



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 063/2024

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio - CON CER

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.005174/2014-18

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: Não há manifestação.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de recurso interposto pela concessionária Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio - CON CER (SEI 13490743 e 13490748) em face de decisão da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) que aplicou a penalidade de multa em virtude de inexecuções de obras em 2012 (item 2.5 - Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Viaduto Canal Mato Grosso - Km 98,0), conduta descrita no item 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2. DOS FATOS

2.1. Em 20 de janeiro de 2014, foi lavrada a Notificação de Infração nº 21/2014/GEFOR/SUINF (fl. 02- SEI 0987808) em face da concessionária, em função de descumprimento contratuais dos cronogramas de investimentos obras e serviços previstos no ano de 2012.

2.2. A concessionária apresentou sua defesa em 27 de fevereiro de 2014, tendo sido julgada improcedente pela Gerência e, por intermédio da Decisão nº 162/2017/GEFOR/SUINF (SEI 0219847), foi aplicada a penalidade de multa. Irresignada, a concessionária interpôs recurso à Superintendência em 31 de março de 2017. Por meio da Decisão nº 368/2021/GEFIR/SUROD (SEI 6898496), de 18 de junho de 2021, a GEFIR tornou sem efeito a Decisão nº 162/2017/GEFOR/SUINF, em função do que consta nos Pareceres 153/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 0279247), nº 534/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 1284196), nº 89/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI 6897762), e aplicou nova penalidade de multa, considerando os parâmetros estabelecidos nos mencionados pareceres.

2.3. Diante disso, em 30 de junho de 2021, a concessionária interpôs novo recurso à Superintendência (SEI 7081484). Em 30 de agosto de 2022, a SUROD proferiu a Decisão nº 352/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11438006), mantendo a penalidade aplicada.

2.4. Em 21 de setembro de 2022, a concessionária, com fulcro na cláusula 233 do contrato de concessão, interpôs recurso à Diretoria Colegiada (Carta AJU-CA-0216/22 - SEI 13490743) em face da decisão de 2ª instância. Em junho do corrente ano, a Superintendência instruiu os autos com Relatório à Diretoria (SEI 22900672) e minuta de Deliberação CIPRO (SEI 22901133).

2.5. Mediante sorteio realizado em 19 de junho de 2024 (Certidão de Distribuição REDIR-SEGER 24127013), os autos vieram para esta Diretoria para análise e proposição ao Colegiado.

2.6. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise do processo.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

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

3.1. A recorrente entende que deve ser aplicado o princípio da continuidade delitiva para apurar as inexecuções de obras previstas para o ano de 2012, considerando o preenchimento dos 3 (três) critérios necessários para tanto, previstos no Parecer Técnico n. 096/2016/GEFOR/SUINF, quais sejam: a) critério material, já que todas as inexecuções atribuídas à concessionária dizem respeito ao cometimento de infração não só da mesma natureza, como de mesma tipificação (item 223 do contrato de concessão); b) critério temporal, já que todas as irregularidades foram apuradas no mesmo contexto temporal; e c) critério espacial, já que foram apuradas no mesmo trecho rodoviário concedido. Além disso, deve ser respeitado o limite de sanção de multa ao valor de 1.000 URT's, conforme dispõe a cláusula 225 do contrato de concessão.

3.2. A Decisão nº 352/2022/CIPRO/SUROD (SEI 11438006), acerca da reunião dos processos sancionatórios, assim se manifestou:

(...)

Quanto à menção de ofensa ao princípio da continuidade delitiva, esta Agência tem manifestado o entendimento da unificação das inexecuções em grupos de obras conforme previsão adotada no próprio PER e utilizada nos Pareceres Técnicos nº 002/2013/GEINV/SUINF (SEI nº [1445812](#)) e 010/2014/GEFOR/SUINF (SEI nº [1445817](#)). Assim, ficam ultrapassados os argumentos da concessionária, visto que o entendimento citado por ela não encontra mais respaldo nas Decisões da ANTT.

Ainda que as inexecuções de obras previstas para o ano de 2012, 17º ano do contrato de concessão, pudessem formar um único processo sancionatório, a abordagem dada na cláusula 223 do contrato de concessão que remete aos quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa conduz à individualização do processo conforme a tipificação ali estabelecida. 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.

(...)

(grifos nossos)

3.3. Portanto, como bem indicado na Decisão acima mencionada, obras de natureza semelhante estão abrangidas no mesmo item do PER. Nestes casos, vale a aplicação da continuidade delitiva, quando presentes os critérios. Para as demais, por se tratarem de obras distintas quanto à localização e natureza, e cuja inexecução decorre de ações (ou omissões) diferentes por parte da concessionária, entende-se como coerente a decisão da Superintendência de se separar por itens do PER. Assim, nos parece adequada a separação dos processos.

3.4. Por outro lado, com relação à aplicação do valor limite de 1.000 URT's que dispõe a cláusula 225, é sabido que ele não é aplicável quando houver a previsão de multas moratórias, em respeito ao princípio do *pacta sunt servanda*, isto é, ao que foi pactuado entre as partes, que é o que se apresenta para o presente caso, conforme se afere da cláusula 223 do contrato de concessão. Neste sentido, se mostra válido trazer trecho do Parecer nº 534/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 1284196):

(...)

6. Após análise do Parecer Técnico nº 012/2017/GEFOR/SUINF, corroboramos com a conclusão nele exposta quanto à análise das argumentações, apresentadas pela Concessionária, para os descumprimentos do cronograma de investimentos de obras e serviços no ano de 2012.

7. Conforme observamos acima, existe previsão de sanção, para inexecução contratual, no item 223 do Contrato de Concessão - Edital PG-138/95-00 e também no art. 19 da Resolução ANTT nº 4071/2013.

8. Entretanto, por meio do Despacho nº 366/2018/CIPRO/SUINF a Coordenação de Instrução Processual (CIPRO) informa que, conforme PARECER nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, as sanções administrativas previstas nos Contratos de Concessão prevalecem sobre aquelas consignadas na regulamentação normativa, sendo a regra clara: "Quando a inexecução do cronograma físico for punida por multa moratória, como previsto no Contrato celebrado com a Concessionária, a sanção regulamentar não se aplica".

(...)

9. Deste modo, a Procuradoria Federal, por meio do Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, entendeu que o artigo 19 da Resolução nº 4.071/2013 não deve ser aplicado nas hipóteses em que os contratos de concessões prevejam multas moratórias, e sugeriu a realização do cálculo da sanção aplicável à Concessionária com fundamento no Contrato de Concessão.

10. Portanto, para as inexecuções, apuradas no ano de 2012, conforme Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, deverá ser aplicada a multa moratória prevista no item 223 do Contrato de Concessão - Edital PG -138/95-00 e não a multa prevista no art. 19 da Resolução ANTT nº 4071/2013.

(...)

3.5. Desta forma, verifica-se que, neste ponto, não merecem guarida as argumentações ventiladas pela concessionária.

Desproporcionalidade e dosimetria da multa aplicada:

3.6. A recorrente alega que a aplicação de multa moratória se mostra desproporcional e inadequado ao presente caso, pois se revela, ao seu entendimento, como imposição de penalidade excessiva.

3.7. Além disso, entende que a dosimetria da penalidade deveria ser revista, uma vez que teriam sido consideradas as reincidências genéricas e específicas, sendo que a Resolução nº 5.083/2016 supostamente não prevê a reincidência genérica como circunstância agravante. Ademais, deveria ter sido consideradas duas circunstâncias atenuantes para o presente caso: a) ausência de casos definitivamente julgados nos últimos 3 (três) anos referentes ao tema; b) a concessionária teria envidado 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.

3.8. Primeiramente, convém salientar que o rol de circunstâncias agravantes, tanto na revogada Resolução nº 442/2004, quanto na Resolução nº 5.083/2016, é exemplificativo. Ou seja, poderão ser consideradas como agravantes outras circunstâncias além daquelas previstas na Resolução. Neste sentido, nada impede que a reincidência genérica seja considerada como circunstância agravante.

3.9. Noutro giro, convém destacar que a manutenção da qualidade e da segurança na prestação do serviço público concedido é uma obrigação contratual e legal da concessionária, em observância à continuidade da prestação do serviço público. Não se mostra adequado, por conseguinte, que tal fator seja utilizado como atenuante de eventual sanção a ser imposta.

3.10. Outrossim, com relação à proporcionalidade da penalidade imposta, é importante frisar que desde o processo licitatório, a concessionária tem pleno conhecimento das condutas ensejadoras de sanção, bem como quais as sanções cabíveis, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios que compõem os serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.

3.11. Neste diapasão, a decisão recorrida, considerando circunstâncias atenuantes e agravantes, efetuou o cálculo da sanção de multa aplicável ao caso, senão vejamos :

(...)

As condições de agravamento ou abrandamento das penalidades foram analisadas pelo PARECER Nº 89/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº [6897762](#)).

Após detida análise, entendo que as dosimetrias realizadas estão adequadas à realidade de cada processo. Como exemplo, vejamos o contido no PARECER Nº 89/2021/GEFIR/SUROD/DIR (SEI nº [6901068](#)), referente ao processo nº 50500.005184/2014-45.

(...)

10. Portanto, para que seja realizada a dosimetria do referido caso, consideraremos o seguinte:

I - Agravante de 1%, para caso de reincidência genérica por já existir Deliberação da Diretoria (Deliberação nº 121, de 29 de junho de 2011).

II - Agravante de 5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização.

11. Diante do exposto, retificamos o QUADRO 01 apresentado no Parecer nº 534/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1284196), levando em consideração a nova dosimetria realizada e considerando o último valor da Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 11,60, e em conformidade com o Contrato de Concessão Edital PG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

12. Assim, as multas deverão ser aplicadas conforme quadro abaixo, considerando os processos que estão atribuídos à GEFIR.

(...)

Por isso, não havendo razões para a modificação das dosimetrias realizadas, mantenho-as nos valores já fixados.

(...) (Decisão nº 352/2022/CIPRO/SUROD - SEI 11438006)

3.12. Sendo assim, verifica-se que a recorrente não apresenta quaisquer argumentos capazes de ilidir a aplicação da penalidade em questão, de modo que entendo que deve ser mantida a decisão de 2ª instância e a penalidade por ela aplicada.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Pelo acima exposto, propõe-se ao Colegiado:

a) o conhecimento do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo penalidade de multa no patamar de 442,89 (quatrocentos e quarenta e dois inteiros e oitenta e nove centésimos) URT (Unidades de Referência de Tarifa, por infringir o disposto no item 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00;

b) determinar à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD que proceda com a atualização do valor da penalidade de multa, conforme disposto no contrato de concessão; e

c) autorizar a SUROD, em caso de não quitação da penalidade aplicada nos presentes autos, após o decurso do prazo previsto no art. 85, § 3º, da Resolução nº 5.083/2016, a providenciar o processo visando a execução da caução, como forma de Garantia da Execução, nos termos do contrato de concessão.

Brasília, 22 de agosto de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA**, Diretor, em 22/08/2024, às 15:35, 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 **25193290** e o código CRC **7B1C0331**.

Referência: Processo nº 50500.005174/2014-18

SEI nº 25193290

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br