



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 84/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONGER CONTRA A DECISÃO Nº 1162/2022/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50505.012293/2020-17**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**À VOTAÇÃO – PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, SEU INDEFERIMENTO****EMENTA**

PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA RIO - JUIZ DE FORA S.A - CONGER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA EM VIRTUDE DE INCONFORMIDADES NO PAVIMENTO DOS TIPOS "BURACOS", "DEFORMAÇÕES", "CORRUGAÇÕES" E "ESCORREGAMENTOS DE MASSA ASFÁLTICA". 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 à Diretoria Colegiada interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONGER, em face da Decisão nº 1162/2022/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 39/2020/AREAL/SUINF (SEI nº 2618991), em virtude de inconformidades no pavimento dos tipos "buracos", "deformações", "corrugações" e "escorregamentos de massa asfáltica" em prazo superior ao estabelecido pela fiscalização na BR-040/RJ/MG, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 6º, inciso III da Resolução 4.071/2013.

2. DOS FATOS

2.1. Em 04/02/2020, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 39/2020/AREAL/SUINF (SEI nº 2618991), em virtude de inconformidades no pavimento dos tipos "buracos", "deformações", "corrugações" e "escorregamentos de massa asfáltica" em prazo superior ao estabelecido pela fiscalização na BR-040/RJ/MG, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 6º, inciso III da Resolução 4.071/2013.

2.2. A autuada apresentou sua defesa prévia em 06/03/2020 (SEI nº 2912885), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 455/2020/COINFRJ/SUINF, de 12/06/2020 (SEI nº 3543863), aplicando-se a penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 24/06/2020, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 2346874) contra a Decisão nº 455/2020/COINFRJ/SUINF, julgada improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 1162/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 14370057) e Ofício nº 35479/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 14370241), datados de 06/01/2023, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais recebido em 20/01/2023 (SEI nº 15093583), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 4083/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23621142), de 30/07/2024, a 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 322/2024 (SEI nº 23650613), do mesmo dia 30/07/2024, 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 23650682).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 23650774) do mesmo dia 30/07/2024, a SUROD remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reunia as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno.

2.7. Ainda em 30/07/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 24966318), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 31/07/2024 (SEI nº 24990114), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.8. 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 infringem 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 - CONCERT:

[...]

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 CONCERT recebeu acesso ao processo em 11/01/2023, conforme a Certidão de Intimação deste dia (SEI nº 14979336), e protocolou o seu Recurso na ANTT no dia 20/01/2023 (SEI nº 15093586), 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 da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 4083/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23621142), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega a inexigibilidade de conduta diversa diante de força maior e caso fortuito; diante do desequilíbrio do contrato de concessão; e em virtude dos efeitos da Lei Federal nº 13.103/2015 ("Lei dos Caminhoneiros"), do controle de peso ineficiente, do aumento da tolerância da carga por eixo e do aumento extraordinário do tráfego na rodovia.

Entretanto, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constitui 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, tal argumento é insuficiente para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

Da desproporcionalidade da multa

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

As condições de penalidades foram analisadas pelo Parecer nº 34/2020/SERRA/URRJ de 10/06/2020 (id.3481676), e entendo, após detida análise, que a dosimetria realizada está adequada à realidade, vejamos:

Parecer nº 34/2020/SERRA/URRJ

(...)

II. AGRAVANTES E ATENUANTES

A Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF, por meio do Memorando nº 1048/2016/SUINF, orientou a GEFOR com diretrizes para que se procedesse à aplicação de dosimetria dos PAS, até que fosse editado normativo descrito no art. 67, parágrafo 4º do Regulamento Anexo junto a Resolução nº 5.083, de 2016.

Por meio do Memorando nº 661/2017/SUINF, de 27 de julho de 2017, a SUINF informou à GEFOR que a observância das circunstâncias agravantes e atenuantes é um procedimento integrante da aplicação de penalidade, além de esclarecer que os valores das multas moratórias previstas em contrato de concessão, assim como as infrações capituladas na Resolução ANTT nº 4.071/2013, inclusive em seu art. 19 (inexecuções), refletem valor-base da pena, devendo ser aplicados atenuantes e/ou agravantes a depender do caso concreto.

Em maio de 2018, a SUINF emitiu novas orientações sobre o tema por meio do Memorando nº 811/2018/SUINF.

Foram registradas no auto de infração 09 (nove) infrações com mesmo fato gerador, sendo, portanto, consideradas como infrações adicionais, de acordo com o parágrafo 3º do Memorando nº 811/2018-SUINF:

3. Para tanto, até a publicação do normativo previsto no art. 67, §4º do Regulamento Anexo a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, deverão ser observados os percentuais abaixo como referência para acréscimo do valor da multa, caso incidam as seguintes circunstâncias agravantes:

(...)

III - 5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma Única ação de fiscalização;

No nosso entendimento, conforme Processo SEI 50545.327777/2019-58, DESPACHO CIPRO (SEI nº 2602432), como as irregularidades foram observadas em vários segmentos da rodovia, cabe então considerar que cada segmento é uma infração adicional, sendo possível a aplicação da agravante. s.m.j.

23. Em e-mail, anexo ao processo (SEI nº 3435363), o PFR - Areal informa que a Concessionária não realizou as intervenções necessárias para a correção das ocorrências que motivaram o auto de infração nº 39/2020. Portanto, passaram-se 81 (oitenta e um) dias desde o término do prazo de correção do Auto de Infração até a data do e-mail do PFR - Areal, conforme parágrafo 3º do Memorando nº 811/2018/SUINF:

IV. 5% (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo assinalado em Auto de Infração para correção da irregularidade;

Conforme tabela de reincidência apresentada pela CIPRO em e-mail de 03/03/2020, não há infrações definitivamente julgadas, que tiveram o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores, cabendo, portanto, redução de 10% no valor da multa em virtude de atenuante estabelecida no parágrafo 4º item III do Memorando nº 1048/2016/SUINF:

4. Deverão ser adotados os percentuais abaixo para redução do valor da multa, caso incidam as seguintes circunstâncias atenuantes:

(...)

III. 10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.

Assim, o Valor Final da Multa = Valor Base X 1,8

(…)

Por isso, 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 1162/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 14370057), 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 25593436).

Brasília, 05 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 05/09/2024, às 14:42, 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 **25592671** e o código CRC **9B81D3C6**.

Referência: Processo nº 50505.012293/2020-17

SEI nº 25592671

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

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