



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 53/2024**OBJETO:** Recurso Administrativo interposto em face da Decisão nº 455/2022/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50500.120552/2013-11**INTERESSADO:** CONKER – COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela CONKER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio) em face da Decisão nº 455/2022/CIPRO/SUROD (12040872), **que manteve a aplicação da penalidade de multa de 612,9 (seiscentos e doze inteiros e nove décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs.**

2. DOS FATOS

2.1. A fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu, em 07/06/2013, Notificação de Infração nº 1187/2013/GEFOR/SUINF (fl. 12), contra a Concessionária, pelos “atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução das obras e serviços vinculados à concessão, conforme especificado nos quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa, bem assim nos cronogramas físicos que forem ajustados pelas partes no decorrer da execução deste CONTRATO, inclusive os pertinentes a refazimento de obras ou serviços deficientemente executados, importarão na aplicação das multas moratórias no valor de 3 (três) URT's para os investimentos (Quadro 9A) e 4 (quatro) URT's para operação da RODOVIA e assistência ao usuário (Quadro 9B)”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no item 223 do Contrato de Concessão.

2.2. A recorrente apresentou defesa prévia em 27/02/2014, que foi julgada improcedente, conforme Decisão nº 365/2021/GEFIR/SUROD (6891465) de 18/06/2021, aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Irresignada com essa decisão, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo em 30/06/2021, o qual foi negado provimento, conforme Decisão nº 455/2022/CIPRO/SUROD (12040872), 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. Nas razões recursais, a recorrente sustenta, em síntese, que: (i) ocorrência da prescrição intercorrente; (ii) necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs; (iii) desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária; e, (iv) necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

2.5. O Recurso foi analisado tecnicamente pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 2376/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22401108) e pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 169/2024 (22495435).

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 19/07/2022 (12405529), e o presente recurso foi interposto em 08/08/2022 (12653117). 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, uma vez que o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF (SEI nº 1096809, fl. 113), de 1/12/2016, impulsionou o andamento deste Processo Administrativo, consoante análise da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2376/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22401108):

A concessionária afirma em suas razões recursais que nos presentes processos teriam incidido a prescrição intercorrente, uma vez que os processos teriam ficado inerte por prazo superior a 03 (três) anos, já que a última movimentação concreta dos processos teria ocorrido em 23/06/2016, quando foi interposto recurso contra a Decisão nº 080/2016/GEFOR/SUINF, e a próxima manifestação só teria ocorrido em 09/10/2019, quando esta Agência determinou que o caso fosse adequado ao entendimento do Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 1299416).

Dessa forma, a administrada, alegando a perda da pretensão punitiva da ANTT, pede a anulação da multa imposta à CONKER e o arquivamento do processo administrativo.

Contudo, não merece prosperar tais argumentos, uma vez que, nos autos do processo nº 50500.120534/2013-11, quando os presentes autos ainda eram apensos deste, foi proferido, em 01/12/2016, o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF (SEI nº 1096809, fl. 113), que importou em solicitação para que fosse realizada a dosimetria da pena na 1ª instância, procedimento essencial à continuidade do feito, nos termos do art. 78-D da Lei n. 10.233/2001 e do Parecer n. 01173/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, in verbis:

Lei n. 10.233/2001

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

Parecer n. 01173/2016/PF-ANTT/PGF/AGU

(...)

6. Sobre o aspecto procedimental, é preciso desde logo frisar a necessidade de ser observado o procedimento de dosimetria da pena na instância primitiva, visto que tanto a revogada Resolução ANTT n. 442/2004, como a atual Resolução ANTT n. 5.083, de 27/04/2016, assim exige, ao proclamar:

"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."

Destarte, considerando que o despacho referido impulsiona o feito, retirando-o da inércia, interrompeu-se a contagem da prescrição intercorrente, conforme Parecer nº 1176-4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 4908819), não havendo que se falar em incidência da prescrição intercorrente no presente processo, já que esta só ocorreria novamente em 01/12/2019.

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

4.3. No que tange à alegação da necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's, não existe previsão no contrato de concessão de modo que o argumento da recorrente não merece prosperar, conforme entendimento apresentado NOTA TÉCNICA SEI Nº 2376/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22401108); *in verbis*:

A recorrente afirma que caso a ANTT decida por sancioná-la, argumenta contra os procedimentos administrativos adotados pela SUROD pleiteando a unificação de todos os processos que se referem à inexecuções de obras previstas para o ano de 2010.

Nesse contexto, a administrada, citando o princípio da legalidade, defende que "não há qualquer previsão contratual ou regulamentar que aparece a aplicação de múltiplas sanções da forma como foi realizada" e que "não há, em nenhum instrumento legal da Concessão, amparo para aplicação de sanção por suposta inexecução contratual de maneira individualizada."

Com efeito, a concessionária afirma que as infrações em tela atendem os três critérios determinantes, previstos no Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF, para ensejar a aplicação do princípio da continuidade delitiva, quais sejam "(i) o critério *material*, eis que todas as supostas inexecuções atribuídas à Concessionária dizem respeito ao cometimento de infração não só de mesma natureza, como de mesma tipificação (Item 223 do Contrato de Concessão); (ii) o critério *temporal*, já que todas as irregularidades foram apuradas no mesmo contexto temporal, qual seja, por ocasião da emissão da Nota Técnica nº 56/2009/GEINV/SUINF, datado de 03 de julho de 2009; e (iii) o critério *espacial*, uma vez que foram identificadas pela fiscalização da Agência no mesmo trecho rodoviário concedido (Concessão da CONCERT)".

Contudo, embora admita-se que tratam de autuações com referência temporal semelhantes, as obras de natureza semelhantes estão abrigadas no mesmo item do PER, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva. Para as demais por constituírem obras distintas quanto a localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária, entende-se como coerente a decisão da GEFIR no sentido da separação por itens do PER visto que não encontram-se configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva conforme alegação da concessionária.

Da mesma forma, perde sentido a argumentação quanto a "*limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URTs*", visto que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Considerando que cada processo trata de uma infração individualizada em um procedimento específico e que, segundo o próprio Auto de Infração, não atinge o limite citado, não se verifica respaldo ao argumento da concessionária.

Adicionalmente, é válido destacar que a "apuração conjunta das inexecuções contratuais" e a "limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URTs" também não encontra amparo no contrato de concessão, ao contrário, lá surge de forma clara que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução de obras (...) importarão na aplicação das multas moratórias". A referência a multa não aparece no singular, mas no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, visto que as obras tem processos e cronogramas específicos e independentes.

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 2376/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22401108) afastou os argumentos apresentados pela recorrente pelos seguintes fundamentos:

Desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária

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.

Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

A recorrente também afirma que deverá ser aplicado atenuante de 10% quando da fixação da multa, por não existirem infrações, da mesma espécie, definitivamente julgadas, nos últimos três anos, em atendimento ao princípio da retroatividade da norma mais benéfica, uma vez que essa atenuante estaria prevista apenas na resolução nº 5.083/2016, que ainda não existia na época da prática dos fatos objeto do presente processo.

Mais a frente, relacionado ao pedido de aplicação de atenuante de 10% previsto na resolução 5.083/2016, em observância ao princípio da retroatividade da norma mais benéfica, informamos que enfrentando a matéria, a Advocacia Geral da União - AGU consolidou o entendimento, por meio do Parecer n. 00028/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU (4901205), **de que no âmbito administrativo, a retroatividade da norma mais benéfica é a exceção**, *in verbis*:

33. O simples fato de existirem precedentes jurisprudenciais favoráveis à tese da retroatividade da norma administrativa mais benigna não autoriza, necessariamente, a adoção administrativa desse entendimento. A uma, a quase que totalidade dos precedentes jurisprudenciais referidos não dizem respeito à retroatividade benigna no ambiente das agências reguladoras. A duas, ainda que fossem específicos, a matéria não estaria pacificada, pois abundam nas diversas cortes federais precedentes contrários à tal retroação, alguns dos quais serão lembrados a seguir.

(...)

37. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça - STJ a corrente majoritária[10] é no sentido da inaplicabilidade da retroatividade de norma mais benéfica no âmbito do direito administrativo, conforme consta abaixo:

(...)

40. Julgando arguição de inconstitucionalidade acerca da exigibilidade de multa administrativa no âmbito do processo tributário, o egrégio Tribunal Regional Federal da 1.ª Região recusou a retroatividade da norma mais benigna, por entender não aplicável o permissivo do Código Tributário Nacional:

(..)

48. Em razão do exposto, concluo:

a) a retroatividade da norma penal mais benéfica é regra de exceção e, ainda que estabelecida na Constituição Federal, deve ser interpretada restritivamente, haja vista a necessidade de prestigiar a regra geral do nosso sistema jurídico, que é a irretroatividade da lei, com a preservação dos atos jurídicos perfeitos, em especial quando sobre eles pairam a presunção de legalidade e legitimidade que imanta os atos administrativos;

b) o suporte fático que sustenta a aplicabilidade da retroação da norma penal benigna não corresponde, via de regra, ao da seara administrativa e, em especial, àquele em que a administração pública exercita seu poder de polícia;

Além disso, a Resolução ANTT nº 442/2004, vigente à época dos fatos, possuía, similarmente à resolução 5.083/2016, a previsão de atenuantes por inexistência de infrações praticadas ou definitivamente julgadas, nos três anos anteriores, 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).

§ 1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

(...)

II - a inexistência de infrações, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores.

IV - a inexistência de infrações praticadas pelo infrator, nos três anos anteriores.

Entretanto, observa-se que as atenuantes não poderão ser aplicadas, uma vez que a CONCERT possui infrações tanto praticadas, como definitivamente julgadas, nos três anos anteriores, como por exemplo, o processo nº 50500.017537/2007-21 (Deliberação nº 014/2016 e nº 197/2016).

Ainda, é válido ressaltar que, de acordo com a disposição regulamentar acima, não importa se a infração se trata da mesma natureza ou não.

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 84/2021/GEFIR/SUROD/DIR (6891367), não sendo observadas circunstâncias atenuantes e/ou agravantes a serem aplicadas, não havendo razões para alteração deste entendimento.

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 84/2021/GEFIR/SUROD/DIR (6891367) e Decisão nº 455/2022/CIPRO/SUROD (12040872), e pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 2376/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22401108), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionária no patamar de **612 (seiscentos e doze inteiros e nove décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT**.

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

4.10. O Parecer Técnico nº 84/2021/GEFIR/SUROD/DIR (6891367) assim considerou a dosimetria da pena:

VALOR DA MULTA

6. Conforme Parecer nº 604/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1608005), concluiu-se que para as obras não finalizadas, conforme previsão contratual, será aplicada penalidade no patamar de 03 (três) ou 04 (quatro) URTs, por dia de atraso no cumprimento do cronograma de investimentos de obras aprovado para o ano de 2010, devendo ser aplicada a pena-base no valor de 681 (seiscentos e oitenta e um) ou 908 (novecentos e oito) URTs para cada obra/item em que houve descumprimento do cronograma de obras, constante do presente processo, para os quais não foram acatadas as alegações apresentadas pela Concessionária em sede de defesa.

DOSIMETRIA DA PENALIDADE - RETIFICAÇÃO

7. A dosimetria da penalidade foi apresentada por esta GEFIR por meio do Parecer nº 604/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1608005), o qual concluiu pela aplicação do atenuante de 10%.

8. Observa-se que para o caso em tela, as inexecuções apuradas para os itens 2.4, 2.5, 2.6 e 6.1 tratam-se de continuidades delitivas, portanto também deve-se aplicar o agravante referente à infrações adicionais.

9. Portanto, para que seja realizada a dosimetria do referido caso, consideraremos o seguinte: I - Atenuante de 10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores. II - Agravante de 5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização.

10. Diante do exposto, retificamos o QUADRO 01 apresentado no Parecer nº 604/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1608005), levando em consideração anova dosimetria realizada e considerando o último valor da Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 11,60, e em conformidade com o Contrato de Concessão EditalPG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

11. Assim, as multas deverão ser aplicadas conforme quadro abaixo, considerando os processos que estão atribuídos à GEFIR.

(...)

PAS	NI (GEFOR/SUINF)	ITEM	DESCRIÇÃO	SANÇÃO	VALOR DA SANÇÃO (URT)	AGRAVANTE	ATENUANTE	VALOR DA SANÇÃO (URT) - APOS DOSIMETRIA	VALOR DA MULTA
50500.120552/2013-11	1187/2013	7.2	Implantação dos sistemas – implantação do sistema de controle de peso	3 URT's/dia	681		10%	612,9	R\$ 710.964,00

4.11. Verifica-se, assim, com a aplicação da atenuante de 10%, demonstrado na tabela acima, temos o valor final da multa de 612,9 URTs, de modo que, considerando que o fator multiplicador da URT para a Concessionária CONCERT é 100 e o valor da tarifa básica, conforme tabela atualizada, é de R\$14,50 (quatorze reais e cinquenta centavos), o resultado é: **612,9 x 100 x 14,50 = R\$ 887.400,00** (oitocentos e oitenta sete 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 **612,9 (seiscentos e doze e nove décimos) 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 **24984496** e o código CRC **3BAB9F58**.

Referência: Processo nº 50500.120552/2013-11

SEI nº 24984496

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

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