AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 51/2024

OBJETO: Recurso Administrativo interposto em face da Decisão nº 393/2021/CIPRO/SUROD

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50505.008910/2017-84

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. **DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela CONCER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio) em face da Decisão nº 393/2021/CIPRO/SUROD (8107608)**, que manteve a aplicação da penalidade de multa de 540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URTs.**

2. **DOS FATOS**

2.1. A fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu, em 17/01/2017, Auto de Infração nº 01677/2017 (fl.09, 0842761) contra a Concessionária, por "*manter pavimento com placas quebradas",* conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 6º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, bem como ao item 2.4.3 do PER.

2.2. A recorrente apresentou defesa prévia (0842761 – fls 26/33), que foi julgada improcedente, conforme Decisão nº 264/2019 (0844391), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Irresignada com essa decisão, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo (1052199), o qual foi negado provimento, conforme Decisão nº 393/2021/CIPRO/SUROD (8107608), mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a Concessionária exerceu o seu direito de interposição de Recurso à Diretoria desta ANTT (13174481). Nas razões recursais, a recorrente sustenta, em síntese, que : *"(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) a Concessionária não pode ser responsabilizado pela infração em questão, uma vez que a equação econômico-financeira do Contrato está desequilibrada em razão de o Poder concedente estar inadimplente desde o mês de dezembro de 2014, desrespeitando os termos definidos pelo 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão; e (iii) a Concessionária também não pode ser responsabilizada pela infração em questão em razão da caracterização de força maior; e (iv) a aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional*".

2.5. O Recurso foi analisado tecnicamente pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 3462/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23183809) e pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 265/2024 (23213960).

2.6. É, em síntese, o relatório.

3. **DA ADMISSIBILIDADE**

3.1. Inicialmente, cabe esclarecer que, embora os processos administrativos simplificados encerrem sua tramitação com a decisão do Superintendente, consoante se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada, tendo em vista a disposição contida na Cláusula 233 do Contrato de Concessão.

3.2. Diante disso, verifica-se que a recorrente foi notificada da Decisão de segundo grau na data de 23/08/2022, conforme Ofício nº 24298/2021 (8107625), e o presente recurso foi interposto em 02/09/2022 (13174489). Dessa forma, tendo em vista que o prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 e Cláusula 233 do Contrato de Concessão, o presente recurso é, portanto, **tempestivo**, de modo que o presente recurso deve ser **conhecido.**

4. **DA ANÁLISE PROCESSUAL**

4.1. Cuida-se de Recurso Administrativo no qual a Concessionária sustenta, inicialmente, 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. Todavia, o feito não ficou paralisado pendente de despacho ou julgamento por mais de três anos, tendo em vista os Despacho Despachos SEI nºs 1060072 (de 19/08/2019), 6239673 (de 28/04/2021) e 6372111 (de 10/05/2021) impulsionando, assim, o andamento deste Processo Administrativo, consoante análise da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3462/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23183809):

> No que diz respeito à alegação de *ocorrência de prescrição intercorrente*, esta não merece qualquer acatamento, haja vista que a Recorrente traz à tona alegação sem qualquer embasamento jurídico. Isso porque não restam dúvidas de que os Despachos SEI nºs 1060072 (de 19/08/2019) , 6239673 (de 28/04/2021) e 6372111 (de 10/05/2021) impulsionaram o andamento do Processo Administrativo sob análise, não o deixando pendente de Julgamento ou Despacho, por mais de 03 (três) anos, sobretudo porque tiveram como escopo tratar de questões imprescindíveis à análise do objeto do feito. De outro tanto, sem os referidos expedientes, bem como de outros tantos que compõem o presente Processo, restariam feridos até mesmo Princípios Constitucionais norteadores de todo e qualquer Processo Sancionador, sobretudo os Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa. Logo, os expedientes em questão mostraram-se imprescindíveis ao andamento do feito, e, como corolário, interromperam a prescrição intercorrente ora debatida, nos termos da Lei nº 9.873, de 1999, bem como da Resolução/ANTT nº 5.083, de 2016, *in verbis*:
>
> > *Lei nº 9.873/99 - Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.*
> >
> > *Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

> *§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo **paralisado por mais de três anos**, **pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*
>
> *§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 2º **Interrompe-se a prescrição** da ação punitiva:*
>
> *I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)*
>
> *II - **por qualquer ato inequívoco**, **que importe apuração do fato**;*
>
> *III - pela decisão condenatória recorrível.*
>
> *IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.*

> *Resolução/ANTT nº 5.083/2016 - Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, 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.*

> *Art. 70. Prescreve em 5 (cinco) anos a ação punitiva da ANTT, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*
>
> *§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo **paralisado por mais de 3 (três) anos**, **pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.*
>
> *§2º Quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.*
>
> *§3º **Interrompe-se a prescrição**:*
>
> *I - pela notificação da parte interessada, inclusive por meio de edital;*
>
> *II - **por qualquer ato inequívoco**, **que importe apuração do fato**;*
>
> *III - pela decisão condenatória recorrível; ou*
>
> *IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.*
>
> *(Destaques acrescidos)*

4.2. Dessa forma, deve-se afastar a ocorrência da prescrição alegada pela recorrente.

4.3. No que tange à alegação de inexigibilidade de conduta diversa em virtude de prazo concedido para a correção, diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, bem como em razão da impossibilidade de executar intervenções no trecho da Serra de Petrópolis, a Concessionária, no ato de assinatura do contrato, assumiu os riscos inerentes à concessão, de modo que deve se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, conforme entendimento apresentado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 3462/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23183809), *in verbis*:

> No que tange ao argumento de *inexigibilidade de conduta diversa em virtude de prazo concedido para a correção, diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão*, bem como *em razão da impossibilidade de executar intervenções no trecho da Serra de Petrópolis*, estes não merecem prosperar, haja vista que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, cabendo à Concessionária manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. De outro tanto, 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. Ademais, é entendimento desta Agência Reguladora que, em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da Concessionária, não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da Concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais.

4.4. Dessa forma, não merecem prosperar os argumentos apresentados pela recorrente.

4.5. Por fim, no que tange às alegações de desproporcionalidade da multa e da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, NOTA TÉCNICA SEI Nº 3462/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23183809) afastou os argumentos apresentados pela recorrente pelos seguintes fundamentos:

> Por conseguinte, no que se refere ao argumento de *desproporcionalidade da multa aplicada*, cabe salientar, inicialmente, que os valores de multa são definidos em função de diversos fatores, tanto normativos quanto contratuais. Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, a qual estabelece como valor de referência a Unidade de Referência de Tarifa – URT calculada a partir da Tarifa Básica de Pedágio – TBP estabelecida para cada outorga, multiplicada por fator determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.
>
> Esclarecemos, portanto, 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.
>
> Deste modo, a classificação em Grupos de Multas 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, restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.
>
> No que tange à alegação de *necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada*, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, na medida em que, 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.
>
> De outro tanto, 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.

Neste diapasão, cabe salientar que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pelo Parecer nº 423/2019 (0843798) e corroboradas pela Decisão nº 264/2019 (0844391), bem como pela Decisão nº 393/2021 (8107608), não havendo razões para modificação dos valores.

4.6. Observa-se, portanto, a observância da proporcionalidade e o princípio da individualização da pena aplicada à recorrente, de modo que seus argumentos não merecem prosperar.

4.7. Dessa forma, percebe-se que não há nenhum fato novo capaz de afastar as razões lançadas na decisão recorrida, tendo em vista 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.

4.8. Diante do exposto e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso VIII, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, a recorrente não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante no art. 50, §1º, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas acostadas aos autos, conforme Parecer Técnico nº 009/2017 (0842761 - fls. 02/08), Parecer Técnico nº 080/2017 (0842761 - fls. 62/66) e Parecer nº 423/2019 (0843798), pela Decisão nº 393/2021 (8107608) e pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 3462/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23183809) , justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionaria no patamar de **540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT**.

4.9. **VALOR DA MULTA E DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

4.10. A dosimetria foi analisada no Parecer Técnico nº 423/2019/GEFIR/SUINF/DIR (0843798), fundamentada no artigo 6º, inciso VII da Resolução ANTT nº 4.071/2013, que estabelece a penalidade de multa de 300 (quinhentos) URTs para a infração identificada. Em seguida, foram analisadas as atenuantes e agravantes da seguinte forma:

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 da penalidade, além de esclarecer que os valores das multas moratórias previstas em contrato de concessão, assim como as infrações capituladas na Resolução ANTT nº 4071/2013, inclusive em seu artigo 19 (inexecuções), refletem valor-base da pena, devendo ser aplicados atenuantes e/ou agravantes a depender do caso concreto.

Posteriormente, a SUINF, por meio do Memorando nº 811/2018/SUINF, de 21 de agosto de 2018, estabeleceu que o percentual de agravante a ser considerado, conjuntamente para os seguintes itens da tabela de atenuantes e agravantes, apresentada abaixo, não poderá ser superior a 100% do valor original da penalidade.

5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização

5% (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo assinalado em Auto de Infração para correção de irregularidade.

5% (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo estabelecido para a correção de irregularidade nos termos do inciso I do artigo 5º da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Portanto, em relação ao AI nº 01677, apresentamos na tabela abaixo sugestão de atenuantes e agravantes que podem incidir sobre o valor da multa a ser aplicada, caso o Sr. GEFIR considere pertinente a realização dessa dosimetria.

CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES	
NÃO	**5%** (cinco por cento), em caso de reincidência.
NÃO	**20%** (vinte por cento), caso a infração seja praticada para facilitar ou assegurar execução, ocultação, impunidade ou vantagem de outra infração.
SIM	**5%** (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização.

Número de infrações adicionais
3

SIM	**5%** (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo assinalado em Auto de Infração para correção de irregularidade.

Data final para correção	Data da correção	Número de dias de atraso
01/02/2017	23/07/2019	902

NÃO	**5%** (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo estabelecido para a correção de irregularidade nos termos do inciso I do artigo 5º da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Data final para correção	Data da correção	Número de dias de atraso
01/01/1900	01/01/1900	0

NÃO	**100%** (cem por cento), no caso de permanência de Obra de Arte Especial com Nota Técnica 1 por período maior do que 01 (um) ano.
NÃO	**10%** (dez por cento), no caso de atraso superior a 20% (vinte por cento) do previsto no Contrato de Concessão, Programa de Exploração da Rodovia – PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores absolutos.
NÃO	**20%** (vinte por cento), no caso de atraso superior a 10% (dez por cento) do previsto no Contrato de Concessão, Programa de Exploração da Rodovia – PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores médios.
NÃO	**100%** (cem por cento), na hipótese de atraso superior a 60 (sessenta) dias na entrega de relatório documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.
TOTAL	**100%**

CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES	
NÃO	**10%** (dez por cento), nos casos de confissão irretratável do infrator perante a ANTT.
NÃO	**20%** (vinte por cento), no caso de cessação da infração e reparação total do dano ao serviço e ao usuário, em prazo determinado pela ANTT.
SIM	**10%** (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.
NÃO	**50%** (cinquenta por cento) no caso de infrações cometidas em trechos de acostamento e que não comprometam a segurança viária.
NÃO	**20%** (vinte por cento), na hipótese de atraso igual ou inferior a 10% (dez por cento) do previsto no Contrato de Concessão, PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores absolutos.
NÃO	**20%** (vinte por cento), na hipótese de atraso igual ou inferior a 5% (cinco por cento) do previsto no Contrato de Concessão, PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores médios.
NÃO	**30%** (trinta por cento), no caso de até 10 (dez) dias de atraso na entrega de documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.
NÃO	**20%** (vinte por cento), no caso de até 20 (vinte) dias de atraso na entrega de documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.
NÃO	**10%** (dez por cento), no caso de até 30 (trinta) dias de atraso na entrega de documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.
TOTAL	**10%**

Valor Final da Multa = Valor base x 1,8

4.11. Verifica-se, assim, a aplicação do agravante de 100% e atenuante de 10%, demonstrado na tabela acima, temos o valor final da multa de 540 URTs, de modo que, considerando que o fator multiplicador da URT para a Concessionária CONCER é 100 e o valor da tarifa básica, conforme tabela atualizada, é de R$14,50 (quatorze reais e cinquenta centavos), o resultado é: **540** x 100 x 14,50 = R$ 783.000,00 (setecentos e oitenta e três mil reais).

5. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

5.1. Com estas considerações, **VOTO** por conhecer do recurso administrativo, mas, no mérito, negar-lhe provimento para manter a penalidade de multa no patamar de **540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT**.

Brasília, 8 de agosto de 2024.

GUILHERME THEO SAMPAIO
Diretor

Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, **Diretor**, em 08/08/2024, às 08:40, 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 **24981180** e o código CRC **2E103741**.