



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 23/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE - CONCESSIONÁRIA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA RIO - CON CER**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50505.109466/2020-19**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

Cuida-se de Recurso Administrativo, interposto em 28 de julho de 2023, contra decisão da SUROD, por meio da qual foi condenada em 270 URT's, por violação ao art. 6º, XXIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2. DOS FATOS

2.1. Consoante resai dos autos nº 50505.109466/2020-19, a fiscalização da Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT, lavrou em desfavor da CONCESSIONÁRIA o Auto de Infração nº 508/2020/AREAL/SUINF (SEI 4782521), por efeito de “deixar de apresentar as informações solicitadas por meio do OFÍCIO SEI Nº 6608/2020/COINFRJ/URRJ-ANTT”, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 6º, XXIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Conforme regular notificação da lavratura do referido Auto de Infração, a CONCESSIONÁRIA apresentou defesa prévia, a qual, após devida análise, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 177/2021/COINFRJ/SUROD (6109884), aplicando-se a penalidade de multa.

Ato seguinte, irredignada com a decisão, a CONCESSIONÁRIA interpôs recurso administrativo endereçado à Superintendência, o qual foi devidamente analisado, no entanto, julgado improcedente por meio da Decisão nº 503/2023 (17525124), a qual entendeu pela manutenção da condenação.

Eis que, valendo-se da disposição contratual, a CONCESSIONÁRIA exerceu direito de recurso à Diretoria, insurgindo-se dessa vez contra a decisão da Superintendência.

O precitado Recurso foi analisado tecnicamente pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 94/2024 (SEI 21975670), o qual propôs o conhecimento do apelo e, no mérito, o indeferimento do recurso interposto pela Concessionária.

Por fim, os autos aportaram nesta Diretoria no dia 12/03/2024, conforme Certidão de Distribuição REDIR – SEGER (SEI 22253023).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**3.1. DO CONHECIMENTO DO RECURSO**

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 contratos de concessão atualmente é disciplinado pela Resolução nº 5.083/2016, estando dispostas no art. 61 as hipóteses em que o recurso não deve ser conhecido.

Inicialmente, portanto, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de *não conhecimento*, o que ocorre quando 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.

Inicialmente, quanto à tempestividade do recurso, aduz-se que a CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 19/07/2023 (17873573). Assim, tendo o recurso sido interposto em 28/07/2023 e, considerando que 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, denota-se que é tempestivo.

Entretanto, quanto ao cabimento, geralmente, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, consoante se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016. Contudo, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada, tendo em conta a disposição contida na Cláusula 233 do Contrato de Concessão, segundo a qual “*Em qualquer caso, é garantida a instância administrativa final, pela Diretoria da ANTT, em caráter definitivo*”.

Quanto à legitimidade da parte, o recurso foi apresentado por advogado legalmente constituído procurador com poderes de representação outorgados pelo Diretor Presidente e pelo Diretor Financeiro Administrativo, ambos eleitos para tanto em reunião do respectivo conselho de administração (SEI 17989554).

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

3.2. DO MÉRITO

Compulsando os autos, verifica-se que o Recurso Voluntário interposto pela Concessionária, baseia-se, em síntese, nos seguintes argumentos:

- (i) impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório;
- (ii) inexigibilidade de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior;
- (iii) desproporcionalidade da multa aplicada; e
- (iv) necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes presentes no caso.

Desse modo, em sede da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1539/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 21969778), foram enfrentados todos os argumentos acima trazidos, no sentido de negar provimento ao recurso.

A seguir, de modo específico, passa-se a demonstrar que os argumentos da CONCESSIONÁRIA não são pertinentes ao caso em tela.

De saída, quanto à argumentação de impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório, a Área Técnica desta Agência, por intermédio da Nota Técnica nº 2193/2021 (6105309), aduziu que:

"(...)

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 poderá apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis.

Ademais, no caso em tela, após análise do relatório pela equipe técnica da ANTT constatou-se que a Concessionária apresenta confissão expressa das inexecuções contratuais, sem que tenha apresentado elementos aptos a elidir sua responsabilidade, situação que demandou a instauração do devido processo ora em tela."

Nessa senda, considerando que a alegação da recorrente carece de fundamentação, não há que se falar na sua procedência.

Quanto à alegação de inexigibilidade de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior, esta não merece prosperar, uma vez que a recorrente, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria contar com a ocorrência de eventuais oscilações econômicas e sociais do país, sendo de sua responsabilidade manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER.

Outrossim, o risco de captação de recursos financeiros como um todo do Projeto, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato.

A propósito, a Área Técnica e as demais instâncias administrativas julgadoras já estabeleceram entendimento acerca do assunto, dispondo, dentre outras ponderações que:

"(...)

Enfim, o entendimento é de que ainda com a pandemia é possível e obrigatória a realização da manutenção da rodovia mediante a apresentação, por exemplo, de um plano de contingência que contemple a necessidade da manutenção das condições de segurança dos usuários.

Nessa esteira, caberia à Concessionária apresentar, pelo menos, uma proposta de intervenções adequada ao Plano de Contingência, ainda mais se tratando de elementos de proteção e segurança e que apresentam inconformidades há alguns anos.

Além disso, por se tratar do último ano de concessão, mais relevante ainda que a Concessionária apresentasse uma proposta, um cronograma de reparos dos elementos de proteção e segurança, ainda que avançasse até fevereiro de 2021, quando do encerramento da Concessão.

Mas, ao contrário, manteve-se omissa, sem apresentar qualquer cronograma, qualquer proposta, sequer uma justificativa."

Já quanto a arguição de desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária, observa-se que ela 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, 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 àqueles 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.

Ao final, quanto à alegação de necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes presentes no caso, cumpre destacar que a recorrente, ao aderir à relação jurídico-administrativa entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

Noutro giro, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, 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, dentre outras circunstâncias.

No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, *in verbis*:

Art. 67. 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, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso).

§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.

Assim, considerando que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pela Nota Técnica nº 2193/2021 (6105309) e corroboradas pela Decisão nº 177/2021/COINFRJ/SUOD (6109884), bem como pela Decisão nº 503/2023 (17525124), imperioso concluir que foi devidamente observado o princípio da individualização da pena, não havendo motivos para modificação dos valores.

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 e jurídicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio - CONCERT, no patamar **270 (duzentos e setenta) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**.

3.3. VALOR DA MULTA E DOSIMETRIA DA SANÇÃO

Consoante o art. 6º, inciso XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, o caso em tela enquadra-se no Grupo 2, cuja multa consiste no montante de 300 (trezentos) URTs. Considerando que o fator multiplicador da URT para a Concessionária CONKER é 100, logo, o valor da tarifa básica, conforme tabela atualizada, é de R\$14,50 (quatorze reais e cinquenta centavos).

Logo, ainda sem considerar os aspectos de dosimetria da pena, tem-se o resultado a seguir: $300 \times 100 \times 14,50 = R\$ 435.000,00$ (quatrocentos e trinta e cinco mil reais)

Por meio do Memorando nº 661/2017/SUINF, de 27 de julho de 2017, a SUINF informou à GEFOR que a observância das circunstâncias agravantes e atenuantes é um procedimento integrante da aplicação de penalidade, além de esclarecer que os valores das multas moratórias previstas em contrato de concessão, assim como as infrações capituladas na Resolução ANTT nº 4.071/2013, refletem valor-base da pena, devendo ser aplicados atenuantes e/ou agravantes a depender do caso concreto.

Eis que, levando à circunstância atenuante de 10%, a multa totaliza 270 URTs, equivalente ao montante de R\$ 391.500,00 (trezentos e noventa e um mil e quinhentos reais).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Destarte, com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso interposto pela CONCESSIONÁRIA Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio – CONKER para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a penalidade a ela aplicada, qual seja a de **270 (duzentos e setenta) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao artigo 6º, XXIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Brasília, 18 de abril de 2024.

Guilherme Theo Sampaio
DIRETOR
(assinado eletronicamente)



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 18/04/2024, às 17:46, 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 **22563339** e o código CRC **3DA195D3**.