



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 70/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 1172/2022/CIPRO/SUOD.**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)**PROCESSO (S):** 50505.054129/2018-62**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 1172/2022/CIPRO/SUOD (SEI nº 14415823), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa no valor correspondente a 540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. Em 2/07/2018, foi emitido PARECER TÉCNICO N° 032/2018/PFRareal/COINF/URRJ (1961343), que apresentou informações complementares ao Auto de Infração (AI) nº 01.607 lavrado no dia 21 de junho de 2018 em decorrência da permanência de irregularidades no pavimento flexível caracterizados como buracos, deformações e afundamentos no km 816 e no trecho entre o km 808+050 ao 807+0800, ambos na pista sentido Rio, por parte da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio – CONCER.

2.2. Ato contínuo, encaminhou-se à COINF/URRJ para conhecimento e juntada ao processo a ser aberto para acompanhamento e registro dos feitos decorrentes da Emissão do Auto de Infração.

2.3. Notificada, a CONCER apresentou Defesa Prévia protocolada em 20/07/2018, alegando em síntese:

- nulidade decorrente da generalização das irregularidades e dispositivos infringidos nos termos de registro de ocorrência.
- inexigibilidade de conduta diversa
- desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato
- desproporcionalidade na aplicação de multa à concessionária

2.4. A Defesa Prévia foi analisada pela NOTA TECNICA N° 22/2018/PFR-ROSEIR/COINF-URSP/SUINF (1961343) em 1.11.2018, concluindo pela sua improcedência e encaminhando os autos à GEFIR para aplicação de penalidade, bem como a sua dosimetria.

2.5. Em 2/2/2019 foi emitido o PARECER N° 686/2019/GEFIR/SUINF/DIR (2037441), corroborando a Nota Técnica nº 22/2018/PFR-ROSEIRA/COINF-URSP/SUINF, e sugerindo a penalidade prevista no artigo 6º, inciso III da Resolução ANTT nº 4.071/2013, de multa de 165 (cento e sessenta e cinco) URTs para a infração identificada.

2.6. Em relação à dosimetria, esclareceu o seguinte:

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

- Agravante de 5% (cinco por cento), para cada infração adicional que tenha o mesmo fato gerador, constatada em uma única ação de fiscalização - AI nº 01607 - dois TROs nº 80.864 e 80.865 não atendidos e AI nº 01610 - seis TROs nº 80.923, 80.925, 80.927, 80.930, 80.931 e 80.936 não atendidos - totalizando 7 infrações adicionais;

- Agravante de 5% (cinco por cento), para cada dia de atraso após o prazo assinalado em Auto de Infração para correção de irregularidade - Data final para correção: 27/06/2018, Data de correção: 24/08/2018 (conforme Resposta ao Auto de Infração nº 0002-2018 2006549 e Resposta ao Auto de Infração nº 0004-2018 2006590, foi considerada a data 24/08/2018), totalizando 58 dias de atraso;

- 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.

Posto isso, no caso da aplicação do agravante de 100% e do atenuante de 10%, temos o valor final da multa de 297 URTs, correspondendo o valor financeiro de R\$ 626.400,00 a ser aplicado à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio - CONCER."

2.7. Ao fim, sugeriu unificar os processos em análise, passando a considerar a infração continuada e única, o que culminou na DECISÃO N° 929 /2019/GEFIR/SUINF (2043213), de 3.12.2019, que aplicou a multa de 297 (duzentos e noventa e sete) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por violação ao art. 6º, inciso III, da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 626.400,00 (seiscentos e vinte e seis mil e quatrocentos reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 1.001, de 11 de dezembro de 2018.

2.8. A CONCER foi notificada por meio da Notificação de Multa nº 625/2019/GEFIR/SUINF 2173751 em 12/12/2019 e interpôs recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo em 19/12/2019.

2.9. O Recurso foi analisado pelo PARECER N° 74/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR 14415725, conforme ementa a seguir transcrita:

CONCER - CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS RIO - JUIZ DE FORA S.A - NÃO ATENDIMENTO DE TRO'S REFERENTES A EXISTÊNCIA DE DEFORMAÇÕES, ABAULAMENTOS E AFUNDAMENTOS NA BR-040/RJ/MG . A Concessionária é obrigada a atender os parâmetros de desempenho estabelecidos pelo Programa de Exploração da Rodovia e pelo Contrato de Concessão, com a intensão de garantir a segurança e o conforto dos usuários, além de manter a integridade do Bem Público; os quais são os objetivos principais, necessários e indispensáveis a serem cumpridos pela Concessionária. **Recurso ao qual se nega provimento.**

2.10. Referido Parecer consignou ainda que:

De forma geral, nas Defesas Prévias e Recursos apresentados pelas Concessionárias, há alegações de desrespeito aos Princípios do Cerceamento da Defesa, da Instrução probatória, do Direito ao Contraditório, da ausência de Motivação e da Ampla Defesa, principalmente pela suposta situação de informações incompletas sem

o detalhando dos problemas encontrados, como o seu tipo, local de ocorrência e sua caracterização. Também ocorrem alegações sobre a situação da não análise da ANTT de parte dos argumentos por ela apresentados na suas Defesas Prévias e Recursos.

No entanto, com a análise de todos os documentos que compõem o referido Processo PAS abrangido por essa Decisão, o que se vê é exatamente o contrário. Todo o Processo contém vários Pareceres Técnicos, inclusive com fotos dos problemas encontrados, discriminando os locais e o tipo de inconformidade, documentos estes que comprovam o respeito da Autarquia na apresentação de suas análises frente as argumentações relacionadas pela Concessionária.

Vale realçar que parte dos envolvidos das Concessionárias, nos Contratos de Concessões de Rodovias são profissionais do ramo da Engenharia de Infraestrutura de Rodovias, com vasto conhecimento dos assuntos técnicos tratados, principalmente os referentes aos defeitos e degradações do pavimento e infraestrutura das pistas e acostamentos, assim como às atividades da sua manutenção.

Com o exposto, não há como aceitar as argumentações da Concessionária.

2.11. Sobre a dosimetria da pena, asseverou que:

Analisando detalhadamente os documentos da 1ª Instância, verifica-se que o valor informado de 297 URT's está incorreto pois não se considerou os agravantes de infração continuada e da mora, que foi limitado em 100% do valor base da multa de 300 URT's. No entanto, houve acerto no valor correspondente em moeda, uma vez que o valor real da multa, com a aplicação da dosimetria atinge o montante de 540 URT's.

(...)

Conforme especifica o item 3 do Memorando ANTT nº 811/2018/SUINF de 21 de agosto de 2018 (5710433), tem-se o estabelecimento do limite de 100% do valor da multa base a ser considerada para os agravamentos informados. (grifo nosso)

2.12. Concluiu o Parecer pelo conhecimento das razões recursais e, na forma e no mérito, julgou improcedente o recurso interposto pela Concessionária, aplicando a penalidade de multa de 540 (quinhentos e quarenta) URTs.

2.13. Foi proferida então a DECISÃO Nº 1172/2022/CIPRO/SUROD (14415823), que julgou improcedente o recurso interposto pela Concessionária, aplicando a penalidade de 540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT's pelos motivos acima citados.

2.14. O OFÍCIO SEI Nº 35801/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (14415921) foi encaminhado à CONCERT, com anexa guia de recolhimento da União (GRU).

2.15. Foi apresentado Recurso Voluntário pela Concessionária, em 19/01/2023, analisado pela Nota Técnica SEI Nº 4013/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (23568794), por meio da qual a SUROD informou que:

Pelo exposto, verifica-se que a Recorrente não apresentou 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 032/2018/PFRareal/COINF/URRJ de 02/07/2018 (fl.02, id.1961343), e pela Decisão nº 1172/2022/CIPRO/SUROD de 06/01/2023 (id.14415823), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Concessionária no patamar de 540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.16. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica acima referida, bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 314/2024 (SEI nº 23573840), a Minuta de Deliberação (SEI nº 23574179) e o Despacho de Instrução (SEI nº 23574245) foram apostos aos autos, e encaminhados, em 30 de julho de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCERT.

2.17. Em 31 de julho 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 da Resolução ANTT nº 5976, de 7 de abril de 2022, que aprova o Regimento Interno desta Agência, "As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito". Diante do exposto, é imprescindível avaliar os requisitos de admissibilidade do Recurso antes de analisar o mérito da questão.

3.2. Para tanto, recorre-se à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que disciplina 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.

3.3. Nos termos do art. 61 dessa Resolução, é necessário verificar se o recurso em questão incorre em causas de não conhecimento, o 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 consta na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4013/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23568794).

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

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

3.7. O Recurso Voluntário foi interposto contra aplicação de multa referente à emissão do AI nº 01607 à Concessionária, fundamentado no Parecer Técnico nº 032/2018/PFRareal/COINF/URRJ (1961343), em decorrência da permanência de irregularidades no pavimento flexível caracterizados como escorregamento de massa asfáltica, deformações, afundamentos, buracos e corrugações em trechos localizados na Rodovia BR-040/MG/RJ.

3.8. No que se refere à alegada prescrição intercorrente, a CONCERT alega em seu recurso, em síntese, que:

"19. Assim, considerando que após a interposição de recurso pela Concer, em 19 de dezembro de 2019, este processo permaneceu por mais de 3 (três) anos paralisado aguardando decisão, até que, em 06 de janeiro de 2023, essa douta Agência proferiu a Decisão nº 1172/2022/CIPRO/SUROD ora combatida, conclui-se que houve a ocorrência da prescrição intercorrente."

3.9. Conforme bem consignado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 4013/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23568794), 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, concluindo, *in verbis*:

"Desta forma, por meio do Parecer nº 74/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR (id.14415725); da Decisão nº 1172/2022/CIPRO/SUOD (id.14415823); e do Ofício nº 35801/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR-ANTT, todos documentos datados de 06/01/2023 (id.14415921), a prescrição da ação punitiva foi interrompida, conforme previsto na Lei nº 9.873/99, a saber:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

(...)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

Razão pela qual não restou configurada prescrição intercorrente no feito."

3.10. Afastada a tese prescricional, passa-se a avaliar a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada avocada pela concessionária no Recurso Voluntário:

"51. Isso porque, nos termos do Parecer nº 74/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR, a multa deveria ser agravada em 100% (cem por cento) em razão da constatação de infrações adicionais e da mora de 58 (cinquenta e oito) dias para a correção definitiva das irregularidades apontadas no AI.

52. Em primeiro lugar, a agravante por infração adicional foi ilegalmente aplicada, pois é incompatível com o princípio da continuidade delitiva.

53. De acordo com o entendimento dessa Agência, estaria configurada uma infração diferente para cada irregularidade no pavimento constatada na mesma fiscalização, de modo que haveria 7 infrações adicionais no caso.

54. Ocorre que, referido entendimento vai de encontro ao princípio da continuidade delitiva, resguardado em âmbito legal, jurisprudencial e já devidamente interpretado por essa doughty Agência."

3.11. Sobre o assunto, a SUOD, no PARECER Nº74/2022/CIPRO/GERER/SUOD/DIR (14415725), adotado pela DECISÃO Nº 1172/2022/CIPRO/SUOD (SEI nº 14415823), apontou que:

A Concessionária contesta o agravante limite de 100% aplicado no valor base da multa de 300 URT's, bem como o único atenuante de 10% aplicado, em função das seguintes considerações que foram aplicadas no Parecer Técnico nº 686/2019/GEFIR/SUINF de 02/12/2019 (Nº SEI 2037441):

- 35% de agravamento pela ocorrência da infração continuada, uma vez que foram 8 os TRO's não atendidos, em que foram aplicados 5% para cada infração adicional ($7 \times 5\% = 35\%$);

- 290% de agravamento pela mora na solução das inconformidades, sendo informado a ocorrência de 58 dias de atraso ($58 \times 5\% = 290\%$);

- Atenuante de 10% (dez por cento), pela inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiveram o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.

Conforme especifica o item 3 do Memorando ANTT nº 811/2018/SUINF de 21 de agosto de 2018 (5710433), tem-se o estabelecimento do limite de 100% do valor da multa base a ser considerada para os agravamentos informados.

Inicialmente a Concessionária, equivocadamente, informou que a dosimetria ocorreu nas atividades da 2ª Instância do Processo PAS em análise sendo que deveria ocorrer desde a 1ª Instância; no entanto, o que se verifica é a aplicação da dosimetria na 1ª Instância, conforme leitura do seu próprio texto e do Parecer Técnico nº 686/2019/GEFIR/SUINF de 02/12/2019 (Nº SEI 2037441), que a subsidiou.

Em seguida cita a violação ao princípio da vedação à irretroatividade da lei realçando que a dosimetria e o consequente agravamento da sanção de multa foram baseados na metodologia apresentada no Memorando nº 811/2018/SUINF pela ANTT, posterior à autuação, concluindo que houve aplicação retroativa de uma norma jurídica em prejuízo do administrado.

É importante destacar que a dosimetria das penalidades está definida desde o início das Concessões, sendo que a autuação em análise está sob a vigência da Resolução ANTT nº 5.083/2016 de 27 de abril de 2016, que passou a vigorar desde 16/06/2016, tipificando cada tipo de agravante e atenuante a ser considerado. Antes dessa Resolução estava vigente a Resolução ANTT nº 442/2004 de 17 de fevereiro de 2004. O Memorando ANTT nº 811/2018/SUINF de 21 de agosto de 2018 (5710433), simplesmente definiu as porcentagens de agravantes e atenuantes para uso na Dosimetria da pena; não devendo ser considerado a norma que estabeleceu a dosimetria, como alega a Concessionária.

Por fim, cita que "... a agravante de 5% (cinco por cento) por cada infração adicional foi equivocadamente considerada, pois é incompatível com o princípio da continuidade delitiva, cuja aplicabilidade ao caso foi reconhecida pelo Parecer Técnico nº 686/2019/GEFIR/SUINF/DIR".

Sobre o assunto da Continuidade Delitiva e Infrações Continuadas, ressaltamos as especificações contidas no Parecer /ANTT/PRG/AMJ/nº 0174-3.5.1/2004 (Nº SEI 2357541), mais especificamente no seu item 30 transcrito abaixo, que delimitou as formas de apurações das inconformidades aptas a produzir o efetivo agravamento da pena base prevista em contrato e/ou regulamento.

30. Por fim, cabe ressaltar que não obstante a jurisprudência seja toda no sentido de que seja aplicada apenas uma multa na hipótese de infrações continuadas, o valor desta deve ser proporcional ao número de infrações cometidas, vale dizer, quanto maior o número de infrações maior deverá ser o valor da multa aplicada.

Diante do exposto, não aceito as argumentações da Concessionária." (grifo nosso).

3.12. Assim, a tese da continuidade delitiva apresentada pela CONCERT, que envolve obrigações de localização totalmente distintas, não merece prosperar.

3.13. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4013/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 23568794), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 314/2024 (SEI nº 23573840), não merece acolhimento nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise.

3.14. Assim, adoto a manifestação da unidade técnica desta Agência como razão de decidir pela inviabilidade de acatar os argumentos apresentados no recurso e, considerando as análises técnicas que embasam este processo, concluo pela caracterização da infração contratual, e proponho a este Colegiado a aplicação de multa no valor correspondente a **540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT's**, em decorrência da permanência de irregularidades no pavimento flexível caracterizados como buracos, deformações e afundamentos no km 816 e no trecho entre o km 808+050 ao 807+0800, ambos na pista sentido Rio, por parte da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio – CONCERT.

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 o recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos apresentados pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCERT), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI Nº 25963920) proposta.

Brasília, 18 de setembro de 2024.

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 18/09/2024, às 16:24, 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 **25793071** e o código CRC **E0509C76**.

Referência: Processo nº 50505.054129/2018-62

SEI nº 25793071

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

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