



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTAÇÃO À DIRETORIA**NÚMERO:** 85/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50505.024275/2019-44**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 295/2020/CIPRO/SUROD, de 31/07/2022 (SEI **4743672**), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **675 (seiscentos e setenta e cinco)** 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 **182/2024** (SEI **22519926**), 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 **182/2024** (SEI **22519926**), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) o desvio de finalidade em razão da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório; 2) a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contrato de concessão; e 3) a desproporcionalidade da multa aplicada à concessionária.

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

Em 11/02/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 01461/URRJ/PRFAreal-URRJ/SUINF por "*Permitir que a irregularidade longitudinal máxima supere os valores previstos no Contrato de Concessão ou no PER*", conduta que configura o ilícito descrito no Artigo 8º, Inciso XI, da Resolução 4071/2013.

A Defesa Prévia apresentada em 20/03/2019 foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 1034/2019/GEFIR/SUINF em 16/12/2019 (2251080), aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 27/12/2019 foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 295/2020/CIPRO/SUROD em 31/07/2022 (4743672), e Ofício nº 23532/2020/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT em 31/07/2022 (4778352), mantendo-se a aplicação da sanção.

Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de recurso à Diretoria (...)

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 2635/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI **22509242**):

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 16/08/2022 (7505536). 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. A Recorrente solicitou a liberação de acesso externo, pedido que foi deferido em 16/08/2022.

O recurso foi interposto em 16/08/2022 (12776647), portanto, tempestivo.

3.6. Dessa forma, restou demonstrada a presença dos requisitos básicos exigidos para o conhecimento do apelo.

3.7. DO MÉRITO

3.8. Quanto ao **mérito**, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº **182/2024** (SEI 22519926), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 2635/2024:

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.

11. Tal como exposto em sede recursal, as conclusões constantes do Parecer Técnico que fundamentou a lavratura do AI em questão decorreram, exclusivamente, da análise do Relatório de Monitoração apresentado pela Concessionária, o que, conforme exposto, desvirtua a sua finalidade.

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, tais argumentos não se prestam a elidir a infração cometida pela Concessionária.

Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega que não busca se eximir de suas responsabilidades e obrigações contratuais, mas apenas ver reconhecida, no caso, a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual, vejamos:

27. Ocorre que a Concer não visa inverter a matriz de risco contratual, mas apenas e tão somente ver reconhecida a caracterização do desequilíbrio contratual enquanto uma hipótese de inexigibilidade de conduta diversa.

(...)

40. Ocorre que, em que pese o incontestado desequilíbrio contratual provocado pelo inadimplemento do Poder Concedente aos termos do 12º Termo Aditivo, essa Agência não adotou nenhuma medida de reequilíbrio, obrigando a Concer a cumprir com as obrigações de um Contrato totalmente desequilibrado.

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

Da desproporcionalidade da multa aplicada

A Concessionária sustenta que a multa aplicada é desproporcional, veja-se:

49. Ocorre que a previsão, em abstrato, dos valores das multas aplicáveis em caso de cometimento das infrações tipificadas por essa douda Agência não afasta o dever de esta promover o juízo de sua proporcionalidade, em concreto, isto é, considerando todas as circunstâncias que envolvem o caso.

(...)

56. Assim, considerando que a aplicação da multa no caso corresponde a ato ilegal por desproporção, por conta do excesso punitivo, deve a Decisão ora recorrida ser reformada e anulada a sanção imposta.

Contudo, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução 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 determinando contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

No que se refere a aplicação do princípio da proporcionalidade, a Lei nº 10.233/2001, em seu art. 78-F, §1º, determina a consideração do citado princípio como pressuposto para aplicação de penalidades pecuniárias, sendo esta mensurada entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

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 2.665/2008, sucedida pela Resolução nº 4.071/2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e *quantum* punitivo para fins de aplicação das penalidades advertência ou multa.

A classificação em Grupos objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles correspondendo àqueles mais graves valores maiores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção, de modo que foi observado o princípio da proporcionalidade da penalidade no processo em epígrafe.

Desse modo, entende-se não haver justificativa plausível para se desconsiderar o valor estabelecido pela sanção aplicada, devendo ser mantido o auto de infração com a aplicação da penalidade cabível.

3.9. 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 **675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. 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 **675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**.

Brasília, 18 de setembro de 2024.

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 **25914126** e o código CRC **82CF389E**.