



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 113/2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS) - RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE - AUTO DE INFRAÇÃO Nº 1695/2017.

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO (S): 50505.065149/2017-88

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, SEU INDEFERIMENTO.

EMENTA:

PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO VOLUNTÁRIO À DIRETORIA COLEGIADA. MULTA APLICADA A CONCESSIONÁRIA POR DESCUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 4.071/2013. 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 - CONCKER, em face da Decisão nº 80/2023/CIPRO/SUROD (SEI15122409), decorrente do Auto de Infração nº 1695/2017 (fl. 06 / SEI1676730), em virtude de "deixar de reparar, limpar ou desobstruir sistema de drenagem e Obra-de-Arte Corrente-OAC por prazo superior a 72 (setenta e duas) horas, ou conforme previsto no Contrato de Concessão ou no PER," conduta esta que configura o ilícito descrito no Art. 6º, Inciso XII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2. DOS FATOS

2.1. No dia 3 de agosto de 2017, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT emitiu em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A - CONCKER o Auto de Infração nº 1695/2017 (fl. 06 / SEI 1676730).

2.2. Em sua defesa, a atuada protocolou a Carta PRE-CA-0119/17, de 4 de setembro de 2017 (fl. 16 / SEI 1676730), julgada improcedente por meio da Decisão nº 948/2019/GEFIR/SUINF (SEI 2136522), de 3 de dezembro de 2019, aplicando-se penalidade de multa.

2.3. Por meio da Carta PLC-CA-0300/2019 (SEI2296889), de 19 de dezembro de 2019, a CONCKER apresentou Recurso em desfavor da Decisão nº 948/2019/GEFIR/SUINF, julgado parcialmente procedente por meio da Decisão nº 80/2023/CIPRO/SUROD (SEI15122409), de 3 de fevereiro de 2023, mantendo-se a aplicação da sanção porém alterando o valor da penalidade de multa de 540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT para o montante final de 420 (quatrocentos e vinte) URTs.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a atuada exerceu direito de Recurso Voluntário à Diretoria, conforme expediente datado de 27 de fevereiro de 2023 (SEI 15658189), que foi analisado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD por meio da Nota Técnica SEI Nº 6585/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 19165868), de 1º de novembro de 2023, 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 12/2022, a SUROD emitiu o Relatório à Diretoria nº 507/2023 (SEI19190278), de 1º de novembro de 2023, 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 19190311)

2.6. Na mesma data, por meio do Despacho de Instrução (SEI19190451), 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 (SEI20136361), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 9 de novembro de 2023 (SEI20143375), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.7. É o relatório.

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. 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 **cabera 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 CONCERT foi notificada da decisão de segundo grau no dia 16 de fevereiro de 2023 (SEI15511484), e o recurso voluntário, por ela apresentado, foi protocolado nesta ANTT no dia 27 de fevereiro de 2023 (SEI15658189), 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 Concessionária apresentou em seu Recurso Voluntário argumentos que foram analisados e refutados pela SUROD, nos termos da Nota Técnica nº 6585/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI19165868), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

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 01.695 ocorreu em decorrência de "deixar de reparar, limpar ou desobstruir sistema de drenagem e Obra-de-Arte Corrente-OAC por prazo superior a 72 (setenta e duas) horas, ou conforme previsto no Contrato de Concessão ou no PER", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao inciso XII do art. 6º 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 CONCERT, 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 autuado 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. Salientando 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.

3.6. Além disso, a SUROD negou a solicitação da concessionária de realização de nova dosimetria da sanção de multa, já que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram apresentadas no Parecer Técnico nº 129/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (SEI 4813022), de 3 de fevereiro de 2023, não havendo razões para sua modificação.

3.7. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no recurso da concessionária que modificassem o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 80/2023/CIPRO/SUROD (SEI 15122409) 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 20289373).

Brasília, 23 de novembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 23/11/2023, às 17:05, 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 20289359 e o código CRC E86AFD68.

Referência: Processo nº 50505.065149/2017-88

SEI nº 20289359

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

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