



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 42/2024

OBJETO: Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 306/2021/SUROD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO: 50505.105490/2016-01

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 306/2021/SUROD (SEI 7369756), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1^a instância, a qual aplicou em desfavor da concessionária multa no patamar de 181,8 (cento e oitenta e um inteiros e oitenta décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido o Auto de Infração nº 10353/2016 (SEI 0189084), de 15 de outubro de 2016, pelo motivo da concessionária não entregar relatório de monitoração no prazo.

2.2. Foi apresentada a defesa (SEI 0189084), em 10 de novembro de 2016, pela concessionária.

2.3. A Decisão nº 289/2016/GEFOR/SUINF (SEI 0189084), de 19 de dezembro de 2016, aplica a penalidade de multa de 300 (trezentos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por violação do art. 60, inciso XXIII da Resolução 4.071, de 03 de abril de 2013.

2.4. Em 26 de dezembro de 2016, foi emitida a Notificação de Multa nº 227/2016/GEFOR/SUINF (SEI 0189084) à concessionária.

2.5. Foi apresentado recurso administrativo (SEI 0189084), em 9 de janeiro de 2017, pela concessionária.

2.6. A SUROD, por meio do Ofício nº 3848/2019/CIPRO/SUINF/DIR-ANTT (SEI 0334029), informa à concessionária, com base no Parecer Técnico nº 124/2019/GEFIR/SUINF (SEI 0236241) e no Despacho nº 291/2019/CIPRO/SUINF (SEI 0333637), que o valor-base da multa sofrera agravamento de 1% (um por cento), devendo ser alterada para 303 (trezentos e três) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.7. Em 4 de junho de 2019, a concessionária apresenta Manifestação (SEI 6779787) sobre o Ofício nº 3848/2019/CIPRO/SUINF/DIR-ANTT.

2.8. A Decisão nº 306/2021/SUROD (SEI 7369756), de 16 de agosto de 2022, reconhece as manifestações da concessionária e revê a decisão de primeira instância. Na decisão, a SUROD mantém o agravamento de 1% (um por cento) proposto pela unidade técnica da Agência e atenua em 40% (quarenta por cento) o valor-base da multa, recalculando-se o valor da multa para o patamar de 181,8 (cento e oitenta e um inteiros e oitenta décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.9. Em 2 de setembro de 2022, a concessionária apresenta Recurso Voluntário (SEI 13173744) contra a Decisão nº 306/2021/SUROD.

2.10. Por meio da Nota Técnica nº 10071/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 21107950), de 29 de abril de 2024, a SUROD indefere o Recurso Voluntário, alegando que a concessionária “não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento” e mantém a aplicação da penalidade de multa no patamar de 181,8 (cento e oitenta e um inteiros e oitenta décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por conduta que configura o ilícito descrito no art. 6º, XXIII da Resolução ANTT nº 4.071/2013, conforme a Minuta de Deliberação (SEI 21114224).

2.11. Por fim, em 2 de maio de 2024, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição da matéria em Reunião da Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme o disposto no art. 69 do Regimento Interno desta Agência (“As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito”), é imprescindível avaliar os requisitos de admissibilidade do Recurso antes de analisar o mérito da questão.

3.2. Para embasar essa análise, recorre-se à Resolução 5.083/2016, que disciplina o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.

3.3. Nos termos do art. 61 dessa Resolução, é necessário verificar se o recurso em questão incorre em causas de não conhecimento, o que ocorre quando é interposto: i) fora do prazo, ii) perante órgão ou autoridade incompetente, iii) apresentado por parte ilegítima ou iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.4. No que tange à interposição do recurso, é reconhecida a sua tempestividade conforme consta na Nota Técnica nº 10071/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 21107950).

3.5. Ademais, é admitido o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada com base na previsão em cláusula do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento sob a competência desta Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.6. Além disso, o recurso foi apresentado por representante da Concessionária, o que confirma a legitimidade dos representantes.

3.7. Dessa forma, confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso, quais sejam: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento do recurso, legitimidade dos representantes e cabimento do recurso consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.

3.8. Desse modo, não havendo questões preliminares que impeçam o julgamento da matéria, cumpre enfrentar as razões recursais de mérito.

3.9. A concessionária apresenta, em seu recurso voluntário (SEI 13173744), argumentos para solicitar a reforma da decisão administrativa e a anulação da multa imposta, quais sejam: (i) Houve a ocorrência de prescrição intercorrente, tendo em vista o decurso do prazo de 3 anos entre a data de interposição do recurso administrativo e a data de julgamento; (ii) constatada a inexigibilidade de conduta diversa; e (iii) a aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

3.10. Entende, ainda, que “a Decisão deve ser reformada ao menos para que seja realizada a adequada dosimetria de multa, afastando-se a agravante aplicada”.

3.11. Em relação ao argumento da inexigibilidade de conduta diversa no caso concreto, a SUROD se posiciona nos seguintes termos (SEI 21107950):

Sobre o argumento apresentado pela requerente a cerca da dilação de prazo para apresentação do relatório, esclarecemos que o ordenamento jurídico (Lei nº 9.784/99) permite a utilização de pareceres e informações produzidos anteriormente nos autos do processo, a saber:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (grifo nosso)

Assim, em conformidade com o permissivo legal, a Administração Pública pode utilizar o instituto jurídico da fundamentação remissiva ou motivação “per relationem” quando ocorrer semelhança entre os argumentos apresentados pela Concessionária nas várias instâncias, sendo exatamente o que ocorreu no caso em tela, tendo em vista que no Parecer Técnico nº 230/2016/COINF/URRJ/SUINF (fls. 37/41) a área técnica já havia enfrentado tais argumentos apresentados em sede de Defesa.

Sendo assim, deve ser mantido o entendimento da área técnica pelos próprios fundamentos.

3.12. Em relação ao argumento da desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária, a SUROD manifesta o seguinte (SEI 21107950):

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, correspondendo àquelas mais graves 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.

3.13. Relativo à alegada “necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada”, a SUROD informa que (SEI 21107950):

Após consulta desta Superintendência, a Procuradoria Federal analisando a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam da dosimetria, entendeu por meio do Parecer n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/01/2019, que as normas se revestem de caráter material, devendo ser aplicadas os dispositivos legais vigentes ao tempo da infração, nestes termos:

“Muito embora a Resolução nº 5.083/2016 tenha se prestado a disciplinar os trâmites para apuração de infrações e aplicação de penalidades e tenha, em grande parte de seus dispositivos, tratado de normas tipicamente procedimentais, os artigos que elencaram as causas tidas como circunstâncias agravantes e atenuantes são de natureza material, porque conferem ao autuado direito de ter sua pena individualizada; é o momento no qual há o amoldamento da sanção ao culpado, a sua particularização, segundo a valoração das condições e circunstância próprias em que se deu o cometimento da infração.

(...)

E na condição de norma de direito material, não terá aplicação imediata nos procedimentos apuratórios, diversamente das normas processuais. Ou seja, a nova disciplina de circunstâncias atenuantes e agravantes só deve ser considerada na aplicação de penalidades decorrentes de infrações cometidas quando já em vigor a Resolução nº 5.083/2016.” (grifo nosso).

Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Salientando que, diferentemente da novel resolução, o referido normativo prevê como agravante a existência de reincidência genérica e específica, a saber:

Art. 94. 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, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D).

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

(...)

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 124/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 03/05/2019 (0236241) e complementado pelo DESPACHO CIPRO (0333637) e DESPACHO COROD/RJ (7331184), não havendo razões para modificação dos valores.

3.14. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica nº 10071/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 21107950) e o Relatório à Diretoria Nº 683/2023 (SEI 21114170), constata-se que nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise merece acolhimento. Assim, adoto a manifestação da unidade técnica desta agência como razão de decidir pela inviabilidade de acatar os argumentos apresentados no recurso e, considerando as análises técnicas que embasam este processo, concluso pela caracterização da infração contratual, o que resulta na manutenção da penalidade de multa no montante estabelecido pela DECISÃO nº 306/2021/SUROD (SEI 7369756). Assim, proponho ao Colegiado desta Agência a manutenção da penalidade de multa em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCR) no patamar de 181,8 (cento e oitenta e um inteiros e oitenta décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por conduta que configura o ilícito descrito no art. 6º, XXIII da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando-se as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por conhecer o recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCR), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI 24584853) ora proposta.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor, em 11/07/2024, às 16:03, 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 **24584851** e o código CRC **93DB09A3**.

Referência: Processo nº 50505.105490/2016-01

SEI nº 24584851

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