



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DLL

## RELATORIA: DLL

## TERMO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 01/2025

**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CON CER contra aplicação de penalidade, em face da Decisão nº 594/2023/CIPRO/SUOD (18012840).

**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUOD

**PROCESSO (S):** 50505.022858/2021-55

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.

**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CON CER, MAS NO MÉRITO NEGAR-LHE PROVIMENTO.

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário interposto com fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO ("CON CER"), em face da Decisão nº 594/2023/CIPRO/SUOD (18012840), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **180 (cento e oitenta)** Unidades de Referência de Tarifa - URT's.

1.2. Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, por meio do Relatório à Diretoria SEI Nº 430/2024 (24314873), é pelo conhecimento e, no mérito, indeferimento do recurso.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria SEI Nº 430/2024 (24314873), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

"1) Desvio de finalidade em virtude da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório; 2) Inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; 3) Inexigibilidade de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior; 4) Desproporcionalidade da multa aplicada à CON CER e 5) Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada."

2.2. Por seu turno, a marcha processual da qual resultou a decisão impugnada foi assim resumida no citado Relatório à Diretoria:

"Em 26/02/2021, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 120/2021/AREAL/SUINF (5466350), em virtude de *"deixar de repor ou manter tachas, tachões e balizadores refletivos danificados ou ausentes no prazo de 72 (setenta e duas) horas"*, conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 5º, IX, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

A Defesa, apresentada em 30/03/2021, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 582/2021/COINFRJ/SUOD, de 10/09/2021 (8086774), aplicando-se penalidade de multa.

O Recurso, interposto em 23/09/2021, foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 594/2023/CIPRO/SUOD de 08/08/2023 (18012840), mantendo-se a aplicação da sanção.

Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de recurso à Diretoria (...)"

2.3. É o relatório. Passa-se à análise.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL****DO CABIMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO PARA A DIRETORIA COLEGIADA**

3.1. Em regra os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se extrai da prescrição contida no artigo 85 da Resolução nº 5.083, de 2016.

3.2. Entretanto, no caso sob análise, o cabimento do Recurso dirigido a Diretoria Colegiada encontra fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-138/95-00, *in verbis*:

"233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias contados da intimação, para o Conselho Administrativo da autarquia, independentemente de garantia de instância.

234. A decisão do Conselho Administrativo do DNER exaure a instância."

3.3. Deste modo, o Recurso em apreço possui amparo nas Cláusulas do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento pela Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.4. Por sua vez, a tempestividade da insurgência foi atestada por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 4964/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (24246481):

"A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 25/08/2023 (18480364). O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução nº 5.083/2016 da ANTT e a Cláusula 233 do Contrato de Concessão. O recurso foi interposto em 06/09/2023 (18759788), portanto, tempestivo."

3.5. Dessa forma, restou demonstrada a presença dos requisitos básicos exigidos para o conhecimento do apelo.

**DO MÉRITO**

3.6. Quanto ao **mérito**, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do Relatório à Diretoria SEI Nº 430/2024 (24314873), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4964/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (24246481):

"Desvio de finalidade em virtude de utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório"

A Concessionária, inconformada com as razões de indeferimento do Recurso interposto, alega que "... a fiscalização dos parâmetros de desempenho, por parte da ANTT, não pode advir dos relatórios de monitoração apresentados pelas Concessionárias, mas somente por meio das fiscalizações do seu corpo técnico, uma vez que se trata de uma das finalidades desta d. Agência, nos termos do artigo 24, inciso VIII da Lei Federal nº 10.233/011."

Nesse contexto, a recorrente afirma que "... a monitoração da rodovia consiste em um autêntico instrumento de gestão utilizado pela Concessionária para identificar problemas existentes e, assim, intervir para restabelecer a funcionalidade das estruturas físicas e a adequação dos processos gerenciais."

Em outro ponto, a Concessionária argumenta que "... como a atividade de monitoração abrange, também, a etapa de correção dos problemas identificados, tanto que nos Relatórios de Monitoração são relacionados os elementos que deverão sofrer as intervenções em curto, médio e longo prazo, tais apontamentos não podem ser considerados imediatamente como descumprimentos do PER e utilizados com a finalidade de sancionar a Concessionária - como é o caso -, sob pena de que o instrumento seja desnaturado, configurando nítida situação de desvio de finalidade."

Diante do exposto, a recorrente solicita que o Auto de Infração seja anulado, tendo em vista que o Relatório de Monitoração deve ser considerado um instrumento de gestão, com o objetivo de identificar problemas e implantar ações corretivas.

Todavia, tais argumentos não merecem prosperar.

Isso porque, o Relatório de Monitoração 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.

Entretanto, 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 poderá apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis.

Nesse sentido, ressaltamos que, em que pese não se prova a existência de dados com níveis fora dos limites estabelecidos, expressamente no PER, a Resolução ANTT nº 4.071/2013 tipifica e penaliza esta conduta, conforme se observa no art. 7º, inciso VII, para que se verifique parâmetros de desempenho em desacordo com os especificados no PER e nas normas técnicas vigentes, conforme ocorreu no presente caso.

Ademais, no caso em tela, após análise do relatório pela equipe técnica da ANTT constatou-se que a Concessionária apresenta confissão expressa das inexecuções contratuais, sem que tenha apresentado elementos aptos a elidir sua responsabilidade, situação que demandou a instauração do processo em tela e, posteriormente, a penalização da concessionária.

Inexigibilidade de conduta diversa no prazo concedido para a correção diante do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão

A recorrente argumenta que o Contrato de Concessão foi desequilibrado por fatores alheios, como a demora na correção do alegado desequilíbrio do Contrato de Concessão e a pandemia do coronavírus, e que por isso não seria possível responsabilizá-la pelas irregularidades apontadas.

Segundo a recorrente, a recomposição do equilíbrio contratual foi formalizada por intermédio da celebração do 12º Termo Aditivo, no dia 30/04/2014, o qual previu 3 aportes de recursos federais à CON CER que deveriam ser realizados para permitir a execução das obras de construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis (NSS), e que, em caso de inadimplemento da União Federal, o reequilíbrio seria garantido, alternativamente, por prorrogação contratual.

Insta salientar que o presente PAS não diz respeito ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato da CON CER, mas sim da conduta da concessionária por deixar de repor ou manter tachas, tachões e balizadores refletivos danificados ou ausente, infração prevista no inciso IX do art. 5º da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Como se observa, das alegações da Recorrente, o desequilíbrio contratual é exógeno à lide, não havendo nenhum elemento nos autos que permita associar, de forma indiscutível e incontestável, a conduta objeto do auto de infração impugnado com eventual ausência de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Aliás, a cláusula 29 do contrato de concessão estabelece que a Concessionária deve assegurar a prestação do serviço adequado durante todo o prazo da concessão, em conformidade com os princípios da continuidade e da adequação do serviço público. Ademais, considerando as obrigações legais e contratuais assumidas, não é admissível a suspensão unilateral, por iniciativa da concessionária, da exigibilidade de seus deveres contratuais.

Também, é incabível a Concessionária considerar que está liberada de toda e quaisquer obrigações contratuais, baseando-se no argumento da não efetivação dos aportes federais previstos para uma obra de grande vulto, que não foram realizados, ou por qualquer outro motivo que seja, uma vez que os recursos financeiros para a manutenção e operação da rodovia são obtidos da justa e correta cobrança dos pedágios existentes no trecho concedido, que nunca deixou de ser cobrado.

No que tange à pandemia do coronavírus, destaca-se que a avaliação dos impactos da pandemia em cada contrato de concessão foi conduzida por meio de processos administrativos específicos, conforme previsto em norma regulatória amplamente debatida com a sociedade. Assim, não há que se discutir tal excludente de punibilidade no caso em análise.

Nesse sentido, verifica-se que as alegadas excludentes de culpabilidade não possuem relação com o Auto de Infração em análise.

Inexigibilidade de conduta diversa diante da caracterização de hipótese de força maior

As alegações de prejuízos nas execuções dos serviços em decorrência de crise econômica nacional foram utilizadas como escudo argumentativo, porquanto sequer foram apresentados elementos fáticos capazes de comprovar as alegações, a ensejar uma caracterização de força maior. É o caso concreto que delimita a existência ou não de fatores imprevisíveis a ensejar uma mutação/revisão das constatações técnicas, inobstante tais riscos estejam ao encargo da Concessionária, conforme disposições contratuais.

Desproporcionalidade da penalidade aplicável à concessionária

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.

Necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada

Após consulta desta Superintendência, a Procuradoria Federal analisando a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam da dosimetria, entendeu por meio do Parecer n. 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/01/2019, que as normas se revestem de caráter material, devendo ser aplicadas os dispositivos legais vigentes ao tempo da infração, nestes termos:

"Muito embora a Resolução nº 5.083/2016 tenha se prestado a disciplinar os trâmites para apuração de infrações e aplicação de penalidades e tenha, em grande parte de seus dispositivos, tratado de normas tipicamente procedimentais, os artigos que elencaram as causas tidas como circunstâncias agravantes e atenuantes são de natureza material, porque conferem ao autuado direito de ter sua pena individualizada; é o momento no qual há o amoldamento da sanção ao culpado, a sua particularização, segundo a valoração das condições e circunstância próprias em que se deu o cometimento da infração.

(...)

E na condição de norma de direito material, não terá aplicação imediata nos procedimentos apuratórios, diversamente das normas processuais. Ou seja, a nova disciplina de circunstâncias atenuantes e agravantes só deve ser considerada na aplicação de penalidades decorrentes de infrações cometidas **quando já em vigor a Resolução nº 5.083/2016**." (grifo nosso).

Sendo assim, no caso em epígrafe, a norma que disciplina a aplicação das agravantes e atenuantes é a Resolução ANTT nº 442/2004. Salientando que, diferentemente da novel resolução, o referido normativo prevê como agravante a existência de reincidência genérica e específica, a saber:

Art. 94. 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, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D).

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

(...)

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

As condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram analisadas pelo Parecer Técnico nº 06/2021/CASEMIROABRE/COINF/URRJ de 23/06/2021 (6987566), não havendo razões para modificação dos valores.

Sendo assim, entendemos que no processo foi observado o princípio da individualização da pena."

3.7. Do exposto, verifica-se que a Recorrente não apresentou qualquer fato ou elemento novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em questão, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do artigo 50, inciso V, § 1º, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA, de **180 (cento e oitenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT's**.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, **voto** pelo conhecimento do Recurso interposto pela COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - RIO ("CONCER"), para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a penalidade aplicada, no patamar de **180 (cento e oitenta) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao art. 5º, IX, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (28783327).

Brasília, 30 de janeiro de 2025.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 30/01/2025, às 16:12, 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 **28783364** e o código CRC **B5CE01DE**.