



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 128/2025**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONCER CONTRA A DECISÃO Nº 14/2025/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50500.083650/2022-33**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**ENCAMINHAMENTO:** 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 - CONCER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA EM VIRTUDE DE PERMITIR A OCORRÊNCIA DE DEFLEXÃO CARACTERÍSTICA (FWD) EM VALORES SUPERIORES AOS PREVISTOS NO CONTRATO DE CONCESSÃO E NO PER. 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 - CONCER, em face da Decisão nº 14/2025/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 376/2022 (SEI nº 11837769), em virtude de “permitir a ocorrência de deflexão característica (FWD) em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão e no PER”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 8º, VI, da Resolução/ANTT nº 4.071/2013, bem como no item 2.2.1.4 do Programa de Exploração da Rodovia (PER).

2. DOS FATOS

2.1. Em 21/06/2022, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 376/2022 (SEI nº 11837769), em virtude de “permitir a ocorrência de deflexão característica (FWD) em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão e no PER”, conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 8º, VI, da Resolução/ANTT nº 4.071/2013, bem como no item 2.2.1.4 do Programa de Exploração da Rodovia (PER).

2.2. A autuada apresentou através de seus representantes legais defesa prévia em 21/07/2022 (SEI nº 12413507), foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) por meio da Decisão nº 58/2024 (SEI nº 21898442), de 09/03/2024, aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 22/03/2024, a concessionária apresentou novamente, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 22419195) contra a Decisão nº 58/2024, julgado improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 14/2025 de 26/02/2025 (SEI nº 29080370), mantendo-se a penalidade de multa anteriormente aplicada.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso voluntário à Diretoria, conforme documento dos seus representantes legais recebido em 28/03/2025 (SEI nº 30911360).

2.5. O recurso da concessionária foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 6935/2025/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 33625835), de 15/08/2025, 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.

2.6. 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 329/2025 (SEI nº 33647711), do mesmo dia 15/08/2025, 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 33649001).

2.7. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 33649842) do mesmo dia 15/08/2025, 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.

2.8. No dia 18/08/2025, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho GAB-DG (SEI nº 34778581), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 19/08/2025 (SEI nº 34839833), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.9. 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 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.
[...]

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 - CONCER:

[...]
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.
[...]
(grifou-se)

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a Concessionária foi notificada da Decisão de segundo grau na data de 18/03/2025, conforme Certidão de Intimação Cumprida (SEI nº 30621906). O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos da Cláusula 233 do Contrato de Concessão. O respectivo recurso foi interposto em 28/03/2025 (SEI nº 30911364), sendo, portanto, tempestivo.

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 6935/2025/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 33625835), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Após detida análise dos autos, bem como das razões recursais, depreende-se que a decisão de segunda instância deve ser mantida.

Da suposta necessidade de reunião dos autos de infração diante da violação ao princípio do *Non Bis in idem* ou à luz da teoria da continuidade delitiva

Inicialmente, cumpre esclarecer que cada Auto de Infração lavrado nos processos listados pela Concessionária se refere a fatos geradores distintos, localizados em seguimentos diferentes da BR-040 e com enquadramentos infracionais diversos, o que afasta a alegação de identidade fática e jurídica necessária à aplicação das teses invocadas.

Nesse sentido, não há que se falar em duplidade sancionatória pelo mesmo fato, tampouco em infrações continuadas. A similitude temporal ou espacial por si só não justifica a aplicação da continuidade delitiva, sendo essencial a unicidade da ação ou omissão, com reiteração de conduta típica da mesma natureza, o que não se verifica no presente caso.

Quanto à menção ao Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF e à Decisão SUINF nº 001/2019, cumpre esclarecer que tais instrumentos não operam como regra geral e automática, e também não eliminam a autonomia de atuação fiscalizatória da ANTT frente a diversos tipos infracionais cometidos simultaneamente, cada qual relacionado a diferentes parâmetros contratuais e regulatórios.

Por fim, não há qualquer impedimento jurídico à lavratura de múltiplos autos de Infração quando verificados diversos descumprimentos contratuais autônomos, desde que observadas a legalidade, a tipicidade e a motivação do ato administrativo sancionador, o que foi plenamente atendido pela Agência.

Portanto, rejeita-se a preliminar de nulidade com base no princípio do *non bis in idem* ou na teoria da continuidade delitiva, mantendo-se hígidos todos os autos de Infração lavrados pela ANTT.

Da suposta nulidade dos Auto de Infração diante da ausência de Lavratura prévia de TRO - Do caráter preventivo da fiscalização da ANTT

Com efeito, a Resolução ANTT nº 5.083/2016 estabelece que o TRO é instrumento de caráter preventivo e educativo, utilizado quando houver possibilidade de regularização da irregularidade identificada pela fiscalização, desde que tal conduta não constitua, por si só, infração consumada. A lavratura do TRO, portanto, não é condição de validade do Auto de Infração, mas sim uma faculdade administrativa aplicável conforme a natureza da irregularidade e o grau de risco envolvido.

Nesse sentido, o próprio art. 24 da referida Resolução é claro ao prever que o auto de Infração será lavrado no momento da constatação da Infração, quando não for aplicável prazo para correção, como no caso de irregularidades que, por sua natureza, violam de forma imediata os deveres contratuais ou colocam em risco a segurança. Isso se aplica especialmente aos casos em que a Agência constata a persistência de inconformidades, já suficientemente documentadas, cuja correção deveria ter ocorrido de forma diligente, nos prazos e padrões previamente estabelecidos.

No caso concreto, a conduta infracional verificada consistiu em descumprimento de parâmetros contratuais e técnicos cuja conformidade era exigível de forma contínua, independentemente de nova notificação prévia da Agência. Assim, a lavratura do AI foi devida, legítima e proporcional, e sua instrução observou todos os requisitos previstos na legislação administrativa, inclusive quanto ao contraditório e à ampla defesa.

Dessa forma, afasta-se a alegação de nulidade do AI, porquanto a lavratura prévia de TRO não se impunha na hipótese dos autos, sendo plenamente válida e eficaz a atuação fiscalizatória empreendida por esta Agência.

Do suposto desvio de finalidade em razão da utilização do relatório e monitoração como instrumento sancionatório

Consoante dispõe o art. 24, inciso VIII, da Lei nº 10.233/2001, compete à ANTT fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens da concessão, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas contratuais, o que inclui a verificação dos parâmetros de desempenho exigidos no Programa de Exploração da Rodovia – PER. A monitoração, prevista no PER e implementada pelas próprias Concessionárias, não se limita a fins gerenciais, mas também serve como instrumento de verificação da aderência aos parâmetros contratuais e técnicos, razão pela qual pode e deve ser considerada na ação fiscalizatória da ANTT.

A Resolução ANTT nº 5.083/2016, o Manual de Fiscalização e as diretrizes contratuais não proíbem, nem restringem, o uso de documentos técnicos elaborados pela própria Concessionária como fonte de informação e subsídio à atuação da Agência. Ao contrário, os relatórios de monitoração são expressamente mencionados como elementos válidos para identificação de inconformidades e, quando confirmadas, ensejam a adoção das medidas sancionatórias cabíveis.

No caso concreto, o relatório apresentado pela Concessionária foi validado tecnicamente pela equipe da ANTT, conforme Pareceres Técnicos que instruem o processo, e indicou parâmetros efetivamente em desacordo com o PER, demonstrando descumprimento contratual consumado. A lavratura do AI, portanto, decorreu de constatação objetiva de Infração, devidamente fundamentada, não havendo qualquer indício de direcionamento indevido ou de finalidade desviada.

O entendimento segundo o qual a ANTT não poderia considerar os relatórios de monitoração para fins sancionatórios inviabilizaria o controle da execução contratual, desperdiçando um dos principais mecanismos de acompanhamento da qualidade da prestação do serviço público delegado. Tal interpretação esvaziaria a eficácia da regulação e desrespeitaria o princípio do interesse público.

Dessa forma, afasta-se, com base técnica, normativa, a alegação de desvio de finalidade, reconhecendo-se a validade e legitimidade da utilização do Relatório de Monitoração para a atuação sancionatória da ANTT no presente caso.

Da suposta inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão

A alegação da Concessionária de que não poderia ser responsabilizada pelas irregularidades apontadas no Auto de Infração (AI) em razão do suposto desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão — decorrente de fatores alheios à sua ingerência, como o inadimplemento do Poder Concedente e os efeitos da pandemia da COVID-19 — não encontra respaldo técnico-jurídico no contexto do presente processo.

Inicialmente, destaca-se que a teoria da inexigibilidade de conduta diversa, invocada de forma análoga à excludente de culpabilidade do direito penal, não se aplica de forma irrestrita ao direito administrativo sancionador, sendo cabível apenas em hipóteses absolutamente excepcionais, o que não se verifica no caso concreto. A Concessionária, ao firmar o contrato administrativo, assumiu riscos inerentes à execução da concessão, inclusive quanto à responsabilidade pela regular manutenção da infraestrutura delegada e pelo cumprimento dos parâmetros de desempenho definidos no Programa de Exploração da Rodovia (PER).

O alegado desequilíbrio contratual, ainda que em debate nas esferas administrativa e judicial, não exime a Concessionária do dever de cumprir, de forma integral e tempestiva, as obrigações essenciais assumidas no Contrato de suspensão e também não suspende, automaticamente, sua eficácia. No caso concreto, a lavratura do AI decorreu da verificação objetiva de que a Concessionária permitiu a ocorrência de deflexão característica em patamares superiores aos limites estabelecidos contratualmente e no PER, evidenciando falha grave na manutenção do pavimento.

A Recuperação da Estrutura do Pavimento — objeto da infração constatada — não se trata de obrigação de alta complexidade, mas sim de atividade ordinária e contínua, indispensável à preservação das condições mínimas de trafegabilidade, à segurança dos usuários e à adequada prestação do serviço público.

Ademais, a ANTT tem adotado medidas concretas para analisar os pleitos de reequilíbrio apresentados, inclusive no contexto dos impactos da pandemia. No entanto, o fato de haver discussão administrativa ou judicial sobre tais reequilíbrios não autoriza a parte contratada a descumprir obrigações essenciais, nem legitima o descumprimento de cláusulas contratuais expressas sob a alegação genérica de desequilíbrio.

Portanto, a autuação não se refere a inadimplemento pontual ou vincula obrigas de grande vulto, como a Nova Subida da Serra (NSS), mas sim à constatação de descumprimento de obrigação contratual contínua e inegociável, relacionada diretamente à manutenção da qualidade do pavimento e, por consequência, à segurança viária.

Dessa forma, afasta-se integralmente a tese da inexigibilidade de conduta diversa e, por conseguinte, não há que se falar em nulidade do AI ou arquivamento do processo, mantendo-se a regularidade da atuação sancionatória da ANTT.

Da suposta inexigibilidade de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior

A Concessionária sustenta que não poderia ser responsabilizada pelas infrações apontadas no Auto de Infração em virtude da alegada configuração de força maior, resultante dos efeitos da pandemia de COVID-19. Contudo, tal argumentação não subsiste à luz da realidade contratual, e da regulação vigente consolidada desta Agência.

Em primeiro lugar, cumpre salientar que o reconhecimento de força maior exige a demonstração inequívoca da ocorrência de evento imprevisível, irresistível e que tenha tornado impossível o cumprimento da obrigação. No caso dos autos, a Concessionária não comprovou a existência de qualquer impossibilidade concreta e direta que a impedisse de cumprir os parâmetros mínimos de desempenho contratual no período apontado.

A pandemia, embora de fato tenha causado impactos generalizados, não eximiu as concessionárias de serviços públicos rodoviários da obrigação de garantir a segurança viária, a adequada manutenção da rodovia e o cumprimento dos parâmetros contratuais básicos. Tanto é assim que diversas outras concessionárias mantiveram a execução dos serviços essenciais, adotando medidas sanitárias compatíveis com as recomendações das autoridades de saúde, sem que isso inviabilizasse a operação plena do contrato.

O próprio Contrato de Concessão, ao tratar das hipóteses de força maior no item 213, não confere isenção automática de responsabilidade à Concessionária, exigindo para eventual exclusão da responsabilidade, a demonstração concreta de que o cumprimento da obrigação tornou-se materialmente inviável no período específico. No presente caso, não houve qualquer comprovação de que a recuperação do pavimento, inclusive no tocante à contenção de deflexões além dos parâmetros contratuais, tenha sido inviabilizada por circunstâncias excepcionais.

Ao contrário, a constatação de deflexão característica em níveis superiores aos limites previamente estabelecidos revela a adoção de conduta omissiva ou deficiente na conservação da estrutura viária, cuja execução é obrigação permanente, ordinária e compatível com a natureza técnica e organizacional da Concessionária.

Importa destacar, ainda, que a simples adoção de rodízios, afastamentos de colaboradores ou redução de jornada não configura, por si só, força maior, tampouco afasta a responsabilidade objetiva assumida pela Concessionária ao celebrar o contrato administrativo de concessão de serviço público.

Assim, não há que se falar em inexigibilidade de conduta diversa ou em excludente de responsabilidade, razão pela qual deve ser mantida a penalidade aplicada e rejeitada a pretensão de anulação do AI com base na alegada configuração de força maior.

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 Decisão nº 14/2025, de 26/02/2025 (SEI nº 29080370), seja mantida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conecer 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 35446139).

Brasília, 11 de setembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 11/09/2025, às 10:34, 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 **35446119** e o código CRC **29DC2FDB**.