



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

**RELATORIA:** DLA

**TERMO:** VOTO A DIRETORIA

**NÚMERO:** 15/2024

**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCIER EM FACE DA DECISÃO Nº 93/2021/SUINF

**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

**PROCESSO (S):** 50505.018037/2017-38

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ

**À VOTAÇÃO – PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, SEU INDEFERIMENTO.**

**EMENTA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO VOLUNTÁRIO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA RIO - JUIZ DE FORA S.A - CONCIER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL, EM VIRTUDE DE RECOMPOSIÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM E DE CONTENÇÃO COLAPSADO NO KM 25+700, SENTIDO RJ, DA BR-040/RJ, APÓS PROGRAMAÇÃO D. APROVADA PELA ANTT. AUSÊNCIA DE NOVOS FATOS E ARGUMENTOS APTOS A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO, A QUE SE PROVIDE.**

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário à Diretoria Colegiada interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONCIER, em face da Decisão nº 93/2021/SUINF, decorrente do Auto de Infração nº 01683/2017, em virtude de *“não recomposição do Sistema de Drenagem e de Contenção colapsado no km 25+700, sentido RJ, da BR-040/RJ, após programação da obra aprovada pela ANTT, conduta esta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 6º, XII da Resolução ANTT nº 4.071/2013.*

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 13/02/2017, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) emitiu em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONCIER o Auto de Infração nº 01683/2017 (fl. 06 do SEI nº 2088801).

2.2. Em sua defesa prévia, a autuada apresentou o documento PRE-CA-0039/17 (fls. 17/25 do SEI nº 2088801), de 14/03/2017, julgada improcedente por meio da Decisão nº 10/2018/GEFOR/SUINF, de 29/01/2018 (fl. 60 do SEI nº 2088801), aplicando-se penalidade de multa.

2.3. Por meio de documento dos seus representantes legais de 05/03/2018 (fls. 65/85 do SEI nº 2088801), a CONCIER apresentou Recurso em desfavor da Decisão supracitada, julgado improcedente por meio da Decisão nº 93/2021/SUINF, de 24/08/2021 (SEI nº 5630987), razão pela qual foi mantida a aplicação da penalidade de multa no valor de 864 (oitocentos e sessenta e quatro) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso Voluntário à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais de 29/07/2021 (SEI nº 8256096), que foi analisado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) por meio da Nota Técnica nº 1099/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 21783533), de 08/03/2024, por meio da qual sugere o indeferimento do recurso, alegando que a Recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento.

2.5. Em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa nº 12/2022, a SUROD emitiu o Relatório à Diretoria nº 64/2024 (SEI nº 21827138), do mesmo dia 08/03/2024, por meio do qual corrobora com a análise contida na Nota Técnica supracitada e propõe à Diretoria Colegiada que seja conhecida a manifestação da Concessionária e, no mérito, negado seu provimento, nos termos da Minuta de Deliberação CIPRO (SEI nº 21827721).

2.6. Na mesma data, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 21827817), a SUROD remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno e, por isso, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 22241218), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 12/03/2024 (SEI nº 22253018), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.7. São os fatos. Passa-se à análise.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. Inicialmente, faço referência à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que disciplina 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, no que diz respeito às análises acerca da admissibilidade e do conhecimento do recurso:

[...]

Art. 57. Da decisão cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.

[...]

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.

[...]

Art. 61. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão ou autoridade incompetente;

III - por quem não tenha legitimidade para tanto; ou

IV - contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.

[...]

Art. 84. Apresentada ou não a defesa, o Gerente responsável pelo processo decidirá, motivadamente, aplicando penalidade ou determinando o arquivamento do processo.

[...]

Art. 85. Da decisão de que trata o art. 84 cabe recurso ao Superintendente no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados da data da ciência pelo infrator.

§1º O recurso será julgado e a decisão final, qualquer que seja o resultado, será comunicada à parte.  
[...]

3.2. Importa destacar, também, o disposto na cláusula 233 do Contrato de Concessão firmado entre a União e a COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO - CONCKER:

[...]

233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade **cabará a recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias úteis contados da intimação**, para o Conselho Administrativo da Autarquia, independentemente de garanti a de instância.

[...]

(grifou-se)

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a CONCKER foi notificada da decisão de segundo grau no dia 17/09/2011, conforme o Ofício nº 8407/2021/CIPRO/SUOD/DIR-ANTT (SEI nº 5712707), e o recurso voluntário, por ela apresentado, foi protocolado nesta ANTT no dia 29/09/2021 (SEI nº 8256097), portanto, conforme os regramentos supracitados, de forma tempestiva.

3.4. Quanto ao cabimento, de acordo com o art. 85 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, via de regra, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente. Contudo, conforme cláusula contratual supracitada, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido à Diretoria Colegiada, como no caso em tela.

3.5. No que tange à análise de mérito, a SUOD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso Voluntário da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 1099/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 21783533), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Após detida análise dos autos, bem como das razões recursais, depreende-se que a decisão de segunda instância deve ser mantida.

Inicialmente, torna-se pertinente salientar que a Concessionária se limitou a discutir aspectos externos, sem contudo, trazer argumentos que, de fato, fossem plausíveis e balizadores de uma eventual reforma da Decisão de 2ª Instância.

No que tange ao argumento de *inexigibilidade de conduta diversa*, sob o pretexto de que o Contrato de Concessão estaria desequilibrado, em face do suposto inadimplemento da União Federal no repasse de aportes em vultosos valores e da não promoção da adequada revisão contratual, este não merece prosperar, haja vista que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, cabendo à Concessionária manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. De outro tanto, o risco de captação de recursos financeiros como um todo do Projeto, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato.

Ademais, a Área Técnica desta Agência Reguladora, por intermédio dos Pareceres Técnicos alhures mencionados, bem como as demais instâncias administrativas julgadoras já se manifestaram acerca do assunto, aduzindo, dentre outras ponderações que (...) "*é absolutamente inadmissível a Concessionária considerar que está liberada de toda e quaisquer obrigações de Manutenção e Conservação da rodovia concedida, baseando-se no argumento da não efetivação dos aportes federais previstos para obras de investimentos, que não foram realizados, ou por qualquer outro motivo que seja, uma vez que tais recursos são obtidos da justa e correta cobrança dos Pedágios existentes no trecho concedido. Complementa-se a análise feita informando que tais atividades estão diretamente ligadas à segurança e conforto dos usuários, além de objetivarem manter o Bem Público dentro das condições adequadas de uso e conservação, sendo obrigação primordial dos Contratos de Concessão*".

Por conseguinte, no que se refere ao argumento de *desproporcionalidade da multa aplicada*, cabe salientar, inicialmente, que os valores de multa são definidos em função de diversos fatores, tanto normativos quanto contratuais. Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução ANTT 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 determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

Eclarecemos, portanto, 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.

Deste modo, a classificação em Grupos de Multas 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, restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.

3.6. Além disso, a SUOD negou a solicitação da concessionária de realização de nova dosimetria da sanção de multa, já que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram apresentadas no Parecer Técnico nº 101/2017/GEFOR/SUINF, de 22/05/2017 (fls. 56/58 do SEI nº 2088801), não havendo razões para sua modificação, conforme a Nota Técnica supracitada:

No que tange à alegação de *necessidade de revisão da dosimetria da penalidade de multa aplicada*, em razão de aplicação incorreta de circunstâncias agravantes e de necessidade de aplicação de circunstâncias atenuantes, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, na medida em que, ao aderir à relação jurídico-administrativa entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

De outro tanto, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, na fixação do valor da multa, a autoridade responsável pelo julgamento deverá levar em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida, dentre outras circunstâncias. No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, *in verbis*:

*Art. 67. 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, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.*

*§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:*

*I - a confissão da autoria da infração;*

*II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;*

*III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso).*

*§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:*

*I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;*

*II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;*

*III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;*

*IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;*

*V - expor a risco a integridade física de pessoas;*

*VI - a destruição de bens públicos;*

*VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.*

*§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.*

*§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.*

Neste diapasão, cabe salientar que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pelo Parecer Técnico nº 101/2017/GEFOR/SUINF, de 22/05/2017 (fls. 56/58) e corroboradas pela Decisão nº 93/2021/SUINF, de 24/08/2021 (5630987), não havendo razões para

modificação dos valores.

3.7. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no recurso da concessionária que modificassem o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 93/2021/SUINF, de 24/08/2021 (SEI nº 5630987), seja mantida.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A. - Concer e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI nº 22364567).

Brasília, 21 de março de 2024.

(assinado eletronicamente)

**Lucas Asfor Rocha Lima**  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 21/03/2024, às 15:42, 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 **22357465** e o código CRC **819B2DD3**.

Referência: Processo nº 50505.018037/2017-38

SEI nº 22357465

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)