



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 13/22

**OBJETO:** Processo Administrativo Simplificado-PAS referente a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora (CONCER) o Auto de Infração nº 01681, em virtude da **não recomposição de cercas limitrofes junto à área de balança móvel localizada no Km 104 da Rodovia BR 040/RJ**.

**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária-SUROD

**PROCESSO (S):** Nº 50505.018034/2017-02

**PROPOSIÇÃO PF-ANTT:** NÃO HÁ.

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de recurso interposto pela concessionária Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora - CONCER (SEI nº5130305) em face de decisão da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) que aplicou a penalidade de multa em virtude da **não recomposição de cercas limitrofes junto à área de balança móvel localizada no Km 104 da Rodovia BR 040/RJ**, conduta esta que configura a inexecução contratual, nos termos do art. 5º, inciso XIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 13/02/2017, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT emitiu em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora (CONCER) o Auto de Infração nº 01681 (fl. 08 do Documento SEI nº2018023), em virtude da **não recomposição de cercas limitrofes junto à área de balança móvel localizada no Km 104 da Rodovia BR 040/RJ**, conduta esta que configura a inexecução contratual prevista no Art. 5º, inciso XIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Art. 5º Constituem infrações do Grupo 1:

...

XIV - deixar de adotar medidas, ainda que provisórias para reparação das cercas limitrofes da faixa de proteção e de seus aceiros por prazo superior a 72 (setenta e duas) horas;

2.2. Em 15/03/2017 a concessionária apresentou Defesa Prévia, a aula julgada improcedente por meio da Decisão nº 11/2018/GEFOR/SUINF, de 29/01/2018 fl. 54 do Documento SEI nº 2018023), aplicando-se penalidade de multa.

2.3. Em 09/06/2017 o Gerente de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias proferiu o Parecer Técnico nº 135/2017/GEFOR/SUINF à (fl. 47/51 do Documento SEI nº2018023), pelo indeferimento da defesa prévia apresentada pela CONCER e aplicando a penalidade de multa. Informa a GEFOR no mesmo Parecer que o artigo 5º, inciso XIV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, estabelece a penalidade de multa de 100 (cem) URT's para a infração identificada, no entanto, ao realizar a dosimetria da penalidade a GEFOR aplicou atenuantes de 30% (trinta por cento) sobre a penalidade, sendo 20% (vinte por cento) pela cessação da infração e reparação total do dano ao serviço e ao usuário, em prazo determinado pela ANTT, e 10% (dez por cento) pela inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tivessem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores, resultando em penalidade de multa atenuada no valor de 70 (setenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT's.

2.4. Em 05/03/2018 a concessionária apresentou recurso em face de Decisão de primeira instância, julgado improcedente por meio da Decisão SUROD 146/2020/SUINF SEI nº 3865147), de 22/12/2020, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.5. Em 29 de janeiro de 2021 inconformada com a Decisão exarada pela SUROD (SEI nº 3865147), a Concessionária interps Recurso Administrativo ao Colegiado desta Agência (Carta PLC-CA-0034/21-SEI 5130303 e Anexo-SEI nº5130305) em face da decisão de 2ª instância, com fulcro na cláusula 233 do contrato de concessão. Em julho do corrente ano a Superintendência instruiu os autos com RELATÓRIO À DIRETORIA 247 (11527459) e MINUTA DE DELIBERAÇÃO CIPRO (11955855).

2.6. Mediante sorteio realizado em 05 de julho de 2022 (Certidão de Distribuição REDIR-SEGER 12208030), os autos vieram para esta Diretoria para análise e proposição ao Colegiado.

2.7. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise do processo.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

**DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO**

3.1. A Resolução 5.083/2016 disciplina, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infringem a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão. O art. 61, da referida resolução determina:

3.2. 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.

3.3. Da tempestividade e legitimidade: O Recurso administrativo foi impetrado em 29/01/2021, conforme Recibo Eletrônico de Protocolo (SEI nº 5130306), dentro do prazo regulamentar previsto pela Cláusula 233 do Contrato de Concessão. Manifesta-se pelo acolhimento do Recurso, porquanto tempestivo e conforme os pressupostos de legitimidade e de forma.

3.4. Do cabimento: Manifesta-se pelo cabimento da peça recursal interposta pela Concessionária e encaminhamento à Diretoria Colegiada desta Agência, conforme manifesto exercício de direito previsto na Cláusula 233 do Contrato de Concessão e em conformidade com o disposto na Seção II, Capítulo IV, da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

3.5. Dessa forma, confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso.

**DO MÉRITO**

**Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato**

3.6. A recorrente solicita, em sua peça recursal (DOC-SEI nº5130305), reforma da decisão proferida em segunda instância calcada em apenas dois argumentos, quais sejam, a inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, a desproporcionalidade da aplicação de multa em face ao caso concreto:

- (i) A Concessionária não pode ser responsabilizada pela infração em questão, uma vez que a equação econômico-financeira do Contrato está desequilibrada em razão de o Poder Concedente estar inadimplente desde o mês de dezembro de 2014, desrespeitando os termos definidos pelo 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão; e
- (ii) A aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

3.7. Justifica-se ainda a recorrente:

27. Diante do patente desequilíbrio contratual, apenas intervenções indispensáveis na Rodovia deveriam ser exigidas por essa douta Agência, a fim de permitir que a CONGER concentre seus esforços e direcione seus recursos para a adequada operação rodoviária, atendendo aos parâmetros de fato imprescindíveis e urgentes para tanto e para a garantia da segurança dos usuários.

3.8. No que concerne inexigibilidade de conduta diversa, devido ao suposto do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, independente das razões expostas em foro recursal, **com fundamento nos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, esta agência reguladora não pode permitir que o usuário do serviço público seja penalizado, e tenha sua segurança colocada em risco pelo descumprimento de um contrato de concessão que têm seu cumprimento como medida obrigatória e inalienável.**

3.9. No que se refere a Condições de segurança repisa a recorrente em sua peça recursal supracitada:

28. E a recomposição de cerca limítrofe em área que não possui, ou ao menos que não possuía, atividades agrícolas, tampouco pecuárias, tal como exposto em sede de defesa, não corresponde a uma intervenção indispensável, tendo em vista que sua inexistência não incrementava o risco de animais na pista.

3.10. Cabe ressaltar que a recomposição da cerca não tem como única função mitigar o risco de animais na pista, a própria concessionária havia informado em seu recurso de primeira instância que "A concessionária, em sua ronda periódica, identificou um acesso não autorizado à faixa de domínio da rodovia" (fl. 13 do Documento SEI nº2018023), no caso concreto, a preservação da Faixa de Domínio da União e consequentemente, manutenção das condições de segurança ao longo da Rodovia impedindo acessos não autorizados constitui obrigação precípua da Concessionária e o seu descumprimento enseja na aplicação de penalidade preestabelecida no contrato e em regulamento.

3.11. Ademais, as questões apontadas pela Concessionária relacionadas ao suposto desequilíbrio econômico-financeiro do contrato são objeto de análise do Tribunal de Contas da União - TCU e estão em discussão em sede de processo judicial, não podendo ser utilizadas como subterfúgio para o não cumprimento das obrigações contratuais referentes aos serviços de manutenção da rodovia, cuja destinação dos recursos financeiros, à propósito, já está prevista desde o momento do certame licitatório.

#### Desproporcionalidade na aplicação da sanção

3.12. Na mesma sua peça recursal supracitada (DOC-SEI nº5130305) a recorrente alega desproporcionalidade na aplicação da sanção:

- (iii) A aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

3.13. Sob alegação de que não teria sido respeitado o princípio da proporcionalidade a requerente insurge-se contra o valor supostamente desproporcional da penalidade aplicada.

3.14. **Cabe reiterar que as multas consistem em sanções administrativas contratualmente previstas, aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga e na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.**

3.15. O princípio da proporcionalidade foi adotado por esta autarquia no estabelecimento dos valores das multas, em especial na Resolução nº 4.071, de 2013, que trata da correspondência entre ilícitos administrativos e *quantum* punitivo, para fins de aplicação das penalidades de advertência ou de multa, obedecendo ao comando da Lei de Criação da ANTT ([LEI Nº 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2000](#)), 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:

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 1º O valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica observará os limites previstos na legislação específica

(Grifo Nosso)

3.16. A redação da Resolução da Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, utiliza-se da classificação em Grupos com o objetivo explicitar a gravidade das condutas descritas em cada um deles, correspondendo àquelas mais graves aos maiores valores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção, de modo que a própria regulamentação vigente obriga que se observe o princípio da proporcionalidade na aplicação da penalidade.

3.17. Dessa maneira, os argumentos apresentados pela requerente não merecem prosperar.

#### Dosimetria da Penalidade:

3.18. A seguir a concessionária alega, caso não prosperem os pleitos anteriores e seja mantido, o valor estipulado da sanção de 70 URTs, ofenderia o princípio da proporcionalidade, e dessa forma, se faria necessário o reconhecimento de outros atenuantes além daqueles que já foram considerados quando da realização da dosimetria da pena pela SUROD:

45. No presente caso, faz-se necessário considerar, também, enquanto atenuante, o fato de que a infração imputada é de baixa gravidade e não causou dano aos usuários, tampouco implicou vantagem à CONGER, que executou as intervenções que se faziam necessárias.

46. Como essa hipótese não está expressamente prevista no Memorando, requer-se a consideração, por analogia, de, no mínimo, 10% (dez por cento), haja vista que esse é o percentual mais baixo de atenuantes previsto neste.

47. Assim, na remota hipótese de não serem acolhidas as razões expostas no recurso, e essa douta Agência mantenha a penalidade de multa à Concessionária, impõe-se, ao menos, o reconhecimento da atenuante, nos termos acima expostos.

3.19. Em suma, a requerente solicita a consideração dos seguintes fatos: (i) infração de baixa gravidade; (ii) ausência de dano aos usuários e (iii) a concessionária não teria auferido vantagens com a conduta.

3.20. As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 135/2017/GEFOR/SUINF à (fl. 47/5 do Documento SEI nº2018023), e o valor da multa teve os atenuantes aplicados pela competente área técnica desta ANTT, o que reduziu o valor a pagar em 30% (trinta por cento).

3.21. A este respeito, temos que o ilícito cometido pela Concessionária ocorreu na vigência da Resolução ANTT nº 4.071/2013 e da Resolução ANTT nº 5.083/2016, as quais disciplinam o rito de

aplicação de penalidades decorrentes do processo de concessão rodoviária. Para além disto, a ANTT disciplinou o processo de individualização da pena por meio da análise da incidência de atenuantes e agravantes, o rol estabelecido nos referidos instrumentos normativos já abarca as situações que podem ser entendidas como atenuantes e ou agravantes da pena, não cabendo a aplicação, por analogia, dos atenuantes pleiteados pela Concessionária em foro recursal, fato reconhecido pela Concessionária em seu recurso voluntário, não havendo razões para sua modificação:

45. No presente caso, faz-se necessário considerar, também, enquanto atenuante, o fato de que a infração imputada é de baixa gravidade e não causou dano aos usuários, tampouco implicou vantagem à CONKER, que executou as intervenções que se faziam necessárias.

46. Como essa hipótese não está expressamente prevista no Memorando, **requer-se a consideração, por analogia, de, no mínimo, 10% (dez por cento)**, haja vista que esse é o percentual mais baixo de atenuantes previsto neste.

(Grifo Nosso)

3.22. Sendo assim, verifica-se que a concessionária não apresentou qualquer fato ou argumento novo que enseje revisão dos atenuantes aplicado pela SUROD, motivo pelo qual proponho a sua manutenção,

3.23. Por fim, após detida análise dos autos bem como das razões recursais apresentadas a este Colegiado, e diante das manifestações técnicas supramencionadas entendo que deve ser mantida a decisão de 2ª instância e a penalidade por ela aplicada.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Pelo acima exposto, propõe-se ao Colegiado:

- a) o conhecimento do recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento, e manter a penalidade de multa no patamar de 70 (setenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT's, já minorada pela incidência de atenuantes, por violação ao Art. 5º, XIV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013;
- b) determinar à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD que proceda com a atualização do valor da penalidade de multa, conforme disposto no contrato de concessão; e
- c) autorizar a SUROD, em caso de não quitação da multa, pelo descumprimento contratual, após o decurso do prazo regulamentar de 30 (trinta) dias previsto no Art. 85, §3º da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, contados do recebimento da respectiva Guia de Recolhimento da União - GRU, pela Concessionária, a providenciar o processo visando à execução da caução, como forma de Garantia de Execução, conforme prevê o Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Brasília, 18 de agosto de 2022.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 18/08/2022, às 18:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **12648397** e o código CRC **02ADFB48**.

Referência: Processo nº 50505.018034/2017-02

SEI nº 12648397

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)