



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

**RELATORIA:** DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 130/2025**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA CONGER CONTRA A DECISÃO Nº 15/2025/SUOD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUOD)**PROCESSO (S):** 50500.058596/2023-79**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 - CONGER. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA EM VIRTUDE DE DEIXAR DE PRESTAR INFORMAÇÕES, OU ENVIAR FORA DO PRAZO, OU PRESTAR INFORMAÇÕES INVERDÍDICAS À ANTT, QUANDO SOLICITADO. 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 - CONGER, em face da Decisão nº 15/2025/SUOD, decorrente do Auto de Infração nº 125/2023/GEFOP/SUOD (15744899), em virtude de esta “deixar de prestar informações, ou enviar fora do prazo, ou prestar informações inverídicas à ANTT, quando solicitado”, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 6º, inciso XXIV, da Resolução 4.071/2013.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 03/03/2023, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 125/2023/GEFOP/SUOD (15744899), em virtude de esta “deixar de prestar informações, ou enviar fora do prazo, ou prestar informações inverídicas à ANTT, quando solicitado”, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 6º, inciso XXIV, da Resolução 4.071/2013.

2.2. A autuada apresentou através de seus representantes legais defesa prévia em 05/04/2023 (SEI nº 16292839), foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUOD) por meio da Decisão nº 445/2024/GEFOP/SUOD (SEI nº 26024231), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 18/12/2024, a concessionária apresentou novamente, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 28468469) contra a Decisão nº 445/2024/GEFOP/SUOD, julgado improcedente pela SUOD, por meio da Decisão nº 15/2025 (SEI nº 29162343), mantendo-se a aplicação da sanção.

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 30911430).

2.5. O recurso da concessionária foi analisado pela SUOD através da Nota Técnica nº 6707/2025/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 33497078), 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 SUOD emitiu o Relatório à Diretoria nº 312/2025 (SEI nº 33497079), 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 33497080).

2.7. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução (SEI nº 33497086) do mesmo dia 15/08/2025, a SUOD 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 34779398), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no dia 19/08/2025 (SEI nº 34839846), 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 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 **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)

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 30628898). 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 30911433), 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 SUOD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 6707/2025/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 33497078), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Da suposta necessidade de reunião dos AIs à luz da teoria da continuidade delitiva

A Recorrente alega que os 18 (dezoito) Autos de Infração lavrados e mencionados no recurso deveriam ser reunidos em um único processo administrativo, sujeitando a Concessionária a uma única penalidade, com fundamento na teoria da continuidade delitiva, vejamos:

*11. Inicialmente, cumpre mencionar que essa douta Agência lavrou 18 (dezoito) AIs, entre os dias 13/09/2022 e 27/09/2022, pelo fato de a Concer ter deixado de encaminhar informações solicitadas, relativas aos projetos executivos e/ou as built e orçamentos de obras realizadas na Concessão, o que ensejaria a prática da infração do artigo 6º, XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.*

*(...)*

*17. Feitas estas considerações acerca do instituto da continuidade delitiva, conclui-se que os 18 (dezoito) AIs em referência devem ser reunidos, pois versam sobre infrações supostamente praticadas pela Concer de mesma natureza, apuradas em uma mesma ação de fiscalização, ao longo da Concessão.*

Entretanto, a alegação de “Non bis in idem” em razão da continuidade de aplicação de multa não procede, visto que para cada infração autuada houve um fato gerador distinto, sendo, portanto, fatos diversos e consumados a cada prática.

Da suposta violação ao princípio da legalidade: do erro de tipificação da conduta

A CON CER alega a inaplicabilidade ao caso concreto e a nulidade do auto de infração, uma vez que a Concessionária apresentou as informações que dispunha.

*29. Tal como exposto na defesa, e reiterado no recurso, o AI lavrado é nulo, pois o artigo 6º, inciso XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, utilizado como base para sua lavratura, é inaplicável ao caso concreto.*

*(...)*

*31. No caso, a Concer não incidiu em qualquer das hipóteses tipificadas, uma vez que, em atendimento ao Ofício SEI nº 29250/2021/GEFIR/SUOD, apresentou as informações que dispunha e informou que enviaria as demais oportunamente, tendo em vista a complexidade para a obtenção*

A alegação em questão não merece prosperar. Pois, o referido dispositivo tipifica como infração do Grupo 2 a conduta de “deixar de prestar informações, ou enviar fora do prazo, ou prestar informações inverídicas à ANTT, quando solicitado”.

No presente caso, restou demonstrado que, em resposta ao Ofício SEI nº 21611/2022/GECON/SUOD/DIR-ANTT (12388547), a Concessionária não apenas apresentou informações incompletas, mas deixou de enviar integralmente documentos essenciais à análise regulatória, especificadamente os projetos executivos, os respectivos “as built” e os orçamentos das obras, que constituem elementos indispensáveis para o acompanhamento contratual e para a verificação da execução das obrigações assumidas.

A conduta enquadra-se, portanto, na hipótese de “deixar de prestar informações”, prevista no art. 6º, XXIV, uma vez que a ausência desses documentos inviabilizou o atendimento integral à solicitação da Agência, caracterizando omissão informacional relevante. Ressalte-se que o inciso XXIII, citado pela defesa, trata da entrega incompleta de relatórios devidos, hipótese distinta da presente.

Diante do exposto, não há como aceitar as alegações da Concessionária sobre a não obrigação de fornecer todos os dados solicitados pela ANTT.

Da suposta ilegalidade do Ofício diante do motivo desarrazoado que o fundamenta. Descumprimento de decisões judiciais

A CON CER alega a abertura de Processo, referente ao levantamento de “haveres e deveres” na fase final da Concessão, trazendo as especificações presentes no art. 16 da Resolução ANTT nº 5926/2021, estabelecendo que somente após a conclusão da última revisão ordinária que anteceder o termo final do contrato de concessão, deve ser instaurado o processo de apuração de haveres e deveres para encontro de contas dos saldos, vejamos:

*49. Ora, a instauração do processo é prematura e, consequentemente, a solicitação do Ofício está fundamentada em um motivo totalmente desarrazoado e ilegal, porquanto ignorou o direito da Concessionária à extensão do prazo contratual – já reconhecido pelo Poder Judiciário - como forma de recomposição do equilíbrio econômico e financeiro do seu Contrato de Concessão, tanto é que no Ofício em referência, constou que o prazo original do contrato teria se encerrado e por isso a abertura do processo de apuração de haveres e deveres.*

*(...)*

*51. É que, é fato notório e incontroverso que são vários os pleitos de reequilíbrio pendentes de análise por essa Agência e, inclusive, objeto de ações judiciais em curso, com o condão de levar à extensão do prazo contratual, meio contratualmente assegurado à Concer para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, conforme previsão do item 64.1 do Contrato<sup>3</sup>.*

Primeiramente, deve-se destacar que a Concessionária está sendo autuada por deixar de fornecer os dados técnicos solicitados pela ANTT, e não pela abertura prematura de Processo de apuração de haveres e deveres.

Somente como informação complementar, destaca-se a existência do Processo 50505.050194/2010-61 que trata do recebimento definitivo de obras da Fase de Recuperação e Melhoramentos da BR-040/MG/RJ - CON CER; onde se encontra o despacho da COGPE de 17/02/2022 (Nº SEI 10056130), identificando os Processos Individuais abertos em 2021, para cada Obra ocorrida durante a Concessão, com seus respectivos documentos de Recebimento Provisório e Definitivo delas. As solicitações feitas pela ANTT são para compor o acervo técnico das obras realizadas durante o período da Concessão; sendo uma atividade corriqueira de qualquer contrato, inclusive com previsão contratual.

Acerca da alegação da prematuridade da instauração da apuração de haveres e deveres, informamos que tal assunto já foi objeto de diversas manifestações por parte desta Agência, destacamos o posicionamento firmado no Ofício SEI Nº 33570/2021/GEFIR/SUOD/DIR-ANTT de 14/01/2022 (SEI nº 9267104) que informa o seguinte:

"(...)

8. Primeiramente informamos que a instauração do processo administrativo para fins de apuração de haveres e deveres decorrentes do encerramento do prazo originalmente previsto para o Contrato de Concessão nº PG-138/95-00 foi realizada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUOD) e disciplinado pela Resolução nº 5.926/2021, com base no poder regulamentar, que também aplicou o mesmo rito processual às demais concessões que tiveram o prazo original do seu contrato de concessão encerrado. Portanto, não tem fundamento a alegação da Concessionária de que inexistem razões técnicas ou jurídicas para instauração da presente apuração.

(...)

10. Por fim, lembramos que essa Concessionária de Serviço Público não está isenta de prestar contas e de zelar pelo patrimônio público colocado sob sua responsabilidade, sem embargo das atividades de fiscalização desta Agência Reguladora.

(...)"

Não se verificou o desenvolvimento da contestação do "Descumprimento de Decisões Judiciais" sobre a questão da inconformidade autuada.

Assim, as alegações da Concessionária não se fundamentam.

#### Da suposta inexigibilidade do Ofício em referência em razão da exceção do contrato não cumprido

A Concer alega que a ANTT solicitou as informações quando ainda não tinha se pronunciado quanto a recomposição do equilíbrio contratual em razão da inadimplência do Poder Concedente aos termos do 12º Termo Aditivo contratual, e os efeitos da pandemia de COVID-19 no equilíbrio do Contrato de Concessão, vejamos:

66. E ainda que não se admita o quanto exposto no item anterior, fato é que a ANTT solicitou as informações quando ainda sequer havia se pronunciado sobre os meios de recomposição do equilíbrio contratual em razão da inadimplência do Poder Concedente aos termos do 12º Termo Aditivo contratual, insistindo na solicitação apesar de também deixar de se pronunciar sobre os graves efeitos da pandemia de COVID-19 no equilíbrio do Contrato de Concessão.

Quanto aos graves efeitos da Pandemia de COVID-19, o reequilíbrio financeiro do Contrato ocorreu com a prorrogação do prazo da Concessão, determinada por liminar de decisão judicial, não sendo mais motivo para justificativa da ocorrência de inconformidades.

No tocante a contestação apresentada pela Concessionária, justificando o não fornecimento das informações solicitadas pela ANTT à questão da situação do suposto desequilíbrio do Contrato de Concessão, não há como se aceitar tal fundamento, uma vez que a Concessionária não pode descumprir sua obrigação contratual de fornecer as informações solicitadas, uma vez que são dados técnicos das obras realizadas no período da Concessão; obrigatórios de serem levantados, controlados e armazenados pela Concessionária; fornecendo-os, tempestivamente, quando solicitados, para análises gerenciais técnicas, composição de acervos de obras realizadas; com escopo diretamente associados à devolução do Bem Público para a Administração Pública; no final da Concessão.

Ressalta-se que as solicitações das informações feitas pela ANTT são todas pertinentes, necessárias e importantes para o acompanhamento e fiscalização da Autarquia, principalmente na fase de encerramento do Contrato de Concessão, destacando que todos os dados solicitados fazem parte dos serviços rotineiros operacionais prestados pela Concessionária; sendo incompreensível a dificuldade em fornecer os dados solicitados dos serviços realizados na rodovia, sem uma justificativa adequada; uma vez que é responsabilidade da Concessionária manter o cadastro atualizado de todas as ocorrências registradas durante a concessão, conforme disposto na cláusula 273 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, vejamos:

(...)

273. A CONCESSIONÁRIA manterá cadastro atualizado, de livre acesso à fiscalização do DNER, contendo dados e informações sobre as obras e serviços realizados na RODOVIA.

(...)

Desta maneira, deve ser mantido o entendimento da área técnica, pelos seus próprios fundamentos.

#### Da desproporcionalidade da multa

A Concessionária sustenta que houve desproporcionalidade na aplicação de penalidade de multa, vejamos:

79. Mas ainda que não se admitam os argumentos até aqui expostos, suficientes para afastar a ocorrência de infração no caso, cumpre observar que a penalidade aplicada é desproporcional, sem qualquer relação com a finalidade da própria concessão e a atuação dessa Agência, que deve ser, antes de tudo, de caráter orientador e/ou preventivo, e não meramente sancionador.

No que se refere a desproporcionalidade, a Lei nº 10.233/2001, em seu art. 78-F, §1º, determina a consideração do citado princípio como pressuposto para aplicação de penalidades pecuniárias, sendo esta mensurada entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

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 2.665/2008, sucedida pela Resolução nº 4.071/2013, ambas tratando da correspondência entre ilícitos administrativos e *quantum* punitivo para fins de aplicação das penalidades advertência ou multa.

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

Desse modo, entende-se não haver justificativa plausível para se desconsiderar o valor estabelecido pela sanção aplicada, devendo ser mantido o auto infração com a aplicação da penalidade cabível.

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

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

A Concessionária alega que o valor da multa imposta deve ser revisto, entendendo não ter sido o caso da aplicação da agravante de reincidência e nem a agravante relativa ao atraso superior a 60 dias na entrega dos documentos solicitados por esta ANTT, vejamos:

89. Acontece que a reincidência se configura a partir da inexistência de primariedade, ou seja, da inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores, conforme a redação do Memorando ANTT nº 811/2018/SUINF.

(...)

92. Igualmente, a agravante relativa ao atraso superior a 60 (sessenta) dias na entrega dos documentos solicitados pela ANTT deve ser afastada, tendo em vista, justamente, a inexigibilidade de conduta diversa demonstrada

No tocante à aplicação da agravante relativa a reincidência, ressalto que há um caso de reincidência específica a ser considerado, especificamente o referente a Notificação de Infração nº 978/2014/GEFOR/SUINF de 22/12/2014, com a **Deliberação nº 408/2020 de 22/09/2020** (Nº SEI 4134863), e no Despacho (11036743),

presente no Processo PAS nº 50500.179233/2014-85, onde há autuação transitada em julgado nas mesmas condições que a autuação analisada neste auto.

No que tange ao pedido de desconsideração da agravante relativa ao atraso superior a 60 (sessenta) dias na entrega dos documentos solicitados pela ANTT, também mantenho a decisão por seus fatos e fundamentos, considerando que, conforme Parecer nº 56/2023/GEFOP/SUOD/DIR (15745137), a Concessionária teve prazo adicional para regularização das pendências solicitadas por esta ANTT e mesmo assim não o fez em sua completude.

Desta maneira, não há como aceitar as alegações da Concessionária, mantendo-se a aplicação da agravante incólume.

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 SUOD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 15/2025 (SEI nº 29162343), de 26/02/2025, 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 35446532).

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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **35446528** e o código CRC **1A2EC02F**.

Referência: Processo nº 50500.058596/2023-79

SEI nº 35446528

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)