



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES  
VOTO DLA

**RELATORIA:** DLA

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA

**NÚMERO:** 49/2025

**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCCER CONTRA A DECISÃO Nº 373/2024

**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

**PROCESSO (S):** 50500.116563/2022-70

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO

1. **EMENTA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO S.A - CONCCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA EM VIRTUDE DA EXISTÊNCIA DE ÁREA TRINCADA SUPERIOR A 15%, CONSIDERANDO TODA EXTENSÃO DA RODOVIA EM PAVIMENTO FLEXÍVEL, CONFORME RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE CONDIÇÃO DE SUPERFÍCIE REALIZADO EM 2021. AUSÊNCIA DE FATOS E ARGUMENTOS NOVOS APTOS A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO, A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

2. **DO OBJETO**

2.1. Trata-se de Recurso à Diretoria Colegiada interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio - Juiz de Fora S.A - CONCCER, em face da Decisão nº 373/2024 (SEI nº 24624606), que manteve a aplicação da penalidade de multa no patamar de **247,5** (duzentos e quarenta e sete inteiros e cinco décimos de Unidades de Referência de Tarifa – URTs, decorrente do Auto de Infração nº 411/2022/ESROD-JDF/MG/SUROD (12304808) emitido em desfavor da Concessionária pela *“existência de área trincada superior a 15% considerando toda extensão da rodovia em pavimento flexível, conforme identificado no relatório de Monitoração de Condição de Superfície realizado em 2021”*, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 8º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013

3. **DOS FATOS**

3.1. Em 22/08/2022, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 411/2022/ESROD-JDF/MG/SUROD (12304808), pela ocorrência de *“existência de área trincada superior a 15% considerando toda extensão da rodovia em pavimento flexível, conforme identificado no relatório de Monitoração de Condição de Superfície realizado em 2021”*, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 8º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

3.2. A Defesa prévia apresentada (13490187) restou julgada improcedente, conforme Decisão nº 197/2023 (19822730), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

3.3. O Recurso Administrativo interposto (20293077) foi julgado improcedente, conforme Decisão nº 737/2024 (24624606), mantendo-se a aplicação da sanção.

3.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu o seu direito de interposição de Recurso à Diretoria desta ANTT (26504336).

3.5. Em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa nº 12/2022, a SUROD emitiu o Relatório à Diretoria nº 37/2025 (SEI nº 29174124) fundamentado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 577/2025/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT SEI nº 29163673, propondo à Diretoria Colegiada que seja conhecido o recurso da Concessionária e, no mérito, negado provimento, nos termos da Minuta de Deliberação (SEI nº 29174475).

3.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 29174744), a SUROD remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reunia as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno para fins de sorteio.

3.7. O processo foi inicialmente sorteado para relatoria da Diretoria Luciano Lourenço, no entanto, em razão do término de seu mandato, o processo foi redistribuído em 19/03/2025, conforme Certidão de Redistribuição (SEI nº 30676884), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

3.8. São os fatos. Passa-se à análise.

4. **DA ANÁLISE PROCESSUAL**

4.1. Inicialmente, faço referência 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, no que diz respeito às análises acerca da admissibilidade e do conhecimento do recurso:

[...]

Art. 57. Da decisão cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.

[...]

Art. 59. Os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade competente para o julgamento recursal poderá, de ofício ou a pedido, conceder efeito suspensivo ao recurso a partir da data de sua interposição.

[...]

Art. 61. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão ou autoridade incompetente;

III - por quem não tenha legitimidade para tanto; ou

IV - contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.

[...]

Art. 84. Apresentada ou não a defesa, o Gerente responsável pelo processo decidirá, motivadamente, aplicando penalidade ou determinando o arquivamento do

processo.

[...]

Art. 85. Da decisão de que trata o art. 84 cabe recurso ao Superintendente no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados da data da ciência pelo infrator.

§1º O recurso será julgado e a decisão final, qualquer que seja o resultado, será comunicada à parte.

[...]

4.2. Importa destacar, também, o disposto na cláusula 233 do Contrato de Concessão firmado entre a União e a COMPANHIA DE CONCESSÃO RODoviária JUIZ DE FORA-RIO - CON CER:

[...]

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 garanti a de instância.

[...]

(grifou-se)

4.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a Concessionária foi notificada da Decisão de segundo grau na data de 14/10/2024, conforme Certidão de Intimação acostada sob o id nº (26662000). O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 e Cláusula 233 do Contrato de Concessão. O respectivo recurso foi interposto em 09/10/2024 (26504455), sendo, portanto, tempestivo.

4.4. Quanto ao cabimento, de acordo com o art. 85 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, via de regra, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente. Contudo, conforme cláusula contratual supracitada, admite-se excepcionalmente o cabimento do recurso dirigido à Diretoria Colegiada, como no caso em tela.

4.5. No que tange à análise de mérito, a concessionária alega, em suma, (i) caráter preventivo inerente ao exercício do poder fiscalizatório - Al lavrado sem lavratura de TRO, (ii) a nulidade do processo em razão da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório, (iii) a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão, (iv) a desproporcionalidade da multa aplicada e (v) a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

4.6. Referidos pontos foram apreciados pela SUROD analisou nos termos da NOTA TÉCNICA SEI Nº 577/2025/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 29163673), os quais reproduzo alguns pontos de destaque abaixo:

No que se refere ao argumento quanto à nulidade do processo em virtude da não concessão de prazo para a correção da irregularidade antes da lavratura do Al, a Recorrente alega a ausência do Termo de Registro de Ocorrência -TRO previamente à lavratura do Auto de Infração. Sobre esse ponto, ressalto que o auto de infração constitui ato administrativo dotado de imperatividade, presunção relativa de legitimidade e de legalidade, somente se desconstituindo com a admissão de prova em contrário, por prova inequívoca de inexistência dos fatos descritos no auto de infração, atipicidade da conduta ou vício em um de seus elementos componentes (sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade).

De outra maneira, não há a obrigatoriedade da aplicação do Termo de Registro de Ocorrência – TRO anterior ao Al. Além do mais, o art. 20, da [Resolução 5.083, de 27 de abril de 2016](#), **faculta** à Agência Reguladora a instauração do TRO como instrumento orientador e preventivo, mas nunca como uma condicionante.

Quanto ao argumento de impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório, as instâncias julgadoras anteriores, bem como a Área Técnica desta Agência Reguladora já se manifestaram no sentido de que: "(...) 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 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."

No que tange à alegação da inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão também não merece 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.

Por conseguinte, no que se refere ao argumento de desproporcionalidade da multa aplicada, cabe salientar, inicialmente, que os valores de multa são definidos em função de diversos fatores, tanto normativos quanto contratuais. Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, a qual estabelece como valor de referência a Unidade de Referência de Tarifa – URT calculada a partir da Tarifa Básica de Pedágio – TBP estabelecida para cada outorga, multiplicada por fator determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

(...)

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.

(...)

Neste diapasão, cabe salientar que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pela DECISÃO Nº 197/2023/GEFOP/SUROD (19822730), bem como pelo Parecer nº 365/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (24624462), corroborado pela Decisão nº 373/2024/CIPRO/SUROD (24624606), não havendo razões para modificação dos valores.

4.7. Como se verifica, todos os pontos levantados pela concessionária foram devidamente enfrentados pela equipe técnica durante a instrução e julgamento do presente processo. A bem da verdade, não foram trazidos fatos novos no recurso apresentado pela Concessionária que pudessem modificar o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, de modo que a manutenção da penalidade aplicada na Decisão nº 373/2024 (SEI nº 24624606) é medida que se impõe.

4.8. A ausência de fatos novos aptos a modificar uma decisão em instância recursal reforça a estabilidade do julgado, sobretudo quando todos os argumentos recursais já foram devidamente enfrentados em decisões anteriores. Nesse contexto, eventual tentativa de rediscussão dos mesmos fundamentos, sem a apresentação de elementos inéditos ou relevantes que possam alterar o entendimento anteriormente firmado, configura mera repetição de alegações já analisadas, afrontando os princípios da segurança jurídica e estabilidade das decisões. Assim, não havendo inovação fática ou jurídica, a manutenção da decisão recorrida se impõe como medida de respeito à efetividade e à autoridade das decisões, evitando a eternização dos litígios por meio de recursos meramente procrastinatórios.

4.9. Assim, com fulcro no art. 50 §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, acolho como razão de decidir as fundamentações expostas na NOTA TÉCNICA SEI Nº 577/2025/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 29163673) para fins de **CONHECER** o recurso interposto pela concessionária, sem efeito suspensivo, e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo-se incólume a Decisão SUROD nº 373/2024 (SEI nº 24624606) que aplicou a penalidade de multa no patamar de **247,5** (duzentos e quarenta e sete inteiros e cinco décimos de Unidades de Referência de Tarifa – URTs, decorrente do Auto de Infração nº 411 /2022/ESROD-JDF/MG/SUROD (12304808) emitido em desfavor da Concessionária pela *“existência de área trincada superior a 15% considerando toda extensão*

da rodovia em pavimento flexível, conforme identificado no relatório de Monitoração de Condição de Superfície realizado em 2021”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 8º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

5. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

5.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S.A. - CONCER e, no mérito, negar provimento, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI nº 30099862).

Brasília, 24 de abril de 2025.

(assinado eletronicamente)

**Lucas Asfor Rocha Lima**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 24/04/2025, às 15:40, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **31537954** e o código CRC **83B968C9**.