mil) URT's;

III - rescisão contratual, na forma prevista neste CONTRATO.

[...]

236. Quando se tratar de infração continuada em relação a qual tenham sido lavrados diversos autos ou representações, serão eles reunidos em um só processo, para imposição da pena.

237. Considerar-se-ão continuadas as infrações quando se tratar de repetição de falta ainda não apurada ou que seja objeto de processo de cuja instauração a CONCESSIONÁRIA não tenha conhecimento, por meio de intimação.

Tais aspectos já foram analisados na Decisão nº 452/2022/CIPRO/SUROD (SEI 12040296) da seguinte maneira, com a qual concordamos:

"Ainda que as inexecuções de obras previstas para o ano de 2010, 15º 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 descharacteriza o entendimento de continuidade delitiva, visto que se trata de intervenções distintas cuja execução é feita de forma individualizada.

No que tange ao argumento de que a multa imposta à concessionária não poderia ultrapassar o limite de 1000 (mil) URTs, na forma do item 225, II, do Contrato de Concessão, esclarecemos que este argumento resta prejudicado uma vez que as infrações, referentes às inexecuções de 2010, não serão aglutinadas, na forma requerida, conforme já exposto, e a multa a ser mantida não ultrapassará este limite.".

Além disso, por não terem sido apresentados fatos novos que alterassem o entendimento, os argumentos continuam a ser refutados.

(c) A multa moratória aplicada ao caso, em razão da inexecução financeira em questão, supostamente viola o princípio da proporcionalidade.

A Concessionária alega que: "(...) a multa moratória aplicada ao caso se mostra totalmente desproporcional", que: "(...) a previsão em abstrato das multas aplicáveis em caso de cometimento das infrações tipificadas pela doura Agência não afasta o dever de esta promover o juízo de sua proporcionalidade, em concreto, isto é, considerando todas as circunstâncias que envolvem o caso", que: "(...) a aplicação de multa por mora ínfima no presente caso é desconexa à realidade e desproporcional, sem relação com a finalidade da própria concessão e com a atuação desta Agência, que deve ser, antes de tudo, de caráter orientador e preventivo, e não meramente sancionador e arrecadatório." e que: "Nestes termos, 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".

Ela afirma que se faz: "(...) indispensável o reconhecimento de outra atenuante aplicável ao caso." e que: "(...) deve ser considerado na dosimetria da penalidade de multa aplicada que a CONCER envolveu 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. Como essa hipótese não é prevista no Memorando nº 811/2018/SUINF, requer-se a consideração, por analogia, de, no mínimo, 10%, haja vista que esse é o percentual mais baixo de atenuantes previsto neste.", ou seja, quer mais 10% de desconto sobre aquele valor inicial.

Ocorre que o valor da penalidade foi minorado de 681 para **612,9** (seiscentos e doze inteiros e nove décimos) **Unidades de Referência de Tarifa – URT's** - no Parecer Técnico SEI nº 84/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI 6889863), após análise das condições de agravamento e/ou abrandamento da penalidade (no presente caso, considerou-se a inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores), não havendo razões para sua modificação, onde se considerou:

"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; e

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

O fato de ela ter enviado "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", isso é algo que está previsto no Contrato e que, portanto, não é nada além de suas obrigações, não devendo ser considerado para contar como atenuante.

Com relação ao argumento de que a aplicação de multa moratória é desconexa à realidade e que a multa seria desproporcional, tem-se 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.

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.

Pelo exposto, fica claro que no presente processo foi observado o princípio da individualização da pena (Art. 78 - D da Lei nº 10.233/2001) e que a determinação da pena foi feita baseada na legislação vigente, não havendo razões para sua modificação, já que não houve fatos novos que modificassem o entendimento da Agência; assim, conforme apresentado, sugere-se que a penalidade seja mantida.

3.6. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no recurso apresentado pela Concessionária que pudessem modificar o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 452/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 12040296), 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. - Concer e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI nº 24612780).

Brasília, 25 de julho de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 25/07/2024, às 15:55, 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 **24612777** e o código CRC **F32CFFDE**.