



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL**TERMO:** À votação da Diretoria Colegiada**NÚMERO:** 59/2024**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CONCERT, em face da Decisão nº 494/2022/CIPRO/SUROD (12068639).**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD**PROCESSO (S):** 50500.359596.2019-15**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 494/2022/CIPRO/SUROD (12068639), na qual foi julgado improcedente o Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária, mantendo-se a penalidade de multa de 189 (cento e oitenta e nove) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. A fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, emitiu, no dia 31/07/2019, em desfavor da Recorrente o Auto de Infração nº 299/2019/GEFIR/SUINF (0910815), em virtude de inexecução de obras e serviços obrigatórios no 19º ano de concessão, especificamente quanto ao Item 2.5 - Alargamento das Obras de Arte Especiais, item 2.5.2 - Ponte sobre o Rio Santo Antônio - km 101,55 e 2.5.3 - Ponte sobre o Piabanha I - km 24,15, conduta esta que configuram os ilícitos descritos nos Itens 219 a 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.2. Em 04/09/2019, a Concessionária apresentou Defesa Prévia (1239813), que, após analisada, foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária por meio da Decisão Nº 678/2020/COINFRJ/SUROD (4174268), de 17/05/2021, que teve como base o Parecer nº 11/2019/AREAL/URR (1796916).

2.3. Assim, em face da Decisão supramencionada a Concessionária apresentou Recurso Administrativo (6597918), recebido em 27/05/2021, que foi conhecido, porém julgado improcedente por meio da Decisão nº 494/2022/CIPRO/SUROD (12068639), de 01/07/2022, que manteve inalterada a decisão de primeira instância.

2.4. Destarte, com fulcro em disposição contratual, a Concessionária apresentou Recurso Voluntário (12623775), requerendo a reforma da decisão supracitada, que julgou improcedente o Recurso Administrativo anteriormente apresentado, pelos seguintes argumentos: (i) necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's; (ii) desproporcionalidade da multa aplicada à concessionária; (iii) necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

2.5. Por conseguinte, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2392/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22403779), 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 157/2024 (22425355), 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 189 (cento e oitenta e nove) de 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 itens 219 a 223, do Contrato de Concessão.

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

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Concessionária recebeu o Ofício SEI Nº 19213/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (12068672), em 01/07/2022, informando sobre Decisão nº 494/2022/CIPRO/SUROD (12068639), 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 05/08/2022 (12623777).

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

3.4. A Recorrente alega que os inequívocos atrasos injustificados da execução do cronograma de obras relativo ao ano de 2014 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.

3.5. 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)."

3.6. 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 2014 se referem a várias obras distintas, como obras adicionais à segurança, recuperação de Obras de Arte Especiais – OAE, alargamento de OAE etc., não se tratando, assim, de infrações de mesma natureza.

3.7. Destaca-se o trecho da Decisão nº 494/2022/CIPRO/SUROD (12068639), 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.”.

3.8. Ademais, há expressa previsão contratual para aplicação das sanções na forma em que foi aplicada, considerando que a obras deveriam ter sido executadas em 2014 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.

3.9. 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.

3.10. 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).

3.11. Portanto, entendo que não merece reforma a decisão recorrida nesse ponto, não havendo que se falar na aglutinação das infrações referentes às inexecuções de 2014.

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

3.12. 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 CONKER 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.”.

3.13. 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.

3.14. Portanto, não há dúvidas de que a multa é proporcional e que a dosimetria realizada no Parecer Técnico nº 86/2021/GEFIR/SUROD/DIR (6908048) está correta e em atenção aos parâmetros necessários.

3.15. Assim, foi aplicada a atenuante de 10% (dez por cento) em razão da inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores, de modo que o valor da penalidade de 210 foi minorado para 189 (cento e oitenta e nove) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

3.16. Para a aplicação da pena prevista na cláusula 223 do Contrato, de multa diária de 3 URT's, o cálculo levou em consideração o período entre os dias 02 de janeiro e 13 de março de 2015, eis que a Concessionária deveria concluir os trabalhos até o último dia do respectivo ano concessão, passando a atuar em mora a partir do primeiro dia do ano seguinte até a data de seu efetivo término. Contudo, considerando que dia 1º de janeiro é feriado nacional e não há expediente na ANTT, postergou-se, para efeito de cálculo, para o dia 02 de janeiro, sendo que o período, então, contempla 70 (setenta) dias.

3.17. 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.

3.18. Ademais, a própria Lei de Criação da Autarquia, em seu art. 78-F, §1º, 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.

3.19. 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.

3.20. 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 – CONKER e, no mérito, julgar improcedentes os argumentos trazidos, devendo ser mantida a penalidade de multa no patamar de 189 (cento e oitenta e nove) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos itens 219 a 223, do Contrato de Concessão - Edital PG-138/95-00, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (25063967).

Brasília, 08 de agosto de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 22/08/2024, às 15:34, 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 **25063939** e o código CRC **4BA07E93**.