



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 108/2024

OBJETO: RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCORRENTE CONTRA A DECISÃO Nº 699/2023/CIPRO/SUROD

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO (S): 50505.033891/2022-91

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 JUIZ DE FORA S.A - CONCORRENTE. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR INEXECUÇÃO CONTRATUAL, ESPECIFICAMENTE POR NÃO INTERVIR POR MAIS DE 1 ANO EM 12 TERRAPLENOS CLASSIFICADOS COMO NÍVEL 3 DURANTE O ANO DE 2021, EM PREÂMBULO DE NOVOS FATOS E ARGUMENTOS APTOS A REFORMAR 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 - CONCORRENTE, em face da Decisão nº 699/2023/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 292/2022 (SEI nº 11160126), em virtude de “deixar de intervir por mais de 1 (um) ano em 12 (doze) terraplenos classificados como nível 3 durante o ano de 2021”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 7º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2. DOS FATOS

2.1. Em 04/05/2022, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da atuada o Auto de Infração nº 292/2022 (11160126), em virtude de “deixar de intervir por mais de 1 (um) ano em 12 (doze) terraplenos classificados como nível 3 durante o ano de 2021”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 7º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2.2. A atuada apresentou sua defesa prévia em 03/06/2022 (SEI nº 11681473), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 689/2022/COROD/RJ/SUROD, de 16/01/2023 (SEI nº 14815361), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 30/01/2023, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 15231411) contra a Decisão nº 689/2022/COROD/RJ/SUROD, julgado improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 699/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 18802857), datada de 13/11/2023, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a atuada exerceu direito de Recurso à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais recebido em 15/12/2023 (SEI nº 20888611), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 5059/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24305971), 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 SUROD emitiu o Relatório à Diretoria nº 433/2024 (SEI nº 24316051), 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 24316119).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 25080937) do mesmo dia 26/08/2024, 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. No mesmo dia 26/08/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 25432953), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 27/08/2024 (SEI nº 25452769), 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 **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 Concessionária foi notificada da decisão de segundo grau em 06/12/2023, conforme Certidão de Intimação Cumprida (SEI nº 20679931). O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 e Cláusula 233 do Contrato de Concessão. O respectivo recurso foi interposto em 15/12/2023 (SEI nº 20888619), sendo, 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 5059/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24305971), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Após detida análise dos autos, bem como das razões recursais, depreende-se que a decisão de segunda instância deve ser mantida.

Inicialmente, torna-se pertinente salientar que a Concessionária se limitou a discutir aspectos externos, sem contudo, trazer argumentos que, de fato, fossem plausíveis e balizadores de uma eventual reforma da Decisão de 2ª Instância.

No que se refere à ponderação de que há *nulidade do processo em razão da não concessão de prazo para correção da irregularidade*, a Área Técnica desta Agência Reguladora, bem como as demais Instâncias Administrativas Julgadoras já se manifestaram no sentido de que: (...) *não é pressuposto genérico para a expedição de Auto de Infração o fornecimento de prazo pela ANTT para correção da irregularidade observada, restringindo-se esta obrigatoriedade aos casos em que houver determinação legal ou regulamentar que assim o determine. O que não se observa no caso em epígrafe. Dessa forma, considerando que o contrato de concessão/regulamento não prevê prazo para correção da conduta descrita no Auto de Infração em comento, não devem prevalecer as alegações da Concessionária.*"

No que diz respeito à alegação de *nulidade do processo em razão da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório*, cabe ressaltar que esta Agência Reguladora já se manifestou, tanto nos presentes autos, quanto em diversos outros processos administrativos sancionadores, no sentido de que não encontra óbice na legislação de regência ou no Contrato de Concessão a utilização, pela ANTT, de relatórios produzidos por equipe técnica contratada pela própria Concessionária como fundamento para instauração de Processo Administrativo Sancionador para averiguação de inexecução contratual, ao longo do qual se poderá apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis. Desta feita, não resta configurado qualquer desvio de finalidade por parte desta Agência Reguladora.

Em relação ao argumento de *nulidade do Auto de Infração diante da violação aos Princípios da Legalidade e da Tipicidade* torna-se pertinente salientar que este não merece acatamento, haja vista que a área técnica desta Agência Reguladora realizou a competente e satisfatória análise dos fatos que ensejaram a instauração do presente feito, conforme Expedientes Técnicos e Decisórios acostados aos autos. De outro tanto, a mera irresignação da Recorrente, trazendo alegações infundadas e carentes de embasamento jurídico não se mostra apta a ensejar o acatamento do aludido argumento. Desta feita, a classificação da infração mostra-se correta, de modo que foram devidamente observados os Princípios da Legalidade e da Tipicidade.

No que tange ao argumento de *inexigibilidade de conduta diversa em virtude de desequilíbrio contratual*, bem como *da caracterização de hipótese de força maior*, este não merece prosperar, haja vista que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, cabendo à Concessionária manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. De outro tanto, o risco de captação de recursos financeiros como um todo do Projeto, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato.

Ademais, é entendimento desta Agência Reguladora que, em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da Concessionária, não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da Concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais.

Por conseguinte, no que se refere ao argumento de *desproporcionalidade da multa aplicada*, cabe salientar, inicialmente, que os valores de multa são definidos em função de diversos fatores, tanto normativos quanto contratuais. Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, a qual estabelece como valor de referência a Unidade de Referência de Tarifa – URT calculada a partir da Tarifa Básica de Pedágio – TBP estabelecida para cada outorga, multiplicada por fator determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

Esclarecemos, portanto, 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.

Deste modo, a classificação em Grupos de Multas 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, restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.

No que tange à alegação de *necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada*, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, na medida em que, ao aderir à relação jurídico-contratual entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

De outro tanto, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, 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, dentre outras circunstâncias. No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, *in verbis*:

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.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso).

§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§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.

Neste diapasão, cabe salientar que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pela Nota Técnica nº 8571/2022 (14713324) e corroboradas pela Decisão nº 689/2022 (14815361), bem como pela Decisão nº 699/2023 (18802857), não havendo razões para modificação dos valores.

Sendo assim, no processo administrativo sob análise foi devidamente 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 SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 699/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 18802857) 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 26628119).

Brasília, 17 de outubro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 17/10/2024, às 09:25, 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 **26627984** e o código CRC **E31D5C3C**.