



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 44/2024

OBJETO: Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 307/2020/CIPRO/SUROD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO: 50501.253084/2018-47

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 307/2020/CIPRO/SUROD (SEI 20486312), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, a qual aplicou em desfavor da concessionária multa no patamar de 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitido o Auto de Infração nº 033/2018/GEFIR/SUIN (SEI 0193322), de 15 de junho de 2018, relativa a descumprimento de obrigações contratuais.

2.2. Foi apresentada a defesa (SEI 0193322), em 28 de junho de 2018, pela concessionária.

2.3. A Decisão nº 995/2019/GEFIR/SUINF (SEI 2231424), de 11 de dezembro de 2019, aplica a penalidade de multa de 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por manter capital social integralizado inferior a 20% do investimento realizado (demonstrações contábeis financeiras relativas a 2017).

2.4. Em 15 de dezembro de 2019, foi emitida a Notificação de Multa nº 656/2019/GEFIR/SUINF (SEI 2245939) à concessionária.

2.5. Foi apresentado recurso administrativo (SEI 2341463), em 10 de maio de 2021, pela concessionária no âmbito do processo 50500.430437/2019-20.

2.6. A Decisão nº 307/2020/CIPRO/SUROD (SEI 4805552), de 22 de dezembro de 2020, mantém inalterada a decisão de primeira instância e julga improcedente o recurso da concessionária.

2.7. Em 29 de janeiro de 2021, a concessionária apresenta Recurso Voluntário (SEI 5130725) contra a Decisão nº 307/2020/CIPRO/SUROD.

2.8. Por meio da Nota Técnica nº 8478/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 20486312), 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 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por conduta que configura o ilícito descrito no item 307 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, conforme a Minuta de Deliberação (SEI 20531779).

2.9. 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 8478/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 20486312).

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 5130725), argumentos para solicitar a reforma da decisão administrativa e a anulação da multa imposta, quais sejam: (i) O AI é nulo, pois a conduta infraacional imputada à Concessionária é atípica, já que não encontra previsão nem no Contrato de Concessão nem na Resolução nº 4.071/2013, e tampouco há previsão específica da sanção que se pretende impor à Concer; (ii) a prática da suposta infração não ocorreu; e (iii) a multa aplicada é ilegal por desproporção, em face das circunstâncias do caso concreto.

3.10. Entende, ainda, que “ainda que não se reconheçam os argumentos acima expostos, a r. Decisão deve ser reformada, ao menos, para que seja realizada a adequada dosimetria da multa aplicável, reconhecendo-se a incidência de circunstância atenuante não considerada no cálculo realizado”.

3.11. Em relação ao argumento da atipicidade da conduta imputada e ausência de previsão da penalidade de multa aplicada, a SUROD se posiciona nos seguintes termos (SEI 20486312):

Inicialmente, esclarecemos que o item 307 do contrato de concessão prevê obrigação que deve ser cumprida pela concessionária, a saber:

307. O capital social subscrito e integralizado da concessionária deverá corresponder, em 30 de abril de cada ano, a pelo menos 20% (vinte por cento) do total dos investimentos realizados pela CONCESSIONÁRIA nos anos anteriores, até a extinção da concessão.

Conforme relatado pela área técnica, NOTA TÉCNICA SEI Nº 854/2019/GEREF/SUINF/DIR (0199862), esta obrigação não foi observada pela CONCER, a saber:

36. Para o ano de 2018, os investimentos totais até o encerramento de 2017 foi de R\$ 2.100.325.809,48 e novamente impondo a esse valor a alíquota de 20% definiremos o Capital Social Mínimo que deveria ser integralizado em 2018, o valor de R\$ 420.065.161,90. Vale notar que este montante engloba a totalidade dos investimentos realizados até o encerramento de 2017 e os valores dos investimentos realizados no escopo do 12º TA, dessa forma existia a necessidade deporte de Capital no valor de R\$ 122.903.022,12 [...].

[...]

38. Diante disso, consideramos que fica devidamente demonstrado que, à luz do que consta no Contrato e, em atendimento às determinações do Juízo citado, a Concessionária não atendeu suas obrigações de aporte de capital. Ficando, portanto, prejudicada suas fontes de recursos próprios e, de outro, resta ainda minorada a responsabilização dos acionistas nos termos do Art. 1º da lei das S/As.

Deve ser esclarecido 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, tendo em vista que por meio dos pareceres e notas técnicas citados, a área técnica enfrentou tais argumentos apresentados em sede de Defesa.

Desta forma, não merecem prosperar tais argumentos da concessionária.

3.12. Em relação ao argumento da desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária, a SUROD manifesta o seguinte (SEI 20486312):

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 20486312):

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 729/2019/GEFIR/SUINF/DIR (2220437) , não havendo razões para modificação dos valores.

3.14. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica nº 8478/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 20486312) e o Relatório à Diretoria Nº 624/2024 (SEI 20531567), 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, conlui pela caracterização da infração contratual, o que resulta na manutenção da penalidade de multa no montante estabelecido pela DECISÃO nº 307/2020/CIPRO/SUROD (SEI 4805552). Assim, proponho ao Colegiado desta Agência a manutenção da penalidade de multa em desfavor da pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) no patamar de 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por conduta que configura o ilícito descrito no item 307 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

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 (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI 24598913) 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 **24598882** e o código CRC **1D866084**.

Referência: Processo nº 50501.253084/2018-47

SEI nº 24598882

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

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