



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DGS

**RELATORIA: DIREITOR GUILHERME THEO SAMPAIO****TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA****NÚMERO: 86/2023****OBJETO: RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE - CONCESSIONÁRIA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA RIO - CONCERT****ORIGEM: SUROD****PROCESSO (S): 50505.025677/2017-02****ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA****1. DO OBJETO**

1.1. Cuidam-se os autos de Recurso Administrativo, interposto em 05 de março de 2018, contra decisão da SUROD, por meio da qual foi condenada em 350 URTs, por violação ao artigo 7º, inciso VII da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

**2. DOS FATOS**

2.1. Depreende-se dos autos nº 50505.025677/2017-02, a fiscalização da Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT, lavrou em desfavor da CONCESSIONÁRIA o Auto de Infração nº 01.685, em virtude de “deixar segmento homogêneo da rodovia com valores de indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com os especificados no PER e nas normas técnicas vigentes, exceto quando objeto de aplicação de multa moratória”, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 7º, inciso VII da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2.2. Consoante regular notificação da lavratura do referido Auto de Infração, a Concessionária apresentou defesa prévia no dia 24/04/2017, a qual, após devida análise, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 012/2018/GEFOR/SUINF (SEI 1992274), aplicando-se a penalidade de multa.

2.3. Ato seguinte, irrisignada com a decisão, interpôs recurso administrativo endereçado à Superintendência na data de 05/03/2018, a qual foi devidamente analisada, no entanto, julgada improcedente por meio da Decisão PAS 209 (4150006), a qual entendeu pela manutenção da condenação.

2.4. Eis que, valendo-se da disposição contratual, a CONCESSIONÁRIA exerceu direito de recurso à Diretoria (autos nº 50500.004860/2021-92), insurgindo-se dessa vez contra a decisão da superintendência.

2.5. O precitado Recurso foi analisado tecnicamente pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 441/2023 (SEI 18581443), o qual propôs o conhecimento do apelo, a não concessão de efeito suspensivo pleiteado e, no mérito, o indeferimento do recurso interposto pela Concessionária.

2.6. Por fim, os autos aportaram nesta Diretoria no dia 29/09/2023, conforme Certidão de Distribuição REDIR – SEGER (SEI 19227922).

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL****3.1. DO CONHECIMENTO DO RECURSO**

3.1.1. O processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos contratos de concessão atualmente é disciplinado pela Resolução nº 5.083/2016.

3.1.2. Portanto, prevê o art. 61 da referida resolução, as hipóteses em que o recurso não deve ser conhecido. Inicialmente, portanto, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de *não conhecimento*, o que ocorre quando interposto: (i) fora do prazo, (ii) perante órgão ou autoridade incompetente, (iii) apresentado por parte ilegítima ou (iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.1.3. Inicialmente, quanto à tempestividade do recurso, aduz-se que a CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 21/12/2020 (4165552). Assim, verifica-se que 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. Desse modo, tendo sido o recurso interposto em 20/01/2021 (5024629), denota-se que é tempestivo.

3.1.4. Entrementes, quanto ao cabimento, geralmente, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016. Contudo, admite-se excepcionalmente o *cabimento* do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada neste caso, tendo em conta a disposição contida na Cláusula 233 do Contrato de Concessão (Cf. SEI 15175915), segundo a qual “*Em qualquer caso, é garantida a instância administrativa final, pela Diretoria da ANTT, em caráter definitivo*”.

3.1.5. Quanto à legitimidade da parte, o recurso foi apresentado por advogado legalmente constituído procurador com poderes de representação outorgados pelo Diretor Presidente e pelo Diretor Financeiro Administrativo, ambos eleitos para tanto em reunião do respectivo conselho de administração (5024628).

3.1.6. Dessa forma, encontram-se presentes os requisitos para o conhecimento do recurso, quais sejam: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento do recurso, legitimidade do representante e cabimento do recurso, consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.

**3.2. DO MÉRITO**

3.2.1. Compulsando os autos, verifica-se que o Recurso Voluntário interposto pela Concessionária, baseia-se, em síntese, nos seguintes argumentos:

(i) Não foi dada à Concessionária a oportunidade de corrigir a infração antes da lavratura do AI, o que contraria o Contrato de Concessão, o propósito educativo e orientador da Agência no ato de aplicar sanção e o devido processo legal;

(ii) O AI é nulo, pois a conduta infracional imputada à Concessionária é atípica, já que não encontra previsão nem no Contrato de Concessão nem na Resolução nº 4.071/2013, e tampouco há previsão específica da sanção que se pretende impor à Concer;

(iii) A Concessionária não pode ser responsabilizada pela infração em questão, uma vez que a equação econômico-financeira do Contrato está desequilibrada em razão de o Poder Concedente estar inadimplente desde o mês de dezembro de 2014, desrespeitando os termos definidos pelo 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão; e

(iv) A aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

3.2.2. Desse modo, em sede da NOTA TÉCNICA SEI Nº 5693/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 18545410) foram enfrentados todos os argumentos acima trazidos, no sentido de negar provimento ao recurso. Assim, a seguir, de modo específico, passa-se a demonstrar que os argumentos da concessionária não são pertinentes ao caso em tela.

3.2.3. Inicialmente, quanto à argumentação quanto à suposta nulidade do processo em virtude da não lavratura do termo de registro da ocorrência, a área técnica aduziu que:

Com relação à necessidade de lavratura de TRO prevista na Resolução ANTT nº 5.083/2016, esclarecemos que referido dispositivo deve ser aplicado apenas nas hipóteses em que a inexecução seja caracterizada pela não correção de inconformidade em prazo determinado em regulamento/contrato de concessão, *in verbis*:

Art. 22. O Termo de Registro de Ocorrência – TRO será lavrado pela fiscalização da ANTT, quando previsto em regulamentação específica ou contrato, previamente à abertura de processo administrativo, para comunicação às sociedades empresárias, concessionárias, permissionárias, autorizadas, transportadores habilitados ou inscritos perante a ANTT, **visando à correção de inconformidade** que caracterize infração, **dentro do prazo definido**. (grifo nosso).

Por todo o exposto, considerando que o contrato de concessão/regulamento não prevê prazo para correção da conduta prevista no Auto de Infração em epígrafe, não devem prosperar os argumentos da concessionária

3.2.4. No que pertine à arguição de atipicidade da conduta imputada e ausência de previsão da penalidade de multa aplicada, a área técnica aduziu que:

No que tange a alegação da ausência de Indicação do dispositivo legal no Autos de Infração, cabe destacar que o Art. 29 da Resolução 5.083/20 estabelece que são requisitos essenciais do Auto:

Art. 29. O Auto de Infração conterá, no que couber, as seguintes informações:

I - identificação da pessoa física ou jurídica infratora;

II - relato circunstanciado da infração cometida;

III - dispositivo legal, regulamentar, de edital de licitação ou contratual infringido e a(s) penalidade(s) prevista(s);

IV - ordem de cessação da prática irregular;

V - prazo para apresentação de defesa;

VI - local, data e hora da identificação da irregularidade; e

VII - identificação do autuante.

Parágrafo único. Eventual omissão ou incorreção na capitulação legal, regulamentar, editalícia ou contratual, mencionada no inciso III, não invalida o Auto de Infração, desde que os fatos estejam relatados circunstanciadamente, descrevendo com clareza a conduta punível.

Portanto, preenchido os requisitos legais o Auto de Infração é bastante, suficiente, legal e válido para os fins a que se destina, verificando o auto de infração acostados aos Autos do presente Processo verifica-se que o mesmo preenche todos os requisitos necessários para sua validade.

As irregulares apontadas foram registradas em fotos anexas ao Parecer Técnico nº 023/2017/PFRareal/COINF/URRJ (fls. 02/06), não existindo fundamentos técnicos que pudessem justificar ausência da sinalização horizontal, foi lavrado AI nº 01685 no mesmo dia da inspeção, em 23/03/2020. Em 26/03/2020, a Concessionária encaminhou Resposta ao Auto de Infração, indicando correção da irregularidade nos trechos autuados.

Destá forma, não merecem prosperar tais argumentos da concessionária.

3.2.5. Quanto à alegação de inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 1.685 ocorreu em decorrência de "*deixar segmento homogêneo da rodovia com valores de indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com os especificados no PER e nas normas técnicas vigentes, exceto quando objeto de aplicação de multa moratória*", o qual levou a lavar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao inciso VII do art. 7º da Resolução ANTT nº 4.071/2013 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 CONCERT, 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 equilíbrio contratual e por todo o exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto."

3.2.6. Já quanto a arguição de desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária, observa-se que ela insurge contra o valor supostamente desproporcional da penalidade aplicada, sob alegação de que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

3.2.7. 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.

3.2.8. 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.

3.2.9. 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.

3.2.10. 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.

3.2.11. Ao final, quanto ao pleito de revisão da dosimetria da multa aplicada, é mister esclarecer que após a realização de consulta pela 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 autuado 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).

3.2.12. Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Salientando 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.

3.2.13. As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 133/2017/GEFOR/SUINF (fls. 49/51), e o valor da multa reduzido em 30%, não havendo razões para sua modificação.

3.2.14. Sendo assim, entendemos que no processo foi observado o princípio da individualização da pena.

3.2.15. 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 e jurídicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio - CONCERT, no patamar **350 (trezentos e cinquenta)** Unidades de Referência de Tarifa – URTs.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso interposto pela CONCESSIONÁRIA Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio – CONCERT, sem efeito suspensivo, para, no mérito, manter a penalidade a ela aplicada, aplicando-se a penalidade no patamar de **350 (trezentos e cinquenta)** Unidades de Referência de Tarifa – URTs, por violação ao artigo 7º, inciso VII da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Brasília, 26 de outubro de 2023.

(assinado eletronicamente)  
**GUILHERME THEO SAMPAIO**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 26/10/2023, às 15:43, 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 **19684723** e o código CRC **9BB6214B**.