



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 17/2024

OBJETO: RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONGER EM FACE DA DECISÃO Nº 562/2023/CIPRO/SUROD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO (S): 50505.004593/2021-11

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 - JUIZ DE FORA S.A - CONGER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL, EM VIRTUDE DE NÃO APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOLICITADAS NO RELATÓRIO DE MONITORAÇÃO DE OBRA DE ARTE ESPECIAIS (OAE) REFERENTE AO ANO DE 2019. AUSÊNCIA DE NOVOS FATOS E ARGUMENTO A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO, A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

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 - CONGER, em face da Decisão nº 562/2023/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 023/2021/AREAL/SUINF, em virtude de esta "não apresentar as informações solicitadas por meio do OFÍCIO SEI Nº 6892/2020/COINFRJ/URRJ-ANTT no Relatório de Monitoração de Obra de Arte Especiais (OAE) referente ao ano de 2019", conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 6º, XXIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2. DOS FATOS

- 2.1. Em 14/01/2017, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) emitiu em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONGER o Auto de Infração nº 023/2021/AREAL/SUINF (SEI nº 4960537).
- 2.2. Em sua defesa prévia, a autuada apresentou um expediente dos seus representantes legais datado de 12/02/2021 (SEI nº 5344511), julgado improcedente por meio da Decisão nº 712/2021/COINFRJ/SUROD, de 19/11/2021 (SEI nº 8811225), aplicando-se penalidade de multa.
- 2.3. Posteriormente, a CONGER apresentou Recurso em desfavor da Decisão supracitada, por meio de documento dos seus representantes legais de 02/12/2021 (SEI nº 9019986), julgado improcedente por meio da Decisão nº 562/2023, de 24/08/2021 (SEI nº 17830724), razão pela qual foi mantida a aplicação da penalidade de multa no valor de 315 (Trezentos e quinze) 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 expediente dos seus representantes legais de 30/08/2023 (SEI nº 18609990), que foi analisado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) por meio da Nota Técnica nº 1557/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 21986640), 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 96/2024 (SEI nº 21990801), 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 21990801).
- 2.6. Na mesma data, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 21990950), 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 22251141), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 12/03/2024 (SEI nº 22253025), 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 - CONGER:

[...]

233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá 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 CONCERT foi notificada da decisão de segundo grau no dia 18/08/2023, conforme Certidão de Intimação Cumprida (SEI nº 18333662), e o recurso voluntário, por ela apresentado, foi protocolado nesta ANTT no dia 30/08/2023 (SEI nº 18609992), 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 SUROD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso Voluntário da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 1557/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 21986640), 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 diz respeito à alegação de *impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório*, este não merece acatamento, haja vista que as Áreas Técnicas desta Agência Reguladora, em diversas oportunidades, tanto neste, como em outros processos administrativos, já se manifestaram no sentido de que:

"(...)

O Relatório tem por objetivo descrever os resultados das inspeções realizadas ao longo do sistema rodoviário pela equipe técnica contratada pela Concessionária, ou seja, evidenciar o estado atual da rodovia, bem como programar as ações a serem realizadas para a recuperação das deficiências observadas, de modo a assegurar o atendimento aos padrões de desempenho estabelecidos no PER.

Contudo, não encontra óbice na legislação de regência ou no Contrato de Concessão a utilização, pela ANTT, de relatórios produzidos por equipe técnica contratada pela própria Concessionária como fundamento para instauração de Processo Administrativo para averiguação de inexecução contratual, ao longo do qual se poderá apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis.

Ademais, no caso em tela, após análise do relatório pela equipe técnica da ANTT constatou-se que a Concessionária apresenta confissão expressa das inexecuções contratuais, sem que tenha apresentado elementos aptos a elidir sua responsabilidade, situação que demandou a instauração do devido processo ora em tela."

Desta feita, resta claro que a alegação da recorrente resta carente de qualquer fundamentação, não merecendo, portanto, ser acolhida.

No que tange aos argumentos de *ilegalidade do Ofício nº 6892/2020/COINFRJ/URRJ-ANTT diante do motivo desarrazoado que o fundamenta* bem como de *inexigibilidade do Ofício em referência em razão da exceção do contrato não cumprido*, e, ainda, de *inexigibilidade de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior*, estes não merecem 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. Logo, as alegações buscam tão somente inverter a responsabilidade da Recorrente, imputando ao Poder Concedente o ônus pelo cumprimento de suas obrigações.

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.

Esclarecemos, 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 SUROD 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 54/2021, de 17/11/2021 (SEI nº 8810964), não havendo razões para sua modificação, conforme a Nota Técnica supracitada:

No que tange à alegação de *necessidade de revisão da dosimetria da multa*, 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 nº 54/2021 (8810964) e corroboradas pela Decisão nº 712/2021/COINFRJ/SUROD (8811225), bem como pela Decisão nº 562/2023 (17830724), 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 562/2023, de 08/08/2023 (SEI nº 17830724), 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 22377054).

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, informando o código verificador **22364641** e o código CRC **B76A5506**.

Referência: Processo nº 50505.004593/2021-11

SEI nº 22364641

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br