



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

**RELATORIA:** DGS**TERMO:** VOTAÇÃO À DIRETORIA**NÚMERO:** 80/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50505.122909/2021-48**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 1062/2022/CIPRO/SUROD (SEI 14092532), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 472,5 (quatrocentos e setenta e dois inteiros e cinco 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 323/2024 (SEI 23651577), 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 323/2024 (SEI 23651577), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) o vício de motivação; 2) o desvio de finalidade em virtude da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório; 3) a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; 4) a desproporcionalidade da multa; e 5) 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 03/12/2021, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 591/2021/COINFRJ/AREAL/SUROD (id.9021767) em virtude do não atendimento ao parâmetro de Deflexão Característica (FWD) definido no PER, conforme relatório de Monitoração do pavimento realizado em 2020 e Parecer nº 21/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ. na BR-040/MG/RJ, entre o km 773/MG e o km 125/RJ, conduta esta que viola o artigo 7º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4071/2013; da Seção 2.2.1.4, do Quadro L do Programa de Exploração da Rodovia; e da cláusula nº 267, do Contrato de Concessão.

Defesa apresentada em 04/01/2022, julgada improcedente por meio da Decisão nº 354/2022/COROD/RJ/SUROD, de 01/06/2022 (id.11634924) aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 13/06/2022, julgado improcedente por meio da Decisão nº 1062/2022/CIPRO/SUROD de 13/12/2022 (id.14092532), 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 4120/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 23650917):

A Concessionária foi notificada da decisão de segundo grau em 12/01/2023 (id.17784186). 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 27/01/2023 (id.15202528), 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 323/2024 (SEI 23651577), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4120/2024:

### Do vício de motivação

Quanto a necessidade de reforma da Decisão nº 1062/2022/CIPRO/SUROD (id.14092532), 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.

#### Do relatório de monitoração como instrumento sancionatório

A Concessionária sustenta a impossibilidade de utilização do Relatório de Monitoração da Rodovia como instrumento que fundamente a sanção administrativa por infração legal.

O Relatório tem por objetivo descrever os resultados das inspeções realizadas ao longo do sistema rodoviário pela equipe técnica contratada pela Concessionária, ou seja, evidenciar o estado atual da rodovia, bem como programar as ações a serem realizadas para a recuperação das deficiências observadas, de modo a assegurar o atendimento aos padrões de desempenho estabelecidos no PER.

Contudo, não encontra óbice na legislação de regência ou no Contrato de Concessão a utilização, pela ANTT, de relatórios produzidos por equipe técnica contratada pela própria Concessionária como fundamento para instauração de Processo Administrativo para averiguação de inexecução contratual, ao longo do qual se poderia apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis.

Assim, tal argumento não se presta a elidir a infração cometida pela Concessionária.

#### Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão.

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, 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 2422/2022/SEROPEDICA/COINFRJ/INATIVA.URRJ de 27/05/2022 (id.11017306), e entendo, após detida análise, que a dosimetria realizada está adequada à realidade, vejamos:

Nota Técnica nº 2422/2022/SEROPEDICA/COINFRJ/INATIVA.URRJ

(...)

#### 5. DOSIMETRIA DA PENALIDADE

5.1. A Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF, por meio do Memorando nº 1048/2016/SUINF, de 16/11/2016, orientou à GEFOR para que se procedesse à aplicação de dosimetria dos PAS, até que fosse editado normativo descrito no art. 67, §4º do Regulamento Anexo à Resolução nº 5.083, de 2016.

5.2. Posteriormente, por meio do Memorando nº 811/2018/SUINF, de 21/08/2018, a SUINF estabeleceu que a aplicação de penalidade oriunda dos processos administrativos cuja decisão venha a ser proferida a partir do recebimento deste Memorando, deverá ser precedida da realização de dosimetria, fixando ainda que para fins de cálculo do valor final da multa, deverão incidir sobre o valor inicial da multa primeiramente o somatório do percentual de agravantes e, sobre este resultado, o somatório do percentual de atenuantes, não podendo o resultado ser inferior a 20% (vinte por cento) do valor original da penalidade.

5.3. Com a publicação no DOU de 18/04/2019, da Portaria nº 127/2019/DG, de 17/04/2019, as decisões acerca das defesas prévias dos PAS passaram para as COINF's.

5.4. Para o cálculo de agravantes e atenuantes, deve-se seguir a planilha encaminhada por e-mail, pela Coordenação de Instrução Processual (CIPRO/SUINF). Foram enviadas também duas planilhas: uma contendo os processos de PAS transitados em julgado e outra contendo os valores atualizados das URT's.

5.5. Desta forma, a partir das planilhas enviadas pela CIPRO/SUINF, verifica-se que não há um agravante: "5% (cinco por cento), em caso de reincidência" (processo PAS 50500.138504/2013-61). Observa-se uma circunstância atenuante: "10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores."

CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES	
SIM	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 adicionais 0
NÃO	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      Data da correção      Número de dias de atraso
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      Data da correção      Número de dias de atraso
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.
<b>TOTAL 5%</b>	
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.
SIM	10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem 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.
<b>TOTAL 10%</b>	
<b>Valor Final da Multa = Valor base x 0,945</b>	

Figura 1 – Listagem de atenuantes e agravantes prevista no Memorando nº 811/2018/SUINF.

5.5. Desta forma, caso o Sr. COROD considere pertinente a realização dessa dosimetria, aplica-se o total de agravante X atenuantes de 0,945 vezes o valor base de 500 (quinhentas) URTs, resultando em 472,5 (quatrocentas e setenta e duas unidades e cinco décimos) URTs, que em valores atuais correspondem à multa de R\$ 548.100,00 (quinhentos e quarenta e oito mil e cem reais) a ser aplicado à Concessionária CON CER - COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO (00.880.446/0001-58).

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 472,5 (quatrocentos e setenta e dois inteiros e cinco 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 **472,5 (quatrocentos e setenta e dois inteiros e cinco décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao artigo 7º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4071/2013; da Seção 2.2.1.4, do Quadro L do Programa de Exploração da Rodovia; e da cláusula nº 267, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **25808917** e o código CRC **00938327**.