



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: À votação da Diretoria Colegiada

NÚMERO: 41/2024

**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CON CER, em face da DECISÃO - PAS 265/2022/CIPRO/SUOD.

**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUOD

**PROCESSO (S):** 50500.118770/2013-78

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** PARECER n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, PARECER n. 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU.

**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CON CER, E NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

## 1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário à Diretoria Colegiada interposto pela CON CER, em face da **DECISÃO Nº 265/2022/CIPRO/SUOD (11016866)**, de 31/05/2022, que julgou improcedente o Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária em 26/07/2022 (12485718), mantendo-se a sanção anteriormente aplicada.

## 2. DOS FATOS

2.1. Trata-se de Processo Administrativo Simplificado instaurado a partir da lavratura da Notificação de Infração nº 820/2013/GEFOR/SUINF (SEI 0885283), datado de 05/06/2013, em face da Concessionária Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CON CER, para apuração de penalidade por inexecução contratual referente ao ano de 2008, mais especificamente sobre o item 6.5 Nova Subida da Serra, conforme fatos e fundamentos explicitados nos Pareceres Técnicos nºs 56/2009/GEINV/SUINF e 068/2013/GEFOR/SUIN.

2.2. Em 27/01/2014, a ANTT encaminhou o Ofício nº075/2014/GEFOR/SUINF, notificando a Concessionária CON CER a apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, a Defesa Prévia, a partir da data do recebimento desta Notificação de Infração (31/012014).

2.3. Em 25/02/2014, A CON CER apresentou Defesa prévia (0885283 - fls. 34/35), em suma alega que a capitulação da infração arguida pela Agência Reguladora se faz contra uma postergação de obra ocorrida no ano de 2008, e, portanto, anterior à vigência da Resolução 4.071/13; que os cronogramas de obras não executadas já foram reprogramados; entende esta Concessionária ser possível aplicar a penalidade de 25% (vinte e cinco por cento) apenas sobre o saldo financeiro não executado desde que o cronograma de obras permaneça inalterado no tempo.

2.4. Em 14/04/2016, o Parecer nº 038/2016 (0970613) rebate as alegações da concessionária, dentre as quais informa que há expressa autorização legal (art. 29, incisos I e II da Lei nº 8.987/1995 para aplicar a penalidade com base no art. 19 da Resolução 4.071/2013; que a reprogramação do investimento afeta o fluxo de caixa para manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato, não se trata de uma penalidade. Permanece o entendimento de que a concessionária cometeu infração por inexecução contratual.

2.5. Em 19/04/2016, a Decisão nº 078/2016 (0885283 - fl. 62), julgou improcedentes os argumentos trazidos pela Concessionária, e decidiu aplicar a penalidade de multa de 1000 Unidades de Referência de Tarifa - URT, por violação ao art. 19Q da Resolução ANTT flQ 4.071, de 03 • de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 1.120.000,00 (um milhão e cento e vinte mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão.

2.6. Em 05/08/2019, o Parecer nº 450/2019 (0970614), sugeriu aplicar a penalidade prevista no item 223 do Contrato de Concessão - Edital PG-156/95-00;

2.7. Em 08/08/2019, a Decisão nº 350/2019 (0974457) tornou sem efeito a Decisão nº 078/2016/GEFOR/SUINF, de 19 de abril de 2016, pelas razões contidas no Parecer nº 450/2019/GEFIR/SUINF/DIR (0970614), conheceu da Defesa, apresentada pela CON CER, contra a Notificação de Infração em comento para no mérito julgá-la improcedente;

2.8. Em 13/08/2019, foi realizada a Notificação de Multa nº 258/2019 (1024440), devidamente recebida em 19/08/2019 (1172899);

2.9. Em 26/08/2019, a concessionária interpôs o Recurso Administrativo (1142721), no âmbito do Processo 50500.370260/2019-03, em suma, solicitando efeito suspensivo, alegando a prescrição intercorrente; mudança de interpretação na apuração e sanção aplicada, e caso os argumentos não sejam aceitos, requereu que a aglutinação dos autos de infração em relação às inexecuções do 13º ano de concessão, dosimetria da pena e a limitação da multa a 1000 (mil) UTRs

2.10. Em 31/05/2022, a DECISÃO Nº 265/2022/CIPRO/SUOD (11016866) aponta que o efeito suspensivo não se aplica ao caso, esclarecendo que a constituição definitiva do crédito público e a consequente adoção dos atos de cobrança pressupõem o trânsito em julgado administrativo; em relação à prescrição intercorrente, foi proferido, em 01/12/2016, o Despacho nº 651/2016/CIPRO/SUINF (SEI nº [4905913](#)), que importou em solicitação para que fosse realizada a dosimetria da pena, na 1ª instância, procedimento essencial à continuidade do feito, nos termos do art. 78-D da Lei n. 10.233/2001 e do Parecer n. 01173/2016/PF-ANTT/PGF/AGU; a mudança de enquadramento sugerida, bem como o desmembramento dos processos, não viola o princípio da segurança jurídica e nenhum outro, uma vez que está calcada em normativo previamente existente, em observância ao princípio da legalidade estrita; da não aglutinação dos autos, uma vez que as inexecuções de 2008 se referem a várias obras distintas, não se tratando, assim, de infrações de mesma natureza; quanto ao pedido de aplicação de atenuante de 10% previsto na resolução 5.083/2016, a Advocacia Geral da União - AGU consolidou o entendimento, por meio do Parecer n. 00028/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI nº 4908839), de que no âmbito administrativo, a retroatividade da norma mais benéfica é a exceção; e quanto a multa não ultrapassar o limite de 1000 (mil) UTRs, resta prejudicado uma vez que as infrações, referentes às inexecuções de 2008, não serão aglutinadas.

2.11. Em 26/07/2022, com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu o seu direito de interposição de Recurso à Diretoria desta ANTT (12485718). Em suma argumenta (i) a ocorrência da prescrição intercorrente; (ii) a 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 2008; (iii) a multa moratória aplicada ao caso, em razão da inexecução financeira em questão, viola o princípio da proporcionalidade. caso nenhuma das razões acima sejam acatadas para reformar a Decisão e determinar a anulação da multa imposta, o que se admite a título argumentativo, deve ao menos ser revista a sua dosimetria.

2.12. Os autos foram instruídos com Relatório à Diretoria (22542703), concluindo que não há nenhum fato novo capaz de afastar as razões lançadas da Decisão nº 265/2022 (11016866), e recomendando o conhecimento do Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CON CER, para no mérito, recomendar indeferimento do Recurso Administrativo interposto pela Concessionária.

2.13. Por fim, os autos foram distribuídos, em 20/05/2024, a esta Diretoria por meio da Certidão de Distribuição (23564384), instruído com Relatório à Diretoria SEI Nº 185/2024 (22542703), Minuta de Deliberação (22542737), para análise e proposição ao Colegiado.

- 2.14. Por intermédio dos Despachos DLL (23731078) e (24429349), foi solicitada prorrogação de prazo para inclusão da matéria em pauta de reunião de diretoria, o que deferida, conforme Certidões de Julgamento (24068640) e (24602099), respectivamente.
- 2.15. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Concessionária foi notificada em 14/07/2022, da DECISÃO Nº 265/2022/CIPRO/SUOD pelo OFÍCIO SEI Nº 12788/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR-ANTT, de 31/05/2022, pelo qual foi informada que foram julgados improcedentes os argumentos apresentados no recurso administrativo direcionado à SUOD, bem como foi encaminhada a Guia de Recolhimento da União – GRU, referente à penalidade aplicada, com valor atualizado, nos termos do Contrato de Concessão e demais normativos. Em 26/07/2022, com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu o seu direito de interposição de Recurso à Diretoria desta ANTT (12485718), sendo, portanto, tempestivo o recurso interposto.

3.2. Considero que estão presentes os requisitos de admissibilidade recursal, uma vez que o Recurso Voluntário foi apresentado por representante legalmente constituído, dentro do prazo de 30 (trinta) dias úteis, dirigido a autoridade superior, por intermédio da autoridade que aplicou a penalidade, contra decisão recorrível, assim observou os itens 233 e 242 previstos no Contrato de Concessão, bem como, está em conformidade com o disposto na Seção II, Capítulo IV, da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

Contrato de Concessão PG-138/95-00

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 4 Conselho Administrativo da Autarquia, independentemente de garantia de instância.

242. O recurso será dirigido a autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, neste mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado; neste caso, a decisão deverá ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento do recurso.

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

3.4. O recurso voluntário interposto pela CONGER visa a reforma da DECISÃO Nº 265/2022/CIPRO/SUOD, sob os seguintes argumentos:

- a) a ocorrência da prescrição intercorrente;
- b) a 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 2008 e aplicação da teoria da continuidade delitiva, com limitação da multa aplicável ao valor de 1.000 URTs;
- c) a multa moratória aplicada ao caso, em razão da inexecução financeira em questão, viola o princípio da proporcionalidade.
- d) caso nenhuma das razões acima sejam acatadas para reformar a Decisão e determinar a anulação da multa imposta, o que se admite a título argumentativo, deve ao menos ser revista a sua dosimetria.

3.5. No que tange ao item "a", a alegação de prescrição intercorrente, pela qual a CONGER suscitou, em sede recursal, que a Decisão nº 350/2019/GEFIR deveria ser anulada e o presente processo administrativo arquivado, pois 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, tais argumentos não merecem prosperar.

3.6. A Resolução/ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que disciplina o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades, dispõe em seu art. 67, que deverá ser **observada sempre** as circunstâncias agravantes ou atenuantes, antecedentes e a reincidência, bem como a natureza e a gravidade da infração.

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.

3.7. Dessa forma, é inequívoca a necessidade da realização da dosimetria da pena, portanto, o expediente em questão mostrou-se imprescindível ao andamento do feito, e, como corolário, interrompeu a prescrição intercorrente ora debatida, nos termos da Lei nº 9.873, de 1999, bem como da Resolução/ANTT nº 5.083, de 2016.

3.8. Ademais, as instâncias administrativas julgadoras anteriores já se manifestaram acerca da questão, merecendo destaque o exposto na Decisão nº 265/2022 (11016866), in verbis:

Contudo, não merece prosperar tais argumentos, uma vez que, nos autos do processo nº 50500.118689/2013-98, quando os presentes autos ainda eram apensos deste, foi proferido, em 01/12/2016, o Despacho nº 651/2016/CIPRO/SUINF (SEI nº 4905913), que importou em solicitação para que fosse realizada a dosimetria da pena, na 1ª instância, procedimento essencial à continuidade do feito, nos termos do art. 78-D da Lei n. 10.233/2001 e do Parecer n. 01173/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, in verbis:

(...)

Destarte, considerando que o despacho referido impulsiona o feito, retirando-o da inércia, interrompeu-se a contagem da prescrição intercorrente, conforme Parecer nº 1176-4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 4908819), não havendo que se falar em incidência da prescrição intercorrente no presente processo, já que esta só ocorreria novamente em 01/12/2019.

3.9. Portanto, não há o que se falar em prescrição intercorrente, assim não deve prosperar a alegação da recorrente.

3.10. À respeito ao item "b", aglutinação da NI em referência com todas as demais NIs lavradas em virtude do atraso injustificado, esclarece-se que se trata de obra distinta, não constando do mesmo item do Programa de Exploração da Rodovia (PER), quanto à localização e à natureza e cuja inexecução decorrem de ações ou omissões diferentes por parte da concessionária, não se enquadrando no Princípio da Continuidade Delitiva. Somente às obras de natureza semelhantes estão abrangidas no mesmo item do PER, e, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva.

3.11. Portanto, tendo em visto que não se encontram configurados os três critérios que definiram a continuidade delitiva, disciplinada por meio do Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF, disponibilizado no Anexo II, quais sejam, (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).

3.12. Dessa feita, como não se tem a aglutinação das inexecuções num único processo, é descabida a aplicação do limitador ao valor da multa, pois a multa ora recorrida é inferior a 1.000 URTs. Ademais, não se aplica a referida limitação de valor às multas moratórias, previstas na cláusula 223 do Contrato de Concessão, conforme entendimento consolidado pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF/ANTT), no âmbito do Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

3.13. Quanto ao item "c", aplicação da multa moratória/proporcionalidade, cabe esclarecer que a multa moratória, aplicada ao caso, está prevista no item 219 do contrato de concessão firmado pela CONGER, sendo o valor calculado em 3 UTRs por dia de atraso, conforme previsto no item 223 do mesmo instrumento contratual, assim a Concessionária já conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e o espectro de valores previstos para sanções pecuniárias. O item 221 do Contrato menciona que as multas moratórias serão "calculadas e recolhidas de acordo com as disposições e cláusula deste CONTRATO". Come se vê, trata-se de cláusula contratual, portanto não há margem para adoção de outra medida de valor.

3.14. Por fim, em relação ao item "d", que trata da dosimetria da pena, Conforme PARECER n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 27/03/2019 (0970694), deve ser aplicados os dispositivos legais vigentes à época da infração, pois a norma se reveste de caráter material, sendo portanto aplicável os agravantes e atenuantes da Resolução nº 442/2024. Dessa forma, o presente processo administrativo observou o princípio da individualização da pena, tendo sido as condições agravantes e atenuantes devidamente consideradas e analisadas pelo Parecer nº 450/2019 (0970614) e seu Anexo QUADRO 4 (0970616), e

corroboradas pela Decisão nº 350/2019 ( 0974457), bem como pela Decisão nº 265/2022 (11016866), não havendo razões para a modificação dos valores. Assim, foi devidamente observado o princípio da individualização da pena.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe, VOTO por:

- a) Conhecer o Recurso interposto pela Concessionária CON CER - COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO, para no mérito negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe;
- b) Manter a penalidade de multa no patamar de **714 (setecentos e quatorze) Unidades de Referência de Tarifa – URT's**, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos itens 219 a 223, do Contrato de Concessão;
- c) Determinar à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD a atualização do valor da penalidade de multa, conforme Contrato de Concessão PG-138/95-00; e
- d) Autorizar a SUROD, em caso de não quitação da multa, pelo descumprimento contratual, após o decurso do prazo regulamentar de 30 (trinta) dias previsto no artigo 85, §3º, da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, contados do recebimento da respectiva Guia de Recolhimento da União - GRU, pela Concessionária, a providenciar o processo visando à execução da caução, como forma de Garantia de Execução, conforme prevê o Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Brasília, 25 de julho de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 25/07/2024, às 15:57, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **24783658** e o código CRC **96FA66BF**.