



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL**TERMO:** À votação da Diretoria Colegiada**NÚMERO:** 25/2024**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CONCERT, em face da Decisão nº 1084/2022/GERER/SUROD (14196475).**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD**PROCESSO (S):** 50505.065733/2018-14**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CONCERT, MAS NO MÉRITO LHE NEGAR PROVIMENTO.**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário interposto pela CONCERT em face da Decisão nº 1084/2022/GERER/SUROD de 13/12/2022 (14196475), na qual foi julgado improcedente o recurso interposto pela Concessionária, mantendo a penalidade de multa anteriormente aplicada no patamar de 148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

2. DOS FATOS

2.1. Em 30/07/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, emitiu em desfavor da Recorrente o Auto de Infração nº 01458/2018/PFR-AREAL/URRJ/SUROD (1885030, fl. 22 do pdf), em virtude de a Concessionária prestar informações inverídicas à ANTT, conforme especificação presente no inciso XXIV, do art. 6º, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

2.2. Em 19/09/2018, a Concessionária apresentou Defesa Prévia (1885030, fls. 27 a 47 do pdf) que, após analisada no Parecer Técnico nº 005/2019/COINF/URRS/SUINF (1885030, fls. 69 a 75 do pdf) e no Parecer Técnico nº 679/2019/GEFIR/SUINF/DIR (2002289), foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária por meio da Decisão nº 914/2019/GEFIR/SUINF de 25/11/2019 (2002327), aplicando-se penalidade única de multa no patamar de 148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por violação ao art. 6º, inciso XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, atualizando o valor para R\$ 313.200,00 (trezentos e treze mil e duzentos reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 1.001, de 11 de dezembro de 2018.

2.3. Em face da decisão, a Concessionária apresentou Recurso Administrativo com pedido de efeito suspensivo (2205806), recebido em 09/12/2019, que foi analisado e julgado improcedente por meio da Decisão nº 1084/2022/GERER/SUROD (14196475), que manteve inalterada a decisão recorrida.

2.4. Destarte, com fulcro em disposição contratual, a Concessionária apresentou Recurso Voluntário (14849322), requerendo a reforma da decisão supracitada, que julgou improcedente o Recurso Administrativo anteriormente apresentado, pelos seguintes argumentos: (i) da nulidade do processo administrativo em razão da ofensa ao princípio da tipicidade; (ii) ausência de informação inverídica prestada pela concessionária; (iii) da inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; (vi) da desproporcionalidade da penalidade aplicada à CONCERT; e (v) necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

2.5. Por conseguinte, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1356/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (21907232), a área técnica se manifestou informando que a Recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, entendendo pelo indeferimento do recurso interposto.

2.6. Em seguida, foi elaborado Relatório à Diretoria SEI Nº 83/2024 (21921518), recomendando o conhecimento do Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCERT, para, no mérito, lhe negar provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, para que seja mantida a penalidade de multa aplicada no patamar de 148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos) URT's, atualizada nos termos do Contrato de Concessão Edital nº PG-138/95-00, virtude de prestar informações inverídicas à ANTT.

2.7. Os autos foram encaminhados à Diretoria Colegiada para análise e deliberação e, conforme Certidão (22253017), os autos foram distribuídos à esta relatoria mediante sorteio.

2.8. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Concessionária recebeu o OFÍCIO SEI Nº 33910/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (14196610), em 21/12/2022, informando sobre a DECISÃO Nº 1084/2022/GERER/SUROD (14196475), na qual foi julgado improcedente o Recurso Administrativo apresentado, mantendo-se a penalidade de multa no patamar 148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT. Nos termos do art. 35 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 e da Cláusula 223 do Contrato de Concessão, o prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, sendo, portanto, tempestivo o recurso interposto no dia 29/12/2022 (14849323).

3.2. Ainda, é cabível o recurso, vez que a Concessionária está no exercício do seu direito previsto nos itens 233 e 242 do Contrato de Concessão, e em conformidade com o disposto na Seção II, Capítulo IV, da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

3.3. Analisada a admissibilidade do recurso, passa-se ao mérito.

(i) Da não ocorrência de nulidade do processo administrativo e da não ofensa ao princípio da tipicidade.

3.4. Conforme amplamente demonstrado, tanto em sede de pareceres e notas técnicas da área técnica, quanto da decisão recorrida, resta claro que tais argumentos já foram enfrentados, sendo que no Parecer Técnico nº 005/2019/COINF-URRS/SUINF de 18/02/2019 (1885030, fls. 69 a 75 do pdf), salientou-se o seguinte:

[...] 12. Sobre a alegação do item III, de suposto erro na tipificação da infração, recorre-se a redação do Parecer Técnico nº 041/2018/PFRareal/COINF/URRJ/SUINF, onde identifica-se que a parecerista, que lavrou o auto de infração nº 01458, ao contrário do que afirma a defesa, discordou do entendimento de quem analisou o relatório de monitoração quanto a tipificação da infração. Esta justifica seu entendimento sobre o dispositivo regulamentar aplicável nos itens 11 a 13 do parecer, onde argumenta que houve omissão de informações por parte da Concessionária, ao não informar problemas existentes nas defensas metálicas, e a prestação de informações inverídicas, quando a mesma afirma que os elementos apresentavam boas condições de conservação, sem necessidade de apresentação de cronograma.

13. Foi mencionada a não entrega de cronogramas e programações de reposição, mas isso foi caracterizado como um efeito da omissão de informações e da prestação de informações inverídicas, justificativa apresentada para a ausência desses cronogramas. Assim, as alegações do item II foram consideradas improcedentes. [...]

3.5. Portanto, evidente que as informações prestadas pela Concessionária, de que "...os elementos apresentavam boas condições de conservação, sem necessidade de apresentação de cronograma", eram inverídicas, vez que, conforme constatado no auto de infração, a Concessionária assegurou que o estado de conservação dos elementos de proteção e segurança era bom, mesmo existindo problemas, como o estágio avançado de corrosão das defensas metálicas, problema esse que não ocorreria do dia para a noite, sendo clara a sua intenção em omitir a real situação.

3.6. Com isso, não há dúvidas de que o enquadramento da infração no art. 6º, inciso XXIV da Resolução 4.071/2013 está correto, não havendo que se falar em reforma da decisão recorrida neste ponto.

(ii) Das informações inverídicas prestadas pela Concessionária.

3.7. Seguindo ainda no mesmo raciocínio, a Concessionária alega a ausência de informação inverídica. Assim, cabe ressaltar que, tanto as áreas técnicas, como as demais instâncias administrativas julgadoras já se manifestaram acerca do assunto, aduzindo, dentre outras ponderações, conforme Decisão nº 1084/2022/GERER/SUROD (14196475), que:

[...] "O Relatório de Monitoração em referência foi entregue à ANTT em 18/11/2016, através da Carta ENG-CA-0017/16, cujos levantamentos ocorreram no segundo semestre de 2016. Como se verifica no texto acima, o Consórcio de Apoio Técnico realizou vistoria no segundo semestre de 2016, mais especificamente no mês de outubro; sendo que processos de oxidação de Defensas Metálicas não ocorrem em curto período de tempo, e sim pelo excessivo prazo sem manutenção para recompor seu tratamento protetivo superficial, com retirada da área oxidada e realização de nova pintura. O mesmo ocorre com a ausência dos elementos auxiliares refletivos instalados nas Barreiras Rígidas, que são depreedadas e/ou danificadas por acidentes e não sofrem substituição de imediato pela Concessionária.

Assim, não há como aceitar as argumentações da Concessionária, destacando que as inconformidades apontadas na autuação se referem a itens de segurança ao tráfego na rodovia que devem ter tratamento de Manutenção e Conservação tempestivo e com correções ocorrendo imediatamente após a sua detecção."

3.8. Posto isso, bem como restou demonstrado no tópico anterior, a Concessionária assegurou que o estado de conservação dos elementos de proteção e segurança era bom, sendo que a fiscalização verificou que essa informação era inverídica, já que o estado de conservação dos elementos era ruim, não merecendo acolhimento as razões da Concessionária.

(iii) Da inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão.

3.9. No que tange a alegação de desequilíbrio da equação econômico-financeira contratual por conta da suspensão parcial da eficácia do 12º Termo Aditivo Contratual, a Concessionária afirma que a decisão recorrida ignora que o desequilíbrio contratual no caso caracteriza verdadeira hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, o que afastaria a responsabilidade do agente, e que, consequentemente, deveria ser reconhecida independentemente dos demais procedimentos em curso na ANTT com vistas à reposição do equilíbrio contratual.

3.10. O 12º Termo Aditivo previu que seriam feitos 3 (três) aportes de recursos federais à CONGER para promover a reposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, no âmbito do qual concluiu que o devido reequilíbrio seria realizado por meio de aportes federais dos custos adicionais ao que havia sido originalmente orçado no Contrato devido à construção da nova pista de subida de serra em direção a Petrópolis, contendo um túnel de aproximadamente 5 km de extensão, tendo sido iniciada a execução do projeto aprovado do empreendimento da NSS, com a contratação de empréstimos, cujas garantias apresentadas foram justamente as contrapartidas previstas contratualmente.

3.11. Nesse sentido, a Concessionária Recorrente alega que além do inadimplemento, o Poder Concedente deixou de adotar, tempestivamente, as medidas cabíveis para a reposição do equilíbrio contratual, em razão da sua inadimplência aos termos do 12º Termo Aditivo e, por isso, a Concessionária não honrou com os seus compromissos, tornando deficitária a sua situação econômica e majorando o desequilíbrio contratual. Ainda, aduz que, por essas razões, seria incoerente que executasse investimentos previstos pelo PER, tal como seria exigível em cenário de absoluta normalidade contratual.

3.12. Ocorre que, conforme **exaustivamente** demonstrado nos autos do processo, é entendimento desta Agência Reguladora que, em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da Concessionária, **não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da Concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais**.

3.13. Cabe registrar que a concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo Poder Concedente. Essa concessão se dá mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, no qual a pessoa jurídica ou consórcio de empresas deve demonstrar capacidade para seu desempenho, **por sua conta e risco** e por prazo determinado, na forma do inc. II do art. 2º da Lei nº 8.987/1995.

3.14. Portanto, **não há possibilidade de inversão do risco contratual assumido**, imputando ao Poder Público a obrigação de assunção das obrigações da Recorrente.

3.15. Vale frisar que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já deveria se preparar para eventuais oscilações econômicas e sociais do país, cabendo à ela manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. Ou seja, o risco de captação de recursos financeiros como um todo do Projeto, repousa exclusivamente sobre a Concessionária, não podendo, portanto, invocar qualquer disposição, cláusula ou condição dos contratos de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações assumidas no Contrato.

3.16. Ademais, a área técnica, por intermédio dos Pareceres Técnicos alhures mencionados, bem como as demais instâncias administrativas julgadoras já se manifestaram acerca do assunto, como na Decisão nº 1084/2022/GERER/SUROD (14196475), que diz:

[...] "é absolutamente inadmissível a Concessionária considerar que está liberada de toda e quaisquer obrigações de Manutenção e Conservação da rodovia concedida, baseando-se no argumento da não efetivação dos aportes federais previstos para obras de investimentos, que não foram realizados, ou por qualquer outro motivo que seja, uma vez que tais recursos são obtidos da justa e correta cobrança dos Pedágios existentes no trecho concedido, que nunca deixou de ser cobrado. Complementa-se a análise feita informando que tais atividades de manutenção dos EPS's da BR-040/RJ/MG que não foram realizadas e deixaram de ser programadas estão diretamente ligadas à segurança e conforto dos usuários, além de objetivarem manter o Bem Público dentro das condições adequadas de uso e conservação, sendo assim obrigação primordial dos Contratos de Concessão."

3.17. Portanto, entendo que, nessa oportunidade, não devem prosperar os argumentos da concessionária.

(iv) Da devida proporcionalidade da multa aplicada à concessionária, da correta análise das atenuantes e da desnecessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

3.18. A Concessionária alega que a multa moratória aplicada ao caso é desproporcional e inadequada, em vista das circunstâncias anteriormente alegadas referentes ao suposto desequilíbrio contratual, com o fito de tentar emplacar a sua tese de defesa para eximir-se da responsabilidade de arcar com o pagamento da multa ou, subsidiariamente, de diminuir o valor da penalidade aplicada ao caso.

3.19. Assim, em relação à proporcionalidade da multa, a Concessionária aduz que "... deve-se levar em consideração o estado geral dos elementos de proteção e segurança da Rodovia bem como todas as intervenções realizadas, devidamente registradas no relatório em questão, para a garantia da segurança dos usuários.", e continua no sentido de que "...a Lei Federal nº 9.784/99, responsável por regulamentar o processo administrativo em âmbito federal, que é vedada a imposição de penalidades excessivas, determinando que a atuação da Administração Pública deve guardar clara proporcionalidade entre meios e fins."

3.20. Com isso, por meio da DECISÃO Nº 1084/2022/GERER/SUROD (14196475), a área técnica analisou a argumentação da Concessionária, e demonstrou que a imposição da multa em questão está expressamente definida na Resolução ANTT nº 4.071/2013 de 03 de abril de 2013, que regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida e estabelece como valor de referência a Unidade de Referência de Tarifa – URT, calculada a partir da Tarifa Básica de Pedágio – TBP estabelecida para cada outorga, multiplicada por fator determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

3.21. Deste modo, a classificação em Grupos de Multas 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, restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.

3.22. Noutro norte, quanto à alegação de necessidade de revisão da dosimetria da penalidade de multa aplicada, em razão de aplicação incorreta de circunstâncias agravantes e de necessidade de aplicação de circunstâncias atenuantes, vejo trata-se de mero inconformismo da Recorrente, já que tais alegações estão desprovidas de quaisquer provas que comprovem que houve uma incorreta dosimetria.

3.23. Outrossim, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, 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, dentre outras circunstâncias. No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, *in verbis*:

Art. 67. 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, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso).

§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.

3.24. Portanto, não há dúvidas de que a dosimetria foi realizada de forma correta e em atenção aos parâmetros necessários, sendo de bom alvitre ressaltar que a Concessionária, desde o processo licitatório, tinha amplo conhecimento das hipóteses e do espectro de valores previstos para sanções pecuniárias, sendo que a multa ora em apreço consiste em sanção administrativa contratualmente prevista, aplicável aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga ou na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.

3.25. 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.

3.26. Diante disso, é evidente que as condições agravantes e atenuantes da penalidade foram vastamente analisadas no Parecer nº 679/2019, de 25/11/2019 (2002289) e corroboradas pela Decisão nº 914/2019/GEFIR/SUINF, de 25/11/2019 (2002327), bem como pela Decisão nº 1084/2022/GERER/SUROD, de 13/12/2022 (14196475), estando em total consonância com a legislação vigente e não havendo motivos para sua modificação, devendo ser mantida inalterada a decisão recorrida pela improcedência do recurso, com a consequente manutenção da penalidade anteriormente aplicada, tendo sido observado o princípio da individualização da pena.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, voto por conhecer o Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCERT e, no mérito, julgar improcedentes os argumentos trazidos, devendo ser mantida a penalidade de multa no patamar de 148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por violação do art. 6º, inciso XXIV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (23448680).

Brasília, 16 de maio de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA**, Diretor, em 16/05/2024, às 09:51, 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 **23448212** e o código CRC **40430EDA**.