



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 140/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCESIONARIA DA RODOVIA OSORIO - PORTO ALEGRE S.A (CONCEPA) CONTRA A DECISÃO Nº 763/2023/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50500.363641/2019-28**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 CONCESIONARIA DA RODOVIA OSORIO - PORTO ALEGRE S.A. (CONCEPA). MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA EM VIRTUDE DE ENCAMINHAR À ANTT PROJETOS EM DESACORDO COM AS NORMAS DO DNIT. 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 Concessionaria da Rodovia Osorio - Porto Alegre S.A (CONCEPA), em face da Decisão nº 763/2023/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 330/2019/GEFIR/SUINF (SEI nº 0989117) por encaminhar à ANTT projetos em desacordo com as normas do DNIT, conforme Parecer nº 445/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 08/08/2019 (SEI nº 0989108), conduta prevista no Artigo 4º, Inciso XI, da Resolução ANTT 4.071/2013.

2. DOS FATOS

2.1. Em 08/08/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 330/2019/GEFIR/SUINF (SEI nº 0989117) por encaminhar à ANTT projetos em desacordo com as normas do DNIT, conforme Parecer nº 445/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 08/08/2019 (SEI nº 0989108), conduta prevista no Artigo 4º, Inciso XI, da Resolução ANTT 4.071/2013.

2.2. A autuada apresentou através de seus representantes legais defesa prévia em 19/09/2019 (SEI nº 1389308), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 648/2019/COINFRS/SUROD de 28/08/2020 (SEI nº 3990163), aplicando-se penalidade de advertência à Concessionária.

2.3. Em 18/09/2020, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 4120638) contra a Decisão nº 648/2019/COINFRS/SUROD, julgado improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 763/2023 (SEI nº 19834961), datada de 03/01/2024, 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 26/01/2024 (SEI nº 21613585), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 5858/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24959589), 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 499/2024 (SEI nº 24959589), 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 24966984).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 24967106) 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 27030565), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no mesmo dia (SEI nº 27046677), 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 nº 234 do Contrato de Concessão da Concessionária da Rodovia Osorio - Porto Alegre S.A (CONCEPA), que assim dispõe:

234. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias contados da intimação para o Conselho Administrativo da Autarquia, independentemente de garantia de instância.

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a Concessionária foi notificada em 16/01/2024 da rejeição ao recurso interposto por meio da Decisão nº 763/2023/CIPRO/SUOD de 03/01/2024 (SEI nº 19834961). O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do art. 57 da Resolução nº 5.083/2016.

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 SUOD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 5858/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 24959589), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Do violação ao princípio da motivação

Quanto a necessidade de acolher os argumentos apresentados pela Concessionária, insta salientar que o julgador não está obrigado a examinar todos os dispositivos e/ou argumentos indicados pela Recorrente, bastando que se tenha presente qualquer elemento suficiente para a formação de sua convicção.

Nesse sentido, aplica-se como norma subsidiária o disposto no Código de Processo Civil, em seu art. 489, §1º:

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (...)

Outrossim, reputa-se que se trata de questão já pacificada na jurisprudência pátria, no sentido de que o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, conforme informativo nº 585 do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, utilizando-se subsidiariamente da norma processual e do entendimento jurisprudencial vigente, a Administração, em sua função judicante, também não está obrigada a se manifestar sobre todos os pontos trazidos pela recorrente, desde que já tenha encontrado motivos suficientes para a manutenção da penalidade aplicada.

Ademais, no presente caso, é possível observar que a decisão foi devidamente fundamentada, conforme o arcabouço probatório, sem que houvesse prejuízo dos demais questionamentos da Concessionária.

Da prejudicialidade externa

No que se refere ao argumento de prejudicialidade externa, em razão de processo que tramita no TCU e em razão de processo que tramita no Poder Judiciário, a Concessionária alega que seria necessário aguardar o posicionamento definitivo para seguir com o presente procedimento sancionatório, e requer que seja suspenso o trâmite do presente processo administrativo.

Contudo, as decisões do Tribunal e da autarquia são independentes, assim como os processos, tornando insuficiente o argumento de "relação jurídica" entre os processos e entre o julgamento de um com o prosseguimento do outro para acatar o pedido de anulação do Processo Administrativo, tampouco sua suspensão, conforme já explicitado ao ser analisado a Defesa Prévia.

Desta maneira, não merecem prosperar os argumentos trazidos pela Recorrente.

Falta de conduta típica e inadequada motivação do Auto de Infração

Em relação à alegação de falta de conduta típica e inadequada motivação do Auto de Infração, torna-se pertinente ressaltar que todos os expedientes técnicos componentes do presente processo administrativa trouxeram, de maneira pormenorizada, o embasamento da conduta infracional da Recorrente, de modo que, restaram claros os dispositivos legais e regulamentares violados, bem como as razões técnicas que tiveram como corolário a lavratura do Auto de Infração em questão.

Outrossim, a Concessionária não se desincumbiu do seu dever de afastar a presunção iuris tantum do ato administrativo concernente à infração constatada, presumindo-se verdadeiros os atos praticados pela Administração.

Impossibilidade de mais de uma Autuação pelo mesmo fato

Quanto à ponderação de impossibilidade de mais de uma autuação, a Área Técnica desta ANTT, em diversas ocasiões, já se manifestou no sentido de que: "(...) mais de um Auto de Infração lavrado em uma mesma ação de fiscalização com mesmo fato gerador é caso de continuidade delitiva, onde os autos por infração excedentes serão considerados apenas para exasperação da pena no momento da dosimetria, entendimento descrito no PARECER/ANTT/PRG/AMJ/Nº 0174-3.5.1/2004, exarado pela procuradoria junto a ANTT. Entretanto, apesar de ocorrerem dentro do mesmo aditivo contratual, por serem fatos geradores diferentes (projetos executivos diferentes, com orçamentos diferentes, etc.), ainda que todos advenham de um relatório único, não é possível considerar que os autos aplicados atentem contra o princípio da continuidade delitiva."

Diante do exposto, não aceito as argumentações da Concessionária.

Do princípio da proporcionalidade e razoabilidade

Quanto ao desrespeito aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, 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 Inocorrência de infração regulamentar

No que tange às alegações de inocorrência da infração, ausência de voluntariedade da conduta e reconhecimento de circunstâncias atenuantes, 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 parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

Por conseguinte, torna-se pertinente ressaltar que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já detinha plena ciência de suas obrigações e responsabilidades, inclusive da imprescindibilidade do cumprimento de prazos inerentes à Concessão. Nessa medida, percebe-se que os argumentos frágeis trazidos pela Recorrente visam, nitidamente, inverter a matriz de risco contratual, imputando ao Poder Público a obrigação de assunção de suas obrigações.

Ademais, torna-se pertinente ressaltar que o risco de captação de recursos humanos e financeiros para a realização de investimentos e de manutenção na rodovia objeto de Concessão, dentre outros, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar qualquer disposição, cláusula, condição ou atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato.

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 763/2023 (SEI nº 19834961) seja mantida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela Concessionária da Rodovia Osorio - Porto Alegre S.A (CONCEPA) e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI nº 28281854).

Brasília, 13 de dezembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 13/12/2024, às 11:27, 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 **28281849** e o código CRC **D9B4084D**.