



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 132/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCCER CONTRA A DECISÃO Nº 635/2023/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50500.359615/2019-03**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**ENCAMINHAMENTO:** 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 EM VIRTUDE DE INEXEÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS OBRIGATÓRIOS NO 19º ANO DE CONCESSÃO, ESPECIFICAMENTE EM SEU SUBITEM 6.13.1 - RETORNO OPERACIONAL - KM 46. 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 635/2023/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 302/2019 (SEI nº 0910989), em virtude de "Inexecução de obras e serviços obrigatórios no 19º ano de concessão - Item 6.13 - Retorno Operacional - 6.13.1 - Retorno Operacional - km 46", conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos Itens 219 a 223, do Contrato de Concessão.

2. DOS FATOS

2.1. Em 31/07/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 302/2019 (SEI nº 0910989), em virtude de "Inexecução de obras e serviços obrigatórios no 19º ano de concessão - Item 6.13 - Retorno Operacional - 6.13.1 - Retorno Operacional - km 46", conduta que configura o ilícito administrativo descrito nos Itens 219 a 223, do Contrato de Concessão.

2.2. A autuada apresentou através de seus representantes legais defesa prévia em 02/09/2019 (SEI nº 1214723), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 682/2020/COINFRJ/SUROD (SEI nº 4174359), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 27/05/2021, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 19150021) contra a Decisão nº 682/2020/COINFRJ/SUROD, julgado improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 635/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 18283361), datada de 29/08/2023, mantendo-se a penalidade de multa anteriormente aplicada.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais recebido em 25/09/2023 (SEI nº 17905988), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 5369/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24620409), de 14/10/2024, 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 469/2024 (SEI nº 24661164), do mesmo dia 14/10/2024, 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 24661428).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 26152791) do mesmo dia 14/10/2024, 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 dia 29/10/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 27032633), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no mesmo dia (SEI nº 27046597), 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 JUCAR DE FORA-RIO - CONCRER:

[...]

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 na data de 14/09/2023, conforme Certidão de Intimação Cumprida (SEI nº 18909229). 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 25/09/2023 (SEI nº 19150023), 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 5369/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24620409), 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 diz respeito à alegação de necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras, cabe ressaltar que esta Agência Reguladora já se manifestou, tanto nos presentes autos, quanto em diversos outros processos administrativos sancionadores, no sentido de que as obras de natureza semelhantes estão abrigadas no mesmo item do PER, e, portanto, a estas, será aplicado o Princípio da Continuidade Delitiva. Para as demais, por constituírem obras distintas quanto à localização e natureza e cuja inexecução decorrem de ações (ou da falta delas) diferentes por parte da concessionária, entende-se como coerente a decisão da GEFIR no sentido da separação por itens do PER, tendo em vista que não encontram-se configurados os três critérios que definiriam a continuidade delitiva conforme alegação da concessionária.

Ademais, não há razões para o acatamento do argumento de limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URTs, uma vez que tal valor somente seria alcançado com a soma das penalidades. Assim, considerando que cada processo trata de uma infração individualizada em um procedimento específico e que, segundo o próprio Auto de Infração, não atinge o limite citado, não há respaldo no argumento da concessionária. Como corolário, cabe salientar que a referida limitação de valor não está atrelada às multas moratórias, que é o que se apresenta como penalidade a ser imposta em sintonia com a cláusula 223 do Contrato de Concessão, conforme entendimento já sedimentado pela Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, no âmbito do Parecer nº 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU. De outro tanto, é válido destacar que a "apuração conjunta das inexecuções contratuais" e a "limitação da sanção de multa ao valor de 1.000 (mil) URTs" também não encontra amparo no contrato de concessão, haja vista que este dispõe, de forma clara, que "os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físicos de execução de obras importarão na aplicação das multas moratórias". A referência à multa não aparece no singular, mas sim no plural, como de fato, é o que se apresenta como justo, pois as obras possuem processos e cronogramas específicos e independentes.

No que se refere ao argumento de inexigibilidade de conduta diversa em virtude das readequações solicitadas pela ANTT, estes não merecem 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-administrativa 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 pelo Parecer nº 14/2019 (1818382), e corroboradas pela Decisão nº 682/2020 (4174359), bem como pela Decisão nº 635/2023 (18283361), não havendo razões para a 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 635/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 18283361) 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 27880362).

Brasília, 28 de novembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 28/11/2024, às 10:08, 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 **27880354** e o código CRC **D0FE61C0**.