



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: À votação da Diretoria Colegiada

NÚMERO: 89/2024

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 611/2023/CIPRO/SUROD (18108719).

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO (S): 50500.032377/2021-06

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 611/2023/CIPRO/SUROD (18108719), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **900 (novecentas)** 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 246/2024 (23088381), 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 246/2024 (23088381), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

"(...) 1) Inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio do contrato de concessão, agravado pela Pandemia; 2) Desproporcionalidade da multa aplicada; e 3) 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 14/04/2021 a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 232/2021/GEFIR/SUINF (6067838), em virtude de "impedir ou dificultar o acesso da fiscalização aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e/ou financeiros, assim como às obras, aos equipamentos e/ou às instalações integrantes ou vinculadas à concessão", conduta esta que configura o ilícito descrito no artigo 9º, Inciso XI, Resolução ANTT nº 4.071/2013.

A Defesa, apresentada em 18/05/2021, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 690/2021/COINFRJ/SUROD, de 11/11/2021 (8709995), aplicando-se a penalidade de multa no valor de 900 URTs.

O Recurso, interposto em 24/11/2021, foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 611/2023/CIPRO/SUROD de 29/08/2023 (18108719), 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 3289/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23039581):

"A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 18/09/2023 (18988774). 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 28/09/2023 (19207090), 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 246/2024 (23088381), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº3289/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (23039581):

"Inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio do contrato de concessão, agravado pela Pandemia"

Considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 232/2021/GEFIR/SUINF (6067838) foi "impedir ou dificultar o acesso da fiscalização aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e/ou financeiros, assim como às obras, aos equipamentos e/ou às instalações integrantes ou vinculadas à concessão", a lavratura do AI foi realizada de acordo com a penalidade correspondente ao artigo 9º, inciso XI, Resolução ANTT nº 4.071/2013. Além disso, essa matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24ª Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio da concessão administrada pela CONGER, conforme se verifica nos itens 250/267 da Nota Técnica nº 023/2017/GEINV/SUINF. A área técnica entendeu que a execução de obras expressamente previstas no item 2.6 (Estruturas de Contenção) não tem o condão de provocar o reequilíbrio contratual. Portanto, pelos motivos expostos, os argumentos da concessionária sobre este assunto não cabem e nem devem prosperar.

As alegações de prejuízos nas execuções dos serviços em decorrência da Pandemia, foram utilizadas como escudo argumentativo, porquanto sequer foram apresentados elementos fáticos capazes de comprovar as alegações, a ensejar uma caracterização de força maior. É o caso concreto que delimita a existência ou não de fatores imprevisíveis a ensejar uma mutação/revisão das constatações técnicas, inobstante tais riscos estejam ao encargo da Concessionária, conforme disposições contratuais.

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. Àquelas mais graves correspondem 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

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 51/2021/COINF/URRJ de 09/11/2021 (8709313), não havendo razões para modificação dos valores. Assim, observa-se trecho do referido parecer:

6. VALOR DA MULTA

6.1. Com relação ao valor da multa, o Art. 1º da Resolução 4.071/2013, fixa o seguinte:

Art. 2º As penalidades de multas para as Concessões da 1ª Etapa do PROCROFE serão calculadas tendo como base a Unidade de Referência de Tarifa - URT ou a Unidade de Referência de Multa - URM, conforme disposto nos Contratos de Concessão, com a seguinte gradação:

"V - Grupo 5 - multa de 1000 (mil) URTs ou URM."s."

A infração foi enquadrada no Art. 9º - Constituem infrações do Grupo 5:

"XI - impedir ou dificultar o acesso da fiscalização aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e/ou financeiros, assim como às obras, aos equipamentos e/ou às instalações integrantes ou vinculadas à concessão;"

Valor da Multa = 1000 (mil) URT's (Infração do Grupo 5).

7. AGRAVANTES E ATENUANTES

7.1. A Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária- SUINF, por meio do Memorando nº 1048/2016/SUINF, orientou a GEFOR com diretrizes para que se procedesse à aplicação de dosimetria dos PAS, até que fosse editado normativo descrito no art. 67, parágrafo 4º do Regulamento Anexo junto a Resolução nº 5.083, de 2016.

7.2. Por meio do Memorando nº 661/2017/SUINF, de 27 de julho de 2017, a SUINF informou à GEFOR que a observância das circunstâncias agravantes e atenuantes é um procedimento integrante da aplicação de penalidade, além de esclarecer que os valores das multas moratórias previstas em contrato de concessão, assim como as infrações capituladas na Resolução ANTT nº 4.071/2013, refletem valor-base da pena, devendo ser aplicados atenuantes e/ou agravantes a depender do caso concreto.

7.3. Em maio de 2018, a SUINF emitiu novas orientações sobre o tema por meio do Memorando nº 811/2018/SUINF.

7.4. Para tanto, até a publicação do normativo previsto no art. 67, § 4º do Regulamento Anexo à Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, deverão ser observados os percentuais abaixo como referência para acréscimo do valor da multa, caso incidam as seguintes circunstâncias agravantes:

CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES								
NÃO	5% (cinco por cento), em caso de reincidência.							
NÃO	20% (vinte por cento), caso a infração seja praticada para facilitar ou assegurar execução, ocultação, impunidade ou vantagem de outra infração.							
NÃO	5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização.	<table border="1"> <tr> <td>Número de infrações adicionais</td> </tr> <tr> <td>0</td> </tr> </table>	Número de infrações adicionais	0				
Número de infrações adicionais								
0								
NÃO	5% (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo assinalado em Auto de Infração para correção de irregularidade.	<table border="1"> <tr> <td>Data final para correção</td> <td>Data da correção</td> <td>Número de dias de atraso</td> </tr> <tr> <td>01/01/1900</td> <td>01/01/1900</td> <td>0</td> </tr> </table>	Data final para correção	Data da correção	Número de dias de atraso	01/01/1900	01/01/1900	0
Data final para correção	Data da correção	Número de dias de atraso						
01/01/1900	01/01/1900	0						
NÃO	5% (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo estabelecido para a correção de irregularidade nos termos do inciso I do artigo 5º da Resolução ANTT nº 4.071/2013.	<table border="1"> <tr> <td>Data final para correção</td> <td>Data da correção</td> <td>Número de dias de atraso</td> </tr> <tr> <td>01/01/1900</td> <td>01/01/1900</td> <td>0</td> </tr> </table>	Data final para correção	Data da correção	Número de dias de atraso	01/01/1900	01/01/1900	0
Data final para correção	Data da correção	Número de dias de atraso						
01/01/1900	01/01/1900	0						
NÃO	100% (cem por cento), no caso de permanência de Obra de Arte Especial com Nota Técnica 1 por período maior do que 01 (um) ano.							
NÃO	10% (dez por cento), no caso de atraso superior a 20% (vinte por cento) do previsto no Contrato de Concessão, Programa de Exploração da Rodovia – PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores absolutos.							
NÃO	20% (vinte por cento), no caso de atraso superior a 10% (dez por cento) do previsto no Contrato de Concessão, Programa de Exploração da Rodovia – PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores médios.							
NÃO	100% (cem por cento), na hipótese de atraso superior a 60 (sessenta) dias na entrega de relatório documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.							
TOTAL 0%								

7.5. Conforme estabelecido no parágrafo 4º item III do Memorando nº 1048/2016/SUINF:

4. Deverão ser adotados os percentuais abaixo para redução do valor da multa, caso incidam as seguintes circunstâncias atenuantes:

CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES		
NÃO	10% (dez por cento), nos casos de confissão irretroatável do infrator perante a ANTT.	
NÃO	20% (vinte por cento), no caso de cessação da infração e reparação total do dano ao serviço e ao usuário, em prazo determinado pela ANTT.	
SIM	10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.	
NÃO	50% (cinquenta por cento) no caso de infrações cometidas em trechos de acostamento e que não comprometam a segurança viária.	
NÃO	20% (vinte por cento), na hipótese de atraso igual ou inferior a 10% (dez por cento) do previsto no Contrato de Concessão, PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores absolutos.	
NÃO	20% (vinte por cento), na hipótese de atraso igual ou inferior a 5% (cinco por cento) do previsto no Contrato de Concessão, PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores médios.	
NÃO	30% (trinta por cento), no caso de até 10 (dez) dias de atraso na entrega de documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.	
NÃO	20% (vinte por cento), no caso de até 20 (vinte) dias de atraso na entrega de documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.	
NÃO	10% (dez por cento), no caso de até 30 (trinta) dias de atraso na entrega de documentos, relatórios ou respostas a solicitações da ANTT.	
TOTAL 10%		
Valor Final da Multa = Valor base x 0,9		

7.6. Pelo critério estabelecido no parágrafo 6º do Memorando nº 811/2018/SUINF o valor base da multa deverá ser multiplicado, neste caso por 0,9 após avaliação de agravantes e atenuantes.

7.7. Considerando a autuação prevista pelo inciso XI, artigo 9º da Resolução ANTT nº 4071/2013, constituindo infração do Grupo 5 – multa de 1000 (mil) URTs;

7.8. Considerando que para cada URT seu fator multiplicador é 100;

7.9. Considerando que o Auto de Infração Não foi atendido;

7.10. Calcula-se:

Valor Base da Multa = 1000 (mil) URT's x 0,9 (Fator agravante e atenuante) = 900 (Novecentos) URT's.

Valor Final da Multa = R\$ 11,60 (tarifa básica de pedágio) x 100 (Fator Multiplicador) x 900 (Valor Base da Multa) URT's = R\$ 1.044.000,00 (Um milhão e quarenta e quatro mil reais), valor este a ser aplicado como entendimento de multa pela infração.

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 **900 (novecentas) Unidades de Referência de Tarifa – URT's**.

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 **900 (novecentas) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por

violação ao 9º, Inciso XI, Resolução ANTT nº 4.071/2013 , nos termos da Minuta de Deliberação DLL (26917316).

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 **26917285** e o código CRC **5549F5F7**.

Referência: Processo nº 50500.032377/2021-06

SEI nº 26917285

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

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