



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTAÇÃO À DIRETORIA**NÚMERO:** 78/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50500.041887/2020-85**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 1067/2022/CIPRO/SUROD (SEI 14116261), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 201,6 (duzentos e um inteiros e seis 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 327/2024 (SEI 23708187), 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 327/2024 (SEI 23708187), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) a necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTS; 2) da inexigibilidade de conduta diversa em razão da necessidade de aprovação do projeto executivo revisado para retomada da obra de construção da NSS e em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela CONCER; 3) a desproporcionalidade da multa; e 4) 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 24/04/2020, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 209/2020/GEFIR/SUINF (id.3277606) por atrasar injustificadamente o cumprimento dos prazos fixados no cronograma - 2019, previsto no Item 6.5 - Nova Subida da Serra de Petrópolis, conforme Parecer nº 215/2020/GEFIR/SUINF/DIR, conduta esta que viola o Contrato de Concessão PG-138/95-00 - Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Item 219 ao 223.

Defesa apresentada em 31/07/2020, julgada improcedente por meio da Decisão nº 363/2022/COROD/RJ/SUROD, de 06/06/2022 (id.11713067) aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 15/06/2022, julgado improcedente por meio da Decisão nº 1067/2022/CIPRO/SUROD de 16/01/2023 (id.14116261), 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 4171/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 23690014):

A Concessionária foi notificada da decisão de segundo grau em 13/12/2022 (id.14117465). 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 13/02/2023 (id.15453096), 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 327/2024 (SEI 23708187), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4171/2024:

Da limitação do valor da multa moratória ao limite de 1.000 URTS

Sobre o argumento apresentado pela requerente a cerca da apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTS, esclarecemos que o ordenamento jurídico (Lei nº 9.784/99) permite a utilização de pareceres e informações produzidos anteriormente nos autos do processo, a saber:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1o A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (grifo nosso)

Assim, em conformidade com o permissivo legal, a Administração Pública pode utilizar o instituto jurídico da fundamentação remissiva ou motivação “*per relationem*” quando ocorrer semelhança entre os argumentos apresentados pela Concessionária nas várias instâncias, sendo exatamente o que ocorreu no caso em tela, tendo em vista que na Decisão nº 363/2022/COROD/RJ/SUROD a área técnica já havia enfrentado tais argumentos apresentados em sede de Defesa.

Sendo assim, deve ser mantido o entendimento da área técnica pelos próprios fundamentos.

Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega a inexigibilidade de conduta diversa diante da necessidade de aprovação do projeto executivo revisado para retomada da obra de construção da NSS e em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela CON CER;

Entretanto, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constitui 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, tal argumento é insuficiente 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 penalidades foram analisadas pela Nota Técnica nº 39/2022/RJ/COROD/GEFOP/SUROD de 05/06/2022 (id.11617071), e entendo, após detida análise, que a dosimetria realizada está adequada à realidade, vejamos:

Nota Técnica nº 39/2022/RJ/COROD/GEFOP/SUROD

(...)

V. DO VALOR DA MULTA

Após análise das razões apresentadas pela Concessionária, entendemos deva no mérito ser a defesa considerada improcedente, passando-se ao cálculo da multa aplicável ao caso em tela.

Por se tratar de sanção pecuniária por multa moratória, faz-se necessário verificar a data de início da infração e a data de conclusão da obra. Nesse caso, por se tratar de inexecução de obra prevista para um determinado ano civil da concessão, o início do período de apuração de mora se dá no dia 1º de janeiro.

Quanto à data de atendimento à autuação ora recorrida, manifesta-se que esta somente se realiza quando da conclusão da obra e que as postergações decorrentes das inexecuções somente têm o condão de reequilibrar o contrato nos seus termos econômicos e financeiros, contudo, a SUROD, por meio da sua Coordenação de Instrução Processual (CIPRO) se manifesta nos seguintes termos:

Para fins de cálculo do quantum punitivo, necessário estabelecer os marcos inicial e final da mora decorrente da inexecução contratual objeto do presente, com vistas a apurar o quantum sancionatório. Nesse sentido, referindo-se a infração à inexecução de obra obrigatória constante do Programa de Exploração da Rodovia – PER, a Concessionária deveria concluir os trabalhos até o último dia do respectivo ano concessão, passando a atuar em mora a partir do primeiro dia do ano seguinte até a data de seu efetivo término ou, caso alterada a obrigação ou seu prazo, até a data do ato que modificou ou reprogramou o investimento.

Portanto, e em respeito a unicidade de procedimentos, será adotado, neste momento, como limite final da infração, a data da Portaria SUROD que aprovou a postergação dos investimentos citados, no caso a Portaria SUINF Nº 065/2020 publicada no Diário Oficial da União no dia 05 de março de 2020.

Assim, entre os dias 01 de janeiro e 05 de março de 2020 foram decorridos 64 (sessenta e quatro) dias, logo (64 dias x 3 URTs/dia) = 192 URTs (Cento e noventa e duas Unidades de Referência de Tarifa).

V.1 DA DOSIMETRIA e VALOR FINAL DA MULTA EM URT

O cálculo da dosimetria é estabelecido no Memorando nº 1048/2016/SUINF, que especifica o contido no art. 67, §1º, da Resolução nº 5.083/2016. Ao contrário do citado pela CON CER em sua defesa prévia, a presente inexecução já foi objeto de demais multas, transitadas em julgado conforme planilha encaminhada pela Coordenação de Instrução Processual, sendo o caso da aplicabilidade de reincidência de multa com base na cláusula 223 do contrato de concessão, com agravante de 5%, conforme o supracitado Memorando.

Desta forma, o valor base da multa de 192 URT´s deve ser ainda multiplicado por 1,05, resultando em 201,6 (duzentos e um inteiros e seis décimos) de URT.

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 201,6 (duzentos e um inteiros e seis 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 ("CON CER"), para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a penalidade aplicada, no patamar de **201,6 (duzentos e um inteiros e seis décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 - Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Item 219 ao 223..

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 **25808761** e o código CRC **8A1D175C**.

Referência: Processo nº 50500.041887/2020-85

SEI nº 25808761

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

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