



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DLL

**RELATORIA: DLL****TERMO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA****NÚMERO: 02/2025**

**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CONCER contra aplicação de penalidade, em face da Decisão PAS 581 (17970231).

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

**PROCESSO (S):** 50505.010548/2020-15

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.

**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CONCER, 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 ("CONCER"), em face da Decisão PAS 581 (17970231), que julgou parcialmente procedente o recurso interposto pela Concessionária, reformando a DECISÃO Nº 353/2020/COINFRI/SUINF (3259379), apenas para retificar a penalidade de multa para 675 (seiscentas e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

1.2. Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, por meio do Relatório à Diretoria SEI Nº 611/2024 (25980515), 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 611/2024 (25980515), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

"a ocorrência da prescrição intercorrente; a utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório; a nulidade do processo administrativo em razão da ofensa ao princípio da tipicidade; a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; a inexigibilidade de conduta diversa em razão do desequilíbrio contratual em virtude dos efeitos da lei federal nº 13.103/2015 ("lei dos caminhoneiros") e do aumento extraordinário do tráfego; a desproporcionalidade da multa; e a 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 31/01/2020 , a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 01474/2020/URRJ/PFRAREAL (id.2591928), por permitir que a irregularidade longitudinal máxima supere os valores previstos no Contrato de Concessão ou no PER, conforme verificado por meio da análise do Relatório de Monitoração de Pavimento – IRI, referente ao ano 2019 da BR-040/MG/RJ, conduta tipificada no inciso XI do art. 8º da Resolução ANTT nº 4.071/2013, conforme análise citada no Parecer nº 12/2020/AREAL/URRJ de 31/01/2020 (id.2591987).

Defesa apresentada em 03/03/2020, julgada improcedente por meio da Decisão nº 353/2020/COINF/SUINF de 20/04/2020 (id.3259379).

Recurso interposto em 14/05/2020, julgado improcedente por meio da Decisão nº 581 de 27/07/2023 (id.17970231).

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 7608/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (25898370):

"A Concessionária foi notificada da rejeição ao recurso interposto por meio da Decisão nº 581/2023/COROD/SUROD em 07/08/2023 (id.18159070). O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do art. 57 da Resolução nº 5.083/2016.

O recurso foi interposto em 17/08/2023 (id.18302060), 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 611/2024 (25980515), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 7608/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (25898370):

**"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 14/05/2020 à 27/07/2023.

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 Despacho COINFRJ para a SUINF de 15/05/2020 (id.3419821) e do Parecer nº 367/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR de 27/07/2023 (id.17087885), 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.

**"Da utilização 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 prestam a elidir a infração cometida pela Concessionária.

**"Da nulidade do processo administrativo em razão da ofensa ao princípio da tipicidade"**

A Concessionária alega a nulidade do processo administrativo em razão da ofensa ao princípio da tipicidade.

Entretanto, diferentemente do alegado pela CONCERT, a Agência promoveu a correta subsunção do fato à norma, indicando o fato típico específico à conduta, qual seja: permitir que a irregularidade longitudinal máxima supere os valores previstos no Contrato de Concessão ou no PER.

O fato de a medição dos quocientes de irregularidade ter ocorrido em intervalos de 200m a 1.000m decorre da natureza da medição do IRI, não se confundindo com a segregação do trecho viário em segmentos homogêneos de que trata o Programa da Exploração da Rodovia (PER) da CONCERT.

O Quadro L do item 2.2.1.4 do PER é elucidativo quanto a esse aspecto, na medida em que o limite das características funcionais e estruturais dos pavimentos flexíveis quanto ao quociente de irregularidade é observado a partir da contagem de registros considerados aceitáveis.

Para os fins do PER, considera-se adequado – quanto ao quociente de irregularidade – o pavimento que não possui mais de 35 ocorrências de valores de IRI acima do permitido, o que pressupõe a medição ao longo do trecho rodoviário concedido.

O fato de essas medições serem geograficamente espaçadas não atrai, por si só, a incidência do inciso VII do art. 7º da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

O simples exame dos segmentos homogêneos previstos no PER é suficiente para afastar essa falsa relação. No subtrecho Divisa MG/RJ – Rio de Janeiro, pista sentido Rio de Janeiro – Juiz de Fora (LE), com extensão aproximada de 125 km, existem 11 segmentos homogêneos, que variam de 6 a 24 quilômetros de extensão.

Somente na pista principal desse trecho de 11 segmentos homogêneos, o Parecer nº 12/2020/AREAL/URRJ (SEI nº 2591987) indica terem sido obtidos 538 valores de IRI na pista principal, sendo que 206 deles com valores acima dos parâmetros de desempenho do PER.

Não se promoveu qualquer relação entre as medições de IRI e os segmentos homogêneos da rodovia indicados no PER, mesmo porque se objetivava verificar se a irregularidade longitudinal máxima estaria superior aos valores previstos nas obrigações contratuais, e, a partir daí, identificar a necessidade de a concessionária intervir na recuperação do pavimento.

Por essa razão, não acolho os argumentos da concessionária.

**"Da Inexigibilidade de Conduta Diversa"**

Afirma a recorrente que em virtude do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (fl.11), dos efeitos da lei federal nº 13.103/2015 ("lei dos caminhoneiros") e do aumento extraordinário do tráfego, não é possível a sua responsabilização pelas irregularidades.

Contudo, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constituiu 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, tais argumentos são insuficientes 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 Revisão da Dosimetria

A Concessionária solicita que a penalidade a ser aplicada seja graduada de acordo com as demais circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016. 74.

De acordo com tais dispositivos, na fixação do valor da multa, a autoridade responsável pelo julgamento deverá levar em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida, as circunstâncias atenuantes e seus antecedentes, dentre outras circunstâncias.

A prestação de serviços inadequados, evidentemente, acarreta vantagens financeiras para a Concessionária, uma vez que essa situação está diretamente associada a um sub dimensionamento de equipes e equipamentos na operação da rodovia concedida, além de uma má distribuição deles ao longo do trecho concedido, uma vez que são obrigações previstas no Contrato de Concessão e PER, garantidas pela ininterrupta cobrança de pedágios, que não são devidamente aplicados para cumprir as exigências especificadas.

Diante do exposto, não aceito as argumentações da Concessionária."

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 manutenção da penalidade de multa no patamar de **675 (seiscentas e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT**.

#### 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 **675 (seiscentas e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao art. 8º, XI, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (28784336).

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 28783830 e o código CRC 3459B501.