



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

**RELATORIA: DLL**

**TERMO:** À votação da Diretoria Colegiada

**NÚMERO:** 80/2024

**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CON CER contra aplicação de penalidade, em face da Decisão nº 651/2023/CIPRO/SUROD (18321719).

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

**PROCESSO (S):** 50501.307405/2018-31

**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 NEGAR-LHE PROVIMENTO.

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário interposto com fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO ("CON CER"), em face da Decisão nº 651/2023/CIPRO/SUROD (18321719), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **305,1 (trezentos e cinco inteiros e um décimo) Unidades de Referência de Tarifa - URT's**.

1.2. Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 406/2024 (24203444), é pelo conhecimento e, no mérito, indeferimento do recurso.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria nº 406/2024 (24203444), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

"(...) 1) a necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT; 2) a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual e da crise econômica que assolou o Brasil; 3) a desproporcionalidade da multa; e 4) a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada."

2.2. Por seu turno, a marcha processual da qual resultou a decisão impugnada foi assim resumida no citado Relatório à Diretoria:

"Em 30/07/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 15518/2018/GEFIR/SUINF de 30/07/2018 (fl.02, id.0988163) pelo atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados no cronograma de 2016, item 6.1.6 - Projeto 3ª Faixa - km 109 ao km 112 da BR 040/RJ, conforme Parecer nº 147/2018/GEFIR/SUINF de 30/07/2018 (fl.03, id.0988163), por ofensa à cláusula 223 do Contrato de Concessão PG-138/95-00.

A Defesa prévia, apresentada em 06/09/2018, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 708/2020/COINFRJ/SUROD de 10/05/2021 (id.4220101), aplicando-se penalidade de multa.

O Recurso, interposto em 20/05/2021, foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 651/2023/CIPRO/SUROD de 13/10/2023 (id.18321719), mantendo-se a aplicação da sanção.

Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de recurso à Diretoria (...)"

2.3. É o relatório. Passa-se à análise.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

**DO CABIMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO PARA A DIRETORIA COLEGIADA**

3.1. Em regra os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se extrai da prescrição contida no artigo 85 da Resolução nº 5.083, de 2016.

3.2. Entretanto, no caso sob análise, o cabimento do Recurso dirigido a Diretoria Colegiada encontra fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, *in verbis*:

"233. 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.

234. A decisão do Conselho Administrativo do DNER exaure a instância."

3.3. Deste modo, o Recurso em apreço possui amparo nas Cláusulas do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento pela Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.4. Por sua vez, a tempestividade da insurgência foi atestada por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 4916/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24203437):

"A Concessionária foi notificada da decisão de segundo grau em 14/11/2023 (id.20255036). O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução nº 5.083/2016 da ANTT e a Cláusula 233 do Contrato de Concessão. O recurso foi interposto em 27/11/2023 (id.20494278), portanto, tempestivo."

3.5. Dessa forma, restou demonstrada a presença dos requisitos básicos exigidos para o conhecimento do apelo.

## DO MÉRITO

3.6. Quanto ao mérito, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 406/2024 (24203444), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4916/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24203437):

"Da necessária apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao valor limite de 1.000 URT

Afirma a recorrente que é necessário a apuração conjunta das inexecuções financeiras com a limitação do valor da multa moratória aplicável ao limite de 1000 URTs.

Contudo, esta Agência tem manifestado o entendimento da unificação das inexecuções em grupos de obras conforme previsão adotada no próprio PER e utilizada nos Pareceres Técnicos nº 013/2011/GEINV/SUINF e 075/2013/GEFOR/SUINF. Assim, ficam ultrapassados os argumentos da concessionária, visto que o entendimento citado por ela não encontra mais respaldo nas Decisões da ANTT.

No que tange ao argumento de que a multa imposta à concessionária não poderia ultrapassar o limite de 1000 (mil) URTs, na forma do item 225, II, do Contrato de Concessão, esclarecemos que este argumento resta prejudicado uma vez que as infrações, referentes às inexecuções de 2016, não serão aglutinadas, na forma requerida, conforme já exposto, e a multa a ser mantida não ultrapassará este limite.

Não obstante, informamos que o limite de 1000 (mil) URTs, previsto na referida disposição contratual, não se aplica às multas moratórias, conforme consolidado no Parecer n. 00375/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega a inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual e da crise econômica que assolou o Brasil.

Quanto à inexigibilidade de conduta diversa, é imperioso destacar que, contrariamente ao que a Concessionária alega, a ausência de dolo ou culpa não pode ser utilizada como argumento para eximir-se de responsabilidade, uma vez que, nos termos da Lei nº 8.987/95, as Concessionárias prestam o serviço por sua conta e risco e, em caso de danos assumem a responsabilidade objetiva de repará-la. Outrossim, segundo a doutrina e a jurisprudência, a responsabilidade objetiva imposta à Concessionária decorre de sua condição de prestadora de um serviço público essencial, o que implica que a culpa ou dolo são irrelevantes para a configuração da responsabilidade.

Nesse sentido, a caracterização de irregularidade contratual e/ou administrativa não depende da comprovação de intenção ou negligência, bastando a verificação do dano em questão. O contrato, que tem força de lei entre as partes, estabelece de forma clara as responsabilidades e expectativas de desempenho. A Concessionária estava plenamente ciente e concordou com todas as obrigações estipuladas no Contrato de Concessão. Assim, quaisquer alegações relativos aos fatores externos não são suficientes para afastar a responsabilidade da Concessionária, que deveria prever e gerir tais contingências, conforme os princípios da eficiência e continuidade do serviço público.

Assim, tal argumento é insuficiente para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

Da desproporcionalidade da multa

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.

Da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

A Concessionária solicita que a penalidade a ser aplicada seja graduada de acordo com as demais circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016. 74.

De acordo com tais dispositivos, 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, as circunstâncias atenuantes e seus antecedentes, dentre outras circunstâncias.

A prestação de serviços inadequados, evidentemente, acarreta vantagens financeiras para a Concessionária, uma vez que essa situação está diretamente associada a um sub dimensionamento de equipes e equipamentos na operação da rodovia concedida, além de uma má distribuição deles ao longo do trecho concedido, uma vez que são obrigações previstas no Contrato de Concessão e PER, garantidas pela ininterrupta cobrança de pedágios, que não são devidamente aplicados para cumprir as exigências especificadas.

Desta maneira, as condições de penalidades analisadas pelo Parecer nº 44/2020/AREAL/URRJ, de 23/03/2020 (id.3093559), está adequada à realidade, não havendo razões para suas modificações.

Por isso, não havendo razões para a modificação da dosimetria realizada, mantenho-a no valor já fixado."

3.7. Do exposto, verifica-se que a Recorrente não apresentou qualquer fato ou elemento novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em questão, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do artigo 50, inciso V, § 1º, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA, de **305,1 (trezentos e cinco inteiros e um décimo)** Unidades de Referência de Tarifa – URTs.

## 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, voto por conhecer o Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCOR e, no mérito, julgar improcedentes os argumentos trazidos, devendo ser mantida a penalidade de multa no patamar de **305,1 (trezentos e cinco inteiros e um décimo)** de Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito no item 223, do Contrato de Concessão - Edital PG-138/95-00, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (26915495).

Brasília, 31 de outubro de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 31/10/2024, às 10:17, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **26915405** e o código CRC **94E3FA2F**.

Referência: Processo nº 50501.307405/2018-31

SEI nº 26915405

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

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