



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 104/2024

OBJETO: RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONGER CONTRA A DECISÃO Nº 644/2023/CIPRO/SUOD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)

PROCESSO (S): 50501.307418/2018-18

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 ATRASO INJUSTIFICADO NO CUMPRIMENTO DOS PRAZOS FIXADOS NOS CRONOGRAMAS DE EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DO ANO DE 2016 CONSTANTES DO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA, ESPECIFICAMENTE REFERENTE ÀS OBRAS ADICIONAIS DE SEGURANÇA NA PASSARELA DUARTE DA SILVEIRA. 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 644/2023/CIPRO/SUOD, decorrente do Auto de Infração nº 15522/2018/GEFIR/SUINF de 30/07/2018 (SEI nº 0988364 - fl.02) pelo atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2016, item 6.15 - Obras Adicionais de Segurança - Passarela Duarte da Silveira - km 79,2, conforme Parecer nº 147/2018/GEFIR/SUINF de 30/07/2018 (SEI nº 0988364 - fl.03), por ofensa às cláusulas 219 a 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2. DOS FATOS

2.1. Em 30/07/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 15522/2018/GEFIR/SUINF de 30/07/2018 (SEI nº 0988364 - fl.02) pelo atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2016, item 6.15 - Obras Adicionais de Segurança - Passarela Duarte da Silveira - km 79,2, conforme Parecer nº 147/2018/GEFIR/SUINF de 30/07/2018 (SEI nº 0988364 - fl.03), por ofensa às cláusulas 219 a 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

2.2. A autuada apresentou sua defesa prévia em 10/09/2018 (SEI nº 0988364 - fl. 17), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUOD), por meio da Decisão nº 696/2020/COINFRI/SUOD de 11/05/2021 (SEI nº 4182842), aplicando-se penalidade de multa.

2.3. Em 21/05/2021, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 6500590) contra a Decisão nº 696/2020/COINFRI/SUOD, julgada improcedente pela SUOD, por meio da Decisão nº 644/2023/CIPRO/SUOD de 13/10/2023 (SEI nº 18295711), 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 27/11/2023 (SEI nº 20494562), que foi analisado pela SUOD através da Nota Técnica nº 4919/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 24208398), de 26/08/2024, 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 SUOD emitiu o Relatório à Diretoria nº 408/2024 (SEI nº 24208514), do mesmo dia 26/08/2024, 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 24208514).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 24208537) do mesmo dia 26/08/2024, a SUOD 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. Em 27/08/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 25441709), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no mesmo dia 27/08/2024 (SEI nº 25452745), 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 - 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 Concessionária foi notificada da decisão de segundo grau em 16/11/2023 (SEI nº 20277190). 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 recurso foi interposto em 27/11/2023 (SEI nº 20494566), 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 4919/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24208398), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

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

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.

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.

No que tange ao argumento de que a multa imposta à concessionária não poderia ultrapassar o limite de 1000 (mil) URT, 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 2016, 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 a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual e da crise econômica que assolou o Brasil.

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 apregoadada 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

A Concessionária solicita que a penalidade a ser aplicada seja graduada de acordo com as demais circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

De acordo com tais dispositivos, 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, as circunstâncias atenuantes e seus antecedentes, dentre outras circunstâncias.

A prestação de serviços inadequados, evidentemente, acarreta vantagens financeiras para a Concessionária, uma vez que essa situação está diretamente associada a um sub dimensionamento de equipes e equipamentos na operação da rodovia concedida, além de uma má distribuição deles ao longo do trecho concedido, uma vez que são obrigações previstas no Contrato de Concessão e PER, garantidas pela ininterrupta cobrança de pedágios, que não são devidamente aplicados para cumprir as exigências especificadas.

Desta maneira, as condições de penalidades analisadas pelo Parecer nº 28/2020/AREAL/URRJ de 10/03/2020 (id.2947258), está adequada à realidade, não havendo razões para suas modificações.

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 644/2023/CIPRO/SUROD de 13/10/2023 (SEI nº 18295711) 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 26328160).

Brasília, 03 de outubro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 03/10/2024, às 17:30, 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 **26324799** e o código CRC **9FA85E73**.

Referência: Processo nº 50501.307418/2018-18

SEI nº 26324799

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

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