



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 2/2025

OBJETO: RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50505.122740/2021-26

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

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 ("CONCER"), em face da Decisão nº 319/2023/COROD/SUROD (SEI 16736982), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 78.750 (setenta e oito mil setecentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT's.

1.2. Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 615/2024 (SEI 26026030), 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 615/2024 (SEI 26026030), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

a utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório; a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; a desproporcionalidade da multa; e a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

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

A Defesa, apresentada em 04/01/2022, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 342/2022/COROD/RJ/SUROD de 31/05/2022 (id. 11606696).

O Recurso, interposto em 10/06/2022, foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 319/2023/COROD/SUROD de 07/06/2023 (id. 16736982).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. DO CABIMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO PARA A DIRETORIA COLEGIADA

3.2. 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.

3.3. 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."

3.4. 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.

3.5. Por sua vez, a tempestividade da insurgência foi atestada por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 319/2023/COROD/SUROD (SEI 16736982):

A Concessionária foi notificada da rejeição ao recurso interposto Decisão nº por meio da 319/2023/COROD/SUROD em 16/06/2023 (id. 17375377).

O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, conforme Cláusula 233 do Contrato de Concessão.

O recurso foi interposto em 28/06/2023 (id. 17566507), portanto, tempestivo.

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

4. DO MÉRITO

4.1. Quanto ao mérito, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 615/2024 (SEI 26026030), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 319/2023/COROD/SUROD (SEI 16736982):

Da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório

A Concessionária sustenta a impossibilidade de utilização do Relatório de Monitoração da Rodovia como instrumento que fundamente a sanção administrativa por infração legal.

O Relatório tem por objetivo descrever os resultados das inspeções realizadas ao longo do sistema rodoviário pela equipe técnica contratada pela Concessionária, ou seja, evidenciar o estado atual da rodovia, bem como programar as ações a serem realizadas para a recuperação das deficiências observadas, de modo a assegurar o atendimento aos padrões de desempenho estabelecidos no PER.

Contudo, não encontra óbice na legislação de regência ou no Contrato de Concessão a utilização, pela ANTT, de relatórios produzidos por equipe técnica contratada pela própria Concessionária como fundamento para instauração de Processo Administrativo para averiguação de inexecução contratual, ao longo do qual se poderia apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis.

Assim, tal argumento não se presta a elidir a infração cometida pela Concessionária.

Da Inexigibilidade de Conduta Diversa

Afirma a recorrente que, em virtude do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, não é possível a sua responsabilização pelas

irregularidades.

Contudo, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constitui requisito para descaracterização da irregularidade contratual e/ou administrativa, mesmo porque a Concessionária estava ciente e de acordo com todas as obrigações previstas no Contrato de Concessão.

Assim, tais argumentos são insuficientes para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

Da Desproporcionalidade da Multa

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.

Da Revisão da Dosimetria

A Concessionária solicita que a penalidade a ser aplicada seja graduada de acordo com as demais circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016. 74.

De acordo com tais dispositivos, na fixação do valor da multa, 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, as circunstâncias atenuantes e seus antecedentes, dentre outras circunstâncias.

A prestação de serviços inadequados, evidentemente, acarreta vantagens financeiras para a Concessionária, uma vez que essa situação está diretamente associada a um sub dimensionamento de equipes e equipamentos na operação da rodovia concedida, além de uma má distribuição deles ao longo do trecho concedido, uma vez que são obrigações previstas no Contrato de Concessão e PER, garantidas pela ininterrupta cobrança de pedágios, que não são devidamente aplicados para cumprir as exigências especificadas.

Quanto ao citado equívoco na aplicação de 78.750 URT é necessário que seja feita a devida correção, vejamos:

66. Embora o valor da multa aplicável, correspondente a R\$ 913.500,00 (novecentos e treze mil e quinhentos reais), tenha sido corretamente calculado considerando a multa de 787,50 URTs aplicada, por um lapso, constou equivocadamente na referida Decisão a aplicação de multa no valor de 78.750 URTs.

Observamos que o Contrato de Concessão prevê que a URT terá o valor correspondente a 100 (cem) vezes o valor da tarifa básica de pedágio, vejamos:

Contrato de Concessão PG-138/95-00

Seção XXXIX

Das Sanções Administrativas

222. Para os fins de aplicação das multas previstas neste CONTRATO fica criada a URT - Unidade de Referência de Tarifa, com valor correspondente a 100 (cem) vezes o valor da TARIFA BÁSICA DE PEDAGIO vigente na data de recolhimento da multa moratória.

Contudo, foi equivocadamente utilizado como fator multiplicador na elaboração da primeira dosimetria no Parecer nº 25/2022/ES/ESROD-VIX/RJ/COROD/GEFOP/SUOD/DIR de 25/05/2022 (id.), e, repetida no Parecer nº 11511361319/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR de 05/06/2023 (id.16733720).

Parecer nº 25/2022/ES/ESROD-VIX/RJ/COROD/GEFOP/SUOD/DIR:

V. CONCLUSÃO

(...)

23. Considerando a autuação prevista pelo inciso IV, artigo 8º da Resolução ANTT nº 4071/2013, constituindo infração do Grupo IV – multa de de 750 (setecentos e cinquenta) URTs x 1,05 (agravantes e atenuantes) x 100 (fator multiplicador), entende-se aplicação de multa de 78.750 (setenta e oito mil setecentos e cinquenta) URTs;

Parecer nº 319/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR:

4.3.4 Da Dosimetria

A dosimetria da pena para os Contratos de Concessão das Rodovias Federais concedidas regulamentadas pela ANTT está prevista na Resolução ANTT nº 5.083/2016 e pelo Parecer nº 25/2022/ES/ESROD-VIX/RJ/COROD/GEFOP/SUOD/DIR (id. [11511361](#)).

No caso concreto, a área técnica desta ANTT realizou o procedimento de dosimetria, aplicando as devidas atenuantes e agravantes atinentes, e não sendo o caso de agravamento, o valor final da multa está mantido em 78.750 (setenta e oito mil setecentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URTs.

Desta forma, aceito em parte as argumentações da Concessionária, corrigindo o valor da penalidade em URTs.

O valor resultante é 787,50 (setecentos e oitenta e sete inteiros e cinquenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URTs.

4.2. Do exposto, aceito em parte as argumentações da Concessionária, corrigindo o valor da penalidade em URTs para **787,50 (setecentos e oitenta e sete inteiros e cinquenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.**

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso interposto pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO ("CONCER"), para, no mérito, conceder-lhe parcial provimento, corrigindo o valor da penalidade aplicada para 787,50 (setecentos e oitenta e sete inteiros e cinquenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URTs, por conduta tipificada na cláusula 267, do Contrato de Concessão PG-138/95-00, combinado com a Seção 2.2.1.4, Quadro L, do Programa de Exploração da Rodovia - PER e com o artigo 8º, Inciso IV, da Resolução nº 4071/2013, conforme relatório de Monitoração de Condição de Superfície realizado em 2020 e Parecer nº 20/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (SEI 9011514).

Brasília, 16 de janeiro de 2025.

(assinado eletronicamente)
Guilherme Theo Sampaio
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 16/01/2025, às 15:50, 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 **28793570** e o código CRC **AD0A71DC**.

Referência: Processo nº 50505.122740/2021-26

SEI nº 28793570

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