



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DFQ

**RELATORIA: DFQ****TERMO:****NÚMERO:** 80/2024**OBJETO:** Recurso interposto em face da Decisão nº 356, de 13 de junho de 2023.**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50505.046248/2018-41**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 356/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 17221326), 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 675 (seiscientos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 5/06/2018 foi emitido o Parecer nº 25/2018/PFAreal/COINF/URRJ (1879245), que analisou o Relatório de Monitoração de Pavimento Deflexões Características do ano de 2017 da BR 040/MG/RJ, entre o km 773/MG e o km 125/RJ, trecho concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A. - CONCER.

2.2. Por meio do citado Parecer, concluiu-se que a concessionária não cumpriu as obrigações contratuais, no que tange ao parâmetro de desempenho para Deflexões Características (FWD), não atingindo, em diversos segmentos, os valores mínimos exigidos no PER, evidenciado no Relatório de Monitoração de Pavimento Deflexões Características do ano de 2017.

2.3. Com isso, foi emitido o Auto de Infração nº 01455 em 5/06/2018 (1879245), em conformidade com o art. 8º, inciso VI da Resolução 4.071/2013:

Art. 8º Constituem infrações do Grupo 4:

(...)

VI- permitir a ocorrência de deflexão característica em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão e no PER.

2.4. A Concessionária foi notificada do Auto de Infração em 22/6/2018, e a Defesa Prévia apresentada em 23/07/2018 (1879245, fls. 23).

2.5. Analisada pela NOTA TÉCNICA Nº 85/2018//PRF-SJPINHAIS/COINF-URSP/SUINF, a defesa prévia da CONCER foi fundamentada nos seguintes argumentos:

- Não haveria razão para autuação da Concessionária, uma vez que o relatório de monitoração da rodovia não pode ser utilizado como instrumento sancionatório;
- A Concessionária não pode ser responsabilizada pela penalidade imposta no caso em tela, uma vez que 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
- A aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

2.6. Após análise, a SUINF indeferiu os argumentos apresentados na Defesa Prévia, submetendo-o à instância superior, pelo que, ato contínuo, foi expedida a DECISÃO Nº 1092/2019/GEFIR/SUINF (2295792), que, conhecendo a Defesa, julgou improcedentes os argumentos apresentados, e aplicou multa de 675 (seiscientos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.7. Foi então expedida Notificação de Multa nº 75/2020/GEFIR/SUINF (2579098) em 30/01/2020, com respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 2579144).

2.8. A CONCER interpôs o recurso administrativo 50500.015321/2020-06 sob os seguintes fundamentos:

- Impossibilidade de utilização relatório de monitoração da rodovia;
- Desequilibrio econômico-financeiro do contrato (aporte financeiro);
- Desproporcionalidade na aplicação da multa

2.9. A SUROD, por meio da DECISÃO Nº 407/2023 (17221326), conheceu o recurso e, no mérito, manteve a DECISÃO Nº 1092/2019/GEFIR/SUINF (SEI nº 2295792), com a aplicação da multa de 675 (seiscientos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.10. Em 23/06/2023, foi interposto Recurso Voluntário (17492469), sob os seguintes fundamentos:

- Flagrante ocorrência da prescrição intercorrente em virtude do decurso do prazo de 3 (três) anos entre a interposição do recurso pela Concer e o julgamento por essa Agência;
- Não haveria razão para autuação da Concer, uma vez que o Relatório de Monitoração da Rodovia é instrumento de gestão que não pode ser desnaturado e utilizado como instrumento sancionatório;
- A Concessionária não pode ser responsabilizada pela infração em questão, uma vez que a equação econômico-financeira do Contrato está desequilibrada em razão de o Poder Concedente estar inadimplente desde o mês de dezembro de 2014, desrespeitando os termos definidos pelo 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão;
- A aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional.

2.11. A manifestação da SUROD, consubstanciada na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4869/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24155550), bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 401/2024 (SEI nº 24155550), a Minuta de Deliberação (SEI nº 24159665) e o Despacho de Instrução (SEI nº 24159716) foram apostos

aos autos encaminhados, em 26 de agosto de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONCER.

2.12. Em 27 de agosto 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 4869/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24155550).

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. 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.

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

3.8. Em relação à alegação de prescrição intercorrente, 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.

3.9. Desta forma, por meio do Parecer nº 350/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR de 05/06/2023 (16958912) e da Decisão nº 407 de 13/06/2023 (17221326), a prescrição da ação punitiva foi interrompida, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 9.873/99. Por isso, a alegação da recorrente não merece prosperar.

3.10. No que se refere à alegação de "impossibilidade de utilização do Relatório de Monitoração da Rodovia como instrumento que fundamente a sanção administrativa por infração legal", o PARECER 350/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (SEI nº 16958912), assim se manifestou:

"Ainda sobre a utilização dos relatórios de monitoração, convém trazer recortes da Nota Técnica nº 85/2018/PFR-SJPINHAIS/COINF-URSP/SUINF (SEI nº 1879245, fls. 84/92), in verbis:

15. O contrato de concessão pressupõe a prestação de serviço adequado, que a concessionária deve assegurar durante todo o prazo de concessão. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, fluidez do tráfego, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (...)

16. Alguns trechos do PER sobre o assunto são reproduzidos a seguir:

- O monitoramento periódico e consistente das estruturas do pavimento existente na rodovia serve como instrumento eficaz e poderoso no sentido de identificar e caracterizar processos de deterioração que se manifestam, muitas vezes, de forma incipiente (item 2.3 do PER).

- As tarefas de manutenção do pavimento envolvendo serviços de naturezas várias devem ser de forma oportuna e continua, convenientemente executadas no sentido de evitar que os valores das características operacionais não atendam aos limites estabelecidos pelo DNER (item 2.4.1 do PER).

- Durante o período de concessão, a manutenção e conservação deverão ser tratadas como toda prioridade, por meio de equipes especializadas e equipamentos modernos, de modo que os valores limites estabelecidos para os índices de desempenho do pavimento sejam facilmente atendidos (item 2.4.2 do PER).

17. O item 2.4.1 do PER diz que as tarefas de manutenção devem ser executadas para evitar que os valores não ultrapassem os limites estabelecidos. Ou seja, a monitoração serve para pautar as ações da concessionária para que os parâmetros de desempenho sejam sempre atendidos. Desta forma, mesmo que ela tenha proposto ações corretivas, ela deve sofrer as sanções cabíveis por não ter executado ações preventivas que garantissem o atendimento aos limites estabelecidos.

18. [...] No parágrafo 9 da defesa, o extrato do acordão do TCU diz que a ANTT deverá aprimorar fiscalização das concessões com a utilização de meios adequados e suficientes para aferição das obrigações contratuais mitigando a dependência exclusiva das informações oriundas da concessionária. Em nenhum momento, foi mencionado que não se poderiam utilizar os relatórios de monitoração e sim que a agência deveria ter outra ferramenta para fiscalização dos parâmetros." (grifamos)

3.11. Com efeito, como bem salientado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4869/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24155550), "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 poderia apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis."

3.12. Quanto à inexigibilidade de conduta diversa em virtude de desequilíbrio contratual, a concessionária se manifestou no Recurso Voluntário da seguinte forma:

"46. Diante de todo o exposto, conclui-se que o Poder Concedente, ao deixar de adotar, tempestivamente, as medidas cabíveis (e necessárias) para a recomposição do equilíbrio contratual, em razão da sua inadimplência aos termos do 12º Termo Aditivo, acabou por majorar o desequilíbrio, o que caracteriza clara hipótese de fato da Administração, nos termos do item 64, "c", do Contrato.

47. Tal hipótese impõe ao Poder Concedente o dever de "indenizar integralmente o concessionário quando, por ato seu, agravar a equação econômico-financeira da concessão em detrimento do concessionário"

3.13. Sobre o assunto, a SUROD, por meio do PARECER 350/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (16958912), apontou que:

"[...] Sobre este ponto, reproduz-se trecho do Voto DFQ nº 18/2023, voto condutor da deliberação supracitada, in verbis:

3.16. No que se refere ao terceiro ponto, como consta da Nota Técnica em questão, "relativamente à alegação da recorrente de desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão para justificar descumprimento de obrigações contratuais, é entendimento desta Agência Reguladora que, em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da Concessionária, não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da Concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais.

3.17. Cabe registrar que a concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, na forma do inc. II do art. 2º da Lei nº 8.987/1995. **A bens da verdade, a Recorrente trouxe argumentos que se prestam à inversão da matriz de risco contratual, imputando ao Poder Público a obrigação de assunção de suas obrigações.**

3.18. Desse modo, insta consignar que a Concessionária reconhece expressamente a existência da irregularidade constatada pela fiscalização desta Agência, nos termos do art. 389 do NCPC, com aplicação subsidiária ao processo administrativo, na forma do art. 15. É dizer: trata-se de declaração voluntária de ciência do fato." (grifamos)

3.14. Dessa forma, o que se verifica no presente caso é a mera aplicação da regra contratual pela ANTT.

3.15. Por fim, a CONCER solicita que sejam considerados atenuantes na aplicação da penalidade de multa e a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

3.16. Na verdade, trata-se de mero inconformismo da recorrente. Isso porque as condições de agravamento ou abrandamento das penalidades foram corretamente analisadas pelo Parecer nº 762/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 15/01/2020 (2295382), da seguinte forma:

"5. Assim, o artigo 8º, inciso VI da Resolução ANTT nº 4.071/2013, estabelece a penalidade de multa de 750 (setecentos e cinquenta) URTs para a infração identificada. (...)

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

10. 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.**

11. No caso da aplicação do atenuante de 10%, temos o valor final da multa de 675 URTs, correspondendo o valor financeiro de R\$ 783.000,00 a ser aplicado à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio - CONCER."(grifo nosso)

3.17. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4869/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24155550), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 401/2024 (SEI nº 24159164), constata-se que não merece acolhimento nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise.

3.18. 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, o que resulta na penalidade no valor correspondente a 675 (seiscientos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

3.19. Assim, proponho a este Colegiado a aplicação de multa em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) no valor correspondente a 675 (seiscientos e setenta e cinco) 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 o recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI nº 26336922) proposta.

Brasília, 3 de outubro de 2024.

(assinado eletronicamente)

**FELIPE QUEIROZ**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 03/10/2024, às 17:17, 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.ann.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ann.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **26152105** e o código CRC **0C79332E**.