



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTAÇÃO À DIRETORIA**NÚMERO:** 62/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50500.118081/2016-14**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 PAS 255 (6977459), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **6.120,48 (seis mil cento e vinte inteiros e quarenta e oito centésimos)** 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 nº 355/2024 (SEI 23791491), 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 355/2024 (SEI 23791491), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

a) ocorrência de prescrição intercorrente; b) cerceamento de defesa; c) inexigibilidade de conduta diversa, em razão do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato de concessão; d) desproporcionalidade da multa aplicada; e e) necessidade de revisão da dosimetria da multa moratória aplicada.

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

Em 04/04/2016, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada a Notificação de Infração nº 056/2016 (0203241 - fl. 23), em virtude de "atrasos diários no cumprimento de cronogramas físicos de execução das obras e serviços vinculados à concessão", conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos itens 219 a 223, do Contrato de Concessão.

A Defesa prévia apresentada (0203241 - fls. 27/32), restou julgada improcedente, conforme Decisão nº 234/2019 (0726660), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

O Recurso Administrativo interposto (0860539), foi julgado parcialmente procedente, conforme Decisão nº 255/2021 (6977459), reduzindo o valor da penalidade de multa anteriormente aplicada.

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 4303/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 23774555):

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da Decisão de segundo grau na data de 23/08/2022, conforme Ofício nº 18236/2021 (7174828). 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 respectivo recurso foi interposto em 02/09/2022 (13173713), sendo, 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 nº 355/2024 (SEI 23791491), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4303/2024:

Após detida análise dos autos, bem como das razões recursais, depreende-se que a decisão de segunda instância deve ser mantida.

Inicialmente, torna-se pertinente salientar que a Concessionária se limitou a discutir aspectos externos, sem contudo, trazer argumentos que, de fato, fossem plausíveis e balizadores de uma eventual reforma da Decisão de 2ª Instância.

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 nº 6968802 (de 22/06/2021), 6980237 (de 26/05/2021), 7042703 (de 28/06/2021) e 7076550 (de 30/06/2021) 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 rege-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 rege-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)

Por conseguinte, a interessada argumenta que houve **cerceamento de defesa**, haja vista que esta ANTT, supostamente, deixou de disponibilizar o Despacho SEI nº 0421794, o que teria ocasionado prejuízo à Recorrente. Diante disso, torna-se pertinente salientar que tal alegação não merece acatamento, haja vista que a área técnica desta Agência Reguladora realizou a competente e satisfatória análise dos fatos que ensejaram a instauração do presente feito, bem como dos argumentos apresentados pela Concessionária, conforme Expedientes Técnicos e Decisórios acostados aos autos. De outro tanto, as demais instâncias administrativas julgadoras já se manifestaram no sentido de que a Concessionária não acostou aos autos qualquer documento que demonstre claramente a negativa ou omissão da administração sobre o fornecimento de cópias do presente feito. Como corolário, o fato de a recorrente desejar, por mera liberalidade, a análise pormenorizada/detalhada de todos os argumentos, ainda que desconexos ou inservíveis à realidade fática não encontra amparo no ordenamento jurídico, sobretudo, diante da aplicação subsidiária ao Processo Administrativo e da adequada interpretação dada pelos Tribunais Superiores do elencado no art. 489, §1º, IV, do Código de Processo Civil, *in verbis*:

"O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.

O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida.

Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada."

(STJ. 1ª Seção. [EDcl no MS 21.315-DF](#), Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 8/6/2016 - Info 585).

No que diz respeito à alegação de **inexigibilidade de conduta diversa, em razão do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato de concessão**, este não merece 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.

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 moratória 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 396/2019 (0722382), e corroboradas pela Decisão nº 234/2019 (0726660), bem como pela Decisão nº 255/2021 (6977459), não havendo razões para a modificação dos valores.

Sendo assim, no processo administrativo sob análise foi devidamente observado o princípio da individualização da pena.

4.2. 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 citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA, de **6.120,48 (seis mil cento e vinte inteiros e quarenta e oito centésimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's** Unidades de Referência de Tarifa – URTs.

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, negar-lhe provimento, mantendo-se a penalidade aplicada, no patamar de **6.120,48 (seis mil cento e vinte inteiros e quarenta e oito centésimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao ilícito administrativo descrito nos itens 219 a 223, do Contrato de Concessão.

Brasília, 18 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Guilherme Theo Sampaio

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 18/09/2024, às 18:22, 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 **25760245** e o código CRC **9FCB9E47**.