



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 92/2023

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - Auto de Infração nº 587/2021 - CON CER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio)

ORIGEM: SUROD (Superintendência de Infraestrutura Rodoviária)

PROCESSO (S): 50505.122294/2021-50

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Recurso interposto pela concessionária CON CER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio) em face da Decisão nº 1044/2022/CIPRO/SUROD (SEI 1404679), proferida em 13/12/2023 pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, que aplicou, em desfavor da Concessionária, multa no patamar de **450 Unidades de Referência de Tarifa (URTs)**.

2. DOS FATOS

2.1. Em 3 de dezembro de 2021, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT emitiu, em desfavor da autuada, o Auto de Infração - AI nº 587 (SEI 9000479), em virtude de conduta configurada no art. 7º, inciso XIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013, ou seja, 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”*

2.2. A aplicação do referido Auto de Infração tem por origem o Parecer Técnico nº 18/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (SEI nº 8985268), de 3/12/2021, cujo teor é o seguinte:

“1. Trata o presente da continuidade do procedimento de análise da Monitoração de Condição de Superfície realizada no ano de 2020, particularmente quanto a constatação da existência de flecha nas trilhas de rodas superiores às admitidas no contrato de concessão e normatização vigente, no trecho da BR 040 entre o km 773/MG e o km 125/RJ, explorado pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A. (CON CER).

2. A análise foi iniciada no processo 50500.124305/2020-03 e está consolidada no Parecer nº 13/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ cuja cópia encontra-se anexada a este processo sob o número SEI 8985274. De forma similar, os Relatórios de Monitoração realizados pela empresa IMTRAFF Consultoria e Projetos de Engenharia (Contrato ANTT 035/2019) e que compreendem os resultados do levantamento de campo, bem como, a compilação dos resultados e a comparação com a monitoração realizada pela própria concessionária também estão anexados neste processo sob os números SEI 8985728 (BR 040/MG) e 8985814 (BR 040/RJ).

3. Como conclusão da análise realizada, o Parecer nº 13/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ registra que foram verificadas inconformidades quanto ao parâmetro estabelecido para afundamento de trilha de roda indicando a necessidade de abertura de procedimento específico de fiscalização visando apurar a responsabilidade da CON CER pelos resultados obtidos.”

2.3. Assim, a caracterização do inadimplemento está descrita detalhadamente no Parecer 13/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (SEI 8985274) e relatórios de monitoração de pavimento, da INTRAFF, que avaliou diversos itens, dentre os quais flechas máximas, IGG, área de trinca e, o objeto do inadimplemento, trilhas de roda. Nesse Parecer, consta o seguinte:

49. Na análise dos resultados da concessão, verifica-se inconformidade aos parâmetros previstos no PER e que deverão resultar em procedimentos específicos de fiscalização em desfavor da CON CER face a:

I- Ocorrência de afundamento de trilha de roda superior a 5 mm, no mínimo: em 19% da pista principal no trecho da MG;

- a) em 12% nos dispositivos de acesso no trecho MG.
- b) em 23% da pista principal no trecho RJ;
- c) em 19% nos dispositivos de acesso no trecho RJ; e
- d) em 26% das vias marginais no trecho RJ.

2.4. Quanto ao enquadramento e à fundamentação para aplicação da penalidade objeto destes autos, o Parecer nº 18/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ aponta especificamente as obrigações previstas no Programa de Exploração da Rodovia (PER), que não foram cumpridas pela Concessionária:

“4. O contrato de concessão PG-138/95-00 assim estabelece as condições quanto ao desempenho da estrutura rodoviária durante a vigência da concessão:

266. A fiscalização da concessão será exercida pelo DNER, com o objetivo de assegurar o cumprimento dos encargos previstos no PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA especialmente os que se referem a execução das obras e serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação e melhoramento da RODOVIA, seus respectivos acessos e áreas de serviço.

267. A fiscalização da execução do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA compreenderá, inclusive, o controle por resultados, com ênfase na observância das especificações, parâmetros e padrões de qualidade estabelecidos no PROGRAMA e nas normas técnicas aplicáveis.

5. O Programa de Exploração da Rodovia (PER) estabelece as especificações, serviços e parâmetros a serem executados pela Concessionária durante a execução do contrato. Para o pavimento flexível, os parâmetros mínimos a serem observados ao longo da concessão encontram-se definidos no Quadro L da Seção 2.2.1.4 transcrito a seguir:

## Quadro L

### Características Funcionais e Estruturais

CARACTERÍSTICAS FUNCIONAIS E ESTRUTURAIS	UNIDADE ADOTADA	VALORES LIMITES
<b>SUPERFÍCIE</b>		
- Área trincada, trincas Fc-2 e Fc-3	% Total	<= 15
- Índice de Gravidade Global IGG	-	<= 30
- Valor da Serventia Atual V.S.A	-	>= 3,5
- Afundamento da Trilha de Roda	mm.	<=5
- Pannels	% Total	=0
- Quociente de Irregularidade	Contagens	<=35
<b>DEFORMABILIDADE</b>		
-Deflexão Característica Máxima	10-2mm	50
<b>VIDA RESTANTE</b>		
Vida restante após a recuperação	anos	>=8
Vida restante ao final da concessão	anos	>=8

2.5. Ainda em 4 dezembro de 2021 o AI nº 587 foi recebido pela Concessionária, conforme assinatura de **Rafaela de Souza Oliveira** no próprio documento do AI, SEI nº 9000479.

2.6. Em 4 de janeiro de 2022, a Concessionária apresentou a **Defesa Prévia** (SEI 50505.000295/2022-25), respeitando o prazo de 30 dias do artigo 42, da Resolução nº 5083/16 para a apresentação da defesa prévia. Em sua defesa, a empresa solicitou o cancelamento do Auto de Infração.

2.7. Em 3 de junho de 2022, a Nota Técnica nº 3339/2022/SEROPEDICA/COINFRJ/ (SEI 11671351) avaliou a defesa prévia apresentada pela Concessionária. No mérito, julgou **improcedente** a Defesa Prévia.

2.8. Além disso, a Nota Técnica calculou o valor da multa estimada, para Grupo 3 de Infrações, e indicou a possibilidade de aplicar a dosimetria apropriada ao caso, dado o atenuante de 10% por não existir infrações definitivamente julgadas de mesmo fato gerador, nos três anos anteriores. Assim, chegou-se ao **valor final da multa de 450 URTs** a ser aplicado à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio. Abaixo, o extrato da referida Nota Técnica:

“6.1. O AI Nº 587/2021/COINFRJ/AREAL/SUROD traz enquadramento no artigo 7º, inciso XIV, da Resolução 4.071/2013. De acordo com o artigo 3º, inciso III do mesmo dispositivo legal, as multas para infrações do Grupo 3 para as Concessões de 1ª Etapa do PROCROFE correspondem ao montante de 500 (quinhentos) URTs.

(...)

7.5. Desta forma, a partir das planilhas enviadas pela CIPRO/SUINF, observa-se uma circunstância atenuante: “10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores.

(...)

7.7. (...) resultando em 450 (quatrocentos e cinquenta) URTs, que em valores atuais correspondem à multa de R\$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais) a ser aplicado à **Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora Rio S.A (CONCER).**”

2.9. Embasando-se no teor da referida Nota Técnica, emitiu-se a Decisão nº 362 /2022/COROD/RJ/SUROD (SE11712043), aplicando a multa de 450 URT, o que correspondia à época

R\$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais).

2.10. A referida decisão, acompanhada de Guia de Recolhimento da União (GRU), foi encaminhada à Concessionária em 6 de junho de 2022, tendo sido assinada por representante da concessionária no mesmo arquivo (SEI nº 11712527).

2.11. Em 15 de junho de 2022, a Concessionária apresentou **Recurso Administrativo** (Processo SEI nº 50500.087122/2022-53), inclusive com pedido de **Efeito Suspensivo**, contra a Decisão nº 362/2022/COROD, argumentando:

- i. Desvio de finalidade em virtude da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório;
- ii. Inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela Concessionária;
- iii. Desproporcionalidade da multa pretendida pela ANTT; e
- iv. Revisão da dosimetria.

2.12. Em dezembro de 2022, o referido Recurso Administrativo foi avaliado por meio da **Decisão nº 1044/2022/CIPRO/SUROD** (SEI nº 14046794) quanto à admissibilidade, efeito suspensivo e de mérito das razões recursais, descritas resumidamente nos próximos parágrafos.

2.13. Quanto à **admissibilidade** do Recurso Administrativo, a referida Decisão SUROD discorre:

*"A Concessionária foi notificada da decisão de primeiro grau em 06/06/2022. O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 85 da Resolução ANTT nº 5.083/2016.*

*Considerando que o recurso foi interposto em 15/06/2022, conheço do recurso, porquanto interposto tempestivamente e firmado por procurador devidamente habilitado."*

Em relação ao efeito suspensivo, a referida Decisão destaca:

*"como regra, os recursos administrativos interpostos no âmbito desta Agência são desprovidos de efeito suspensivo, salvo se demonstrado justo receio de lesão de difícil reparação ou outra razão de interesse público que afaste a execução provisória da penalidade. É o que dispõe o art. 61 da Lei nº 9.784/1999 e o art. 59 da Resolução ANTT nº 5.083/2016".*

2.14. Assim, em sede preliminar a SUROD **negou o efeito suspensivo**.

2.15. Em relação ao ponto de suposto "desvio de finalidade em virtude da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório", a Decisão conclui:

*"O Relatório 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.*

*Contudo, não se trata aqui de utilização do Relatório de Monitoração como fundamento para instauração de Processo Administrativo, mas sim, somente para averiguação de inexecução contratual, tendo-se em vista a ausência de informações uniformes que deveriam constar neste mesmo relatório.*

*Assim, tais argumentos não se prestam a elidir a infração cometida pela Concessionária."*

2.16. Sobre a "inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio contratual suportado pela Concessionária" a Decisão SUROD;

*"Contudo, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constitui requisito para descaracterização da irregularidade contratual e/ou administrativa, mesmo porque a Concessionária estava ciente e de acordo com todas as obrigações previstas no Contrato de Concessão.*

*Assim, tais argumentos são insuficientes para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoadada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar."*

2.17. Em relação à suposta desproporcionalidade e às situações de atenuantes e agravantes (dosimetria), a decisão SUROD entendeu que não há razão para sua revisão;

2.18. Por fim, a SUROD conclui:

*"Ante o exposto, conheço das razões recursais e, no mérito, mantenho incólume a decisão de primeira instância para julgar improcedente o recurso interposto pela Concessionária, e aplico a penalidade de multa em 450 (quatrocentas e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URTs.*

*Intime-se a Concessionária de todo o teor desta decisão."*

2.19. Na sequência, por meio do OFÍCIO SEI N° 32686/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI n° 14046848), informou à CONKER o conhecimento do Recurso por ela interposto e que, “no mérito, foram julgados improcedentes os argumentos apresentados consoante fundamentado nos autos em epígrafe (...)”. Ainda encaminhou a GRU (SEI n°14955191) à Concessionária com o valor da penalidade de R\$ 567.000,00.

2.20. Em face da Decisão n° 1044/2022/CIPRO/SUROD, a CONKER interpôs tempestivamente **Recurso Voluntário** por meio da Carta REG-CA-0055/23, de 20 de fevereiro de 2023 (SEIs n° 15531399 e 15531414, recurso e anexos), em que conclui fazendo os mesmos pedidos já formulados na fase recursal anterior.

2.21. Em seguida, a SUROD emitiu a NOTA TÉCNICA SEI N° 6589/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT<sup>[1]</sup> (SEI n°19167987), datada de 1 de novembro de 2023, que “tem como objeto a análise do Recurso à Diretoria Colegiada interposto em face da Decisão n° 1044/2022/CIPRO/SUROD (14046794).”

2.22. A SUROD concluiu que, *“Pelo 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*

[1] GERER: Gerência de Regulação Rodoviária da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD).

2.23. *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 da Nota Técnica SEI N° 3339/2022/SEROPEDECA/COINFRJ/INATIVA.URRJ14671351) e Decisão n° 1044/2022/CIPRO/SUROD (14046794), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da concessionária no patamar de 450 (quatrocentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT’s.”*

2.24. Sugeriu, ainda, nas considerações finais, que:

*I- Consoante admite o art. 50, §1º da Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adoção do presente como motivação para CONHECIMENTO, NEGATIVA da concessão de efeito suspensivo, e no mérito, INDEFERIMENTO do Recurso interposto pela Concessionária;*

*II- Envio dos autos à Diretoria para julgamento do feito.*

2.25. Em atendimento ao art. 39 da Resolução n° 5.976, de 7 de abril de 2022, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria n° 515/2023, em 1º de novembro de 2023 (SEI n° 19221279), propondo à Diretoria Colegiada conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, assim como a minuta de deliberação correspondente (SEI n° 19221415).

2.26. Em 9 de novembro de 2023, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI n° 20143381), os autos foram distribuídos mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Entendo que o Parecer Técnico n° 18/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (SEI n° 8985268) (SEI n° 8985268), de 3/12/2021, traz, com limpidez, a configuração da penalidade e sua fundamentação.

3.2. O PER traz, no Quadro L da seção 2.2.1.4, os parâmetros mínimos a serem observados ao longo da concessão para pavimento flexível, restando claro a obrigação da Recorrente em manter afundamento da trilha de roda inferior a 5 mm. Entretanto, foi verificado em relatório de monitoração (SEI 8985728 e 8985814) que não havia atendimento desse parâmetro em 19% da pista principal no trecho MG e 23% no trecho RJ, atingindo até 26% nas marginais.

3.3. O descumprimento desses parâmetros, que encontra ressonância nas disposições das cláusulas 266 e 267 do contrato de concessão PG-138/95-00, bem como no art. 7º, inciso XIV da Resolução ANTT n° 4.071/2013, configura clara infração por parte da Recorrente, considerando, portanto, legítima a fundamentação indicada.

3.4. Quanto ao rito, o regulamento que o disciplina, no âmbito da ANTT, é a Resolução n° 5.083, de 27 de abril de 2016 sobre 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.

3.5. Destaca-se o art. 61, pelo qual se deve confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de **não conhecimento**, 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. Em relação à interposição do recurso, reconhece-se a sua **tempestividade** tanto conforme regras de contagem de prazos do art. 35 da Resolução nº 5.083, quanto da cláusula 233, tendo-se em conta que a notificação da decisão recorrida se deu em 13 de janeiro de 2023 (SEI 17782337). Dessa forma, a contagem do prazo iniciou em 14 de janeiro de 2023, e terminou em 14 de fevereiro de 2023. Conforme consta dos autos, o recurso foi protocolado no dia 6 de fevereiro de 2023. Ressalta-se também o cumprimento 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, que lembra que a PF-ANTT<sup>[1]</sup> já se pronunciou, em situação fática semelhante<sup>[2]</sup>, 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. Quanto ao **cabimento**, geralmente os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016. Contudo, admite-se excepcionalmente a admissibilidade do recurso dirigido a esta **Diretoria Colegiada**, com base na cláusula 233 do Contrato.

3.9. No que diz respeito à **legitimidade**, 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

[1] Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

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

3.10. 15531414 (pasta "02. Documentos", arquivo "Doc. 1 - Procuração 21-09-2022.pdf"), possui poderes para representar a empresa perante a ANTT.

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

3.12. Passando à **análise de mérito**, a recorrente resumiu, no citado Recurso Voluntário, seus argumentos 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.

3.13. Os referidos argumentos **são idênticos aos já apresentados ao longo da Defesa Prévia e do Recurso Administrativo**, os quais foram pormenorizadamente avaliados na Nota Técnica nº 3339/2022/SEROPEDICA/COINFRJ/ (SEI 11671351) e Decisão nº 1044/2022/CIPRO/SUOD.

3.14. Assim, a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6589/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT avaliou-os pela terceira vez, refutando todos.

3.15. **Avaliando os argumentos apresentados, entendo que a Concessionária não apresentou elementos novos 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 1044 /2022/CIPRO/SUOD (SEI 14046794), proferida pela SUOD, em 13 de dezembro de 2022.**

#### 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 URTs, por conduta que configura o ilícito descrito no art. 7º, XIV da Resolução ANTT nº 4.071/2013

Brasília, na data da sua assinatura.

FELIPE FERNANDES QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 07/12/2023, às 16:48, 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?](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador

**20669261** e o código CRC **4E8E5418**.

Referência: Processo nº 50505.122294/2021-50

SEI nº 20669261

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)