



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** À DIRETORIA**NÚMERO:** 16/2024**OBJETO:** ANÁLISE DE RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA -RIO (CONCER) EM FACE DA DECISÃO Nº 260/2023/COROD/SUOD (SEI 16488521), PROFERIDA PELO SUPERINTENDENTE DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA.**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)**PROCESSO (S):** 50505.015933/2022-11 e 50505.126583/2021-28**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora -Rio (CONCER) em face da Decisão nº 260/2023/COROD/SUOD (SEI 16488521), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância (SEI 12495440), a qual aplicou em desfavor da concessionária multa no patamar de 553,5 (quinhentas e cinquenta e três unidades e cinco décimos) por conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 6º, XIII da Resolução ANTT nº 4.071/2013, bem como nos itens 4.4 e 4.5 do Programa de Exploração da Rodovia - PER.

2. DOS FATOS

2.1. Em 20 de dezembro de 2021, a Coordenação de Exploração de Infraestrutura Rodoviária - Coinf do Rio de Janeiro, vinculada à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUOD, expediu o Termo de Registro de Ocorrência (TRO) de número 5501 (SEI 9258589). Este documento estabeleceu prazo de 30 dias para que a Concessionária tomasse medidas efetivas visando à resolução dos problemas relacionados à estabilização dos taludes, que apresentavam passivos ambientais, erosão ou ausência de cobertura vegetal, conforme estabelecido no item 4.5 do Programa de Exploração da Rodovia (PER).

2.2. Posteriormente, em 18 de janeiro de 2022, por meio da carta ENG-CA-0016/22 (SEI nº 9598133), a Concessionária solicitou prazo adicional de 20 dias para apresentar sua resposta ao TRO mencionado. Em resposta, a ANTT se pronunciou por meio do Ofício SEI nº 9602834, de 19 de janeiro de 2022, concedendo o prazo até 8 de fevereiro de 2022 para o cumprimento do TRO nº 5501 (SEI 9258589).

2.3. Conforme registrado no Parecer nº 3/2022/AREAL/COINFRJ/URRJ/DIR (SEI nº 10307828), nos dias 04, 08 e 09/03/2022, foi realizada nova vistoria nos locais mencionados no TRO, constatando-se que as intervenções solicitadas não foram executadas, conforme evidenciado pelas fotos anexadas ao relatório SEI nº10344728. Diante disso, em 9 de março de 2022, foi emitido o Auto de Infração (AI) nº 124/2022/COINFRJ/AREAL/SUOD (SEI 10307682), devido ao não cumprimento do TRO nº 5501/2021.

2.4. Em resposta ao Auto de Infração exarado pela SUOD, a Concessionária apresentou sua defesa por meio da Carta PLC-CA-0115/22 (SEI 10790909), argumentando que:

- o Auto de Infração não deve prosperar pelos seguintes motivos: o prazo estipulado no TRO é considerado impraticável;
- não pode ser responsabilizada pela infração devido à caracterização de força maior ou caso fortuito;
- a aplicação da multa é considerada desproporcional diante das circunstâncias específicas do caso em questão

2.5. Após a emissão do Auto de Infração, a SUOD comunicou à garantidora do contrato, EZZE Seguros S.A., o indício de descumprimento de obrigações contratuais e regulamentares, conforme registrado no documento SEI 10885524.

2.6. Por meio da Nota Técnica SEI Nº 4264/2022/SEROPEDICA/COINFRJ/INATIVA.URRJ (SEI 12287405), a unidade técnica desta Agência analisou minuciosamente os argumentos apresentados pela Concessionária em sua defesa. Após análise criteriosa, a SUOD considerou infundadas as alegações apresentadas. Consequentemente, foi aplicada a multa no montante de 553,5 (quinhentas e cinquenta e três unidades e cinco décimos) URTs, que na data de 26 de julho de 2022, correspondia ao valor de R\$ 697.410,00 (seiscentos e noventa e sete mil, quatrocentos e dez reais), conforme registrado na Decisão nº 470/2022/COROD/RJ/SUOD e na Notificação de Multa nº 498/2022/COROD/RJ/SUOD (SEI 12495440 e 12495589).

2.7. Não conformada com a Decisão da SUOD, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo por meio da Carta AJU-CA-0160/22 (SEI 12693521). Anexo à referida carta, o documento SEI 12693528 sustenta que a Decisão nº 470/2022/COROD/RJ/SUOD necessita de revisão, destacando os seguintes pontos: cerceamento de defesa, o prazo estipulado no TRO é considerado impraticável, a Concessionária não pode ser responsabilizada pela infração devido à caracterização de força maior ou caso fortuito e, por fim, a aplicação da multa é considerada desproporcional diante das circunstâncias específicas do caso em questão.

2.8. Por fim, a Concessionária solicitou, caso não sejam acatadas as razões apresentadas para a reforma da Decisão que, ao menos, seja revista a dosimetria da pena, afastando-se as agravantes e reconhecendo-se a aplicação de outras atenuantes, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

2.9. Por meio do Parecer Nº 249/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR (SEI 16437266), a SUOD realizou análise minuciosa das alegações apresentadas pela Concessionária e optou por manter a Decisão de primeira instância, julgando improcedente o recurso interposto. Dessa forma, a penalidade de multa no valor de 553,5 (quinhentas e cinquenta e três unidades e cinco décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs, conforme estabelecido na Decisão nº 260/2023/COROD/SUOD (SEI 16488521), foi mantida.

2.10. Com base em dispositivo contratual, a Concessionária exerceu o seu direito de interpor Recurso à Diretoria Colegiada desta Agência. Assim, por meio da Carta REG-CA-0206/23 (SEI 17220591), a CONCER formalizou o Recurso Voluntário em face da Decisão nº 260/2023/CIPRO/SUOD.

2.11. No Recurso Voluntário, pleiteou à Diretoria Colegiada a reformulação da Decisão proferida pela SUOD, embasando-se nos seguintes argumentos:

“(i) Ao embasar-se na referida Nota Técnica, deixou de analisar questionamento jurídicos apresentados na Defesa, em flagrante cerceamento de defesa e violação ao princípio da motivação;

(ii) O TRO foi emitido de forma desarrazoada à luz do prazo de 2 (dois) anos para intervenções nos taludes;

(iii) A Concessionária não pode ser responsabilizada pela infração, porque está caracterizada no caso a hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, diante (a) da caracterização de hipótese de força maior e/ou caso fortuito e (b) do flagrante desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato em virtude da inadimplência do Poder Concedente, desde dezembro de 2014, desrespeitando os termos definidos pelo 12º Termo Aditivo;

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

2.12. Assim, em conformidade com o art. 39 do Regimento Interno desta Agência, a SUOD acostou aos autos a Nota Técnica SEI Nº 1251/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 21855864) e o Relatório à Diretoria 72/2024 (SEI 21877877), recomendando conhecer o Recurso interposto pela Concessionária CONCERT, para negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, conforme a Minuta de Deliberação (SEI nº 21878685).

2.13. Em 12 de março de 2024, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição da matéria em Reunião da Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme o disposto no art. 69 do Regimento Interno desta Agência ("As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito"), é imprescindível avaliar os requisitos de admissibilidade do Recurso antes de analisar o mérito da questão.

3.2. Para embasar essa análise, recorro à Resolução 5.083/2016, que disciplina 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, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.

3.3. Nos termos do art. 61 dessa Resolução, é necessário verificar se o recurso em questão incorre em causas de não conhecimento, que ocorre quando é interposto: i) fora do prazo, ii) perante órgão ou autoridade incompetente, iii) apresentado por parte ilegítima ou iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.4. No que tange à interposição do recurso, é reconhecida a sua tempestividade conforme as regras de contagem de prazos estabelecidas no art. 35 da Resolução ANTT 5.083/2016. Considerando que a notificação da decisão recorrida ocorreu em 29/05/2023 e que o recurso foi apresentado em 07/06/2023, conforme documento SEI 17220591, verifica-se que foi dentro do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 57.

3.5. Ademais, é admitido o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada com base na previsão em cláusula do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento sob a competência desta Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.6. Além disso, o recurso foi apresentado por representante da Concessionária, o que confirma a legitimidade dos representantes.

3.7. Dessa forma, **confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso, quais sejam: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento do recurso, legitimidade dos representantes e cabimento do recurso consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.**

3.8. Não havendo questões preliminares que impeçam o julgamento da matéria, cumpre enfrentar as razões recursais de mérito.

3.9. Inicialmente, há que se confirmar a materialidade da infração imputada à recorrente e, conseqüentemente, a aplicação da sanção, com base nas constatações do Auto de Infração nº 124/2022/COINFRJ/AREAL/SUOD (SEI 10307682). Especial atenção deve ser dada ao Parecer nº 3/2022/AREAL/COINFRJ/URRJ/DIR (SEI 10307828), o qual conclui pela viabilidade da penalidade devido à omissão em adotar medidas para resolver, mesmo que de forma temporária, processos erosivos ou instabilidades em taludes, ou em implementar uma solução definitiva no prazo estabelecido pela ANTT. Essa situação configura uma inconformidade em relação ao Programa de Exploração da Rodovia (PER), nos itens 4.4. e 4.5, combinada com o disposto na Resolução ANTT nº 4.071/2013, artigo 6º, inciso XIII, conforme transcrito abaixo:

"4.4 MANUTENÇÃO DA RODOVIA

4.4.1 Introdução

A Manutenção da Rodovia compreende os serviços de médio a grande porte a serem executados mediante um planejamento prévio e que não representem situações emergenciais. São serviços de natureza similar aos de recuperação da Rodovia, mas que têm por objetivo melhorar as condições das encostas e obras de contenção e, conseqüentemente, as condições de segurança ao longo da Rodovia, aumentar a vida útil das estruturas e reduzir os custos de implantação de novas obras.

4.4.2 Diagnóstico

A Manutenção das encostas e obras de contenção da Rodovia deverá estar intimamente ligada à Monitoração, seja no sentido de atualizar o Banco de Dados, seja na sua própria programação, que deverá se adaptar às necessidades detectadas pela Monitoração.

Os serviços de manutenção se estendem por todo o período da concessão e compreendem:

- ampliação ou recuperação total dos dispositivos de drenagem superficial;
- retaludamento de cortes;
- recomposição de aterros;
- recuperação ou execução de drenos rasos e profundos;
- instalação de equipamentos de leitura e coleta automática de dados;
- remoção ou chumbamento de pequenos blocos em situação de risco, formados pelo intemperismo em taludes rochosos;
- execução de contrafortes atirantados para conter blocos instáveis formados pelo intemperismo em taludes rochosos;
- implantação de bacias de dissipação;
- substituição de juntas em estruturas de drenagem e contenção;
- substituição de telas em muros de gabião;
- execução de obras de restauração ou reforço de estruturas;
- reconstrução ou substituição total da proteção superficial;
- substituição de tirantes comprometidos.

(...)

4.5 CONSERVAÇÃO DA RODOVIA

4.5.1 Introdução

São serviços executados nas encostas (aterros e cortes) e obras de contenção da Rodovia de forma rotineira com programação regular, em ciclos de curta duração e normalmente de baixa complexidade e executados por equipes permanentes alocadas às tarefas.

4.5.2 Diagnóstico

A conservação da Rodovia engloba serviços de caráter preventivo, a serem executados regularmente. Do ponto de vista geológico-geotécnico, a Conservação inclui dois tipos de trabalho, que são:

4.5.2.1 Serviços Rotineiros

São serviços tais como a limpeza e desobstrução dos sistemas de drenagem superficial dos taludes, a recomposição de revestimentos superficiais, pequenos reparos em obras de contenção e drenagem e limpeza de drenos rasos e profundos.

Tais serviços deverão ser realizados durante todo o período da concessão, uma vez que representam pequenos trabalhos corretivos, cujo efeito principal, de caráter preventivo, é evitar que pequenos problemas evoluam para acidentes de maior porte.

a) Serviços imprevisíveis

A complexidade dos problemas geológico-geotécnicos associados à grande parte dos taludes ao longo de todo o trecho da concessão torna impraticável a realização de investigações geológico-geotécnicas, topografia e análises de estabilidade detalhadas de cada talude como forma de garantir a total segurança para os mesmos.

A necessidade de novas obras poderá ocorrer de forma imprevista, mesmo com a monitoração geológico-geotécnica da Rodovia."

Resolução ANTT nº 4.071/2013

(...)

Art. 6º Constituem infrações do Grupo 2:

(...)

XIII - deixar de adotar providências para solucionar, ainda que de modo provisório, processo erosivo ou condição de instabilidade em talude, por prazo superior a 72 (setenta e duas) horas, ou deixar de implementar solução definitiva no prazo estabelecido pela ANTT;

(...)

3.10. Como evidenciado nos autos, especialmente por meio da análise contida na Nota Técnica SEI Nº 4264/2022/SEROPEDICA/COINFRIJ/INATIVA.URRJ (SEI 12287405), os argumentos apresentados pela Concessionária em sua defesa, que contestam a razoabilidade do prazo estabelecido no TRO, não foram considerados suficientes para eximir a aplicação da penalidade.

3.11. Ademais, destaco que a Concessionária não demonstrou uma postura diligente perante a Agência, buscando demonstrar sua intenção de corrigir a situação indicada no TRO. Pelo contrário, conforme constatado em vistoria e corroborado pelo Parecer 3 (SEI 10307828), após o término do prazo estabelecido no TRO, nenhuma medida foi tomada para corrigir os processos erosivos e as condições de instabilidade em 13 (treze) taludes, conforme evidenciado pelo material fotográfico anexado aos autos (SEI 10344728).

3.12. É relevante ressaltar, no contexto da decisão objeto do recurso, que o argumento de inexigibilidade de conduta diversa também deve ser rejeitado, conforme evidenciado na Nota Técnica SEI Nº 1251/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 21855864). Os argumentos apresentados pela concessionária não são suficientes para caracterizar caso fortuito ou de força maior. Ademais, conforme Contrato de Concessão é responsabilidade da Concessionária manter as condições operacionais e financeiras da concessão, conforme evidenciado pela unidade técnica desta Agência:

"No que tange ao argumento de inexigibilidade de conduta diversa, este não merece prosperar, haja vista que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, cabendo à Concessionária manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. De outro tanto, o risco de captação de recursos financeiros como um todo do Projeto, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar a ocorrência de caso fortuito, força maior ou qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, bem como de qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato."

3.13. Além disso, é importante destacar que o valor da multa aplicada e a dosimetria realizada para a aplicação da penalidade foram devidamente justificados. Quanto ao valor da multa, a unidade técnica informa que foi fundamentado nos normativos da Agência, em particular na Resolução ANTT nº 4.071, de 3 de abril de 2013, combinada com as disposições contratuais. Sobre a dosimetria, concordo com argumentação de que a alegação da Concessionária carece de suporte técnico e demonstração fática de qualquer erro na aplicação das circunstâncias agravantes. As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pela Nota Técnica nº 4264/2022, de 11/07/2022 (SEI 12287405).

3.14. Por fim, quanto ao argumento de cerceamento de defesa e violação ao princípio da motivação, em que a Concessionária alega não terem sido analisados todos os seus argumentos jurídicos apresentados, ressalto a existência de diversos documentos acostados aos autos que motivam de forma contundente a aplicação da penalidade. Destaco, em especial, a Nota Técnica SEI Nº 4264/2022/SEROPEDICA/COINFRIJ/INATIVA.URRJ (SEI 12287405), o Parecer Nº 249/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR (SEI 16437266), a Nota Técnica SEI Nº 1251/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 21855864) e o Relatório à Diretoria nº 72/2024 (SEI 21877877).

3.15. Conseqüentemente, fica evidente nos autos que os argumentos apresentados pela concessionária foram enfrentados pela unidade técnica desta Agência. Mesmo que não tivessem sido enfrentados de forma exaustiva, poder-se-ia valer da aplicação subsidiária ao Processo Administrativo e da adequada interpretação dada pelos Tribunais Superiores, conforme elencado no art. 489, §1º, IV, do Código de Processo Civil, in verbis:

"O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.

O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida.

Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada."

(STJ. 1ª Seção. EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 8/6/2016 - Info 585).

3.16. Com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica SEI Nº 1251/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 21855864) e o Relatório à Diretoria Nº 72/2024 (SEI 21877877), constata-se que nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise merece acolhimento. Em consequência, adoto a manifestação da unidade técnica desta agência como razão de decidir.

3.17. Diante da inviabilidade de acatar os argumentos apresentados no recurso, e considerando as análises técnicas que embasam este processo, concluo pela caracterização da infração contratual, o que resulta na manutenção da penalidade de multa no montante estabelecido pela DECISÃO nº 260/2023/COROD/SUOD (SEI 16488521). Finalmente, proponho ao Colegiado desta Agência a manutenção da penalidade de multa em desfavor da pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) no patamar de 553,5 (quinhentas e cinquenta e três unidades e cinco décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando-se as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por conhecer do Recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos apresentados pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora -Rio (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI 22896029) ora proposta.

Brasília, 18 de abril de 2024.

FELIPE FERNANDES QUEIROZ
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor, em 18/04/2024, às 14:46, 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 **22894664** e o código CRC **E39DF811**.

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br