



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 63/2024

OBJETO: RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.118833/2013-96

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 810/2022/CIPRO/SUROD (SEI 13173121), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 927,86 (novecentos e vinte e sete inteiros e oitenta e seis 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 340/2024 (SEI 23758410), 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 340/2024 (SEI 23758410), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1)Incontroverna ocorrência da prescrição intercorrente 2)Necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's; 3)Desproporcionalidade da multa aplicada; 4) Necessidade de revisão da dosimetria da penalidade de multa aplicada.

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

Em 06/06/2013, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da atuada a Notificação de Infração nº 852/2013/GEFOR/SUINF (fls. 02), em virtude de "atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso", conduta esta que configura o ilícito descrito no item 219 ao 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Defesa apresentada em 28/02/2014, julgada improcedente por meio da Decisão nº 381/2021/GEFIR/SUROD, de 18/06/2021 (6905899), aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 30/06/2021, julgado improcedente por meio da Decisão nº 810/2022/CIPRO/SUROD de 12/09/2022 (13173121), mantendo-se a aplicação da sanção.

## 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 4203/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 23705581):

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 12/09/2022 (13173202). 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, o prazo de 30 (trinta) dias para a interposição de recurso. O recurso foi interposto em 30/09/2022 (13173202), 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 340/2024 (SEI 23758410), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4203/2024:

### Incontroverna ocorrência da prescrição intercorrente

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 079/2016/GEFOR/SUINF, e a próxima manifestação só teria ocorrido em 28/08/2019, 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 CONCER e o arquivamento do processo administrativo.

Contudo, não merece prosperar tais argumentos, uma vez que, consta dos autos o PARECER TÉCNICO nº 118/2015/GEFOR/SUINF (fls. 36/43, sob SEI nº 1061708) de 17/06/2015, relativo a estudo para a celebração de Termo de Ajuste de Conduta, que tem como anexo a relação de processos que poderiam ser objeto do referido TAC, onde consta, dentre eles, os autos ora sob análise, o que ensejou a elaboração do Despacho de fl. 50 (1061708), de 20/06/2015, cujo trata da suspensão destes autos em razão do encaminhamento da minuta de TAC à Diretoria da ANTT.

Neste ponto vale registrar que, conforme minuciosamente detalhado no DESPACHO CIPRO SEI Nº 24258248, no período de 09/2014 a 04/2017 foram emitidos uma série de documentos relativos às tratativas entre a ANTT e a CONGER para a celebração do referido TAC, ou seja, nesse período houve a tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal de que trata o inciso IV do art. 2º da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, embora o TAC não tenha sido efetivamente firmado.

Ademais, destaca-se que nos autos do processo nº 50500.118808/2013-11, quando os presentes autos ainda eram apensos deste, foi proferido, em 01/12/2016, o Despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF (SEI nº 25169920), 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 a mencionada suspensão dos autos, e o despacho nº 645/2016/CIPRO/SUINF (SEI nº 25169920), que 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 25169958), não havendo que se falar em incidência da prescrição intercorrente no presente processo.

#### Necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT'S

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 às inexecuções de obras previstas para o ano de 2009.

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 CONGER)".

Contudo, embora admita-se que tratam de autuações com referência temporal semelhantes (ano de 2009), as obras de natureza semelhantes estão abrangidas 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 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

#### Inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão:

Considerando que o fato gerador da Notificação de Infração nº 852/2013/GEFOR/SUINF (fls. 02), ocorreu em decorrência de "*atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso*", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 e, ainda, que esta matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio da concessão administrada pela CONGER, conforme se verifica nos itens 250/267 da Nota Técnica nº 023/2017/GEINV/SUINF, tendo a área técnica entendido que a execução de obras expressamente previstas no item 2.6 (Estruturas de Contenção) não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual e por todo o exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto."

#### 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

Após consulta desta Superintendência, a Procuradoria Federal analisando a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam da dosimetria, entendeu por meio do Parecer n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/01/2019, que as normas se revestem de caráter material, devendo ser aplicadas os dispositivos legais vigentes ao tempo da infração, nestes termos:

"Muito embora a Resolução nº 5.083/2016 tenha se prestado a disciplinar os trâmites para apuração de infrações e aplicação de penalidades e tenha, em grande parte de seus dispositivos, tratado de normas tipicamente procedimentais, os artigos que elencaram as causas tidas como circunstâncias agravantes e atenuantes são de

natureza material, porque conferem ao atuado direito de ter sua pena individualizada; é o momento no qual há o amoldamento da sanção ao culpado, a sua particularização, segundo a valoração das condições e circunstância próprias em que se deu o cometimento da infração.

(...)

E na condição de norma de direito material, não terá aplicação imediata nos procedimentos apuratórios, diversamente das normas processuais. Ou seja, a nova disciplina de circunstâncias atenuantes e agravantes só deve ser considerada na aplicação de penalidades decorrentes de infrações cometidas **quando já em vigor a Resolução nº 5.083/2016** (grifo nosso).

Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Saliendo que, diferentemente da novel resolução, o referido normativo prevê como agravante a existência de reincidência genérica e específica, 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).

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

(...)

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 85/2021/GEFIR/SUROD/DIR de 18/06/2021 (6905786), não havendo razões para modificação dos valores.

Sendo assim, entendemos que no processo foi 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 927,86 (novecentos e vinte e sete inteiros e oitenta e seis centésimos) 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 **927,86 (novecentos e vinte e sete inteiros e oitenta e seis centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao 219 ao 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **25762378** e o código CRC **604C23B8**.