



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

**RELATORIA:** DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 83/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCCER CONTRA A DECISÃO Nº 1185/2022/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50505.028038/2018-71**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**À VOTAÇÃO – PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, SEU INDEFERIMENTO****EMENTA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA RIO - JUIZ DE FORA S.A - CONCCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA EM VIRTUDE DO DESCUMPRIMENTO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO ESTABELECIDOS EM CONTRATO PARA AS CONDIÇÕES FUNCIONAIS DO PAVIMENTO. AUSÊNCIA DE NOVOS FATOS E ARGUMENTOS APTOS A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO, A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

**1. DO OBJETO**

1.1. 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 1185/2022/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 01453/2018/URRJ/PFRAREAL (SEI nº 1669153 - fl. 02), em virtude do descumprimento de suas obrigações contratuais no que tange ao cumprimento do parâmetro de desempenho para as Condições Funcionais do pavimento (Irregularidade Longitudinal - IRI), não atingindo, em diversos segmentos e pontos, os valores mínimos exigidos de IRI, evidenciado no Relatório de Monitoração de Pavimento - Condições Funcionais (Irregularidade Longitudinal - IRI) do ano de 2017, entre o km 773/MG e o km 125/RJ, na BR 040/MG/RJ, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 8º, inciso XI da Resolução 4.071/2013.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 06/04/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 01453/2018/URRJ/PFRAREAL (SEI nº 1669153 - fl.02), em virtude do descumprimento de suas obrigações contratuais no que tange ao cumprimento do parâmetro de desempenho para as Condições Funcionais do pavimento (Irregularidade Longitudinal - IRI), não atingindo, em diversos segmentos e pontos, os valores mínimos exigidos de IRI, evidenciado no Relatório de Monitoração de Pavimento - Condições Funcionais (Irregularidade Longitudinal - IRI) do ano de 2017, entre o km 773/MG e o km 125/RJ, na BR 040/MG/RJ, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 8º, inciso XI da Resolução 4.071/2013.

2.2. A autuada apresentou sua defesa prévia em 18/05/2018 (SEI nº 1669153 - fl.18), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 1026/2019/GEFIR/SUINF, de 16/12/2019 (SEI nº 2248463), aplicando-se a penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 27/12/2019, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 2346874) contra a Decisão nº 1026/2019/GEFIR/SUINF, julgada improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 1185/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 14509255) e Ofício nº 36508/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 14509348), datados de 06/01/2023, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais recebido em 19/01/2023 (SEI nº 15083856), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 3674/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23357251), de 30/07/2024, a qual sugere o indeferimento do recurso, alegando que a Recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento.

2.5. 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 296/2024 (SEI nº 23376639), do mesmo dia 30/07/2024, por meio do qual corrobora com a análise contida na Nota Técnica supracitada e propõe à Diretoria Colegiada que seja conhecida a manifestação da Concessionária e, no mérito, negado seu provimento, nos termos da Minuta de Deliberação CIPRO (SEI nº 23376656).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 23376665) do mesmo dia 30/07/2024, 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.

2.7. Em 31/07/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 24966398), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no mesmo dia (SEI nº 24990111), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

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

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. 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 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, 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.

[...]

3.2. 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 **cabará 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)

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a CON CER recebeu acesso ao processo em 11/01/2023, conforme a Certidão de Intimação deste dia (SEI nº 14979701), e protocolou o seu Recurso na ANTT no dia 19/01/2023 (SEI nº 15083860), portanto, conforme os regramentos supracitados, de forma tempestiva.

3.4. 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.

3.5. No que tange à análise de mérito, a SUROD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 3674/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23357251), os quais reproduz alguns pontos abaixo:

#### Da prescrição intercorrente

Alega a Concessionária que houve prescrição intercorrente afirmando que o processo permaneceu inerte por mais de três anos, compreendendo o período de 19/12/2019 à 06/01/2023.

Entretanto, 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, *in verbis*:

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DG - 029, de 1º de abril de 2020, e no que consta do Processo nº 50500.027879/2020-26, resolve:

Art. 1º Referendar a [Resolução nº 5.878, de 26 de março de 2020](#), que dispõe sobre a suspensão de prazos processuais no âmbito dos processos administrativos sancionadores de que trata a [Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016](#), publicada no Diário Oficial da União - DOU de 27 de março de 2020, na Seção 1, página 62.

Art. 2º Alterar o [artigo 1º da Resolução nº 5.878, de 2020](#), que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Suspender, enquanto perdurar o estado de calamidade pública de que trata o [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), os prazos processuais no âmbito de processos administrativos sancionadores de que trata a [Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016](#)." (NR)

Desta forma, por meio do Parecer nº 85/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (id.14509206); da Decisão nº 1185/2022/CIPRO/SUROD (id.14509255); e do Ofício nº 36508/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT, todos documentos datados de 06/01/2023 (id.14509348), 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.

#### Do prazo para correção da irregularidade

Quanto a concessão de prazo para correção de irregularidade, de acordo com o Contrato de Concessão, o PER e as Resoluções Regulatórias, dentre elas a Resolução ANTT nº 4.071/2013, as inconformidades às quais são fornecidos prazos para correção estão descritas taxativamente. Ou seja, toda aquela infração, em cujo tipo não estiver descrito qualquer prazo para solução da ocorrência, automaticamente é aplicado o instrumento do Auto de Infração.

#### Do relatório de monitoração como instrumento sancionatório

A Concessionária sustenta a impossibilidade de utilização do Relatório de Monitoração da Rodovia como instrumento que fundamente a sanção administrativa por infração legal.

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.

Assim, tal argumento não se presta a elidir a infração cometida pela Concessionária.

#### Da inexigibilidade de conduta diversa

A Recorrente alega a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão.

Entretanto, 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, tal argumento é insuficiente para configurar a inexigibilidade de conduta adversa apregoada pela Recorrente, de maneira que, não merecem prosperar.

#### Da desproporcionalidade da multa

A Concessionária se insurge contra o valor supostamente desproporcional da penalidade aplicada, sob alegação de que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

Esclarecemos que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e o espectro de valores previstos para sanções pecuniárias, sendo que as multas ora em apreço consistem em sanções administrativas contratualmente previstas, aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga ou na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.

Ademais, a própria Lei de Criação da Autarquia, em seu art. 78-F, §1º, que determina a consideração do princípio da proporcionalidade, mensurado entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, como pressuposto para aplicação de penalidades pecuniárias.

Conjugando-se a obrigação contratual assumida pelo Poder Concedente com o dever legal da ANTT em regulamentar o valor das penalidades, chegou-se à redação da Resolução ANTT nº 2.665, de 2008, sucedida pela Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e quantum punitivo para fins de aplicação das penalidades de advertência ou multa.

A classificação em Grupos objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles, correspondendo àquelas mais graves valores maiores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção, de modo que no processo em epígrafe foi observado o princípio da proporcionalidade na aplicação da penalidade.

#### Da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

As condições de agravamento ou abrandamento das penalidades foram analisadas pelo Parecer nº 745/2019/GEFIR/SUINF/DIR de 16/12/2019 (id.2245390), e entendido, após detida análise, que a dosimetria realizada está adequada à realidade, vejamos:

PARECER Nº 745/2019/GEFIR/SUINF/DIR  
(...)

#### DOSIMETRIA DA PENALIDADE

A Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF, por meio do Memorando nº 1048/2016/SUINF, orientou a GEFOR com diretrizes para que se procedesse à aplicação de dosimetria dos PAS, até que fosse editado normativo descrito no art. 67, §4º do Regulamento Anexo à Resolução nº 5.083, de 2016.

Por meio do Memorando nº 661/2017/SUINF, de 27 de julho de 2017, a SUINF informou à GEFOR que a observância das circunstâncias agravantes e atenuantes é um procedimento integrante da aplicação da penalidade, além de esclarecer que os valores das multas moratórias previstas em contrato de concessão, assim como as infrações capituladas na Resolução ANTT nº 4071/2013, inclusive em seu artigo 19 (inexecuções), refletem valor-base da pena, devendo ser aplicados atenuantes e/ou agravantes a depender do caso concreto.

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

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.

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 - CONCKER.

(...)

Por isso, não havendo razões para a modificação da dosimetria realizada, mantenho-a no valor já fixado.

3.6. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no recurso apresentado pela Concessionária que pudessem modificar o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 1185/2022/CIPRO/SUROD (SEI nº 14509255), seja mantida.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A. - Concer e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI nº 25592475).

Brasília, 05 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)  
**Lucas Asfor Rocha Lima**  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 05/09/2024, às 14:42, 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 **25588098** e o código CRC **5CC378A3**.