



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTAÇÃO À DIRETORIA**NÚMERO:** 77/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50505.404213/2019-12**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 820/2022/CIPRO/SUROD (SEI 13177265), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 239,4 (duzentos e trinta e nove inteiros e quatro décimos) 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 289/2024 (SEI 23357083), 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 289/2024 (SEI 23357083), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) a nulidade da decisão recorrida em razão do vício de motivação; 2) a inexigibilidade de conduta diversa diante de força maior e caso fortuito; e 3) a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; 4) a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual decorrente dos efeitos da Lei Federal nº 13.103/2015 ("Lei dos Caminhoneiros") e do aumento extraordinário do tráfego; 5) a desproporcionalidade da multa; 6) a necessidade de revisão da dosimetria da multa.

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

Em 10/12/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 01616/2019/URRJ/PFRAREAL (id.2301779) em virtude do descumprimento de cronograma de manutenção de trechos do pavimento flexível da BE 040/MG/RJ, proposto pela CONCER na Carta ENG-CA-0400/2019 para correção de 19 (dezenove) trechos entre os km 776/MG e 100/RJ, conduta esta que configura o ilícito descrito no Item 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Defesa apresentada em 10/01/2020, julgada improcedente por meio da Decisão nº 427/2020/COINFRI/SUINF, de 21/05/2020 (id.3439404), aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 03/06/2020, julgado improcedente por meio da Decisão nº 1103/2022/CIPRO/SUROD (id.14259807) e Ofício nº 34410/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (id.14259822) em 13/12/2022, 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 820/2022/CIPRO/SUROD (SEI 13177265):

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 13/12/2022 (id.14259822). 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 recurso foi interposto em 09/01/2023 (id.14951332), 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 289/2024 (SEI 23357083), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 820/2022:

Do vício de motivação

Quanto a necessidade de reforma da Decisão nº 1103/2022/CIPRO/SUROD, de modo a acolher os argumentos apresentados pela Concessionária, insta salientar que o julgador não está obrigado a examinar todos os dispositivos e/ou argumentos indicados pela Recorrente, bastando que se tenha presente qualquer elemento suficiente para a formação de sua convicção.

Nesse sentido, aplica-se como norma subsidiária o disposto no Código de Processo Civil, em seu art. 489, §1º:

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (...)

Outrossim, reputa-se que se trata de questão já pacificada na jurisprudência pátria, no sentido de que o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, conforme informativo nº 585 do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, utilizando-se subsidiariamente da norma processual e do entendimento jurisprudencial vigente, a Administração, em sua função judicante, também não está obrigada a se manifestar sobre todos os pontos trazidos pela recorrente, desde que já tenha encontrado motivos suficientes para a manutenção da penalidade aplicada.

Ademais, no presente caso, é possível observar que a decisão foi devidamente fundamentada, conforme o arcabouço probatório, sem que houvesse prejuízo dos demais questionamentos da Concessionária.

Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega a inexigibilidade de conduta diversa diante das seguintes situações: força maior e caso fortuito; desequilíbrio do contrato de concessão; desequilíbrio contratual decorrente dos efeitos da Lei Federal nº 13.103/2015 ("Lei dos Caminhoneiros"); e, por fim, diante do aumento extraordinário do tráfego.

Entretanto, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constituiu requisito para descaracterização da irregularidade contratual e/ou administrativa, mesmo porque a Concessionária estava ciente e de acordo com todas as obrigações previstas no Contrato de Concessão.

Assim, tais argumentos são insuficientes para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

Da desproporcionalidade da multa

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.

Da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

As condições de agravamento ou abrandamento das penalidades foram analisadas pelo Parecer nº 26/2020/COINFRJ/URRJ, de 18/05/2020 (id.3438817), e entendo, após detida análise, que a dosimetria realizada está adequada à realidade, vejamos:

PARECER Nº 26/2020/COINFRJ/URRJ

(...)

V - DOSIMETRIA DA SANÇÃO

A Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária- SUINF, por meio do Memorando nº 1048/2016/SUINF, orientou a GEFOR com diretrizes para que se procedesse à aplicação de dosimetria dos PAS, até que fosse editado normativo descrito no art. 67, parágrafo 4º do Regulamento Anexo junto a Resolução nº 5.083, de 2016.

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, inclusive em seu art. 19 (inexecuções), refletem valor-base da pena, devendo ser aplicados atenuantes e/ou agravantes a depender do caso concreto.

Em maio de 2018, a SUINF emitiu novas orientações sobre o tema por meio do Memorando nº 811/2018/SUINF.

Constam nos registros da ANTT que as multas dos processos 50500.187615/2013-00, Dec. 016/2018/SUINF de 20/03/2018, e 50500.017537/2007-21, Del. 14/2016 de 04/8/2016, já transitaram em julgado, enquadrando-se a infração como reincidência na Tabela de Circunstâncias Agravantes.

CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES			
SIH	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.		
NÃO	5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização. Número de infrações: 0		
SIH	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: 09/09/1900 Data da correção: 09/09/1900 Número de dias de atraso: 0		
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: 09/09/1900 Data da correção: 09/09/1900 Número de dias de atraso: 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 5%

Conforme informação do PFR Areal via e-mail (anexo), passaram-se 76 dias desde o término do prazo de correção do Auto de Infração até a data de resposta do email, porém, como se trata de multa moratória não cabe o agravante por dia de atraso.

Não se aplicam quaisquer das circunstâncias atenuantes explicitadas no Memorando nº 811/2018/SUINF.

CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES	
Não	10% (dez por cento), nos casos de confissão irretroatável 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.
Não	10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiveram 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 0%	
Valor Final da Multa = Valor base x 1,05	

Pelo critério estabelecido no item 6 do Memorando nº 811/2018/SUINF após avaliação de agravantes e atenuantes, o valor base da multa deverá ser multiplicado, neste caso, por 1,05.

Desta forma, aplicando a dosimetria ao valor da multa temos: 228 (URT) x 1,05 = 239,4 URTs

(...)

Por isso, não havendo razões para a modificação da dosimetria realizada, mantenho-a no valor já fixado.

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 239,4 (duzentos e trinta e nove inteiros e quatro décimos) 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 **239,4 (duzentos e trinta e nove inteiros e quatro décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao ilícito descrito no Item 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, informando o código verificador **25808694** e o código CRC **81E91529**.