



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 99/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) em face da Decisão nº 462/2023/SUROD**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50500.030806/2022-33**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 462/2023/SUROD (SEI nº 17388455), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa correspondente a 1.025 (hum mil e vinte e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. Em 26/04/2022, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº **279/2022/COINFRJ/AREAL/SUROD** (11004773), em virtude de “Deixar de intervir em 16 (dezesseis) OAE's classificadas com nota 01 ou 02 por mais de um ano evidenciado no Relatório de Monitoração de Obra de Arte Especiais referente ao ano 2021”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no Artigo 7º, Inciso VII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013:

“Art. 7º Constituem infrações do Grupo 2:

(...)

VII - deixar segmento homogêneo da rodovia com valores de indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com os especificados no PER e nas normas técnicas vigentes, exceto quando objeto de aplicação de multa moratória;”

2.2. No âmbito dos presentes autos, a Concessionária foi notificada do Auto de Infração nº 279/2022, por deixar de intervir em 16 (dezesseis) OAE's classificadas com nota 01 ou 02 por mais de um ano evidenciado no Relatório de Monitoração de Obra de Arte Especiais referente ao ano 2021, conforme Parecer nº 4/2022/AREAL/COINFRJ/URRJ/DIR (11005370).

2.3. A Defesa Prévia da CONCER foi apresentada em 26/05/2022, basicamente os argumentos apresentados na defesa foram: inexistência de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior, desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato e desproporcionalidade na aplicação da penalidade.

2.4. A Defesa Prévia foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 640/2022/COROD/RJ/SUROD (14548351), com base na Nota Técnica Nº 7737/2022/RJ/COROD/GEFOP/SUROD/DIR/ANTT (14466705), que pontuou:

“(…)

Ante ao exposto, consideram-se infundadas as alegações apresentadas pela Concessionária CONKER e sugere-se o indeferimento da presente Defesa Prévia referente ao AI 279/2022/COINFRJ/AREAL/SUROD, concluindo-se pela caracterização de infração por descumprimento do previsto no artigo 7º, inciso VII da Resolução ANTT nº 4.071, de 3 de abril de 2013, quanto a permitir a "deixar segmento homogêneo da rodovia com valores de indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com os especificados no PER e nas normas técnicas vigentes", que prevê multa do Grupo 3, lavrando-se a multa no montante de 1.025 (mil e vinte e cinco) URTs, que em valores atuais correspondem à multa de R\$ 1.291.500,00 (um milhão, duzentos e noventa e um mil e quinhentos reais).”

2.5. Diante disso, aplicou-se a multa de 1.025 (mil e vinte e cinco) URTs em conformidade com o artigo 7º da Resolução ANTT 4.071 de 3 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 1.291.500,00 (um milhão, duzentos e noventa e um mil e quinhentos reais), em obediência ao Contrato de Concessão e a Deliberação ANTT nº 37, de 5 de fevereiro de 2021.

2.6. Foi então expedida a Notificação de Multa nº 662/2022/COROD/RJ/SUROD (14548594) em 01.12.2022, com respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 14548835).

2.7. A CONKER interpôs o recurso administrativo 14647001, em 09.12.2022, os principais argumentos são:

- a) inexigibilidade de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior;
- b) Inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio Econômico-Financeiro do contrato de concessão;
- c) desproporcionalidade da multa e circunstâncias atenuantes

2.8. A SUROD, por meio da DECISÃO Nº 462 (17388455), adotou as razões do PARECER Nº 397/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (17299483) conheceu o recurso e, no mérito, julgo-o improcedente, aplicando-se a multa de 1.025 (mil e vinte e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

2.9. Em 28/07/2023, foi interposto Recurso Voluntário (17989329), sob os mesmos fundamentos do recurso anterior.

2.10. O novo recurso apresentado pela concessionária foi objeto da NOTA TÉCNICA SEI Nº 5851/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24955815), por meio da qual a SUROD informou que:

[...] 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 no art. 50, §1º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas acostadas aos presentes autos, conforme Parecer nº 4/2022 (11005370), Nota Técnica nº 7737/2022 (14466705), Decisão nº 640/2022 (14548351), Parecer nº 397/20223 (17299483), bem como Decisão nº 462/2023 (17388455), justificando-se a manutenção da penalidade de multa no patamar de **1.025 (hum mil e vinte e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.**“(destaque no original)

2.11. A manifestação da SUROD, consubstanciada na Nota Técnica acima referida, bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 500/2024 (SEI nº 24967500), a Minuta de Deliberação (SEI nº 24967557) e o Despacho de Instrução (SEI nº 26153597) foram apostos aos autos e encaminhados, em 14 de outubro de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso voluntário apresentado pela CONKER.

2.12. Em 31 de outubro 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 5851/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 24955815).

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. Em relação à alegação de nulidade do Auto de Infração, a recorrente alega que "a conduta apontada no AI (OAEs classificadas como "nível 1" e "nível 2" que não apresentaram evolução na nova monitoração) não corresponde a qualquer infração tipificada na Resolução ANTT nº 4.701/2013, de modo que o exercício da ampla defesa pela Concer resta prejudicado, contrariando não só os ditames constitucionais, mas também descumprindo as regras procedimentais editadas por essa Agência".

3.8. Ocorre que, como bem salientado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 5851/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 24955815), esta Agência Reguladora, em inúmeros processos administrativos sancionadores, já sedimentou o entendimento de que: (...) não é pressuposto genérico para a expedição de Auto de Infração o fornecimento de prazo pela ANTT para correção da irregularidade observada e prévia lavratura de TRO, restringindo-se esta obrigatoriedade aos casos em que houver determinação legal ou regulamentar que assim o determine, o que não se observa no caso em epígrafe. Dessa forma, considerando que o contrato de concessão/regulamento não prevê prazo para correção da conduta descrita no Auto de Infração em comento, não devem prevalecer as alegações da Concessionária. Ademais, a recorrente foi devidamente notificada de todos os atos e termos processuais pertinentes, exercendo o seu direito de defesa em todos eles, de modo que foram devidamente observados os Princípios Constitucionais do Contraditório, da Ampla Defesa e do Devido Processo Legal.

3.9. No que se refere à *inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato*, a concessionária se manifestou no Recurso Voluntário da seguinte forma:

"(...)

78. Todos esses aspectos evidenciam a inexigibilidade de conduta diversa no caso, pois, estando o Contrato de Concessão desequilibrado, não se mostra razoável ou coerente exigir que a Concer executasse o cronograma apresentado de intervenções nas obras de arte, tal como seria exigível em cenário de normalidade contratual.

79. Caberia a essa Agência, ao constatar as irregularidades apontadas no relatório de monitoração – ínfimas, diga-se de passagem - considerar que, diante do desequilíbrio do Contrato, era inviável

exigir que a Concer executasse intervenções para corrigi-las, nos termos exigidos pelo PER.

80. Diante do exposto, demonstrada a relação entre o desequilíbrio contratual e os fatos imputados, e caracterizada a hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, causa excludente de culpabilidade, deve ser reformada a Decisão para que seja declarada a nulidade do AI e arquivado o processo em referência.”

3.10. Sobre o assunto, a SUROD, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4851/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24955815), apontou que:

“[...] No que tange aos argumentos de inexigibilidade de conduta diversa em virtude do desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, bem como da caracterização de hipótese de força maior, estes não merecem 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 qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato.

Ademais, 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.”

3.11. Quanto à desproporcionalidade da multa aplicada e a necessidade de revisão da dosimetria, a concessionária alega que a multa moratória aplicada no caso deve ser anulada em razão da sua manifesta desproporcionalidade, considerando as circunstâncias específicas do caso concreto, e especialmente se sopesado o caráter orientador e pedagógico da atividade sancionadora desta Agência.

3.12. Na verdade, trata-se aqui de mero inconformismo da recorrente. Isso porque as condições de agravamento ou abrandamento das penalidades foram corretamente analisadas com base na Nota Técnica nº 7737/2022/RJ/COROD/GEFOP/SUROD/DIR/ANTT (14466705), da seguinte forma:

“No que tange à alegação de necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, na medida em que, ao aderir à relação jurídico-administrativa entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

De outro tanto, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, na fixação do valor da multa, a autoridade responsável pelo julgamento deverá levar em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida, dentre outras circunstâncias. No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, in verbis:

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso).

§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante

oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de

outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.”

3.13. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a Nota Técnica SEI Nº 5851/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT SEI 24955815), bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 500/2024 (SEI nº 24967500), constata-se que 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 em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER) no valor correspondente **1.025 (hum mil e vinte e cinco)** Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por conduta que configura o ilícito administrativo descrito Art. 7º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando 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 (CONCER), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI 27448655).

Brasília, 28 de novembro de 2024.

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 28/11/2024, às 15:25, 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 **27411468** e o código CRC **87E62A7A**.

Referência: Processo nº 50505.030806/2022-33

SEI nº 27411468

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

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