



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 79/2024

OBJETO: Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CON CER contra aplicação de penalidade, em face da Decisão nº 287/2022/CIPRO/SUOD, de 31/05/2022 (11158821).

ORIGEM: SUOD

PROCESSO (S): 50501.307395/2018-33

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: não há

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

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto com fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO ("CON CER"), em face da Decisão nº 287/2022/CIPRO/SUOD de 31/05/2022 (11158821), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 291,6 (duzentos e noventa e um inteiros e seis décimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT's.

1.2. Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUOD, vazada por meio do Relatório à Diretoria nº 250 (23091035), é pelo conhecimento, não concessão do efeito suspensivo e, no mérito, indeferimento do recurso.

2. DOS FATOS

2.1. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria nº 250 (23091035), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

"(...) 1) Necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's; 2) Inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato 3) Desproporcionalidade da multa aplicada; 4) Necessidade de revisão da dosimetria da penalidade de multa aplicada.

2.2. Por seu turno, a marcha processual da qual resultou a decisão impugnada foi assim resumida no citado Relatório à Diretoria:

Em 12/09/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 15534/2018/GEFIR/SUINF (fl.44, id.1010781) por permitir atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma 2017, conforme Parecer nº 225/2018/GEFIR/SUINF (fl.2-43, id.1010781), conduta esta que viola o contrato de Concessão PG-138/95-00 - Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Item 219 ao 223- Atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2017- Item 6.5 - Nova Subida da Serra de Petrópolis —3 URTs por dia - Total: 273 URTs.

Defesa apresentada em 31/10/2018, julgada improcedente por meio da Decisão nº 644/2021/COINFRI/SUOD, de 05/10/2021 (id.8311227) aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 15/10/2021, julgado improcedente por meio da Decisão nº 1100/2022/CIPRO/SUOD de 13/12/2022 (id.14259597), mantendo-se a aplicação da sanção.

Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de recurso à Diretoria e, desta forma, passaremos a análise dos argumentos apresentados contra a Decisão nº 1100/2022/CIPRO/SUOD (id.14259597), quais sejam: 1) a necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs; 2) a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual e em virtude da crise econômica que assolou o Brasil; 3) a desproporcionalidade da multa; e 4) a necessidade de revisão da dosimetria da multa.

2.3. É o relatório. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

DO CABIMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO PARA A DIRETORIA COLEGIADA

3.1. Em regra os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se extrai da prescrição contida no artigo 85 da Resolução nº 5.083, de 2016.

3.2. Entretanto, no caso sob análise, o cabimento do Recurso dirigido a Diretoria Colegiada encontra fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, *in verbis*:

"233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias contados da intimação, para o Conselho Administrativo da autarquia, independentemente de garantia de instância.

234. A decisão do Conselho Administrativo do DNER exaure a instância."

3.3. Deste modo, o Recurso em apreço possui amparo nas Cláusulas do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento pela Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.4. Por sua vez, a tempestividade da insurgência foi atestada por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3296/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (23042619):

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 20/10/2023 (19683125). O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução nº 5.083/2016 da ANTT e a Cláusula 233 do Contrato de Concessão, o prazo de 30 (trinta) dias para a interposição de recurso. O recurso foi interposto em 01/11/2023 (19965992), portanto, tempestivo.

3.5. Dessa forma, restou demonstrada a presença dos requisitos básicos exigidos para o conhecimento do apelo.

DO MÉRITO

3.6. Quanto ao mérito, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do Relatório à Diretoria

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

A recorrente afirma que caso a ANTT decida por sancioná-la, argumenta contra os procedimentos administrativos adotados pela SUOD pleiteando a unificação de todos os processos que se referem às inexecuções de obras previstas para o ano de 2016.

Nesse contexto, a administrada, citando o princípio da legalidade, defende que "não há qualquer previsão contratual ou regulamentar que aparece a aplicação de múltiplas sanções da forma como foi realizada" e que "não há, em nenhum instrumento legal da Concessão, amparo para aplicação de sanção por suposta inexecução contratual de maneira individualizada."

Com efeito, a concessionária afirma que as infrações em tela atendem os três critérios determinantes, previstos no Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF, para ensejar a aplicação do princípio da continuidade delitiva, quais sejam "(i) o critério *material*, eis que todas as supostas inexecuções atribuídas à Concessionária dizem respeito ao cometimento de infração não só de mesma natureza, como de mesma tipificação (Item 223 do Contrato de Concessão); (ii) o critério *temporal*, já que todas as irregularidades foram apuradas no mesmo contexto temporal, qual seja, por ocasião da emissão da Nota Técnica nº 56/2009/GEINV/SUINF, datado de 03 de julho de 2009; e (iii) o critério *espacial*, uma vez que foram identificadas pela fiscalização da Agência no mesmo trecho rodoviário concedido (Concessão da CONCERT)".

Contudo, embora admita-se que tratam de autuações com referência temporal semelhantes (ano de 2020), as obras de natureza semelhantes estão abrangidas no mesmo item do PER, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva. Para as demais por constituírem obras distintas quanto a localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária, entende-se como coerente a decisão da GEFIR no sentido da separação por itens do PER visto que não encontram-se configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva conforme alegação da concessionária.

Da mesma forma, perde sentido a argumentação quanto a "*limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URTs*", visto que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Considerando que cada processo trata de uma infração individualizada em um procedimento específico e que, segundo o próprio Auto de Infração, não atinge o limite citado, não se verifica respaldo ao argumento da concessionária.

Adicionalmente, é válido destacar que a "apuração conjunta das inexecuções contratuais" e a "limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URTs" também não encontra amparo no contrato de concessão, ao contrário, lá surge de forma clara que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução de obras (...) importarão na aplicação das multas moratórias". A referência a multa não aparece no singular, mas no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, visto que as obras tem processos e cronogramas específicos e independentes.

Inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão:

Considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 15513/2018/GEFIR/SUINF (fls. 02), ocorreu em decorrência de "*atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso*", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 e, ainda, que esta matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio da concessão administrada pela CONCERT, conforme se verifica nos itens 250/267 da Nota Técnica nº 023/2017/GEINV/SUINF, tendo a área técnica entendido que a execução de obras expressamente previstas no item 2.6 (Estruturas de Contenção) não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual e por todo o exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto."

Desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária

A Concessionária se insurge contra o valor supostamente desproporcional da penalidade aplicada, sob alegação de que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

Esclarecemos que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e o espectro de valores previstos para sanções pecuniárias, sendo que as multas ora em apreço consistem em sanções administrativas contratualmente previstas, aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga ou na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.

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.

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, de 2008, sucedida pela Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e quantum punitivo para fins de aplicação das penalidades de advertência ou multa.

A classificação em grupos objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles. Àquelas mais graves correspondem 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.

Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 69/2020/AREAL/URRJ de 02/04/2020 (3135408), não havendo razões para modificação dos valores. Assim, observa-se trecho do referido parecer:

DA NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES PRESENTES NO CASO EM TELA

27. Em sua Defesa Prévia, a concessionária alega fatores atenuantes a serem considerados quanto da definição do valor de uma eventual multa pecuniária. O primeiro argumento é que "não há casos definitivamente julgados, nos últimos 03 (três anos) referente ao tema". Entende-se, neste momento, como pertinente o pleito da concessionária para redução de 10% (dez por cento) sobre o valor da multa conforme orientação contida no Memorando nº 811/2018/SUINF, em seu parágrafo 4, inciso III.

28. O segundo elemento atenuante alegado pela concessionária seria que a infração cessou no momento em que foram reprogramadas as obras e serviços. Tal argumento não tem fundamento, visto que a penalidade ora em apreço é multa moratória por dia de atraso até sua conclusão e não uma penalidade com prazo determinado pela ANTT.

29. Demais atenuantes apresentados pela Concer não encontram respaldo nos procedimentos adotados pela SUINF, portanto, não serão considerados, destacando que, o fato da concessionária não realizar a obra implica em prejudicar os usuários que não poderão usufruir de uma melhoria prevista na rodovia.

V. DO VALOR DA MULTA PECUNIÁRIA

30. Quanto ao valor da multa a ser aplicado a concessionária, o Parecer Técnico nº 147/2018/GEFIR/SUINF assim definiu:

23. Dessa forma, para as obras e serviços previstos no Parecer Técnico nº 076/2017/GENV/SUINF, a mora será calculada até a publicação da Portaria SUNF nº 076/2017, de 19/04/2017, que aprovou a postergação do Cronograma Financeiro de Investimentos, totalizando 108 (cento e oito) dias de mora, que multiplicado pelo fator diário de 3 URT's para os investimentos, previsto no parágrafo 223 do Contrato de Concessão, resulta em **324 URT's**.

31. No que tange a dosimetria da pena, a Coordenação de Instrução Processual - CIPRO, por meio do Despacho nº 040/2017/CIPRO/SUINF, informou ser necessária a realização de dosimetria desde a 1ª instância de julgamento, posicionamento esse afinado com orientação da Procuradoria Geral - PRG, por meio PARECER N.01173/2016/PF-ANTT/ PGF/AGU, de 09 de junho de 2016.

32. A Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), por meio do Memorando nº 1.048/2016/SUINF, de 16 de novembro de 2016, orientou com parâmetros para que se procedesse a realização de dosimetria dos Processos Administrativos Simplificados - PAS, até que fosse editado o normativo descrito no art. 67, §4º do Regulamento Anexo à Resolução nº 5.083, de 2016.

33. Em maio de 2018, a SUINF emitiu novas orientações sobre o tema por meio do Memorando nº 811/2018/SUINF.

34. Posto isso e seguindo os procedimentos trazidos nos citados expedientes, apresentamos abaixo os atenuantes e agravantes que devem incidir sobre o valor da multa a ser aplicada para o presente caso.

I - atenuante de 10% (dez por cento) no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores;

35. Assim, considerando a dosimetria da pena, temos o seguinte:

324 URT's - 10% atenuante = **291,6 (duzentos e noventa e um inteiros e seis décimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT**

[...]

Sendo assim, entendemos que no processo foi observado o principio da individualização da pena.

3.7. Do exposto, verifica-se que a Recorrente não apresentou qualquer fato ou elemento novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em questão, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do artigo 50, inciso V, § 1º, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA, de 291,6 (duzentos e noventa e um inteiros e seis décimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT's.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer do 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 **291,6 (duzentos e noventa e um inteiros e seis décimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT's**, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito no item 219, do Contrato de Concessão - Edital PG-138/95-00, nos termos da Minuta de Deliberação DLL 26915211.

Brasília, 31 de outubro de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 31/10/2024, às 10:17, 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 **26915211** e o código CRC **FEFCA775**.

Referência: Processo nº 50501.307395/2018-33

SEI nº 26915211

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br