



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL**TERMO:** À votação da Diretoria Colegiada**NÚMERO:** 29/2024**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CONCERT, em face da Decisão nº 100/2022/SUROD (10198562).**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD**PROCESSO (S):** 50500.322627/2019-74**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CONCERT, MAS NO MÉRITO LHE NEGAR PROVIMENTO.**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário interposto pela CONCERT em face da Decisão nº 100/2022/SUROD (10198562), de 02/03/2022, na qual foi julgado improcedente o recurso administrativo interposto pela Concessionária, mantendo a penalidade de multa anteriormente aplicada no patamar de 900 (novecentas) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. Em 16/05/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, emitiu em desfavor da Recorrente o Auto de Infração nº 65/2019/GEFIR/SUINF (0312987), em virtude de a Concessionária "deixar de contratar seguro ou de prestar garantia", conduta essa que configura o ilícito descrito no Artigo 9º, inciso XII da Resolução ANTT 4.071/2013.

2.2. Em 27/06/2019, a Concessionária apresentou Defesa Prévia (50500.343213/2019-89) que, após analisada na Nota Técnica SEI Nº 2078/2019/GEREF/SUINF/DIR (0714281) e no Parecer Nº 536/2019/GEFIR/SUINF/DIR (1309797), foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária por meio da DECISÃO Nº 547/2019/GEFIR/SUINF de 24/09/2019 (1310254), aplicando-se penalidade única de multa no patamar de 900 (novecentas) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por violação ao art. 9º, inciso XII, da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 1.044.000,00 (um milhão, quarenta e quatro mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 1.001, de 11 de dezembro de 2018.

2.3. Em face da decisão, a Concessionária apresentou Recurso Administrativo com pedido de efeito suspensivo (50500.391731/2019-17), recebido em 10/10/2019, que foi analisado e julgado improcedente por meio da Decisão nº 100/2022/SUROD (10198562), de 02/03/2022, que manteve inalterada a decisão recorrida.

2.4. Destarte, com fulcro em disposição contratual, a Concessionária apresentou Recurso Voluntário (50500.026351/2022-00), requerendo a reforma da decisão supracitada, que julgou improcedente o Recurso Administrativo anteriormente apresentado, pelos seguintes argumentos: (i) da ausência de responsabilidade em virtude da inexistência de conduta diversa; e (ii) da desproporcionalidade da multa aplicada à Concer.

2.5. Por conseguinte, por meio da Nota Técnica SEI Nº 8507/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (20492023), a área técnica se manifestou informando que a Recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, entendendo pelo indeferimento do recurso interposto.

2.6. Em seguida, foi elaborado Relatório à Diretoria SEI Nº 627/2023 (20533805), recomendando o conhecimento do Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCERT, para, no mérito, lhe negar provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, para que seja mantida a penalidade de multa aplicada no patamar de 900 (novecentas) URT's, atualizada nos termos do Contrato de Concessão Edital nº PG-138/95-00, virtude de prestar informações inverídicas à ANTT.

2.7. Os autos foram encaminhados à Diretoria Colegiada para análise e deliberação e, conforme Certidão (23253560), os autos foram distribuídos à esta relatoria mediante sorteio.

2.8. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Concessionária recebeu o OFÍCIO SEI Nº 4901/2022/CIPRO/SUROD/DIR-ANTT (10206890), em 28/02/2022, informando sobre a Decisão nº 100/2022/SUROD (10198562), na qual foi julgado improcedente o Recurso Administrativo apresentado, mantendo-se a penalidade de multa no patamar 900 (novecentas) Unidades de Referência de Tarifa – URT. Nos termos do art. 35 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 e da Cláusula 223 do Contrato de Concessão, o prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, sendo, portanto, tempestivo o recurso interposto no dia 24/03/2022 (10519945).

3.2. Ainda, é cabível o recurso, vez que a Concessionária está no exercício do seu direito previsto nos itens 233 e 242 do Contrato de Concessão, e em conformidade com o disposto na Seção II, Capítulo IV, da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

3.3. Analisada a admissibilidade do recurso, passa-se ao mérito.

(i) Da responsabilidade da Concessionária de apresentar garantia de execução contratual

3.4. Em seu recurso, a recorrente aduz que buscou a contratação de seguro garantia com 13 (treze) instituições "(...) de maior reconhecimento no mercado, sendo certo que todas declinaram da demanda da Concessionária" e que a negativa se deu por conta do "(...) elevado risco de inadimplemento das obrigações do Contrato(...)".

3.5. Afirma também que a ANTT tem se recusado a emitir "declaração de bom andamento" e que não teria aceitado a carta fiança apresentada, sob a justificativa de que não foi expedida por instituição autorizada pelo Banco Central e, ainda, alega que o Poder Concedente se encontra inadimplente perante a Concessionária por ter deixado de efetuar os aportes estabelecidos no 12º Termo Aditivo o que teria tornado inviável a plena execução de todas as obrigações contratuais e que a crise econômica agravou o quadro de instabilidade do Contrato.

3.6. Em que pesem as alegações apresentadas, entende que não assiste razão à recorrente.

3.7. Pois bem. Conforme elucidado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 2078/2019/GEREF/SUINF/DIR (0714281), a área técnica demonstra que a Resolução ANTT nº 2.555/08, que regulamenta a obrigação de prestar garantias de execução contratual no âmbito das concessões rodoviárias federais, prevê que a

concessionária pode optar por três modalidades de garantia de execução contratual, quais sejam: (i) caução em dinheiro ou em título da dívida pública, (ii) seguro garantia ou (iii) fiança bancária.

3.8. Isso ocorre para proporcionar uma maior flexibilidade às concessionárias em relação à necessidade de contratação de garantia de execução contratual, uma vez que cada modalidade de garantia de execução contratual apresenta suas particularidades, as quais devem ser avaliadas pela concessionária quando da sua contratação.

3.9. Ou seja, na impossibilidade de contratação de seguro garantia, a concessionária ainda pode escolher duas outras modalidades de garantia, a caução em dinheiro ou em título da dívida pública ou a fiança bancária, o que não ocorreu, já que a CONCERT não apresentou para os biênios 2018/2019 e 2019/2020 qualquer modalidade de Garantia de Execução Contratual.

3.10. Portanto, desde 15/04/2018, a Concessionária Recorrente não apresentou nenhuma modalidade de garantia de execução contratual, tornando impossível a execução de garantia em caso de inadimplemento contratual por parte da concessionária.

3.11. Vale ressaltar que a Recorrente apresenta débitos da ordem de mais de R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões) de reais já inscritos em Dívida Ativa da União, em razão de multas não pagas.

3.12. Desse modo, é incontroverso que o fato de a concessionária não apresentar **nenhuma** modalidade de garantia de execução contratual é extremamente prejudicial à gestão do contrato, visto que além de o Poder Concedente ficar sem segurança, fica também sem recursos financeiros relevantes para os casos de inexecuções contratuais por parte da concessionária, conforme estabelece as cláusulas 98, 148 e 229 do Contrato de Concessão:

98. O DNER (leia-se ANTT) recorrerá à caução na hipótese de a CONCESSIONÁRIA não executar, total ou parcialmente, nos prazos devidos, as obras vinculadas à concessão e, ainda, sempre que a mesma não proceda ao pagamento das multas que lhe forem aplicadas ou dos prêmios dos seguros previstos neste CONTRATO e, também, nos casos de indenização devida ao DNER ou à UNIÃO, em decorrência da devolução de bens vinculados à concessão em desconformidade com as exigências estabelecidas, assim como nas demais hipóteses previstas neste CONTRATO.

148. O DNER reterá a caução de garantia do cumprimento das obrigações contratuais até o efetivo recebimento das indenizações previstas nos itens 141 e 146 deste CONTRATO.

229. Caso a CONCESSIONÁRIA não proceda ao pagamento da multa no prazo estabelecido no item 238, o DNER utilizará a caução prestada nos termos previstos neste CONTRATO.

3.13. Por outro lado, é válido frisar que a obrigação de contratar seguro garantia é uma obrigação da Concessionária, de modo que tal ônus não pode ser atribuído ao Poder Concedente, conforme estabelece Contrato o PG-138/95-00, senão vejamos:

85. A CONCESSIONÁRIA deverá assegurar a existência e manutenção em vigor, durante todo o prazo de duração da concessão, das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades pertinentes a concessão, em condições aceitáveis pelo DNER.

3.14. Com relação a fiança bancária apresentada pela Recorrente, tem-se que ela não foi aceita pela ANTT visto não ter respeitado o regramento vigente, **que exige instrumento emitido por instituição autorizada pelo Banco Central**, como se vê do art. 15 da Resolução nº 2.555/2008:

Art. 15. A fiança bancária deverá ser contratada perante instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil.

3.15. Tal regramento se encontra presente também na Lei de Licitações, *in verbis*:

Lei 14.133/2021

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil. (grifo nosso)

3.16. Destarte, a área técnica informou que as duas irregularidades – integralização do capital social e comprovação da renovação ou contratação de garantia de execução contratual – ficam comprovadas a partir do seu inadimplemento, não havendo que se falar em postura inflexível da Agência ao não emitir atestado de bom andamento ou de boa conduta, uma vez que os valores de débitos exigíveis e não pagos pela Concessionária são extremamente expressivos.

3.17. Por fim, no que se refere ao suposto inadimplemento por parte do Poder Concedente com relação ao aporte previsto no 12º Termo Aditivo, coadunado com o entendimento proferido pela área técnica de que tal matéria não é oponente no âmbito deste processo administrativo simplificado para apuração de infração ao contrato ou às resoluções da Agência. Além disso, o assunto está sendo tratado no âmbito do Poder Judiciário.

3.18. Assim, entendo não assistir razão à Recorrente neste ponto.

(ii) Da devida proporcionalidade da multa aplicada à concessionária

3.19. A Concessionária alega que a multa moratória aplicada ao caso é desproporcional e inadequada, em vista das circunstâncias anteriormente alegadas de que não deu causa à negativa de contratação e a não emissão de atestado de bom comportamento por parte da ANTT, com o fito de tentar emplacar a sua tese de defesa para eximir-se da responsabilidade de arcar com o pagamento da multa ou, subsidiariamente, de diminuir o valor da penalidade aplicada ao caso.

3.20. Assim, em relação à proporcionalidade da multa, a Concessionária aduz o seguinte:

30. Dessa forma, vê-se que o descumprimento objeto do AI ora combatido não se deu por qualquer conduta da Concessionária, que atuou com diligência para contratar seguro-garantia para a execução contratual, mas sim por fatores que fogem absolutamente de seu controle.

31. Essas circunstâncias demonstram o excesso punitivo no caso em questão, que macula a legalidade da multa aplicada.

3.21. Com isso, por meio da DECISÃO Nº 100/2022/SUROD (10198562), a área técnica analisou a argumentação da Concessionária, e demonstrou que a imposição da multa em questão está expressamente definida na Resolução ANTT nº 4.071/2013 de 03 de abril de 2013, que regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida e 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, *in verbis*:

Art. 2º As penalidades de multas para as Concessões da 1ª Etapa do PROCROFE serão calculadas tendo como base a Unidade de Referência de Tarifa - URT ou a Unidade de Referência de Multa - URM, conforme disposto nos Contratos de Concessão, com a seguinte graduação:

I - Grupo 1 - multa de 100 (cem) URTs ou URM;

II - Grupo 2 - multa de 300 (trezentos) URTs ou URM;

III - Grupo 3 - multa de 500 (quinhentos) URTs ou URM;

IV - Grupo 4 - multa de 750 (setecentos e cinquenta) URTs ou URM;

V - Grupo 5 - multa de 1000 (mil) URTs ou URM. (grifo nosso)

3.22. Vale frisar que as infrações do Grupo 5 estão definidas no art. 9º da mesma Resolução, acima referenciada, de modo que a infração imposta à Concessionária está fixada no seu inciso XII, veja-se:

Art. 9º Constituem infrações do Grupo 5:

[...] XII - deixar de contratar seguro ou de prestar garantia;

3.23. 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. Portanto, o que se verifica do presente processo é que restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.

3.24. Nesse ponto, imperioso destacar que a dosimetria da pena foi feita com base na legislação vigente, conforme denota-se do Parecer nº 536/2019/GEFIR/SUINF/DIR (1309797), que levou em consideração as circunstâncias agravantes e atenuantes, que levou a diminuição da pena em 10% (dez por cento), em virtude da inexistência de infrações definitivamente julgadas, com o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.

3.25. Diante disso, com a aplicação da circunstância atenuante de 10% ao valor base da pena determinado no art. 2º, da Resolução 4.071/2013, o valor final da multa ficou em 900 URTs.

3.26. Portanto, não há dúvidas de que a dosimetria foi realizada de forma correta e em atenção aos parâmetros necessários, sendo de bom alvitre ressaltar que a Concessionária, desde o processo licitatório, tinha amplo conhecimento das hipóteses e do espectro de valores previstos para sanções pecuniárias, sendo que a multa ora em apreço consiste em sanção administrativa contratualmente prevista, aplicável aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga ou na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.

3.27. 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.

3.28. 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 2.665/2008, sucedida pela Resolução nº 4.071/2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e quantum punitivo para fins de aplicação das penalidades de advertência ou multa.

3.29. 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.

3.30. Diante disso, é evidente que as condições agravantes e atenuantes da penalidade foram vastamente analisadas no Parecer nº 536/2019/GEFIR/SUINF/DIR, de 24/09/2019 (1309797) e corroboradas pela Decisão nº 547/2019/GEFIR/SUINF, de 24/09/2019 (1310254), bem como pela Decisão nº 100/2022/SUROD, de 02/03/2022 (10198562), estando em total consonância com a legislação vigente e não havendo motivos para sua modificação, devendo ser mantida inalterada a decisão recorrida pela improcedência do recurso, com a consequente manutenção da penalidade anteriormente aplicada.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, voto por conhecer o Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCER e, no mérito, julgar improcedentes os argumentos trazidos, devendo ser mantida a penalidade de multa no patamar de 900 (novecentas) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por violação do art. 9º, inciso XII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (23826714).

Brasília, 13 de junho de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA**, Diretor, em 13/06/2024, às 17:06, 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 **23826698** e o código CRC **F45E9770**.