



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 88/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCCER CONTRA A DECISÃO Nº 573/2023/CIPRO/SUOD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)**PROCESSO (S):** 50500.365597/2019-91**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**À VOTAÇÃO – PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, SEU INDEFERIMENTO****EMENTA**

PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA RIO - JUIZ DE FORA S.A - CONCCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA 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. 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 à Diretoria Colegiada interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONCCER, em face da Decisão nº 573/2023/CIPRO/SUOD, decorrente do Auto de Infração nº 338/2019/GEFIR/SUINF (SEI nº 1035747), 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 esta que configura o ilícito descrito no item 219 ao 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2. DOS FATOS

2.1. Em 19/08/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 338/2019/GEFIR/SUINF (SEI nº 1035747), 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 esta que configura o ilícito descrito no item 219 ao 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.2. A autuada apresentou sua defesa prévia em 25/09/2019 (SEI nº 1444087), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUOD), por meio da Decisão nº 702/2020/COINFRJ/SUOD, de 20/05/2021 (SEI nº 4201456), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 31/05/2016, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 6640277) contra a Decisão nº 702/2020/COINFRJ/SUOD, julgada improcedente pela SUOD, por meio da Decisão nº 573/2023/CIPRO/SUOD de 29/08/2023 (SEI nº 17874939), mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais recebido em 27/09/2023 (SEI nº), que foi analisado pela SUOD através da Nota Técnica nº 3292/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 23040564), de 30/07/2024, a 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 SUOD emitiu o Relatório à Diretoria nº 249/2024 (SEI nº 23090560), do mesmo dia 30/07/2024, 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 23090560).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 23090911) do mesmo dia 30/07/2024, a SUOD remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reunia as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno.

2.7. Ainda em 30/07/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 24966502), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 31/07/2024 (SEI nº 24990104), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.8. 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 - CONKER:

[...]

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

[...]

(grifou-se)

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a Concessionária foi notificada da decisão de segundo grau em 15/09/2023 (SEI nº 18931252). 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, o prazo de 30 (trinta) dias para a interposição de recurso.

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 da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 3392/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23040564), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT'S

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 2015.

Nesse contexto, a administrada, citando o princípio da legalidade, defende que "não há qualquer previsão contratual ou regulamentar que apareça 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."

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 CONKER)".

Contudo, embora admita-se que tratam de atuações 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 encontram-se configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva conforme alegação da concessionária.

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.

Adicionalmente, 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, 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.

Inexigibilidade de conduta diversa no que se refere à inexecução da obra relativa ao viaduto Harold Poland

No mérito, a CONKER alega em sua Defesa Prévia que o Viaduto Harold Poland "está inserido dentro de uma unidade de conservação federal" e a obra "não pode ser iniciada sem a autorização, por meio de um parecer consultivo sobre o tema, do segundo órgão ambiental responsável pela conservação da área, o ICMBIO". Em seu relato, a CONKER destaca a reunião realizada com o ICMBIO em 24 de agosto de 2016 e que entregou o planejamento com a adequação da obra no ano de 2017, contudo sem especificar a data. Não obstante, o Parecer Técnico nº 225/2018/GEFR/SUINF de 12/09/2018 (fls. 02/22 - 22252490) já havia considerado tal argumento em sua análise e indica que o documento apresentado ao ICMBIO foi encaminhado no dia 06 de novembro de 2017, portanto, quando não havia mais tempo hábil para deliberação do órgão ambiental para que as obras fossem executadas no ano de 2017.

Para as intervenções previstas no Viaduto II e no Viaduto sobre a Pista B, a CONKER não apresenta argumentos de mérito que justifiquem os atrasos ora atuados.

Desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária

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. Àquelas mais graves correspondem 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.

Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 65/2020/AREAL/URRJ de 31/03/2020 (3118770), não havendo razões para modificação dos valores. Assim, observa-se trecho do referido parecer:

NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES PRESENTES NO CASO EM TELA E DA LIMITAÇÃO DO VALOR DA MULTA IMPOSTA À CONKER A 1000 URTS

22. Em sua Defesa Prévia, a concessionária alega alguns fatores atenuantes a serem considerados quanto da definição do valor de uma eventual multa pecuniária. O primeiro argumento é que "não há casos definitivamente julgados, nos últimos 03 (três anos) referente ao tema". Entende-se como pertinente o pleito da concessionária para redução de 10% (dez por cento) sobre o valor da multa conforme também orientação contida no Memorando nº 811/2018/SUINF, em seu parágrafo 4, inciso III.

23. Posteriormente a concessionária invoca a cláusula 225 do contrato de concessão que limita as eventuais penalidades pecuniárias em 1000 (mil) vezes o valor da URT, contudo, tal limitação não está atrelada às multas moratórias, que é o que se apresenta como penalidade a ser imposta em sintonia com a cláusula 223, questionamento similar também já enfrentado pela Procuradoria Federal no âmbito do Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

V. DO VALOR DA MULTA

24. Quanto ao cálculo do valor da multa moratória no caso inexecuções de obras, a Coordenação de Instrução Processual (CIPRO) se manifestou, pro meio do Despacho CIPRO nº 366/2018/CIPRO/SUINF (em anexo), nos seguintes termos:

Nesse sentido, referindo-se a infração contratual a inexecução de obra constante do Programa de Exploração da Rodovia - PER, prevista para conclusão em determinado ano da concessão, a Concessionária deveria concluir os trabalhos até o último dia do respectivo ano, passando a atuar em mora a partir de primeiro dia do ano seguinte, data esta correspondente ao marco inicial para aferição da mora.

Por outro lado, há dois eventos aptos a funcionar como marco final de mora, o primeiro, a data de conclusão da obrigação em atraso, e o segundo, caso não concluída a obrigação, a data do ato que modificou ou reprogramou o investimento.

25. Portanto, por se tratar de inexecução de obra prevista para um determinado ano civil da concessão, será considerado como o início do período de apuração de mora o dia 01 de janeiro de 2016.

26. Em respeito a unicidade de procedimentos, considerando que a obra não foi concluída no período, será adotado como limite final da infração, a data da Portaria SUINF que aprovou a postergação do investimentos citado, no caso a Portaria SUINF nº 46 publicada no Diário Oficial da União no dia 23 de março de 2016 (em anexo).

27. Para o presente caso, está previsto nos itens 219 ao 223 do Contrato de Concessão a sanção de 3 URT/dia, conforme também explicitado no Quadro 1 do Parecer Técnico nº 456/2019/GEFIR/SUINF.

28. Assim, entre os dias 01 de janeiro e 23 de março de 2016 foram decorridos 82 (oitenta e dois) dias.

29. No que tange a dosimetria da pena, a Coordenação de Instrução Processual - CIPRO, por meio do Despacho nº 040/2017/CIPRO/SUINF, informou ser necessária a realização de dosimetria desde a 1ª instância de julgamento, posicionamento esse afinado com orientação da Procuradoria Geral - PRG, por meio PARECER N.01173/2016/PF-ANTT/ PGF/AGU, de 09 de junho de 2016.

30. A Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), por meio do Memorando nº 1.048/2016/SUINF, de 16 de novembro de 2016, orientou com parâmetros para que se procedesse a realização de dosimetria dos Processos Administrativos Simplificados - PAS, até que fosse editado o normativo descrito no art. 67, §4º do Regulamento Anexo à Resolução nº 5.083, de 2016.

31. Em maio de 2018, a SUINF emitiu novas orientações sobre o tema por meio do Memorando nº 811/2018/SUINF.

32. Posto isso e seguindo os procedimentos trazidos nos citados expedientes, apresentamos abaixo os atenuantes e agravantes que devem incidir sobre o valor da multa a ser aplicada para o presente caso.

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. Número de infrações adicionais: 01 (Viaduto Harold Polland situado no Km 84,7/RJ e do Viaduto III situado no Km 91,8/RJ da BR-040/RJ.).

33. Assim, considerando a dosimetria da pena, temos o seguinte:

(82 dias x 3 URTs/dia) 5% agravante - 10% atenuante = **232,47 (duzentos e trinta e dois inteiros e quarenta e sete centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT**

34. Considerando o último valor da Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 11,60 e em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 1.001 de 11 de dezembro de 2018, verifica-se que o valor base da multa corresponde a R\$ 269.665,20 (duzentos e sessenta e nove mil seiscentos e sessenta e cinco reais e vinte centavos).

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

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 573/2023/CIPRO/SUROD de 29/08/2023 (SEI nº 17874939), 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 25627537).

Brasília, 05 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 05/09/2024, às 14:42, 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 **25623517** e o código CRC **0553AC99**.