



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL**TERMO:** À votação da Diretoria Colegiada**NÚMERO:** 55/2024**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CON CER, em face da Decisão nº 281/2022/CIPRO/SUROD (11151211).**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD**PROCESSO (S):** 50500.118816/2013-59**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CON CER, MAS NO MÉRITO LHE NEGAR PROVIMENTO.**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário interposto pela CON CER em face da Decisão nº 281/2022/CIPRO/SUROD (11151211), na qual foi julgado improcedente o Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária, mantendo-se a penalidade de multa de 895,96 (oitocentos e noventa e cinco inteiros e noventa e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2. DOS FATOS

2.1. A fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, emitiu, no dia 06/06/2013, em desfavor da Recorrente a Notificação de Infração nº 835/2013/GEFOR/SUINF (fl.02 - 1061246) em virtude de inexecuções de obras em 2009, Item 2.5 Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Ponte sobre o Rio Iguauçu - km 115, conduta esta que configura o ilícito descrito no Item 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.2. Em 28/02/2014, a Concessionária apresentou Defesa Prévia (fl.22 - 1061246), que, após analisada, foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária por meio da Decisão nº 79/2016/GEFOR/SUINF, de 19/04/2016 (fl.52 - 1061246), que teve como base o Parecer Técnico nº 41/2016/GEFOR/SUINF (1306213).

2.3. Contudo, em 18/06/2021, foi proferida a Decisão nº 379/2021/GEFIR/SUROD (6904821), tornando sem efeito a Decisão nº 79/2016/GEFOR/SUINF, com base no PARECER n. 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (1306208), de 10 de abril de 2017, e pelas razões contidas no Parecer nº 516/2019/GEFIR/SUINF/DIR (1306203), aplicando-se então a penalidade de multa no patamar de 895,86 (oitocentos e noventa e cinco inteiros e oitenta e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por violação ao item 223, do Contrato de Concessão - Edital PG-138/95-00, perfazendo o valor de R\$ 1.039.197,60 (um milhão, trinta e nove mil cento e noventa e sete reais e sessenta centavos), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

2.4. Assim, a Concessionária apresentou Recurso Administrativo (7085763), recebido em 30/06/2021, que foi conhecido, porém julgado improcedente por meio da Decisão nº 281/2022/CIPRO/SUROD (11151211), de 30/08/2022, que manteve inalterada a decisão de primeira instância.

2.5. Destarte, com fulcro em disposição contratual, a Concessionária apresentou Recurso Voluntário (13490875), requerendo a reforma da decisão supracitada, que julgou improcedente o Recurso Administrativo anteriormente apresentado, pelos seguintes argumentos: (i) incontroversa ocorrência da prescrição intercorrente; (ii) necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's; (iii) desproporcionalidade da multa aplicada à concessionária; (iv) necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

2.6. Por conseguinte, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3100/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22922320), 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.

2.7. Em seguida, foi elaborado Relatório à Diretoria SEI nº 217/2024 (22927581), recomendando o conhecimento do Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CON CER, para, no mérito, lhe negar provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, para que seja mantida a penalidade de multa aplicada no patamar de **895,96 (oitocentos e noventa e cinco inteiros e noventa e seis centésimos)** Unidades de Referência de Tarifa – URT's, atualizada nos termos do Contrato de Concessão Edital nº PG-138/95-00, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos item 223, do Contrato de Concessão.

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 13720/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (11187093), em 30/08/2022, informando sobre a Decisão Nº 281/2022/CIPRO/SUROD (11151211), na qual foram julgados improcedentes os argumentos apresentados. 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 21/09/2022 (13490887).

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 não ocorrência da Prescrição Intercorrente

3.4. A Concessionária, com fito de obter a anulação da multa e o subsequente arquivamento do processo administrativo, afirma que ocorreu a prescrição intercorrente no presente caso. Em sua argumentação, alega que o processo teria ficado inerte por prazo superior a 03 (três) anos, e que a última movimentação concreta do processo teria ocorrido em 23/06/2016, quando da interposição do recurso contra a Decisão nº 079/2016/GEFOR/SUINF, alegando o seguinte:

29. Assim, considerando que após a interposição de recurso pela CON CER, em 23 de junho de 2016, contra a Decisão nº 079/2016/GEFOR/SUINF, o processo permaneceu por mais de 3 (três) anos paralisado, aguardando uma nova Decisão, até que, em 28 de agosto de 2019, essa Agência determinou que o caso fosse adequado ao entendimento do Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, concluiu-se que constata-se no presente caso a ocorrência da prescrição intercorrente, prevista pelo artigo 70, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, *in verbis*:

[...]

30. Ora, o processo permaneceu paralisado por mais de 3 (três) anos, na pendência de análise do recurso interposto pela CONGER, e foi movimentado pelo Despacho CIPRO, de 28 de agosto de 2019, que ensejou o Parecer de 09 de setembro de 2019, por meio do qual foi sugerida a aplicação para cada inexecução referente a 2009 da multa moratória prevista no item 223 do Contrato em detrimento da aplicação de uma só multa com base no artigo 19 da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

3.5. Contudo, não merecem prosperar tais argumentos, uma vez que, nos autos do processo nº 50500.120534/2013-11, aos quais os presentes autos eram apensados, foi proferido o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF (fl. 113 - 1096809), em 01/12/2016, 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*:

Lei n. 10.233/2001

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

Parecer n. 01173/2016/PF-ANTT/PGF/AGU

(...)

6. Sobre o aspecto procedimental, é preciso desde logo frisar a necessidade de ser observado o procedimento de dosimetria da pena na instância primitiva, visto que tanto a revogada Resolução ANTT n. 442/2004, como a atual Resolução ANTT m. 5.083, de 27/04/2016, assim exige, ao proclamar:

"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."

3.6. Nesse sentido, não há dúvidas de que o referido Despacho impulsionou o feito e, conseqüentemente, interrompeu a contagem da prescrição intercorrente, conforme Parecer nº 1176-4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU (4908819), não havendo que se falar na incidência da prescrição intercorrente nesse caso.

3.7. Portanto, entendo que não merece reforma a decisão recorrida neste ponto.

(ii) Da impossibilidade de apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's

3.8. A Recorrente alega que os inequívocos atrasos injustificados da execução do cronograma de obras relativo ao ano de 2009 deveriam ser apurados em um único processo administrativo, com o apensamento de todo os processos administrativos simplificados instaurados com esta finalidade, bem como requer limitação do valor da multa moratória aplicável a 1.000 (mil) URTs.

3.9. Assim, afirma que as infrações em tela atendem os três critérios determinantes para ensejar a aplicação do princípio da continuidade delitiva, previstos no Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF, 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)."

3.10. Ocorre que, para a caracterização da continuidade delitiva, necessária a ocorrência da pluralidade de inexecuções (eventos) de mesma natureza apurados na mesma ação fiscal (critério temporal). Ou seja, é preciso delimitar as formas de apurações das inexecuções aptas a produzir o efetivo agravamento da pena-base prevista em contrato e/ou regulamento e, conforme amplamente demonstrado pela área técnica, as inexecuções de 2009 se referem a alargamento de OAE, iluminação, estruturas de contenção etc., não se tratando, assim, de infrações de mesma natureza.

3.11. Destaca-se o trecho da Decisão Nº 281/2022/CIPRO/SUROD (11151211), que diz: "*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 descaracteriza o entendimento de continuidade delitiva, visto que se trata de intervenções distintas cuja execução é feita de forma individualizada.*"

3.12. Ademais, há expressa previsão contratual para aplicação das sanções na forma em que foi aplicada, considerando que a obras deveriam ter sido executadas em 2009 e considerando o que preveem os itens 219 e 223, 225, 236 e 237 do Contrato de Concessão, que dizem que em caso de atraso injustificado nos prazos de execução das obras, a concessionária deverá ser penalizada com multa moratória, o que foi feito.

3.13. Nesse ponto, vale mencionar o entendimento proferido pela Procuradoria Federal junto à ANTT – PF-ANTT, no Parecer nº 00772/2017/PFANTT/PGF/AGU, de que nas hipóteses em que os contratos de concessão prevejam multas moratórias, prevalece o que foi pactuado entre as partes em respeito ao princípio do *pacta sunt servanda*, ou seja, não se faz necessária a apuração da sanção de modo global, visto que a diferença consiste, apenas, na intensidade ou quantidade do valor da sanção de multa, podendo ser aplicado o disposto no contrato de concessão firmado entre as partes.

3.14. Quanto à cláusula 225 do contrato de concessão, que limita as eventuais penalidades pecuniárias em 1000 (mil) vezes o valor da URT, invocada pela concessionária, tem-se que tal limitação se refere apenas à multa compensatória e não está atrelada às multas moratórias, que é a penalidade a ser imposta no presente caso e em total consonância com a cláusula 223. Ressalta-se que esse questionamento já foi também enfrentado pela Procuradoria Federal no âmbito do Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (4898303).

3.15. Portanto, entendo que não merece reforma a decisão recorrida nesse ponto, não havendo que se falar na aglutinação das infrações referentes às inexecuções de 2009.

(iii) Da proporcionalidade da multa aplicada à concessionária e da desnecessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

3.16. Por fim, a Recorrente afirma que o valor aplicado a título de penalidade é desproporcional e que deve ser revisto, eis que, supostamente, a decisão recorrida teria aplicado apenas uma circunstância atenuante no percentual de 10% (dez por cento), pela inexistência de infrações definitivamente julgadas, com o mesmo fato gerador, nos 3 (três) anos anteriores à autuação, mas, contudo, deixou de aplicar atenuante na qual "...deve ser considerado na dosimetria da penalidade de multa aplicada que a CONGER envidou 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."

3.17. Para isso, requer a aplicação, por analogia ao Memorando nº 811/2018/SUINF, de no mínimo 10%. Ocorre que, a área técnica frisou que esse argumento, além de não estar previsto entre os atenuantes listados pela SUROD no Memorando nº 811/2018/SUINF, não pode ser aceito, visto que ela alega simplesmente que cumpre o contrato de concessão, o que nada mais é do que sua obrigação como Concessionária.

3.18. Portanto, não há dúvidas de que a multa é proporcional e que a dosimetria realizada no Parecer nº 85/2021/GEFIR/SUROD/DIR (6903470) está correta e em atenção aos parâmetros necessários, sendo aplicada a atenuante de 10% (dez por cento) em razão da inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiveram o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores e a agravante de 40% (quarenta por cento) em virtude de as inexecuções apuradas para os itens 2.4, 2.5, 2.6 e 6.1 tratam-se de continuidades delitivas, de modo que o valor da penalidade de 711 foi majorado para 895,86 (oitocentos e noventa e cinco inteiros e oitenta e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

3.19. É 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.

3.20. 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.

3.21. Também, o art. 78-D da Lei supra, bem como o art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, preveem para fixação do valor da multa, que 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.

3.22. Diante disso, é evidente que as condições agravantes e atenuantes da penalidade foram vastamente analisadas, 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.

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 895,86 (oitocentos e noventa e cinco inteiros e oitenta e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito no item 223, do Contrato de Concessão - Edital PG-138/95-00, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (24964958).

Brasília, 08 de agosto de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA**, Diretor, em 08/08/2024, às 09:50, 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 **24964825** e o código CRC **1ACEBFE8**.