



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

**RELATORIA:** DGS

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 93/2023

**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE - CONCESSIONÁRIA Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio - CON CER

**ORIGEM:** SUROD

**PROCESSO (S):** 50500.041830/2021-67

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

**1. DO OBJETO**

Cuidam-se os autos de Recurso Administrativo, interposto pela CONCESSIONÁRIA em 15 de março de 2023, contra decisão da SUROD, por meio da qual foi condenada em 129,6 URTs, por violação ao item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

**2. DOS FATOS**

Consoante ressaí dos autos nº 50500.041830/2021-67, a fiscalização da Agência Nacional de Transporte Terrestres - ANTT, lavrou em desfavor da CONCESSIONÁRIA o Auto de Infração nº 279/2021/GEFIR/SUROD (SEI 6420373), por efeito do "atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso", conduta esta que configura o ilícito descrito no item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Conforme regular notificação da lavratura do referido Auto de Infração, a CONCESSIONÁRIA apresentou defesa prévia no dia 16/06/2021, a qual, após devida análise, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 609/2021/COINFRJ/SUROD de 14/09/2021 (SEI 8114404), aplicando-se a penalidade de multa.

Ato seguinte, irresignada com a decisão, a CONCESSIONÁRIA interpôs recurso administrativo endereçado à Superintendência na data de 27/09/2021, o qual foi devidamente analisado, no entanto, julgado improcedente por meio da Decisão PAS 143 (SEI15427829), a qual entendeu pela manutenção da condenação.

Eis que, valendo-se da disposição contratual, a CONCESSIONÁRIA exerceu direito de recurso à Diretoria, insurgindo-se dessa vez contra a decisão da Superintendência.

O precitado Recurso foi analisado tecnicamente pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 542/2023 (SEI19448177), o qual propôs o conhecimento do apelo, a não concessão de efeito suspensivo pleiteado e, no mérito, o indeferimento do recurso interposto pela Concessionária.

Por fim, os autos aportaram nesta Diretoria no dia 09/11/2023, conforme Certidão de Distribuição REDIR - SEGER (SEI20143378).

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

**3.1. DO CONHECIMENTO DO RECURSO**

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.

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 ora em 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.

De saída, quanto à tempestividade do recurso, aduz-se que a CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 03/03/2023 (SEI15740718). Tendo sido o recurso interposto em 15/03/2023 (15970427) e, considerando 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 da Cláusula 233 do Contrato de Concessão, denota-se que é tempestivo.

Entretanto, 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. SEI15175915), segundo a qual "Em qualquer caso, é garantida a instância administrativa final, pela Diretoria da ANTT, em caráter definitivo".

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 (15970422).

Em vista disso, 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. SOBRE A ATRIBUIÇÃO DO EFEITO SUSPENSIVO

Ainda em sede de matéria preliminar ao mérito, consoante exigido pelo art. 81 do Regimento Interno da ANTT ("As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito"), merece ser apreciado o pleito de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Nessa senda, o artigo 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, possui o seguinte comando:

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Do mesmo modo, o artigo 59 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, define que:

Art. 59. Os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade competente para o julgamento recursal poderá, de ofício ou a pedido, conceder efeito suspensivo ao recurso a partir da data de sua interposição.

Nestes termos, como regra geral, os recursos não possuem efeito suspensivo.

Ocorre que, considerando-se que a matéria recursal diz respeito à aplicação de penalidade de multa, deve-se levar em consideração o entendimento firmado pela Procuradoria Federal Junto à ANTT no DESPACHO DE APROVAÇÃO 124/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, exarado por ocasião da aprovação do Parecer nº 201/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 50501.317844/2018-51), no sentido da **"impossibilidade jurídica de execução provisória de penalidade pecuniária em sede administrativa"**.

Isto posto, na sistemática de aplicação da penalidade de multa, deve-se aguardar a decisão administrativa tornar-se definitiva para a tomada de providências de cobrança. Logo, **não deve ser atribuído o efeito suspensivo ao recurso em debate.**

Nessa linha de entendimento, convém ressaltar a orientação contida no Parecer nº 396/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (exarado no 50500.166025/2014-16), aplicável ao presente caso:

15. Aparentemente, a justificativa apresentada para a atribuição de efeito suspensivo ao Recurso estaria amparada pelo disposto no art. 59 do Regulamento aprovado pela Resolução ANTT nº 5.083, de 2016, que reproduziu o parágrafo único do art. 61 da Lei n. 9.784/1999, 'in verbis':

(...)

17. O 'caput' do art. 39 da Lei nº 4.320, de 1964, determina que os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, sejam escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias, e complementa, em seu parágrafos, com a exigência de que sejam inscritos como Dívida Ativa "após apurada a sua liquidez e certeza", definindo a Dívida Ativa não Tributária como:

(...) demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

18. Na Lei nº 6.830, de 1980, temos a definição da inscrição em Dívida Ativa como o ato de controle administrativo da legalidade, realizado pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e que suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo (art. 2º, § 3º).

19. É certo que, diferentemente do que previsto para os créditos tributários (v.g. art. 151, III, do Código Tributário Nacional), não há determinação legal de suspensão de exigibilidade de crédito não tributário.

20. Contudo, a apuração de certeza e liquidez vem sendo compreendida como ato de controle de legalidade a ser exercido após exauridas as instâncias administrativas.

21. Assim, uma primeira conclusão é que não poderia ser adotada, no caso, a disciplina sobre cumprimento provisório de sentença, de que trata o art. 520 do Código de Processo Civil, eis que haveria uma legislação específica exigir um tratamento diverso para a execução dos créditos da Fazenda Pública, ainda que não tributários, que é o procedimento definido na Lei nº 6.830, de 1980.

22. Também não haveria como inscrever o valor de multa pecuniária não pago no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), eis que seja em razão do art. 2º, § 4º, da Lei nº 10.522, de 2002, seja em razão do art. 2º do Decreto nº 9.194, de 2017, a inscrição nesse Cadastro depende da constituição definitiva do crédito.

23. Quanto à inscrição em cadastros privados de inadimplentes, como o SERASA, o Parecer nº 424- 4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU (cópia em anexo) já entendeu pela necessidade de que fossem esgotadas as instâncias administrativas, com o julgamento dos recursos cabíveis.

24. Assim, poucas medidas poderiam ser adotadas em relação a esses créditos antes de esgotadas as instâncias administrativas, tais quais:

1. prosseguir na emissão de Guia de Recolhimento da União, com identificação do valor devido e de incidência de juros e multa prevista no art. 37-A da Lei nº 10.522, de 2002, conforme art. 85, §

4º, do Regulamento aprovado pela Resolução ANTT nº 5.083, de 2016, com a possibilidade de lhe ser concedido o desconto de 30% (trinta por cento) na ausência de interposição de recurso;

2. admitir o parcelamento administrativo do valor não inscrito em dívida ativa, com incidência do art. 86 do Regulamento aprovado pela Resolução ANTT nº 5.830, de 2018;

3. celebrar um Termo de Ajuste de Conduta, nos termos dos arts. 4º, IV, c/c 28 da Resolução ANTT nº 5.823, de 2018;

4. avaliar a inocuidade ou não de penalidades aplicadas para fins do disposto no art. 38, § 1º, I, II e V, da Lei nº 8.987, de 1995.

25. Ainda que parte dessas medidas possam ser adotadas mesmo quando interposto o recurso no âmbito administrativo, e mesmo quando recebido em seu efeito suspensivo, o que se pretende no caso é garantir uma eficácia mínima da decisão administrativa que aplicou uma dada penalidade pecuniária, ainda que seja, exemplificativamente, a emissão de GRU para permitir o pagamento espontâneo ou o seu parcelamento administrativo.

**26. Nesse sentido é que entendemos recomendável manter o recebimento do recurso somente em seu efeito devolutivo, de forma a reconhecer a validade e a eficácia parcial da decisão administrativa que, em caráter constitutivo, aplica uma penalidade pecuniária.**

(grifos acrescidos).

Frente ao exposto, não havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, diante da impossibilidade de execução provisória de multa, entendo pela não concessão do efeito suspensivo ao recurso.

### 3.3. DO MÉRITO

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

(i) Necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT's;

(ii) Inexigibilidade de conduta diversa em razão dos fatores que fogem da esfera de controle da Concer;

(iii) Inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato; e

(iv) Necessidade de revisão da dosimetria da penalidade de multa aplicada.

Em sede da NOTA TÉCNICA SEI Nº 7012/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (19446870), 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.

Inicialmente, quanto à argumentação de que seria necessária a apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT'S, a área técnica aduziu que:

[...]

Da mesma forma, perde sentido a argumentação quanto a "limitação da sanção de multa aplicável ao valor de 1.000 (mil) URT's", visto que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Considerando que cada processo trata de uma infração individualizada em um procedimento específico e que, segundo o próprio Auto de Infração, não atinge o limite citado, não se verifica respaldo ao argumento da concessionária.

Adicionalmente, é válido destacar que a "apuração conjunta das inexecuções contratuais" e a "limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URT's" também não encontra amparo no contrato de concessão, ao contrário, lá surge de forma clara que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução de obras (...) importarão na aplicação das multas moratórias". A referência a multa não aparece no singular, mas no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, visto que as obras têm processos e cronogramas específicos e independentes.

Logo, considerando que o processo em epígrafe trata de uma infração individualizada e que possui procedimento específico, bem como que o contrato de concessão/regulamento não prevê a apuração conjunta de inexecuções contratuais e a limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URTs, não merecem prosperar os argumentos da CONCESSIONÁRIA.

No que tange à alegação de inexigibilidade de conduta diversa em razão dos fatores que fogem da esfera de controle da Concer, esta justifica tal pleito sob a égide da inexecução de 2 Passarelas previstas para o 25º ano da Concessão, onde afirma que "Quanto a Passarela Rio Decora (km 124+850), a Concer solicitou a postergação do investimento devido a necessidade de construção do projeto de adequação geométrica entre a ponte sobre o Rio Meriti II e a Avenida Brasil. Porém, diante da resposta dessa Agência, no sentido de que a implantação da passarela se faz necessária por questões de segurança, a Concer vem atuando na elaboração do projeto para iniciar as obras com a urgência que o tema requer." Ocorre que tais procedimentos, por serem triviais, podem desenrolar-se antes da execução das obras, motivo pelo qual não se mostra razoável colocá-los em pauta somente no ano de suas execuções. Sendo assim, mostram-se descabidas as alegações da CONCESSIONÁRIA.

Quanto à alegação de inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 279/2021/GEFIR/SUROD ocorreu em decorrência de *atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso*", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 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 CONGER, 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 Conteúdo) não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual e por todo o

exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto.

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.

No entanto, cumpre rememorar 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, determina a consideração do princípio da proporcionalidade, estabelecendo 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 àqueles 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.

Por fim, quanto ao pleito de revisão da dosimetria da multa aplicada, 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).

Sendo assim, no caso em tela, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004, cujo teor salienta 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.

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo 10/2021/PFR-AREAL/URRJ/SUOD de 20/07/2021 733676), não havendo razões para sua modificação.

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

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 **129,6 (cento e vinte e nove inteiros e seis décimos)** Unidades de Referência de Tarifa - URTs.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Destarte, 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, **negar-lhe provimento, mantendo a penalidade estabelecida** no patamar de **129,6 (cento e vinte e nove inteiros e seis décimos)** Unidades de Referência de Tarifa - URTs, por violação ao item 219 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Brasília, 7 de dezembro de 2023.

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



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 07/12/2023, às 17:23, 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 **20569880** e o código CRC **21E7589A**.

Referência: Processo nº 50500.041830/2021-67

SEI nº 20569880

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)