



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: À votação da Diretoria Colegiada

NÚMERO: 49/2023

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - Aplicação de Penalidade - Notificação de Infração nº 979/2014/GEFOR/SUINF - Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio - CON CER

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO (S): 50500.179236/2014-19

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO - CON CER, MAS NO MÉRITO LHE NEGAR PROVIMENTO.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário (5344329) interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio - CON CER em face da Decisão nº 1/2021/CIPRO/SUROD, que julgou improcedente o Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária em 07/08/2020 (3891608), mantendo a sanção de multa anteriormente aplicada, no patamar de 303 (trezentos e três) Unidades de Referência de Tarifa - URT's, por conduta que configura infração do Grupo 2, inciso XXIV, do artigo 6º da Resolução nº 4.071 da ANTT.

2. DOS FATOS

2.1. Em 31/12/2014, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, enviou a Concessionária, por meio do Ofício nº 1606/2014GEFOR/FUINFQ843831, fl. 10 do pdf.), a Notificação de Infração 979/2014/GEFOR/SUINFQ843831, fl. 09 do pdf.), notificando-a acerca da instauração do Processo Administrativo para apuração de penalidade por descumprimento de obrigações contratuais, concedendo prazo de 30 (trinta) dias corridos para apresentar defesa prévia, bem como encaminhando o Parecer Técnico nº 231/2014/GEFOR/SUINFQ843831, fls. 7-8), que expôs os fatos e fundamentos aptos a corroborarem a NI.

2.2. O Parecer Técnico nº 231/2014/GEFOR/SUINF foi elaborado em razão da falta de resposta da Concessionária quando da solicitação enviada por esta Agência, por meio do Ofício nº 1433/2014/GEINV/SUINF, de 15/09/2014, para que fosse encaminhado o Estudo Técnico que justificasse o alargamento do viaduto sobre a pista B-km 89,15 da BR-040RJ, bem como o Ofício 1435/2014/GEINV/SUINF, também de 15/09/2014, o Projeto Executivo da obra de implantação do Retorno Operacional no km 46, BR-040/RJ e o Projeto Executivo da Obra de adequação Geométrica da ponte sobre o Rio Menti II, da BR-040/RI.

2.3. O prazo para envio dos documentos era de 10 (dez) dias e, como a Concessionária não procedeu com o envio, restou caracterizada a infração do Grupo 2, inciso XXIV, do artigo 6º da Resolução nº 4.071 da ANTT.

2.4. Em 06/02/2015, a Concessionária apresentou Defesa Prévia Q843831, fls. 14-17 do pdf.) que, após analisada, foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, por meio da Decisão nº 279/2016/GEFOR/SUINFQ843831, fl. 72 do pdf.), de 07/12/2016, que foi amparada pelo Parecer nº 129/2016/GEFOR/SUINF, aplicando-se penalidade de multa de 300 Unidades de Referência de Tarifa - URT, por violação ao art. 6º, inciso XXIV da Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 372.000,00 (trezentos e setenta e dois mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Resolução ANTT nº 5.195 de 05 de agosto de 2016.

2.5. Em seguida, em 26/12/2016, foi encaminhado o Ofício nº 797/2016/GEFOR/SUINF à Concessionária com a NOTIFICAÇÃO DE MULTA Nº 225/2016/GEFOR/SUINFQ843831, fls. 73-75 do pdf.), informando-a acerca da penalidade imposta, bem como concedendo o prazo de 10 (dez) dias para apresentar Recurso ao Superintendente de Infraestrutura Rodoviária.

2.6. Portanto, em 09/01/2017 a Concessionária apresentou Recurso Administrativo com efeito suspensivo (Q843831, fls. 79-84 do pdf.), que foi conhecido, porém julgado improcedente pela DECISÃO Nº 1/2021/CIPRO/SUROD (4873080), mantendo-se a sanção anteriormente fixada.

2.7. Destarte, com fulcro em disposição contratual, a Concessionária apresentou Recurso Voluntário requerendo a reforma da decisão supracitada, pelos seguintes argumentos: (i) a conduta imputada à CON CER foi equivocadamente tipificada no artigo 6º, inciso XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/13; (ii) seria inexigível a apresentação do Projeto Executivo da Obra de Implantação do Retorno Operacional no Km 46 no ínfimo prazo de 10 (dez) dias, de modo que a CON CER não pode ser responsabilizada por deixar de apresentá-lo; (iii) a aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

2.8. Por conseguinte, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1223/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT5725119), a área técnica se manifestou informando

que a Recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, entendendo pelo conhecimento do recurso, porém, no mérito, pela sua improcedência.

2.9. Dessa forma, foi elaborado RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 90/20235(725124), juntamente com minuta de Deliberação e Despacho da CIPRO (4202526), recomendando o conhecimento do Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio - CONKER - para lhe negar provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, para que seja mantida a penalidade de multa no patamar de 303 URT, atualizada nos termos do Contrato de Concessão Edital n° PG-138/95-00 por conduta que configura o ilícito descrito na Resolução ANTT n° 4.071/2013, Art. 6°, Inciso XXIV.

2.10. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Concessionária recebeu o Ofício SEI n° 2/2021/CIPRO/SUOD/DIR-ANTT (4873311) em 18/01/2021, informando sobre a Decisão n° 001/2021/CIPRO/SUOD, de 13/01/2021 (4873080), na qual foram julgados improcedentes os argumentos apresentados. Como o Recurso Voluntário foi apresentado em 12/02/2021, ele é considerado tempestivo, vez que interposto no prazo de 10 (dez) dias da intimação, nos termos do art. 57 da Resolução ANTT n° 5.083/2016. Ainda, é cabível o recurso, vez que a Concessionária está no exercício do seu direito previsto nos itens 233 e 242 do Contrato de Concessão e em conformidade com o disposto na Seção II, Capítulo IV, da Resolução ANTT n° 5.083/2016.

3.2. Analisada a admissibilidade do recurso, passa-se ao seu mérito.

(i) Da Não Ocorrência de Erro de Tipificação da Conduta Imputada à CONKER

3.3. A Concessionária tenta emplacar a tese de que o Auto de Infração ora combatido é nulo, porquanto o artigo 6°, inciso XXIV, da Resolução ANTT n° 4.071/2013, utilizado como base para sua lavratura, é inaplicável ao caso concreto, aduzindo que não teria incidido em qualquer das hipóteses tipificadas, uma vez que a obrigação de prestar informações, que restou descumprida, não se confunde com a de apresentar um Projeto Executivo e isso infringiria o Princípio da Tipicidade, por haver tipo mais específico à conduta imputada a ela e o Princípio da Motivação, que estabelece ao administrador público o dever de indicar corretamente os motivos de fato e direito ensejadores do ato administrativo.

3.4. Tem-se que o art. 6°, inciso XXIV, da Resolução n° 4.071/2013 da ANTT, diz o seguinte:

Art. 6° Constituem infrações do Grupo 2:

[...] XXIV - deixar de prestar informações, ou enviar fora do prazo, ou prestar informações inverídicas à ANTT, quando solicitado;

3.5. Nesse sentido e, conforme já sopesado pela área técnica, evidente que o dispositivo supracitado é aplicável ao caso, vez que além de a Concessionária não ter apresentado os documentos solicitados no prazo e, conseqüentemente, se absteve de prestar as informações que a ANTT requereu, ela sequer solicitou a dilação do prazo, conforme já elucidado na Decisão n° 001/2021/CIPRO/SUOD, tendo recebido o Ofício com a solicitação e se mantido inerte por mera liberalidade.

3.6. Ainda, faz-se imperioso ressaltar que, apesar de a Concessionária alegar que ocorreu erro de tipificação da conduta imputada, convém destacar que ela não negou, em nenhum momento, a prática da conduta infracional. Como se sabe, a tipicidade constitui a correspondência dos fatos à norma, motivo pelo qual se mostra pouco relevante, neste sentido, se a conduta por ela perpetrada estaria tipificada em outra norma, uma vez que houve, de fato, a prática de ato considerado infração à norma e a mudança de tipo somente daria ensejo, na pior das hipóteses, a penalidade diversa da aplicada.

3.7. Outrossim, em nenhum momento a recorrente indicou qual seria o dispositivo aplicável ao caso, sendo certo que não há qualquer outro tipo mais específico que possa ser a ele aplicado.

3.8. Além disso, de acordo com a Decisão n° 001/2021/CIPRO/SUOD, "...os fatos discutidos nos autos referem-se ao não atendimento ao comando da Agência que havia solicitado **informações sobre a Implantação do Retorno Operacional no Km 46, BR-040/RJ**". Assim, como a Concessionária não apresentou no prazo convencionado o Estudo Técnico que justificasse o alargamento do viaduto sobre a pista B-km 89,15 da BR-040/RJ, bem como o Projeto Executivo da obra de implantação do Retorno Operacional no km 46, BR-040/RJ e o Projeto Executivo da Obra de adequação Geométrica da ponte sobre o Rio Menti II, da BR-040/RJ, que foram solicitados por essa Agência, incorreta a tipificação no artigo 6°, inciso XXIV, da Resolução ANTT n° 4.071/2013.

(ii) Da Exigibilidade do Projeto Executivo

3.9. A Concessionária alega que houve reunião junto a essa Agência no dia 10/09/2014, 5 (cinco) dias antes do envio do Ofício n° 1435/2014/GENIV/SUINF, na qual foram prestadas informações relativas à Obra em questão, momento em que a CONKER teria informado que estavam em elaboração o plano funcional, a contagem de tráfego e a pesquisa OD, bem como propôs sua execução no ano de 2018.

3.10. Ainda, reitera que a obrigação de informar não se confunde com a de executar um estudo técnico, bem como que era de conhecimento dessa Agência que o Projeto Executivo da Obra em questão tinha como objetivo regularizar o procedimento de retorno anterior à praça de pedágio localizada na região e que o local de implantação deste dispositivo viário, portanto, tornava a concepção do Projeto Executivo complexa, tornando inviável o atendimento ao prazo de 10 (dez) dias para elaboração do Projeto Executivo, diante de todas as etapas que precedem a elaboração do estudo e que deveriam ainda ser superadas.

3.11. Neste ponto, vale frisar, primeiramente, que a obrigatoriedade de atender à solicitação

da Agência independe de haver ou não tratativas sobre o assunto.

3.12. Não obstante, a Decisão nº 1/2021/CIPRO/SUROD, proferida pela área técnica, esclareceu de forma cabal que o fato de ter havido uma reunião entre representantes da Concessionária e da ANTT no dia 10/09/2014 não altera a realidade fática no sentido de que a Concessionária, deliberadamente, recusou-se a atender à solicitação da Agência, infração prevista no art. 6º, XXIV da Resolução nº 4.071/2013, sendo que sequer pleiteou dilação de prazo ou nem mesmo encaminhou uma carta em resposta ao Ofício nº 1435/2014/GEINV/SUINF, conforme bem apontado no PARECER TÉCNICO Nº 129/2016/GEFOR/SUINF (0843831, fls. 67-70 do pdf.).

3.13. Em relação ao prazo de 10 (dez) dias, o qual a Concessionária aduz que era impossível de ser cumprido em virtude da complexidade de se elaborar um projeto executivo em um curto período, é importante ressaltar que a **apresentação do Projeto estava prevista no Planejamento Anual do ano de 2014**, que foi proposto pela própria CONCCER por meio da Carta PRE-CA-0330/2014, de 03/09/2014. Ou seja, a Concessionária tinha plena ciência de que teria que apresentar o Projeto Executivo, o que deveria ter sido feito antes mesmo de ser questionada por esta Agência acerca da sua viabilidade, sendo clarividente que tais argumentos não merecem prosperar, devendo ser mantida inalterada a decisão ora recorrida.

(iii) Da Correta Proporcionalidade da Multa Aplicada à CONCCER e da Desnecessidade de Revisão da Dosimetria

3.14. Passando à penalidade imputada, afirma a Concessionária que a manutenção da sanção de multa no valor de 303 URs ofende o princípio da proporcionalidade e, também, que a dosimetria foi equivocada, em virtude de a Decisão nº 1/2021/CIPRO/SUROD ter mantido a aplicação da agravante relativa à reincidência genérica, com fundamento na Resolução nº 442/2004, vigente à época dos fatos.

3.15. Nesse viés, impõe destacar que não há qualquer desproporção em relação à multa aplicada, vez que consiste em sanção administrativa contratualmente prevista, aplicável aos casos de descumprimento das obrigações contratuais ou na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal, portanto, não se pode alegar a onerosidade das multas aplicadas por esta Agência.

3.16. Quanto à dosimetria da pena, que tiveram as condições agravantes e atenuantes amplamente analisadas pelo Parecer Técnico nº 21/2019/GEFIR/SUINF (0843832 fls. 120/122 do pdf.) e, posteriormente, pelo Despacho (3753898), no qual foi sugerida a modificação na dosimetria da pena, alega a Concessionária que tal modificação estaria equivocada, sob a seguinte argumentação:

[...] 58. Ora, considerando que a reincidência genérica, prevista pela Resolução ANTT nº 442/2004, deixou de ser prevista como agravante pela normativa atualmente em vigor, que prevê apenas a reincidência específica, fato é que, com base no princípio norteador da retroatividade da lei mais benéfica, a multa aplicada no caso poderia ser agravada apenas se diante de reincidência específica, o que não se constata, conforme reconhecido pelo Parecer Técnico nº 21/2019/GEFIR/SUINF.

59. A retroatividade da lei de caráter sancionatório que abranda a situação do agente, como é o caso da Resolução ANTT nº 5.083/16 e do Memorando nº 811/2018/SUINF, não que se refere à supressão da agravante de reincidência genérica, é princípio que deve prevalecer em qualquer seara na qual o Estado exerça seu poder sancionatório, e não só da esfera penal.

3.17. Por fim, a Concessionária ainda requereu a aplicação de atenuante de 20% (vinte por cento), sendo 10% (dez por cento) devido à não reincidência específica, e 10% (dez por cento) pois alega que o cometimento da infração não causou danos ou prejuízos a Agência e, tampouco, expôs os usuários da Rodovia a riscos.

3.18. Nesse sentido, conforme bem exposto pela área técnica na Decisão recorrida, é necessária a manutenção da modificação fixada no Despacho CIPRO (3753898), de que deverá ser aplicada a agravante de 01% (um por cento) em face da reincidência genérica, vez que a Advocacia-Geral da União - AGU consolidou entendimento no Parecer nº 00028/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (0543926), de que, **no âmbito administrativo, a retroatividade da norma mais benéfica é a exceção, in verbis:**

[...] O simples fato de existirem precedentes jurisprudenciais favoráveis à tese da retroatividade da norma administrativa mais benigna não autoriza, necessariamente, a adoção administrativa desse entendimento. A uma, a quase que totalidade dos precedentes jurisprudenciais referidos não dizem respeito à retroatividade benigna no ambiente das agências reguladoras. A duas, ainda que fossem específicos, a matéria não estaria pacificada, pois abundam nas diversas cortes federais precedentes contrários à tal retroação, alguns dos quais serão lembrados a seguir.

[...] No âmbito do Superior Tribunal de Justiça - STJ a corrente majoritária [10] é no sentido da inaplicabilidade da retroatividade de norma mais benéfica no âmbito do direito administrativo, conforme consta abaixo:

[...] Julgando arguição de inconstitucionalidade acerca da exigibilidade de multa administrativa no âmbito do processo tributário, o egrégio Tribunal Regional Federal da 1.ª Região recusou a retroatividade da norma mais benéfica, por entender não aplicável o permissivo do Código Tributário Nacional:

[...] Em razão do exposto, concluo:

a) a retroatividade da norma penal mais benéfica é regra de exceção e, ainda que estabelecida na Constituição Federal, deve ser interpretada restritivamente, haja vista a necessidade de prestigiar a regra geral do nosso sistema jurídico, que é a irretroatividade da lei, com a preservação dos atos jurídicos perfeitos, em especial quando sobre eles pairam a presunção de legalidade e legitimidade que imanta os atos administrativos;

b) o suporte fático que sustenta a aplicabilidade da retroação da norma penal benigna não corresponde, geralmente, ao da seara administrativa e, em especial, àquele em que a administração pública exerce seu poder de polícia;

3.19. Diante disso, considerando que as condições agravantes e atenuantes da penalidade foram vastamente analisadas pelo Parecer Técnico nº 21/2019/GEFIR/SUINF (0843832 fls. 120/122 do pdf.) e pelo Despacho (3753898), estando em total consonância com a legislação vigente, não há

motivos para a modificação da decisão recorrida, devendo ser mantida na íntegra.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, voto por conhecer o Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCERT e, no mérito, julgar improcedentes os argumentos trazidos, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe, devendo ser mantida a penalidade de multa no patamar de 303 (trezentos e três) Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por conduta que configura infração do Grupo 2, inciso XXIV, do artigo 6º da Resolução nº 4.071 da ANTT, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (16952321).

Brasília, 24 de maio de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 24/05/2023, às 11:52, 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, informando o código verificador **16952271** e o código CRC **8B2440E1**.

Referência: Processo nº 50500.179236/2014-19

SEI nº 16952271

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

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