



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 60/2024

OBJETO: RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCER EM FACE DA DECISÃO Nº 717/2022/CIPRO/SUOD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)

PROCESSO (S): 50500.041817/2020-27

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 - CONCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL, EM VIRTUDE POR ATRASO INJUSTIFICADO NO CUMPRIMENTO DOS PRAZOS FIXADOS NO CRONOGRAMA - 2019, Item 2.4 - RECUPERAÇÃO DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAS. AUSÊNCIA DE NOVOS FATOS E ARGUMENTOS APTOS 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 - CONCER, em face da Decisão nº 717/2022/CIPRO/SUOD, decorrente do Auto de Infração nº 207/2020/GEFIR/SUINF (SEI nº 3277237), em virtude de atrasos injustificados no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de obras em 2019, item 2.4 Recuperação de das Obras de Arte Especiais.

2. DOS FATOS

2.1. Em 20/04/2020, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 207/2020/GEFIR/SUINF (3277237) "por atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma - 2019", conduta esta que configura o ilícito descrito no Contrato de Concessão PG-138/95-00 - Seção XXXIX - Das Sanções Administrativas - Item 219 ao 223 - Atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2019 - Item 2.4 - Recuperação das Obras de Arte Especiais.

2.2. A defesa apresentada em 31/07/2020 foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 748/2020/COINFRI/SUOD em 23/04/2021 (4288826), aplicando-se a penalidade de multa.

2.3. O recurso interposto em 06/05/2021 foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 717/2022/CIPRO/SUOD de 16/08/2022 (12711182) e do Ofício nº 24043/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR-ANTT de 16/08/2022 (1271119)

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de recurso à Diretoria e, desta forma, passaremos a análise dos argumentos apresentados contra a Decisão nº 717/2022/CIPRO/SUOD (12711182), quais sejam: 1) o vício de motivação; 2) a necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTS; 3) a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do vício oculto constatado; 4) a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela CONCER; e 5) a desproporcionalidade da multa aplicada à concessionária.

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 SUOD emitiu o Relatório à Diretoria nº 165/2024 (SEI nº 22481445), do dia 18/06/2024, 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 22483536).

2.6. Na data de 18/06/2024, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 23747957), a SUOD 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 24106389), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 19/06/2024 (SEI nº 24127050), 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 - CON CER:

[...]

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 CON CER foi notificada da decisão de segundo grau no dia 16/08/2022, conforme Ofício nº 11366/2021/CIPRO/GERER/SUOD/DIR-ANTT (SEI nº 6195491), e o Recurso Voluntário, por ela apresentado, foi protocolado nesta ANTT no dia 26/08/2022 (SEI nº 22180017), 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 2585/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 22481002), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Do vício de motivação

Quanto a necessidade de reforma da Decisão nº 717/2022/CIPRO/SUOD, de modo a acolher os argumentos apresentados pela Concessionária, insta salientar que o julgador não está obrigado a examinar todos os dispositivos e/ou argumentos indicados pela Recorrente, bastando que se tenha presente qualquer elemento suficiente para a formação de sua convicção.

Nesse sentido, aplica-se como norma subsidiária o disposto no Código de Processo Civil, em seu art. 489, §1º:

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (...)

Outrossim, reputa-se que se trata de questão já pacificada na jurisprudência pátria, no sentido de que o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, conforme informativo nº 585 do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, utilizando-se subsidiariamente da norma processual e do entendimento jurisprudencial vigente, a Administração, em sua função judicante, também não está obrigada a se manifestar sobre todos os pontos trazidos pela recorrente, desde que já tenha encontrado motivos suficientes para a manutenção da penalidade aplicada.

Ademais, no presente caso, é possível observar que a decisão foi devidamente fundamentada, conforme o arcabouço probatório, sem que houvesse prejuízo dos demais questionamentos da Concessionária.

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

Afirma a recorrente que é necessário a apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao limite de 1000 URTs:

46. Diante do exposto, considerando que estão presentes, no caso concreto, todos os critérios para aplicação da teoria da continuidade delitiva, impõem-se à essa Agência a reforma da Decisão ora recorrida, para o fim de que seja determinado o apensamento dos processos administrativos simplificados instaurados para o fim de apurar as supostas inexecuções relativas a 2019, bem como limitado o valor da multa moratória aplicável a 1.000 (mil) URTs.

Contudo, esta Agência tem manifestado o entendimento da unificação das inexecuções em grupos de obras conforme previsão adotada no próprio PER e utilizada nos Pareceres Técnicos nº 013/2011/GEINV/SUINF e 075/2013/GEFOR/SUINF. Assim, ficam ultrapassados os argumentos da concessionária, visto que o entendimento citado por ela não encontra mais respaldo nas Decisões da ANTT.

Ainda que as inexecuções de obras previstas para o ano de 2019, 24º ano do contrato de concessão, pudessem formar um único processo sancionatório, a abordagem dada na cláusula 223 do contrato de concessão que remete aos quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa conduz à individualização do processo conforme a tipificação ali estabelecida. As obras decorrentes de investimentos previstos no contrato de concessão têm processos distintos para a análise e orçamentação do projeto, bem como, distintas também são as localizações e contextos em que devem ser executadas, o que descaracteriza o entendimento de continuidade delitiva, visto que se trata de intervenções distintas cuja execução é feita de forma individualizada.

No que tange ao argumento de que a multa imposta à concessionária não poderia ultrapassar o limite de 1000 (mil) URTs, na forma do item 225, II, do Contrato de Concessão, esclarecemos que este argumento resta prejudicado uma vez que as infrações, referentes às inexecuções de 2019, não serão aglutinadas, na forma requerida, conforme já exposto, e a multa a ser mantida não ultrapassará este limite.

Não obstante, informamos que o limite de 1000 (mil) URTs, previsto na referida disposição contratual, não se aplica às multas moratórias, conforme consolidado no Parecer n. 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega que não busca se eximir de suas responsabilidades e obrigações contratuais, mas apenas ver reconhecida, no caso, a inexigibilidade de conduta diversa em virtude de vício oculto constatado e do desequilíbrio contratual, vejamos:

50. Porém, a CON CER, em momento algum, buscou eximir-se de sua responsabilidade pela execução do projeto de recuperação do viaduto Harold Poland. A CON CER busca o reconhecimento, por parte dessa Agência, da impossibilidade de execução do projeto por ela aprovado diante da constatação de vício, que por sua natureza, não era passível de conhecimento ao tempo da sua elaboração.

(...)

80. Com o inadimplemento do Poder Concedente, os compromissos não puderam ser honrados pela CON CER, tornando deficitária a sua situação econômica. Isso porque, desde o inadimplemento do Poder Concedente, em dezembro de 2014, até a suspensão motivada das obras pela CON CER, em julho de 2016, decorreram 18 meses, período em que a esta prosseguiu as obras do empreendimento com recursos próprios ou captados no mercado.

(...)

83. Ocorre que, em que pese o incontroverso desequilíbrio contratual provocado pelo inadimplemento do Poder Concedente aos termos do 12º Termo Aditivo, essa Agência não adotou medidas de reequilíbrio, obrigando a CON CER 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 apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

Da desproporcionalidade da multa aplicada

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

92. Ignora-se, no entanto, que a previsão em abstrato das multas aplicáveis em caso de cometimento das infrações tipificadas pela douda 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.

(...)

97. Nestes termos, a multa moratória aplicada no caso deve ser anulada em razão da sua manifesta desproporcionalidade, considerando as circunstâncias específicas do caso concreto, e especialmente se sopesado o caráter orientador e pedagógico da atividade sancionadora dessa Agência.

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, a Lei nº 10.233/2001, em seu art. 78-F, §1º, 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.

3.6. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no recurso apresentado pela Concessionária que pudessem modificar o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 717/2022/CIPRO/SUROD, de 16/08/2022 (SEI nº 12711197), 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 24637531).

Brasília, 25 de julho de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 25/07/2024, às 15:55, 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 **24631502** e o código CRC **36E389B1**.