



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 89/2024

OBJETO: RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.118844/2013-76

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 811/2022/CIPRO/SUROD (SEI 13173370), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 639,90 (seiscentos e trinta e nove inteiros e noventa centésimos) 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 235/2024 (SEI 23041555), 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 235/2024 (SEI 23041555), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) a ocorrência da prescrição intercorrente; 2) a apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs; 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 06/06/2013, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada a Notificação de Infração nº 863/2013/GEFOR/SUINF (fl.02, id.1062233) em virtude de inexecuções no cronograma de 2009, Item 6.12 - acessibilidade. conduta esta que configura o ilícito descrito no Item 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

A Defesa, apresentada em 28/02/2014, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 383/2021/GEFIR/SUROD, de 18/06/2021 (id.6906745), aplicando-se penalidade de multa.

O Recurso, interposto em 30/06/2021, foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 812/2022/CIPRO/SUROD em 12/09/2022 (id.13173560); e Ofício nº 26697/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT em 12/09/2022 (id.13173605), 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 3264/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 23031146):

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 12/09/2022 (id.13173605). 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 30/09/2022 (id.13639716), 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 235/2024 (SEI 23041555), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 3264/2024:

**Da ocorrência da prescrição intercorrente**

No que se refere ao argumento de ocorrência de prescrição intercorrente, este não merece qualquer acatamento, haja vista que a Recorrente traz à tona alegação sem qualquer embasamento jurídico. Isso porque não restam dúvidas de que o combatido Despacho nº 645/2016 (id.10139801) impulsionou o andamento do Processo Administrativo sob análise, não o deixando pendente de Julgamento ou Despacho, por mais de 03 (três) anos, sobretudo porque teve como escopo a realização da dosimetria da pena a ser aplicada à interessada.

Ora, sem a dosimetria correta da penalidade, restariam feridos até mesmo Princípios Constitucionais norteadores de todo e qualquer processo sancionador, sobretudo os Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa. Logo, o expediente em questão mostrou-se imprescindível ao andamento do feito, e, como corolário, interrompeu a prescrição intercorrente ora debatida, nos termos da Lei nº 9.873, de 1999, bem como da Resolução/ANTT nº 5.083, de 2016, *in verbis*:

Lei nº 9.873/99 - Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo **paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

(...)

Art. 2º **Interrompe-se a prescrição** da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (*Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009*)

II - **por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;**

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Resolução/ANTT nº 5.083/2016 - Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, 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 editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.

Art. 70. Prescreve em 5 (cinco) anos a ação punitiva da ANTT, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo **paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

§2º Quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

§3º **Interrompe-se a prescrição:**

I - pela notificação da parte interessada, inclusive por meio de edital;

II - **por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;**

III - pela decisão condenatória recorrível; ou

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

(Destaques acrescidos)

Desta maneira, esclarecemos que o documento supracitado interrompeu a prescrição da ação punitiva, conforme previsto na Lei nº 9.873/99, razão pela qual não restou configurada prescrição intercorrente no feito.

#### Da apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT

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 812/2022/CIPRO/SUROD (id.13173560) a área técnica já havia enfrentado tais argumentos apresentados em sede de Recurso.

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

#### 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 085/2021/GEFIR/SUINF, de 18/06/2021 (id.6906184), e entendo, após detida análise, que a dosimetria realizada está adequada à realidade, veja-se:

PARECER Nº 85/2021/GEFIR/SUROD/DIR

(...)

VALOR DA MULTA

6. Conforme Parecer nº 516/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1178107), concluiu-se que para as obras não finalizadas, conforme previsão contratual, será aplicada penalidade no patamar de 03 (três) ou 04 (quatro) URTs, por dia de atraso no cumprimento do cronograma de investimentos de obras aprovado para o ano de 2009, devendo ser aplicada a pena-base no valor de 711 (setecentos e onze) URTs para cada obra/item em que houve descumprimento do cronograma de obras, constante do presente processo, para os quais não foram acatadas as alegações apresentadas pela Concessionária em sede de defesa.

DOSIMETRIA DA PENALIDADE - RETIFICAÇÃO

7. A dosimetria da penalidade foi apresentada por esta GEFIR por meio do Parecer nº 516/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1178107), o qual concluiu pela aplicação do atenuante de 10%.

8. Observa-se que para o caso em tela, as inexecuções apuradas para os itens 2.4, 2.5, 2.6, 6.1 e 6.15 tratam-se de continuidades delitivas, portanto também deve-se aplicar o agravante referente à infrações adicionais.

9. Portanto, para que seja realizada a dosimetria do referido caso, consideraremos o seguinte:

I - Atenuante de 10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.

II - Agravante de 5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização.

10. Diante do exposto, retificamos o QUADRO 01 apresentado no Parecer nº 516/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 1178107), levando em consideração anova dosimetria realizada e considerando o último valor da Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 11,60, e em conformidade com o Contrato de Concessão EditalPG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

11. Assim, as multas deverão ser aplicadas conforme quadro abaixo, considerando os processos que estão atribuídos à GEFIR.

11. Assim, as multas deverão ser aplicadas conforme quadro abaixo, considerando os processos que estão atribuídos à GEFIR.

Item 2.5 - Alargamento das OAE's - Pontes e Viadutos:

PAS	NI (GEFOR/SUINF)	ITEM	DESCRIÇÃO	SANÇÃO	VALOR DA SANÇÃO (URT)	AGRAVANTE	ATENUANTE	VALOR DA SANÇÃO (URT) - APÓS DOSIMETRIA	VALOR DA MULTA
50500.118816/2013-59	835/2013	Item 2.5	Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Ponte sobre o Rio Iguaçu - km 115	3 URT's/dia	711	40%	10%	895,86	R\$ 1.039.197,60
50500.118817/2013-11	836/2013		Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Ponte sobre o Canal Mato Grosso - km 98						
50500.118818/2013-48	837/2013		Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Ponte sobre o Rio Piabanha I - km 24						
50500.118819/2013-92	838/2013		Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Ponte de acesso a Xerém - km 102						
50500.118820/2013-17	839/2013		Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Viaduto Galdino Pimentel - km 81,3						
50500.118821/2013-61	840/2013		Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Ponte sobre o Rio Rolador - km 90,1						
50500.118822/2013-14	841/2013	Item 2.6	Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Viaduto sobre a pista B - km 89,15	3 URT's/dia	711	35%	10%	863,87	R\$ 1.002.083,40
50500.118823/2013-51	842/2013		Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Ponte sobre o Rio Major Archer - km 87,35						
50500.118824/2013-11	843/2013		Alargamento das OAEs - pontes e viadutos - Obras a definir						

Item 2.6 - Estruturas de Contenção:

PAS	NI (GEFOR/SUINF)	ITEM	DESCRIÇÃO	SANÇÃO	VALOR DA SANÇÃO (URT)	AGRAVANTE	ATENUANTE	VALOR DA SANÇÃO (URT) - APÓS DOSIMETRIA	VALOR DA MULTA
50500.118825/2013-41	844/2013	Item 2.6	Estruturas de Contenção - km 791 JF	3 URT's/dia	711	35%	10%	863,87	R\$ 1.002.083,40
50500.118826/2013-94	845/2013		Estruturas de Contenção - km 12,5 RJ						
50500.118827/2013-39	846/2013		Estruturas de Contenção - Km 50,2; km 62,15; km 66,8; km 67,8; km 69,5; km 70,7; km 72,8; km 824,5; km 25,5; km 5,5						
50500.118828/2013-83	847/2013		Estruturas de Contenção - km 38,5 RJ						
50500.118829/2013-28	848/2013		Estruturas de Contenção - km 48,4 JF						
50500.118830/2013-52	849/2013		Estruturas de Contenção - km 75,2 JF						
50500.118831/2013-13	850/2013		Estruturas de Contenção - km 87,5 RJ						
50500.118832/2013-41	851/2013		Estruturas de Contenção - km diversos						

Item 6.1 - Obras especificadas no Programa de Exploração - Pontes, Viadutos e Passarelas:

PAS	NI	ITEM	DESCRIÇÃO	SANÇÃO	VALOR	AGRAVANTE	ATENUANTE	VALOR DA	VALOR DA
-----	----	------	-----------	--------	-------	-----------	-----------	----------	----------

	(GEFOR/SUINF)			DA SANÇÃO (URT)				SANÇÃO (URT) - APÓS DOSIMETRIA	MULTA
50500.118833/2013-96	852/2013	Item 6.1	Obras especificadas no Programa de Exploração - Passarela Vila Adelaide - km 43	3 URT's/dia	711	45%	10%	927,86	R\$ 1.076.311,80
50500.118834/2013-31	853/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Passarela Feirinha de Itaipava - km 63						
50500.118835/2013-85	854/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Passarela escola Adventista - km 68						
50500.118836/2013-21	855/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Ponte sobre o Rio Meriti II - km 123,8						
50500.118837/2013-74	856/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Passarela Mabel - km 120						
50500.118838/2013-19	857/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Passarela Carreiro - km 102,7						
50500.118839/2013-63	858/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Passarela Jardim Olimpo - km 103,3						
50500.118840/2013-98	859/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Passarela General Ayrosa - km 59						
50500.118841/2013-32	860/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Rest. Pav. + elem. Seg. - Lt 01 e 03B						
50500.118842/2013-87	861/2013		Obras especificadas no Programa de Exploração - Implantação 3.ª Faixa - Lote 03A						

- Item 6.4 - Iluminação;
- Item 6.12 - Acessibilidade;
- Item 6.13 - Retornos;
- Item 6.14 - Acessos.

PAS	NI (GEFOR/SUINF)	ITEM	DESCRIÇÃO	SANÇÃO	VALOR DA SANÇÃO (URT)	AGRAVANTE	ATENUANTE	VALOR DA SANÇÃO (URT) - APÓS DOSIMETRIA	VALOR DA MULTA
50500.118843/2013-21	862/2013	Item 6.4	Iluminação	3 URT's/dia	711	-	10%	639,9	R\$ 742.284,00
50500.118844/2013-76	863/2013	Item 6.12	Acessibilidade	3 URT's/dia	711	-	10%	639,9	R\$ 742.284,00
50500.118845/2013-11	864/2013	Item 6.13	Retornos	3 URT's/dia	711	-	10%	639,9	R\$ 742.284,00
50500.118846/2013-65	865/2013	Item 6.14	Acessos	3 URT's/dia	711	-	10%	639,9	R\$ 742.284,00

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 639,90 (seiscentos e trinta e nove inteiros e noventa centésimos) 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 **639,90 (seiscentos e trinta e nove inteiros e noventa centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao ilícito descrito no Item 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Brasília, 03 de outubro de 2024.

GUILHERME THEO SAMPAIO  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 03/10/2024, 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 **26103438** e o código CRC **D9A3EF75**.