



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DLL

**RELATORIA: DLL****TERMO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA****NÚMERO: 004/2025**

**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 430 (17269640).

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

**PROCESSO (S):** 50505.122983/2021-64

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.

**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CONCER, MAS NO MÉRITO DAR-LHE PARCIAL 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 430 (17269640), equivocadamente citada como Decisão nº 357/2023, de 12/06/2023 (id.17269640), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **45.000 (quarenta e cinco mil)** 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 617/2024 (26037910), é pelo conhecimento e, no mérito, parcial deferimento do recurso.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria SEI Nº 617/2024 (26037910), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

"1- a utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório (fl.04); 2 - a inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão (fl.07); 3 - a desproporcionalidade da multa (fl.13); e 4 - a necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada (fl.14)."

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

"Em 03/12/2021, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº593/2021/COINFRJ/AREAL/SUROD (id.9023905), por deixar área trincada superior a 15% considerando toda extensão da rodovia em pavimento flexível, na BR 040/MG/RJ, entre o km 773/MG e o km 125/RJ, conduta tipificada na cláusula 267, do Contrato de Concessão PG-138/95-00, combinado com a Seção 2.2.1.4, Quadro L, do Programa de Exploração da Rodovia - PER e com o Artigo 7º, Inciso VII, da Resolução nº 4071/2013, conforme relatório de Monitoração de Condição de Superfície realizado em 2020 e Parecer nº 22/2021/AREAL/COINFRJ/URRJ (id.9023450).

Defesa apresentada em 04/01/2022, julgada improcedente por meio da Decisão nº 236/2022/COINFRJ/SUROD de 27/04/2022 (id.11026562).

Recurso interposto em 09/05/2022, julgado improcedente por meio da Decisão nº 430/2023, equivocadamente citada como Decisão nº 357/2023, de 12/06/2023 (id.17269640).

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 8336/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (26027264):

"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 da Cláusula 233 do Contrato de Concessão. Verifica-se que a concessionária somente teve acesso aos autos em 25/05/2023 (16507629), uma vez que, erroneamente, não tinha sido devidamente notificada do ato processual.

O recurso foi interposto em 05/06/2023 (17063334).

Diante disso, merece ser recebido e analisado o mérito do recurso à diretoria apresentado pela Concessionária, a fim de que seja dada continuidade ao devido processo legal."

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 617/2024 (26037910), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 8336/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (26027264):

### 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 Inexigibilidade de Conduta Diversa

Afirmá a recorrente que, em virtude do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, 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 des caracterização 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 o valor da multa imposta deve ser revisto, e que a emissão de Guia de Recolhimento da União – GRU no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) foi um equívoco, vejamos:

62. Por fim, na remotíssima hipótese de essa Agência decidir não acatar qualquer dos argumentos até aqui expostos, o que se admite apenas a título argumentativo, o valor da multa imposta deve ser, ao menos, revisto.

66. A Concer impugnou a Decisão por meio de Recurso Administrativo, ignorando o referido erro material, o qual foi analisado pela Decisão nº 357/2023 ora combatida, que ao manter equivocadamente a aplicação de multa de 45.000 URTs no caso, ensejou a emissão de Guia de Recolhimento da União – GRU no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Quanto a revisão da multa, deve-se observar que o valor será graduado 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, neste quesito, não aceito as argumentações da Concessionária.

Quanto ao erro material, referente a emissão de Guia de Recolhimento da União – GRU no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), faz-se necessário observar que o valor correto da multa deve ser considerado em razão da autuação prevista pelo inciso VII, artigo 7º da Resolução ANTT nº 4071/2013, constituindo infração do Grupo III – multa de de 500 (quinhentos) URTs x 0,9 (agravantes e atenuantes), ou seja, de 450 (quatrocentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT, equivalente a R\$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais), de acordo com o Parecer nº 21/2022/SERRA/COINFRJ/URRJ/DIR de 26/04/2022 (id.11006314):

## IV. VALOR DA MULTA

24. Pelo critério estabelecido no parágrafo 6º do Memorando nº 811/2018/SUINF o valor base da multa (URTs) deverá ser multiplicado, neste caso por 0,9 após avaliação de agravantes e atenuantes.

25. Considerando a autuação prevista pelo inciso VII, artigo 7º da Resolução ANTT nº 4071/2013, constituindo infração do Grupo III – multa de de 500 (quinhentos) URTs x 0,9 (agravantes e atenuantes) x 100 (fator multiplicador), entende-se aplicação de multa de 45.000 (quarenta e cinco mil) URTs;

26. Considerando o valor da Tarifa Básica de Pedágio vigente, de R\$ 11,60 (onze reais e sessenta centavos), em conformidade com a Deliberação nº 37, de 5 de fevereiro de 2021.

27. Aplica-se a penalidade de multa, no montante de 45.000 (quarenta e cinco mil) URTs, que em valores atuais correspondem a R\$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais), por violação do Contrato de Concessão, cláusula 16.6 e 17.22, a Resolução ANTT nº 4.071/2013, artigo 7º, inciso VII, e o PER, item 3.1.1.2, em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e com a Deliberação nº 37, de 5 de fevereiro de 2021.

Neste quesito, aceito a argumentação 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.

3.8. Contudo, em relação ao valor da multa a ser aplicada, necessário pontuar que, conforme análise da área técnica, na Nota Técnica - ANTT 8336 (26027264), é necessária a correção de erro material. O valor correto da multa deve ser considerado em razão da autuação prevista pelo inciso VII, artigo 7º da Resolução ANTT nº 4071/2013, constituindo infração do Grupo III – multa de de 500 (quinquagesima) URTs x 0,9 (agravantes e atenuantes), ou seja, de **450 (quatrocentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT**, equivalente a R\$ 522.000,00 (quinquagesima e vinte e dois mil reais), de acordo com o Parecer nº 21/2022/SERRA/COINFRJ/URRJ/DIR).de 26/04/2022 (11006314

#### 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, dar-lhe parcial provimento, apenas para fins de correção de erro material no valor da multa, mantendo-se a penalidade aplicada, no patamar de **450 (quatrocentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa – URTs**, por violação ao art. 7º, VII da Resolução ANTT nº 4.071/2013, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (28796244).

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 **28795792** e o código CRC **97FDBD85**.

Referência: Processo nº 50505.122983/2021-64

SEI nº 28795792

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)