



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DGS

**RELATORIA:** DGS**TERMO:** VOTAÇÃO À DIRETORIA**NÚMERO:** 92/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50505.030204/2020-14**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 141/2021/CIPRO/SUROD (SEI 6194700), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 1350 (mil trezentos e cinquenta) 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 164/2024 (SEI 22476154), 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 164/2024 (SEI 22476154), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) inexistência de conduta diversa e exceção do contrato não cumprido; e 2) desproporcionalidade da multa aplicada.

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

Em 07/10/2020, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 391/2020/AREAL/SUINF (4227929) "por não adotar as medidas cabíveis para preservação dos bens concedidos - não realizar os serviços de conservação e reparo das obras de arte especiais e das obras de contenção executadas quando da implantação do projeto designado Nova Subida da Serra de Petrópolis (NSS)", conduta esta que configura o ilícito descrito no Contrato de Concessão itens 165, 168, 283 e 284 combinado com o artigo 8º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4071/2013.

A Defesa foi apresentada em 06/11/2020, sendo julgada improcedente por meio da Decisão nº 36/2021/COINFRJ/SUROD em 10/02/2021 (5302619), aplicando-se penalidade de multa.

Em seguida, a Concessionária interpôs Recurso em 22/02/2021, o qual foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 141/2021/CIPRO/SUROD de 31/07/2022 (6194700), e Ofício nº 11366/2021/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT de 31/07/2022 (6195491), 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 2557/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22474594):

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 16/08/2022 (6195491). 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 26/08/2022 (22180017), 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 164/2024 (SEI 22476154), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 2557/2024:

Da inexistência de conduta diversa e exceção do contrato não cumprido

A Recorrente alega que não busca se eximir de suas responsabilidades e obrigações contratuais, mas apenas ver reconhecida, no caso, a inexistência de conduta diversa, vejamos:

14. Data vênha, ao contrário do quanto afirmado, a Concer não busca a suspensão da exigibilidade de seus deveres contratuais, mas apenas e tão somente o reconhecimento, no caso, da inexigibilidade de conduta diversa, causa excludente de responsabilidade pela infração imputada.

15. Como é de conhecimento, o PER estabeleceu a obrigação de construir a NSS, com custo estimado, na moeda de abril de 1995, de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais)<sup>1</sup>. Tal valor constou do Edital de Licitação apenas para equalizar as propostas dos licitantes, visto que à época o DNER não tinha projeto definido que servisse como base para quantificação e precificação.

(...)

17. Em maio de 2012, a Concer apresentou estudo minucioso, aprovado pela ANTT, o qual previa a construção da NSS, contendo túnel de aproximadamente 5 km de extensão. A partir do orçamento desse projeto, foi confirmado que o valor previsto inicialmente era de fato insuficiente.

18. Diante do incontroverso desequilíbrio gerado por referido incremento ao projeto básico, e nos termos do Contrato de Concessão, essa doughta Agência, no exercício de sua competência, instaurou o procedimento administrativo apto a promover a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, no âmbito do qual concluiu que o devido reequilíbrio seria realizado por meio de aportes federais dos custos adicionais ao que havia sido originalmente orçado no Contrato, visando, com isso, prestigiar ao princípio da modicidade tarifária.

19. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se viu formalizada por meio do 12º Termo Aditivo, celebrado em 30 de abril de 2014, o qual previu que seriam feitos 3 (três) aportes de recursos federais à Concer.

(...)

24. No entanto, com o inadimplemento do Poder Concedente, tais compromissos não puderam ser honrados, tornando deficitária a situação econômica da Concer, que se vê, até o dia de hoje, obrigada 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 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, tais argumentos são insuficientes para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoadada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

#### Da desproporcionalidade da multa aplicada

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

46. Ocorre que a previsão, em abstrato, dos valores das multas aplicáveis em caso de cometimento das infrações tipificadas por essa doughta 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.

(...)

54. 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 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, o art. 78-F, §1º, da Lei nº 10.233/2001 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.

Destarte, deve ser mantido o entendimento da área técnica, pelos seus próprios fundamentos.

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 1350 (mil trezentos e cinquenta) 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 **1350 (mil trezentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao ilícito descrito no Contrato de Concessão itens 165, 168, 283 e 284 combinado com o artigo 8º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4071/2013..

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 **26130090** e o código CRC **3E456548**.

---

Referência: Processo nº 50505.030204/2020-14

SEI nº 26130090

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)