



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO: VOTO A DIRETORIA****NÚMERO: 72/2024****OBJETO: RECURSO VOLUNTÁRIO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCER CONTRA A DECISÃO Nº 648/2022/SUROD****ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)****PROCESSO (S): 50505.030710/2020-11****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 RIO - JUIZ DE FORA S.A - CONCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL, EM VIRTUDE DO NÃO CUMPRIMENTO DO CRONOGRAMA DE MANUTENÇÃO DO PAVIMENTO RÍGIDO. 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 648/2022/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 21/2014/GEFOR/SUINF (SEI nº 3309760), em virtude do não cumprimento do cronograma de manutenção do pavimento rígido da BR 040/RJ proposto pela concessionária, conduta esta que configura o ilícito descrito no Item 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2. DOS FATOS

2.1. Em 04/05/2020, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 21/2014/GEFOR/SUINF (SEI nº 3309760) em virtude do não cumprimento do cronograma de manutenção do pavimento rígido da BR 040/RJ proposto pela concessionária, conduta esta que configura o ilícito descrito no Item 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.2. A Defesa da Concessionária foi apresentada em 03/06/2020 e julgada improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 130/2022/COINFRJ/SUROD em 04/03/2022 (SEI nº 10271330), aplicando-se penalidade de multa.

2.3. Inconformada, a Concessionária apresentou Recurso em 17/03/2022, que foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 648/2022/SUROD em 30/08/2022 (SEI nº 12498351); e Ofício nº 22818/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT em 30/08/2022 (SEI nº 12532286), mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso Voluntário à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais de 21/09/2022 (SEI nº 13490877), que foi analisado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) por meio da Nota Técnica nº 3059/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 22904032), de 18/06/2024, 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 216/2024 (SEI nº 22921822), do mesmo 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 22921830).

2.6. Em ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 22921834) do mesmo dia 18/06/2024, 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 24099819), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado em 19/06/2024 (SEI nº 24127058), 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 - CONCER:

[...]
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 garantia de instância.
[...]
(grifou-se)

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a CONCER foi notificada da decisão de segundo grau em 09/09/2022 (SEI nº 12532286) e o recurso voluntário, por ela apresentado, foi protocolado nesta ANTT no dia 21/09/2022 (SEI nº 13490885), 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 3059/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 22904032), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Da aplicação do princípio do non bis in idem

A Concessionária alega que se trata de descumprimento relacionado à inexecução do cronograma de manutenção do pavimento rígido já apurado nos autos nº 50500.216891/2016-27. Indica ainda, a violação ao princípio do *non bis in idem*, alegando tratar-se de infrações com o mesmo fato gerador. Contudo, verifica-se que a condenação no âmbito do referido PAS ocorreu em função da ausência de manutenção do pavimento durante o período compreendido entre os dias 01.03.2016 a 29.03.2019, computando-se 1.124 (mil cento e vinte e quatro) dias de inexecução, com trânsito em julgado em 26.04.2021. No caso em epígrafe, o Auto de Infração foi lavrado após a análise dos Pareceres Técnicos nº 021/2016/PFRAREAL/COINF/URRJ e nº 74/2020/AREAL/URRJ, referente ao período de 30.05.2019 a 04.05.2020, o qual, por óbvio, corresponde a diferentes períodos temporais, afastando a caracterização do *non bis in idem*. A Concessionária contesta ainda a aplicação da multa moratória, invocando a Cláusula 225, inciso II, do Contrato de Concessão, a qual limita as penalidades em 1000 (mil) vezes o valor da URT:

225. Pela inexecução parcial ou total, deste CONTRATO, o DNER poderá, garantida prévia defesa, aplicar a CONCESSIONÁRIA as seguintes sanções:
(...)
II - multa, de 100 (cem) até 1000 (mil) URT;

Sob esse aspecto, cumpre informar que tal limitação não está vinculada às multas moratórias, como bem prescreve a Cláusula 223, e cujo questionamento em situação análoga também já foi enfrentado pela Procuradoria Federal no âmbito do Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (2180129).

Sendo assim, os argumentos da Recorrente não merecem acolhida.

Da inexistência de conduta diversa em razão do desequilíbrio contratual e da impossibilidade de executar intervenções

A Concessionária alega que seria impossível a responsabilização pelo fato do Contrato de Concessão encontrar-se em desequilíbrio por fatores alheios à sua vontade e a impossibilidade de executar intervenções no trecho da subida da Serra de Petrópolis.

Contudo, 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 des caracterização 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 inexistência de conduta adversa apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

Da desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária

A Concessionária se insurge contra o valor supostamente desproporcional da penalidade aplicada, sob alegação de que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

Esclarecemos 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.

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 àquelas 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.

Da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

A Concessionária alega quanto a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

Primeiramente, deve-se ressaltar que o enquadramento da infração é tipificado pela Cláusula 223, do Contrato de Concessão PG-138/95-00, com penalidade de multa de 3 URT por dia:

223. Os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físico de execução das obras e serviços vinculados a concessão, conforme especificado nos Quadros 9A e 9B da Proposta de Tarifa, bem assim nos cronogramas físicos que forem ajustados pelas partes no decorrer da execução deste CONTRATO, inclusive os pertinentes a refazimento de obras ou serviços deficientemente executados, importarão na aplicação das multas moratórias no valor de 3 (três) URT's para os investimentos (Quadro 9A) e 4 (quatro) URT's para operação da RODOVIA e assistência ao usuário (Quadro 9B).

Lembra-se que a Resolução ANTT nº 5.083/2016, em seu artigo 67, § 4º, previu o estabelecimento de limites para aplicação de circunstâncias agravantes, nestes termos:

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.

(...)

§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.

Pelo Memorando nº 811/2018/SUINF, de 21.08.2018, a SUINF estabeleceu que a aplicação de penalidade oriunda dos processos administrativos deverá ser precedida da realização de dosimetria, fixando ainda que para fins de cálculo do valor final da multa, deverão incidir sobre o valor inicial da multa primeiramente o somatório do

percentual de agravantes e, sobre este resultado, o somatório do percentual de atenuantes, não podendo o resultado ser inferior a 20% (vinte por cento) do valor original da penalidade.

No presente caso, foi considerada a aplicação de circunstância agravante de 5% (cinco por cento) pela existência de reincidência genérica - pelo qual a Recorrente já havia recebido punição de forma definitiva pelo mesmo fato gerador. Quanto às circunstâncias atenuantes, não se constatou fato que pudesse ser considerado para a redução da penalidade.

Em relação ao cálculo da mora, o marco inicial se deu em 30.05.2019, conforme o Parecer nº 021/2016/PFRAREAL/COINF/URRJ e o marco final em 22.06.2020, nos termos do Parecer nº 74/2020/AREAL/URRJ, totalizando 389 (trezentos e oitenta e nove) dias, o que resulta em 1.167 (mil cento e sessenta e sete) URT para o caso em tela.

Desta feita, considerando as circunstâncias agravantes e atenuantes e os marcos inicial e final para o cálculo da mora, o valor final da multa sugerido para o caso em questão é de 1.225,35 (mil duzentos e vinte e cinco inteiros e trinta e cinco centésimos) URT.

Por fim, não havendo razões para a modificação da dosimetria realizada, mantenho-a no valor já fixado.

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 648/2022/SUROD (SEI nº 12498351), seja mantida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conecer 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 24863252).

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 24863236 e o código CRC 5AE3446A.