



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

**RELATORIA:** DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 87/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCCER CONTRA A DECISÃO Nº 702/2022/GERER/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50505.014134/2016-71**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 - CONCCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DEIXAR VEGETAÇÃO DA FAIXA DE DOMÍNIO COM ALTURA QUE COMPROMETE A VISIBILIDADE DOS ELEMENTOS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA DA RODOVIA. 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 - CONCCER, em face da Decisão nº 702/2022/GERER/SUROD, decorrente da Notificação de Infração nº 699/2014 (0505785 - fl. 16), em virtude de “deixar vegetação com altura superior a 30 (trinta) centímetros em canteiro central e na faixa de domínio, ou superior a 10 (dez) centímetros em trevos, acessos, praças de pedágio e postos de pesagem ou de acordo com o especificado no PER, se este fizer referência diversa.”, conduta esta que configura o ilícito descrito no artigo 5º, inciso X, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 25/01/2016, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada a Auto de Infração nº 01661/2016/PFR-AREAL/URRJ/SUINF de 25/01/2016 (SEI nº 1025887 - fl.07), em virtude de “deixar vegetação com altura superior a 30 (trinta) centímetros em canteiro central e na faixa de domínio, ou superior a 10 (dez) centímetros em trevos, acessos, praças de pedágio e postos de pesagem ou de acordo com o especificado no PER, se este fizer referência diversa.”, conduta esta que configura o ilícito descrito no artigo 5º, inciso X, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2.2. A autuada apresentou sua defesa prévia em 15/02/2014 (SEI nº 1025887 - fls. 35/66), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 076/2016/GEFOR/SUINF (SEI nº 1025887 - fl. 80), de 15/04/2016, aplicando-se a penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 24/05/2016, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 1025887 - fls. 93/96) contra a Decisão nº 076/2016/GEFOR/SUINF, julgada improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 702/2022/GERER/SUROD (SEI nº 12650879) e Ofício nº 23536/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 12650965), datados de 12/09/2022, 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 03/10/2022 (SEI nº 13655294), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 3304/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23043974), 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 248/2024 (SEI nº 23088877), 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 23088972).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 23090476) 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 24966531), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 31/07/2024 (SEI nº 24990103), 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 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 garanti a de instância.

[...]

(grifou-se)

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a Concessionária foi notificada da decisão de segundo grau em 12/09/2022 (SEI nº 12650965). O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução nº 5.083/2016 da ANTT e a Cláusula 233 do Contrato de Concessão, o prazo de 30 (trinta) dias para a interposição de recurso. O recurso foi interposto em 03/10/2022 (SEI nº 13655299), portanto, tempestivo.

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 3304/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23043974), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Nulidade do processo em virtude da não lavratura do Termo de Registro de Ocorrência ("TRO")

Em sede de preliminares, o Recurso Voluntário interposto pela interessada contém a mesma argumentação existente na sua Defesa Prévia, apresentando a seguinte alegação: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E ABUSO DE PODER REGULAMENTAR da ANTT em autuar e apenar por meio de Resoluções.

A Concessionária questiona a situação da ANTT regular por meio de Resoluções e outros documentos infra-legais, extrapolando as especificações já existentes nos Contratos de Concessão das Rodovias Federais Concedidas, principalmente quando define as ilegalidades, particularizando os casos de inconformidade, e determina as penas a serem aplicadas.

Apesar dessa questão ser considerada atemporal e descabida, em função da Autarquia estar atuando há quase 20 anos no tratamento das não conformidades dos Contratos de Concessão, seguindo procedimentos definidos previamente pela legislação vigente e pela elaboração de normas internas, sem que tenha havido questionamentos das demais Concessionárias sobre esse assunto. A seguir serão apresentadas sucintas considerações sobre a questão.

De acordo com a Lei nº 10.233/2001 de 05/06/2001 - Lei de Criação das Agências, foi conferido poder normativo à ANTT, nas áreas de sua competência, *in verbis*:

Lei nº 10.233/2001

(...)

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

(...)

Ao celebrar o contrato de concessão junto à ANTT, a concessionária CONCER se obrigou a cumprir todas as suas cláusulas, bem como às normas e resoluções da Agência, conforme pode-se conferir em seu excerto abaixo:

CONTRATO PG-138/95-00 DE 31/12/1995

(..)

SEÇÃO VIII

DOS DIREITOS E DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA

81 Sem prejuízo do cumprimento dos encargos previsto no Programa de Exploração da Rodovia, incumbe à Concessionária:

(...)

f) Cumprir e fazer cumprir as normas regulamentares da Concessão e as cláusulas desse Contrato.

Ainda sobre o assunto, segue previsão do contrato de concessão, *in verbis*:

(...)

222 - Para os fins de aplicação das multas previstas nesse Contrato fica criada a URT - Unidade de Referência de Tarifa, com valor correspondente a 100 (cem) vezes o valor da Tarifa Básica de Pedágio vigente na data de recolhimento da multa moratória.

(...)

Os documentos infra legais que regulam as ações da ANTT, seguindo rigorosamente as diretrizes e especificações contidas no Contrato de Concessão e PER da BR-040/RJ/MG, são a a Resolução ANTT nº 4.071/2013 de 03 de abril de 2013, que regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida - vigente, e a Resolução ANTT nº 442/2004 de 17 de fevereiro de 2004, vigente a época da ocorrência dos fatos geradores e aplicação da autuação em análise, que aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, 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 Concessões, de Permissão e de Arrendamento e nos Termos de Outorga de Autorização.

Assim, o artigo 5º que classifica os casos de infrações do Grupo 1, presente na Resolução ANTT nº 4.071/2013, estabelece a penalidade de multa base de 100 (cem) URT's, para a infração aqui identificada, conforme excerto transcrito abaixo:

Art. 2º As penalidades de multas para as Concessões da 1ª Etapa do PROCROFE serão calculadas tendo como base a Unidade de Referência de Tarifa - URT ou a Unidade de Referência de Multa - URM, conforme disposto nos Contratos de Concessão, com a seguinte gradação:

I - Grupo 1 - multa de 100 (cem) URTs ou URM;

II - Grupo 2 - multa de 300 (trezentos) URTs ou URM;

III - Grupo 3 - multa de 500 (quinhentos) URTs ou URM;

IV - Grupo 4 - multa de 750 (setecentos e cinquenta) URTs ou URM; e

V - Grupo 5 - multa de 1000 (mil) URTs ou URM.

Salienta-se que as duas resoluções citadas foram aprovadas em audiências públicas, abertas à toda a sociedade, inclusive às concessionárias de rodovias e seus respectivos entes representativos.

Por fim, foram definidas as situações da aplicação da dosimetria das penas por intermédio do Memorando ANTT nº 1.048/2016/SUINF de 16 de novembro de 2016 (Nº SEI 8138580), estabelecendo as porcentagens de agravantes e atenuantes para uso na Dosimetria da pena, e do Memorando ANTT nº 811/2018/SUINF de 21 de agosto de 2018 (5710433), que alterou a redação do Memorando 1.048/2016, ratificando as porcentagens de agravantes e atenuantes para uso na dosimetria da pena.

Diante do exposto, não aceito a argumentação da Concessionária, fundamentando toda a posição da Autarquia nas próprias especificações existentes no Contrato de Concessão e na Legislação vigente.

Inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;

Considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 01661/2016/PFR-AREAL/URRU/SUINF (fls. 07), ocorreu em decorrência de "deixar vegetação com altura superior a 30 (trinta) centímetros em canteiro central e na faixa de domínio, ou superior a 10 (dez) centímetros em trevos, acessos, praças de pedágio e postos de pesagem ou de acordo com o especificado no PER, se este fizer referência diversa.", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao descrito no artigo 5º, inciso X, da Resolução ANTT nº 4.071/2013 e, ainda, que esta matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio da concessão administrada pela CONGER, conforme se verifica nos itens 250/267 da Nota Técnica nº 023/2017/GEINV/SUINF, tendo a área técnica entendido que a execução de obras expressamente previstas no item 2.6 (Estruturas de Contenção) não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual e por todo o exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto.

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.

Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

Após consulta desta Superintendência, a Procuradoria Federal, analisando a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam da dosimetria, entendeu por meio do Parecer n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/01/2019, que as normas se revestem de caráter material, devendo ser aplicadas os dispositivos legais vigentes ao tempo da infração, nestes termos:

"Muito embora a Resolução nº 5.083/2016 tenha se prestado a disciplinar os trâmites para apuração de infrações e aplicação de penalidades e tenha, em grande parte de seus dispositivos, tratado de normas tipicamente procedimentais, os artigos que elencaram as causas tidas como circunstâncias agravantes e atenuantes são de natureza material, porque conferem ao atuado direito de ter sua pena individualizada; é o momento no qual há o amoldamento da sanção ao culpado, a sua particularização, segundo a valoração das condições e circunstância próprias em que se deu o cometimento da infração.

(...)

E na condição de norma de direito material, não terá aplicação imediata nos procedimentos apuratórios, diversamente das normas processuais. Ou seja, a nova disciplina de circunstâncias atenuantes e agravantes só deve ser considerada na aplicação de penalidades decorrentes de infrações cometidas **quando já em vigor a Resolução nº 5.083/2016.**" (grifo nosso).

Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Saliendo que, diferentemente da novel resolução, o referido normativo prevê como agravante a existência de reincidência genérica e específica, a saber:

Art. 94. 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, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D).

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

(...)

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

Ademais, as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 030/2014/GEFIR/SUINF de 10/01/2019 (fls. 101/103), e a penalidade foi corrigida pela Decisão nº 702/2022/GERER/SUROD de 12/09/2022 (12650879), não havendo razões para modificação dos valores.

Sendo assim, entendemos que no processo foi observado o princípio da individualização da pena.

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 SUOD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 702/2022/GERER/SUROD (SEI nº 12650879), 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 25623075).

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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **25618525** e o código CRC **CFA90199**.

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)