



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: À votação da Diretoria Colegiada

NÚMERO: 81/2024

OBJETO: Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CONCERTO contra aplicação de penalidade, em face da Decisão nº 155/2023/CIPRO/SUROD (15528173).

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO (S): 50505.068974/2017-34

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ.

ENCAMINHAMENTO: POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CONCERTO, 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 ("CONCERTO"), em face da Decisão nº 155/2023/CIPRO/SUROD (15528173), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **90 (noventa)** 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 351/2024 (23759837), 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 351/2024 (23759837), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

"(...) 1) Incontroversa ocorrência da prescrição intercorrente 2) Vício no procedimento de fiscalização. Realização da fixação da sanção depois de mais 02 (dois) anos do parecer técnico que embasou a lavratura do AI. Alteração do quadro fático; 3) Inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato 4) Desproporcionalidade da multa aplicada; 5) Necessidade de revisão da dosimetria da penalidade de 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 13/08/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 1603/2017/URRJ/PFRAREAL (fls.02), em virtude de "deixar de realizar a guarda e vigilância do bens vinculados à concessão", conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 5º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Defesa Prévia não apresentada, e Decisão nº 911/2019/GEFIR/SUINF de 25/11/2019 (1990122), aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 09/12/2019, julgado improcedente por meio da Decisão nº 155/2023/CIPRO/SUROD de 22/03/2023 (15528173), 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 4298/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23754168):

"A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 18/04/2023 (16500142). 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 prazo de 30 (trinta) dias para a interposição de recurso. O recurso foi interposto em 28/04/2023 (16651621), 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 351/2024 (23759837), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4298/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (23754168):

"Incontroversa ocorrência da prescrição intercorrente"

A concessionária afirma em suas razões recursais que nos presentes processos teriam incidido a prescrição intercorrente, uma vez que o processo teria ficado inerte por prazo superior a 03 (três) anos, já que a última movimentação concreta dos processos teria ocorrido em 09/12/2019, quando foi interposto recurso contra a Decisão nº 911/2019/GEFIR/SUINF (1990122), e a próxima manifestação só teria ocorrido em 09/03/2023, quando esta Agência determinou que o caso fosse adequado ao entendimento do Parecer nº 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 1299416).

Dessa forma, a administrada alega a ocorrência da prescrição intercorrente entre a data 09/12/2019 e 09/03/2023, e requer a anulação da multa imposta à CONCER e o arquivamento do processo administrativo.

Entretanto, é necessário observar que em virtude do estado de calamidade pública relacionada ao Coronavírus (Covid-19) ocorreu suspensão dos prazos processuais entre os dias 26/03/2020 e 25/08/2020 no âmbito dos processos administrativos sancionadores de que trata a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, conforme a Resolução ANTT nº 5905/2020, *in verbis*:

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DG - 029, de 1º de abril de 2020, e no que consta do Processo nº 50500.027879/2020-26, resolve:

Art. 1º Referendar a Resolução nº 5.878, de 26 de março de 2020, que dispõe sobre a suspensão de prazos processuais no âmbito dos processos administrativos sancionadores de que trata a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, publicada no Diário Oficial da União - DOU de 27 de março de 2020, na Seção 1, página 62.

Art. 2º Alterar o artigo 1º da Resolução nº 5.878, de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Suspender, enquanto perdurar o estado de calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, os prazos processuais no âmbito de processos administrativos sancionadores de que trata a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016." (NR)

Destarte, considerando a referida suspensão processual, não há que se falar em incidência da prescrição intercorrente entre 09/12/2019 e 09/03/2023.

Vício no procedimento de fiscalização. Realização da fixação da sanção depois de mais 02 (dois) anos do parecer técnico que embasou a lavratura do AI. Alteração do quadro fático

A recorrente alega que o Parecer Técnico que embasou a lavratura do Auto de Infração é datado de 8 de setembro de 2017, ao passo que o Parecer Técnico que realizou a dosimetria da multa e a Decisão que o acolheu, são de novembro de 2019. É dizer: houve o decurso de um lapso temporal de mais de 2 (dois) anos entre um evento e outro. Esse fato é de extrema relevância, visto que a fixação da penalidade deixou de considerar todas as intervenções realizadas durante esse longo período que transcorreu entre a suposta constatação de infração regulamentar pela CONCER e o estabelecimento da multa a ela imputada.

A concessionária registra que fixar o valor da mora da Concessionária, com base em Parecer Técnico tão antigo, que levou em consideração o contexto fático de 2 (dois) anos atrás, é imputar sanção maior do que seria devida pela CONCER.

Frise-se que a constatação da infração é indubitável, uma vez que a equipe de fiscalização apresentou farta materialidade da existência da infração, permitindo uma esmerada formação de convicção aos órgãos julgadores.

De mais a mais, não há inadequação, tampouco nulidade no Auto de Infração lavrado, na medida em que atende de modo esmerado todos os parâmetros definidos na Resolução ANTT nº 5.083/2016.

Quanto à menção de que houve execução tardia da dosimetria que estabeleceu o valor da penalidade aplicada, é entendimento desta Agência Reguladora que a realização da dosimetria pode ocorrer a qualquer tempo no transcurso do processo administrativo, uma vez que, até a aplicação da pena final, será considerada a possibilidade de aplicação de atenuantes e agravantes sobre o valor da multa.

Inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 1603/2017/URRI/PFRAREAL (fls.02), ocorreu em decorrência de "*deixar de realizar a guarda e vigilância do bens vinculados à concessão*", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao inciso IV, do art. 5º, da Resolução ANTT nº 4.071/2013 e, ainda, que esta matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio da concessão administrada pela CONCER, conforme se verifica nos itens 250/267 da Nota Técnica nº 023/2017/GEINV/SUINF, tendo a área técnica entendido que a execução de obras não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual e por todo o exposto, não cabem e nem devem prosperar os argumentos da concessionária sobre este assunto."

Desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária

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.

Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

Após consulta desta Superintendência, a Procuradoria Federal analisando a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam da dosimetria, entendeu por meio do Parecer n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/01/2019, que as normas se revestem de caráter material, devendo ser aplicadas os dispositivos legais vigentes ao tempo da infração, nestes termos:

"Muito embora a Resolução nº 5.083/2016 tenha se prestado a disciplinar os trâmites para apuração de infrações e aplicação de penalidades e tenha, em grande parte de seus dispositivos, tratado de normas tipicamente procedimentais, os artigos que elencaram as causas tidas como circunstâncias agravantes e atenuantes são de natureza material, porque conferem ao autuado direito de ter sua pena individualizada; é o momento no qual há o amoldamento da sanção ao culpado, a sua particularização, segundo a valoração das condições e circunstância próprias em que se deu o cometimento da infração.

(...)

E na condição de norma de direito material, não terá aplicação imediata nos procedimentos apuratórios, diversamente das normas processuais. Ou seja, a nova disciplina de circunstâncias atenuantes e agravantes só deve ser considerada na aplicação de penalidades decorrentes de infrações cometidas **quando já em vigor a Resolução nº 5.083/2016.**" (grifo nosso).

Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Salientando que,

diferentemente da novel resolução, o referido normativo prevê como agravante a existência de reincidência genérica e específica, a saber:

Art. 94. 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, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D).

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

(...)

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 678/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 25/11/2019 (1989914), não havendo razões para modificação dos valores.

Sendo assim, entendemos que no processo foi observado o princípio da individualização da pena."

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 **90 (noventa)** Unidades de Referência de Tarifa – URTs.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, voto pelo conhecimento do Recurso interposto pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO ("CONCER"), para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a penalidade aplicada, no patamar de **90 (noventa) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao art. 5º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (26916007).

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, informando o código verificador **26915971** e o código CRC **4575D86E**.