



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 47/2023

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - Auto de Infração nº 01457/2018 - CON CER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio)

ORIGEM: SUROD (Superintendência de Infraestrutura Rodoviária)

PROCESSO (S): 50505.054210/2018-42

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de recurso interposto pela concessionária CON CER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio) em face da Decisão nº 115/2021/CIPRO/SUROD (SEI nº 902622), proferida pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, a qual aplicou em desfavor da Concessionária multa no patamar de 450 (quatrocentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa (URTs).

2. DOS FATOS

2.1. Em 25 de junho de 2018, o Posto de Fiscalização Rodoviária de Areal (PFR Areal), vinculado à Coordenação de Exploração da Infraestrutura Rodoviária da Unidade Regional do Rio de Janeiro (COINFRJ), emitiu o Parecer Técnico nº 029/2018/PFR Areal/COINF/URRJ (SEI nº 902589, fls. 02-17), tratando da "análise do Relatório de Monitoração de Pavimento Condições de Superfície (percentual de Área Trincada - TR, flechas nas trilhas de rodas, áreas afetadas por trincas interligadas e área exsudada), entre o km 773/MG e o km 125/RJ, trecho concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A. CON CER".

2.2. Ainda detalha:

A monitoração realizada pela CON CER foi encaminhada à ANTT no dia 20 de dezembro de 2017 por meio da correspondência ENG-CA-0398/17, protocolado na ANTT de forma tempestiva sob o número 50505.094595/2017-08.

A concessionária encaminhou os arquivos em mídia digital conforme modelo padrão adotado pela ANTT e optou por apresentar os resultados do relatório de monitoração segmentado em duas partes, de acordo com a delimitação dos Estados (Minas Gerais e Rio de Janeiro). Após uma análise prévia, foi identificado a ausência do ANEXO II na pasta que compreende o trecho de Minas Gerais.

Para dar continuidade a análise, a ANTT solicitou a complementação por meio do Ofício nº 223/2018/COINF/URRJ e em resposta, a concessionária encaminhou as devidas informações por meio da Carta ENG-CA-0242/18 (50505.042588/2018-01).

Foi solicitado ao Consórcio PRODEC-PACS a realização da análise do Relatório de Monitoração de Pavimento - Condições de Superfície do ano de 2017, afim de que fosse verificado o cumprimento aos parâmetros de desempenho, as considerações estabelecidas no PER bem como o atendimento ao modelo padrão disponível no sítio da ANTT (...).

2.3. Cabe informar que o Programa de Exploração da Rodovia (PER), em seu item 2.2.1.4 (quadro L) define os parâmetros de desempenho para as condições de superfície. Sendo assim:

O Consórcio PRODEC-PACS apresentou a análise do relatório de monitoração segmentado em duas partes, conforme apresentado pela concessionária em mídia digital e acordo com a delimitação dos Estados (Minas Gerais e Rio de Janeiro).

Tendo em vista o estabelecido no PER e a padronização preconizada pela ANTT, o Consórcio sugeriu a aceitação do presente relatório. Contudo, com relação ao cumprimento aos parâmetros de desempenho definidos no PER, foi sugerido a verificação da pertinência de aplicação de penalidade devido a presença de flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,20 m, superiores a 5 mm.

No segmento situado no Estado de Minas Gerais verifica-se na pista principal, o percentual de 6,6% de área trincada, 6% de flecha nas trilhas de roda >5 e zero ocorrências de área exsudada EX > 1,0 m2 na rodovia conforme monitoração apresentada.

No segmento situado no Estado do Rio de Janeiro verifica-se na pista principal, o percentual de 7,19% de área trincada, 20% de flecha nas trilhas de roda >5 e zero ocorrências de área exsudada EX > 1,0 m2 na rodovia conforme monitoração apresentada.

Nas vias marginais, verifica-se o percentual de 11,85% de área trincada, 50% de flecha >5 e zero ocorrências de área exsudada EX > 1,0 m2 na rodovia conforme monitoração apresentada.

O item monitorado apresenta parâmetros de desempenho dentro do previsto no escopo indicado no PER referente à Percentagem de Área Trincada (TR) máxima: <= 15.

Referente a flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,20 m o PER define que sejam inferiores a 5 mm, sendo apresentado 59 ocorrências acima do previsto na pista principal e 17 ocorrências acima do previsto nas marginais, considerando todo o trecho concedido.

Nos dois segmentos, verificou-se que os dados contidos no Anexo I não contém listadas as intervenções previstas e datas limites para as intervenções dos segmentos que não atendem ao

PER. Ademais, a programação de intervenção tem um prazo de conclusão para dez/2018, o que se considera inaceitável.

2.4. Por fim, concluiu:

Diante dos argumentos acima relatados, conclui-se que a concessionária não cumpriu com suas obrigações contratuais no que tange ao cumprimento do parâmetro de desempenho para a flechas nas trilhas de roda, não atingindo, em diversos segmentos, os valores exigidos no PER, evidenciado no Relatório de Monitoração - Pavimento - Condições de Superfície (percentual de Área Trincada - TR, flechas nas trilhas de rodas, áreas afetadas por trincas interligadas e área exsudada).

Foi apresentado um cronograma muito extenso para correção das irregularidades constatadas, o que não foi considerado aceitável.

Diante do exposto, manifesta-se pela emissão de Auto de Infração em conformidade com o art. 7º, inciso XIV da Resolução 4.071/2013 (...).

2.5. Tal Auto de Infração foi lavrado em conformidade com os dispositivos contratuais, do Programa de Exploração da Rodovia (item 2.2.1.4), da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, da Portaria SUINF nº 135/2016, além do estipulado pelo Art. 7º, inciso XIV da Resolução nº 4.071, de 3 de abril de 2013.

2.6. Ato contínuo, em 12 de julho de 2018, a COINFRJ encaminhou, por meio do Ofício nº 285/2018/COINF/URRJ, a Notificação de Autuação nº 025/2018/COINF/URRF/SUINF (SEI nº 1902589, fls. 18-20) à Concessionária, a qual foi recebida em 17 de julho.

2.7. Em 15 de agosto de 2018, a Concessionária protocolou tempestivamente a sua **defesa prévia**, (SEI nº 1902589, fls. 21-40, defesa e anexos), pedindo, em síntese:

63. Ante todo o exposto, requer sejam acolhidos os argumentos expostos na presente defesa, para que a Agência, com base em seu poder de autotutela, reconheça a nulidade do AI nº 01457 e arquivar o processo administrativo simplificado correspondente, tendo em vista que:

(i) O relatório de monitoração da rodovia não pode ser utilizado como instrumento sancionatório, desrespeitando o cronograma apresentado pela Concessionária;

(ii) A equação econômico-financeira do Contrato está desequilibrada, por conta da decisão do Tribunal de Contas da União que suspendeu parcialmente a eficácia do 12º Termo Aditivo; e

(iii) Desproporcional a aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto.

64. Por fim, caso não sejam acolhidas as razões de nulidade expostas na defesa, e esta Agência decida aplicar multa à Concessionária, impõe-se, ao menos, o reconhecimento das circunstâncias atenuantes expostas anteriormente, as quais deverão ser consideradas na fixação do valor da sanção, nos termos dos artigos 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

2.8. Ato contínuo, a COINF da Unidade Regional de Minas Gerais (COINFMG), dando continuidade à análise em 1ª instância da defesa prévia apresentada pela CONCERT, emitiu o Parecer Técnico nº 248/2018/COINF-URMG/SUINF, de 26 de outubro de 2018 (SEI nº 1902589, fls. 43-48). No Parecer acima citado, a COINFMG analisou os pontos descritos anteriormente, manifestando-se da seguinte forma:

5. A concessionária inicia sua defesa alegando que a apuração dos descumprimentos contratuais por parte da Agência decorreu única e exclusivamente da análise do Relatório de Monitoração apresentado pela Concessionária e que a fiscalização dos parâmetros de desempenho, por parte da ANTT, somente pode ser realizada por meio das fiscalizações do seu corpo técnico.

6. Sobre esse argumento, devemos citar o Memorando Circular nº 08/2017/GEFOR/SUINF, de 12/06/2017, que trata de um informe sobre a Monitoração dos Elementos das Rodovias Federais Concedidas - Relatórios de Monitoração Padrão. Deste documento extraímos alguns trechos:

"(...)

5. Ocorre que as monitorações também são usadas como ferramenta para fiscalização de atendimento de parâmetros de desempenho de sinalização e pavimento, então, quando a Concessionária entrega um relatório com a informação de descumprimento de um parâmetro, há o flagrante de uma infração contratual.

(...)

8. No momento, admitimos que não há outra forma de verificação de parâmetros de pavimentos de pavimento e sinalização, portanto devemos continuar usando a monitoração (...)"

7. Portanto, em relação ao argumento da concessionária de que não se pode atuar apenas baseado no Relatório de Monitoração, não é aceitável, pois já é pacífico o entendimento de que quando a Concessionária entrega um relatório com a informação de descumprimento de um parâmetro, há o flagrante de uma infração contratual.

(...)

9. Sobre a rejeição da ANTT perante o planejamento de intervenções para correção das irregularidades, a concessionária alega que não foi comunicada e assim não teve oportunidade de adequar a programação às expectativas da agência. Sobre esse argumento, resta dizer que o prazo de correção das irregularidades aceito para as intervenções diagnosticadas nos relatórios de monitoração está descrito no Relatório de Monitoração Padrão, que deixa claro que:

"Nos casos dos trechos com flechas nas trilhas de rodas em desconformidade com os parâmetros do PER, a concessionária deverá, de imediato, intervir nos locais, informando no momento de entrega da monitoração estado atual do serviço e sua previsão de conclusão caso ainda não tenha terminado, sendo que o limite para conclusão é de 10 (dez) dias após a entrega do relatório. Após a intervenção, deverá ser encaminhada à ANTT em até 10 (dez) dias monitoração complementar dos trechos que apresentavam inconformidades."

10. Sendo assim, nos locais onde o parâmetro não foi atingido de acordo com o relatório, a concessionária deveria intervir de imediato, mas o que foi apresentado foi um programa de intervenções com o prazo muito longo, que não foi aceito pela fiscalização, por não se adequar aos prazos impostos no próprio modelo de relatório de monitoração. A concessionária ao propor um prazo de quase um ano para concluir intervenções que deveriam ser apresentadas em 10 dias, estava ciente de sua inadimplência.

11. Portanto, as irregularidades permaneceram sem solução e o descumprimento do contrato prevaleceu, motivando o AI (...).

12. A concessionária continua seus argumentos discorrendo sobre a situação de desequilíbrio da equação econômica financeira do contrato, afirmando que encontrar-se absolutamente desequilibrado, por motivos alheios a vontade da CONCERT, e assim não é viável financeiramente a

Concessionária realizar todas as intervenções necessárias em relação às flechas nas trilhas de rodas, e considera portanto não ser possível que seja responsabilizada pela não realização de todos os serviços de manutenção necessários na Rodovia em tempo zero.

13. Sobre a situação econômico-financeira do contrato, não se pode relevar o descumprimento de parâmetros de pavimento pelas condições expostas. O usuário e exposto a riscos e conforto diferente do que está previsto contratualmente, e o papel da fiscalização é garantir a execução do contratual. Os problemas econômico-financeiros alheios a vontade da concessionária, estão sendo tratados pela ANTT, porém a entrega do serviço ao usuário não pode ser prejudicada, portanto esse argumento não pode ser aceito como justificativa do não atendimento do parâmetro.

14. A concessionária segue no documento desproporcionalidade na multa aplicada, sobre isso, cabe colocar que atenuantes e agravantes podem ser analisados em outra esfera.

2.9. A COINFMG, portanto, concluiu da seguinte forma:

16. Após análise da Defesa Prévia, fundamentada no presente Parecer Técnico, recomendamos seu INDEFERIMENTO, uma vez que foram considerados improcedentes os argumentos da concessionária.

2.10. Em seguida, para dar prosseguimento aos trâmites regulamentares previstos na Resolução nº 5.083, de 2016, encaminhou o Parecer em questão para apreciação e decisão da GEFIR¹.

2.11. Acionada, a GEFIR emitiu o Parecer nº 757/2019/GEFIR/SUINF/DIR, de 19 de dezembro de 2019 (SEI nº 2280823), no qual se manifesta da seguinte forma:

(...) após análise do Parecer Técnico nº 248/2018/COINF-URMG/SUINF, corroboro com a conclusão do mesmo e sugiro o indeferimento da defesa prévia apresentada pela Concessionária.

VALOR DA MULTA

Assim, o artigo 7º, inciso XIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013, estabelece a penalidade de multa de 500 (quinhentas) URTs para a infração identificada.

DOSIMETRIA DA PENALIDADE

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, §4º do Regulamento Anexo à Resolução nº 5.083, de 2016.

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 da penalidade, além de esclarecer que os valores das multas moratórias previstas em contrato de concessão, assim como as infrações capituladas na Resolução ANTT nº 4071/2013, inclusive em seu artigo 19 (inexecuções), refletem valor-base da pena, devendo ser aplicados atenuantes e/ou agravantes a depender do caso concreto.

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

Portanto, para que seja realizada a dosimetria do referido caso, consideraremos o seguinte:

Atenuante de 10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.

No caso da aplicação do atenuante de 10%, temos o valor final da multa de 450 URTs (...).

(...)

Considerando a análise apresentada no presente Parecer, sugere-se indeferir a Defesa Prévia apresentada pela Concessionária e considerar a incidência dos percentuais de atenuantes/agravantes apresentados neste parecer, aos moldes dos Memorandos nº 1048/2016/SUINF e nº 811/2018/SUINF.

2.12. Tal sanção foi confirmada por meio da Decisão nº 1084/2019/GEFIR/SUINF, de 19 de dezembro de 2019 (SEI nº 2284821):

Conheço da Defesa apresentada pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio - CONCERTO contra o Auto de Infração nº 01457 e no mérito julgo improcedentes os argumentos trazidos pela mesma, adotando como razão de decidir, com fulcro no permissivo legal insculpido no art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o teor do Parecer Técnico nº 248/2018/COINF-URMG/SUINF, bem como do Parecer nº 757/2019/GEFIR/SUINF/DIR.

Aplico a penalidade de multa de 450 (quatrocentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT, por violação ao art. 7º, inciso XIV, da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 1.001, de 11 de dezembro de 2018.

Intime-se a Concessionária de todo o teor dessa Decisão, do Parecer Técnico nº 248/2018/COINF-URMG/SUINF, bem como do Parecer nº 757/2019/GEFIR/SUINF/DIR.

2.13. Tal intimação ocorreu por meio do envio da Notificação de Multa nº 691/2019/GEFIR/SUINF, de 23 de dezembro de 2019 (SEI nº 2323423) e da Guia de Recolhimento da União (GRU) à Concessionária, por ela recebida em 30 de dezembro de 2019 (SEIs nº 2323950 e 2602594).

2.14. Em 6 de janeiro de 2020, a Concessionária interpôs, tempestivamente, **recurso administrativo com efeito suspensivo** (SEIs nº 2391585 e 2391586, recurso e anexos), em desfavor da Decisão nº 1084/2019/GEFIR/SUINF. De forma resumida, a CONCERTO apresentou a sua defesa, trazendo os mesmos argumentos anteriormente apresentados na **defesa prévia**. Solicitou, por fim, que "(...) na remota hipótese de não ser acolhido o pedido anterior, requer-se ao menos a realização de nova dosimetria da sanção, com o reconhecimento da incidência de outra circunstância atenuante, o que implicaria redução do valor da multa aplicada no caso".

2.15. Ató contínuo, a SUROD procedeu à análise do recurso acima citado, por meio da Decisão nº 115/2021/CIPRO²/SUROD, de 3 de maio de 2021 (SEI nº 5902622). Da análise em comento, ressalta-se:

- a admissibilidade do recurso (interposto tempestivamente e firmado por procurador devidamente habilitado);

- a negativa do efeito suspensivo ao recurso em apreço;
- a materialidade: “o recurso administrativo apresentado debate-se sobre (I) Impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório; (II) Inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; e (III) Desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária”;
- as circunstâncias agravantes/atenuantes: “as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer nº 757/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 2280823), e o valor da multa de 500 URT’s foi reduzido em 10%, totalizando 450 URT’s, não havendo razões para a sua modificação”.

2.16. Concluiu:

(...) conheço do recurso apresentado e, no mérito, mantenho incólume a decisão de primeira instância para julgar improcedente o recurso aviado pela Concessionária, mantendo-se a penalidade de multa de 450 Unidades de Referência de Tarifa - URT, cujo valor, já com a atenuante de 10% sugerida pelo Parecer nº 757/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI nº 2280823), importa em R\$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão Edital PG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021.

2.17. Na sequência, por meio do OFÍCIO SEI Nº 9651/2021/CIPRO/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 5903979), recebido em 10 de maio de 2021, informou a CONCER do conhecimento do Recurso por ela interposto e que “no mérito, foram julgados improcedentes os argumentos apresentados consoante fundamentado nos autos do processo (...)”. Ainda encaminhou a GRU (SEI nº 6378766) à Concessionária com o valor da penalidade de R\$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais).

2.18. Por meio da Carta PLC-CA-0151/21 (SEIs nº 6481585 e 6481588, recurso e anexos), de 20 de maio de 2021, a CONCER interpôs tempestivamente um **Recurso Voluntário** em face da Decisão nº 115/2021/CIPRO/SUROD, no qual, na sua conclusão fez os seguintes pedidos:

67. Diante do exposto, requer-se a reforma da r. Decisão nº 115/2021/CIPRO/SUROD para que seja reconhecida a nulidade do AI e penalidade aplicada, diante do desvio de finalidade e da caracterização da inexigibilidade de conduta diversa, notadamente pois a equação econômico-financeira do Contrato de Concessão está desequilibrada, por conta da suspensão parcial da eficácia do 12º Termo Aditivo.

68. Na remota hipótese de não ser acolhido o pedido anterior, requer-se, ao menos, a declaração de nulidade da penalidade de multa aplicada, tendo em vista a sua evidente desproporção.

69. Por fim, caso nenhum dos argumentos acima sejam acolhidos, requer-se ao menos a realização de nova dosimetria da sanção, reconhecendo-se a incidência da atenuante expostas, o que implicaria sua redução em 10 %.

2.19. Em seguida, a SUROD emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3201/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 17032567), datada de 28 de junho de 2023, a qual “tem como objeto a análise do Recurso à Diretoria Colegiada interposto em face da Decisão nº 115 /2021/CIPRO/SUROD.”

2.20. A SUROD concluiu que, “*belo exposto, verifica-se que a Recorrente não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do §1º, do artigo 50, da Lei 9.784/99, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas trazidas à baila dos autos por meio do Parecer Técnico nº 029/2018/PFR/Real/COINF/URRJ (fls. 02/16) e Decisão nº 115/2021/CIPRO/SUROD (5902622), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da concessionária no patamar de 450 (quatrocentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT's*”.

2.21. Ainda sugeriu, nas suas considerações finais, que:

1. Consoante admite o art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adoção do presente como motivação para CONHECIMENTO e, no mérito, INDEFERIMENTO do Recurso interposto pela Concessionária;

2. Envio dos autos à Diretoria para julgamento do feito.

2.22. Em atendimento ao art. 39 da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria nº 248/2023 (SEI nº 17032599), propondo à Diretoria Colegiada conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, assim como a minuta de deliberação correspondente (SEI nº 17032666).

2.23. Em 30 de junho de 2023, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI nº 17599114), os autos foram distribuídos mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A resolução nº 4.071, de 3 de abril de 2013, regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida. No presente caso, a penalidade ora considerada para a infração corresponde ao inciso XIV do art. 7º, sendo:

Art. 7º Constituem infrações do Grupo 3:

[...]

XIV - permitir a ocorrência de flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,20 metros, em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão ou no PER;

3.2. O Grupo 3 está definido no art. 2º, a seguir:

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 graduação:

I - Grupo 1 - multa de 100 (cem) URTs ou URMs;

II - Grupo 2 - multa de 300 (trezentos) URTs ou URM's;

III - Grupo 3 - multa de 500 (quinhentos) URTs ou URM's;

IV - Grupo 4 - multa de 750 (setecentos e cinquenta) URTs ou URM's;

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

3.3. De forma complementar, pode-se citar o art. 5º da Portaria SUINF nº 135, de 6 de julho de 2016, exposta a seguir:

Caso não comprovada a correção do defeito ou inconformidade no prazo previsto, ou não tendo sido aceita pela fiscalização da ANTT, esta lavrará AI, nos termos do Título II deste Regulamento, e anexará a 2ª via do TRO, ou o registro do TRO em meio eletrônico, quando for o caso, à 2ª via do AI, fazendo referência à ocorrência anterior e registrando tratar-se de não correção da irregularidade ou sua não aceitação.

3.4. Ainda quanto à Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam 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. Destaca-se o art. 25:

Esgotado o prazo para correção da inconformidade apontada no TRO, e não comprovado o atendimento, a ANTT adotará as medidas administrativas cabíveis, incluindo-se a lavratura do Auto de Infração, ao qual será anexado cópia do TRO, seja em meio físico ou digital.

3.5. Nos termos do art. 61, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de **não conhecimento**, o que ocorre quando 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.

3.6. Quanto à interposição do recurso, reconhece-se a sua **tempestividade** (i) conforme regras de contagem de prazos do art. 35, tendo-se em conta que a notificação da decisão recorrida se deu na segunda-feira, 10 de maio de 2021. Dessa forma, a contagem do prazo iniciou na terça-feira, 11 de maio de 2021, e o término do prazo se deu na sexta-feira, 10 de junho de 2021. Conforme consta dos autos, o recurso foi protocolado no dia 20, ou seja, dentro do prazo de 30 (trinta) dias úteis previsto na Cláusula 233 do Contrato de Concessão:

[...]

233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá a recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias úteis contados da intimação, para o Conselho Administrativo da Autarquia, independentemente de garantia de instância.

[...] (grifo acrescentado)

3.7. Ainda sobre o assunto, cabe citar o estipulado no Despacho CIPRO, o qual lembra que a PF-ANTT⁴ já se pronunciou, em situação fática semelhante⁵, e asseverou que o prazo recursal previsto no contrato de concessão deve prevalecer sobre o prazo previsto na Resolução nº 5.083/2016.

3.8. Por fim, cabe lembrar a Súmula nº 10, de 30 de março de 2021, da Diretoria Colegiada, a qual confirma que "as sanções administrativas previstas em contrato de concessão prevalecem sobre aquelas consignadas regulamentação normativa"⁶.

3.9. Quanto ao **cabimento** (iv), geralmente, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85. Contudo, admite-se excepcionalmente o **cabimento** do recurso dirigido a esta **Diretoria Colegiada** (ii) com base na referida cláusula contratual.

3.10. Quanto à **legitimidade** (iii), verifica-se que a recorrente se enquadra como parte legítima para apresentação de recurso, nos termos do art. 58, inciso I, da Lei nº 9.784, de 1999, vez que diretamente afetada pela decisão recorrida. A peça recursal, onde se encontram os motivos de fato e de direito, foi lavrada por Luiz Henrique Alves Bertoldi, advogado, OAB/SP nº 274.472, o qual, conforme procuração contida no documento de SEI nº 6481588 (pasta "02. Documentos", arquivo "Doc. 1 - Procuração.pdf"), possui poderes somente para representar a empresa perante o Poder Judiciário.

3.11. Embora isso tenha ocorrido, considerando que no Processo Administrativo Simplificado não há obrigatoriedade de ter advogado constituído para representar o interessado, por força do art. 3º, inciso IV, da Lei nº 9.784, de 1999, entendo que isso não macula a legitimidade da parte.

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

3.13. Passando à análise de mérito, a recorrente resumiu, no citado Recurso Voluntário, seus argumentos nos seguintes tópicos e defendeu que, caso não sejam acolhidos, que fosse, pelo menos, revista a dosimetria da pena, afastando-se as agravantes e reconhecendo a incidência de atenuantes não consideradas. Os referidos argumentos estão listados a seguir (vide NOTA TÉCNICA SEI Nº 3201/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT):

- **Impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório:** "(...) o Relatório de Monitoração tem por objetivo descrever os resultados das inspeções realizadas ao longo do sistema rodoviário pela equipe técnica contratada pela Concessionária, ou seja, evidenciar o estado atual da rodovia, bem como programar as ações a serem realizadas para a recuperação das deficiências observadas, de modo a assegurar o atendimento aos padrões de desempenho estabelecidos no PER.

Entretanto, não encontra óbice na legislação de regência ou no Contrato de Concessão a utilização, pela ANTT, de relatórios produzidos por equipe técnica contratada pela própria

Concessionária como fundamento para instauração de Processo Administrativo para averiguação de inexecução contratual, ao longo do qual se poderá apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis (...);

- **Inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão:** "Considerando que o fato gerador do Auto de Infração nº 1457/2018 (fls. 17), ocorreu em decorrência de "permitir a ocorrência de flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,20 metros, em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão ou no PER", o qual levou a lavrar o AI de acordo com a penalidade correspondente ao inciso XIV do art. 7º, e ainda que esta matéria já foi analisada no âmbito da Proposta de 24º 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 expressamente previstas no item 2.6 (Estruturas de Contenção) 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 (...);
- **Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada:** "(...) lembramos que na dosimetria realizada por meio do Parecer nº 757/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 19/12/20192280823), foram utilizados procedimento previstos do Memorando nº 1048/2016/SUINF e 811/2018/SUINF, documento este confeccionado de acordo com as regras previstas na Resolução ANTT nº 5083/2016. Neste Parecer, a Concessionária faz jus um à atenuante de 10% (dez por cento) em conformidade com o Contrato de Concessão Edital PG-138/95-00 e a Deliberação ANTT nº 37, de 05 de fevereiro de 2021. Assim, aplico a pena de multa correspondente a 450 (quatrocentos e cinquenta) URT's. Sendo assim, no presente processo foi respeitado o princípio da individualização da pena (Art. 78 - D da Lei nº 10.233/2001)".

3.14. **Avaliando os argumentos apresentados, entendo que a Concessionária não trouxe elementos que afastam a sua responsabilidade quanto à infração praticada, razão pela qual o recurso merece ser desprovido e que deve ser mantida a Decisão nº 115/2021/CIPRO/SUROD, proferida pela SUROD, em 3 de maio de 2021.**

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

- 4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas contidas nos autos, **VOTO** por:
- a) conhecer o recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER), para, no mérito, negar-lhe provimento; e
 - b) aplicar, em desfavor da Concessionária, a penalidade de multa no patamar de 450 (quatrocentos e cinquenta) URTs, por violação do art. 7º, inciso XIV, da Resolução nº 4.071, de 2013.

Brasília, na data da sua assinatura.

FELIPE FERNANDES QUEIROZ

Diretor

¹ GEFIR: Gerência de Fiscalização e Investimentos de Rodovias da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF).

² CIPRO: Coordenação de Instrução Processual da Superintendência da Infraestrutura Rodoviária (SUROD).

³ Portaria SUINF nº 135, de 6 de julho de 2016: trata de regulamentar o uso do Termo de Registro de Ocorrência - TRO, do Auto de Infração - AI e da Notificação de Autuação - NA no âmbito da fiscalização dos contratos de rodovias federais concedidas (art. 1º).

⁴ Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

⁵ Parecer n. 00004/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 16648633).

⁶ https://anttlegis.antt.gov.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=13848548&cod_menu=7216&cod_modulo=429



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 20/07/2023, às 15:38, 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 **17870250** e o código CRC **056FC4C9**.

Referência: Processo nº 50505.054210/2018-42

SEI nº 17870250

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

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