



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DLL

**RELATORIA:** DLL**TERMO:** À votação da Diretoria Colegiada**NÚMERO:** 45/2024**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CONCER, em face da Decisão nº 476/2022/CIPRO/SUROD (12050059).**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD**PROCESSO (S):** 50505.005381/2018-48**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CONCER, MAS NO MÉRITO LHE NEGAR PROVIMENTO.

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário interposto pela CONCER em face da Decisão nº 476/2022/CIPRO/SUROD (12050059), que julgou improcedente o Recurso Voluntário apresentado pela Concessionária em 17/02/2020 (2709420), mantendo-se a sanção anteriormente aplicada.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 15/01/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 01606/2018/URRJ/PFRAREAL (fl. 03, 1675524), em virtude de deixar a sinalização horizontal com valores de retrorrefletância inferiores aos mínimos exigidos no PER, conduta esta que configura o ilícito descrito no artigo 7º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4071/2013.

2.2. Em 23/02/2018, a Concessionária apresentou Defesa Prévias (fl. 31, 1675524), que, após analisada, foi julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária por meio da Decisão nº 1108/2019/GEFIR/SUINF, de 15/01/2020 (2305162), aplicando-se penalidade de multa no patamar de 525 (quinientos e vinte e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT's, atualizando o valor para R\$ 609.000,00 (seiscientos e nove mil reais), em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00 e a Deliberação nº 972, de 05 de novembro de 2019.

2.3. Assim, a Concessionária apresentou Recurso Administrativo (2709420), recebido em 17/02/2020, que foi conhecido, porém julgado improcedente por meio da Decisão nº 476/2022/CIPRO/SUROD (12050059), que manteve inalterada a decisão de primeira instância.

2.4. Destarte, com fulcro em disposição contratual, a Concessionária apresentou Recurso Voluntário (12652869), requerendo a reforma da decisão supracitada, que julgou improcedente o Recurso Administrativo anteriormente apresentado, pelos seguintes argumentos: (i) Da nulidade da decisão nº 476/2022/CIPRO/SUROD tendo em vista o vício de motivação; (ii) da nulidade do processo em virtude da não concessão de prazo para correção da irregularidade; (iii) do desvio de finalidade em razão da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório; (iv) da inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão; (v) da desproporcionalidade da multa aplicada à CONCER; e (vi) da necessidade de revisão da dosimetria da multa aplicada.

2.5. Por conseguinte, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2443/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22443312), 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 (22443566), recomendando o conhecimento do Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCER, para, no mérito, lhe negar provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, para que seja mantida a penalidade de multa aplicada no patamar de 525 (quinientos e vinte e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT's, atualizada nos termos do Contrato de Concessão Edital nº PG-138/95-00, por conduta que configura o ilícito previsto no artigo 7º, inciso VII, da Resolução nº 4.071/13 da ANTT.

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

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. A Concessionária recebeu o Ofício nº 19080/2022/CIPRO/SUROD/DIR-ANTT (12050072), em 01/07/2022, informando sobre a Decisão nº 476/2022/CIPRO/SUROD (12050059), na qual foram julgados improcedentes os argumentos apresentados. 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 08/08/2022 (12652869).

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 vício de motivação**

3.4. Inicialmente, a Recorrente pleiteia a nulidade da Decisão Nº 476/2022/CIPRO/SUROD (12050059), alegando que houve vício de motivação, conforme trecho a seguir extraído do Recurso Voluntário interposto:

"Acontece que, a referida Decisão acabou por deixar de analisar a tese apresentada pela Concer, em sede recursal, relativa à nulidade do AI nº 01606/2018 em razão da não concessão de prazo para a correção da irregularidade apontada, de modo que é flagrante o vício de motivação."

3.5. Diante das suas alegações, a área técnica se manifestou na Nota Técnica SEI Nº 2443/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (22443312), salientando que o julgador não está obrigado a examinar todos os dispositivos e/ou argumentos indicados pela Recorrente, bastando que se tenha presente qualquer elemento suficiente para a formação de sua convicção, aplicando como norma subsidiária o disposto no art. 489, §1º do Código de Processo Civil, *in verbis*:

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

[...] IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

3.6. Posto isso, concordo com a área técnica de que esse ponto já está superado, visto se tratar de questão já pacificada na jurisprudência pátria, no sentido de que o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, conforme primeira seção do informativo nº 585 do Superior Tribunal de Justiça.

3.7. Vale frisar, que a Administração, em sua função judicante, também não está obrigada a se manifestar sobre todos os pontos trazidos pela Recorrente, visto já ter encontrado motivos suficientes para a manutenção da penalidade aplicada, utilizando-se subsidiariamente a norma processual, bem como o entendimento jurisprudencial vigente.

3.8. Portanto, entendo que não devem prosperar os argumentos da Recorrente, vez que a decisão foi devidamente fundamentada, conforme o arcabouço probatório, sem que houvesse qualquer prejuízo quanto aos demais questionamentos da Concessionária.

#### (ii) Da não obrigatoriedade da concessão de prazo para correção da irregularidade

3.9. Afirma a recorrente que a Agência deixou de estabelecer um prazo para a correção da irregularidade:

29. Deste modo, como a Agência deixou de estabelecer um prazo para a correção da irregularidade supostamente verificada, a Concessionária sequer teve a oportunidade de ter a seu favor uma circunstância atenuante apta a reduzir o valor da multa em até 20% (vinte por cento), o que constitui evidente prejuízo, suficiente para dar causa à nulidade do ato.

3.10. Contudo, sabe-se que o Relatório de Monitoração de Sinalização Horizontal foi elaborado pela Concessionária que, sem qualquer dúvida, tinha conhecimento pleno dos locais que o parâmetro mínimo de desempenho não tinha sido atingido.

3.11. Nesse ponto, vale mencionar o Parecer Técnico nº 034/2018/COINF/URRS/ANTT, que pontuou o seguinte:

[...] 13. Mesmo assim, durante todo o segundo semestre de 2017, deixou de demonstrar a adequação da sinalização desses locais deficientes à equipe de fiscalização da ANTT.

14. Assim, resta fragilizada a argumentação da necessidade de concessão de prazo para correção das desconformidades antes da elaboração do Auto de Infração, pois a CONCERT teve, no mínimo, um semestre para comprovar a adequação e não o fez.

3.12. Portanto, não há de se falar em prazo para correção da irregularidade, vez que a fiscalização tão somente aplicou o que determina a norma; no mais, dado que o auto de infração constitui ato administrativo dotado de imperatividade, presunção relativa de legitimidade e de legalidade, para a admissão de prova em contrário, apenas por prova inequívoca de inexistência dos fatos descritos no auto de infração, atipicidade da conduta ou vício em um de seus elementos componentes (sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade), o que não ocorreu, razão pela qual entendo por não acolher as razões da Concessionária neste ponto.

#### (iii) Da possibilidade de utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório

3.13. Em sede de recurso, a Recorrente aduz que a ANTT não pode realizar a fiscalização dos parâmetros de desempenho a partir dos relatórios de monitoração apresentados pelas Concessionárias, entendendo que as fiscalizações deveriam ser realizadas pelo seu corpo técnico, afirmando que "...a monitoração da rodovia consiste em um autêntico instrumento de gestão utilizado pelas Concessionárias para identificar os problemas existentes e, assim, intervir para o restabelecimento da funcionalidade das estruturas físicas e a adequação dos processos gerenciais."

3.14. Ainda, segue argumentando o seguinte:

"...como a atividade de monitoração abrange, também, a etapa de correção dos problemas identificados, tanto que nos relatórios de monitoração são relacionados elementos que deverão sofrer as intervenções em curto, médio e ainda 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 desnaturalizado, configurando nítida situação de desvio de finalidade."

3.15. Diante dessas alegações, o intuito da Concessionária é a anulação do Auto de Infração nº 01606/2018/URRI/PFRAREAL de 15/01/2018 (fl. 03, id.1675524), lavrado em seu desfavor, requerendo que o relatório de monitoração seja considerado apenas como um instrumento de gestão, com o objetivo de identificar problemas e implantar ações corretivas.

3.16. Contudo, tais argumentos não merecem guarida, vez que o Relatório de Monitoração visa descrever os resultados das inspeções realizadas ao longo do sistema rodoviário pela equipe técnica contratada pela Concessionária, ou seja, o propósito do relatório é justamente de 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.

3.17. Como bem explanado pela Recorrente, é atribuição desta Agência "...fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;", conforme preconiza o inciso VIII, do artigo 24, da Lei Federal nº 10.233/011.

3.18. Nesse sentido, verifica-se que não há qualquer óbice, legal ou contratual, que impeça a realização da fiscalização pela ANTT, com base nos relatórios produzidos por equipe técnica contratada pela própria Concessionária, servindo inclusive, para instauração de Processo Administrativo para averiguação de inexecução contratual. O relatório de monitoramento é uma peça importante, informativa e técnica apta a subsidiar a atuação dos agentes de fiscalização, não comportando interpretação restritiva quanto ao seu alcance e aplicabilidade, mormente enquanto legítimo meio de prova de irregularidades, sendo que a sua não realização implica em penalidade.

3.19. Vale frisar, nesse ponto, que o auto de infração foi lavrado com base no art. 7º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013, em razão do não cumprimento das suas obrigações contratuais no que tange ao parâmetro de desempenho para sinalização horizontal, por não ter atingido os valores mínimos exigidos no PER de retrorrefletância.

3.20. Assim, tendo em vista que a Concessionária Recorrente não apresentou quaisquer argumentos ou elementos aptos a elidirem a sua responsabilidade, não há que se falar na anulação do auto de infração, vez que ao longo do processo foi possível apurar e comprovar a existência da irregularidade por parte da Concessionária, ensejando a aplicação de penalidade.

#### (iv) Da inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão

3.21. 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 Nº 476/2022/CIPRO/SUROD (12050059), ignorou 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 recomposição do equilíbrio contratual.

3.22. O 12º Termo Aditivo previu que seriam feitos 3 (três) aportes de recursos federais à CONCERT para promover a recomposição 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.

3.23. Nesse sentido, a Concessionária Recorrente alega que além do inadimplemento, o Poder Concedente deixou de adotar, tempestivamente, as medidas cabíveis para a recomposição 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.

3.24. 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**.

3.25. 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 inciso II do art. 2º da Lei nº 8.987/1995.

3.26. Portanto, não há possibilidade de inversão do risco contratual assumido, imputando ao Poder Público a obrigação de assunção das obrigações da Recorrente, motivo pelo qual não merece acolhimento o recurso da concessionária neste ponto.

#### (v) Da Devida Proporcionalidade da Multa Aplicada à Concessionária

3.27. 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.

3.28. Contudo, em relação à proporcionalidade da multa, a área técnica, por meio do PARECER Nº 765/2019/GEFIR/SUINF/DIR (2304661), foi minuciosa ao realizar o cálculo da penalidade, levando em consideração todos os parâmetros mandatórios, quais sejam, as cláusulas 225 do Contrato de Concessão, art. 2º e art. 7º, inciso VII da Resolução nº 4.071/13 da ANTT, que dizem o seguinte:

**225.** Pela inexecução parcial ou total deste CONTRATO, o DNER poderá, garantida prévia defesa, aplicar à CONCESSIONÁRIA as seguintes sanções:

I- advertência;

II- multa, de 100 (cem) até 1000 (mil) URT's;

III- rescisão contratual, na forma prevista neste CONTRATO.

**Art. 2º** As penalidades de multas para as Concessões da 1a. Etapa do PROCROFE serão calculadas tendo como base a Unidade de Referência de Tarifa - URT ou a Unidade de Referência de Multa - URM, conforme disposto nos Contratos de Concessão, com a seguinte graduação:

[...] III - Grupo 3 - multa de 500 (quinhetos) URTs ou URMs;

**Art. 7º** Constituem infrações do Grupo 3:

[...] VII - deixar segmento homogêneo da rodovia com valores de indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com os especificados no PER e nas normas técnicas vigentes, exceto quando objeto de aplicação de multa moratória;

3.29. Assim, o artigo 7º, inciso VII da Resolução ANTT nº 4.071/2013, estabelece a penalidade de multa de 500 (quinhetos) URTs para a infração identificada, que sofreu agravante de 5% (cinco por cento), para o caso de Reincidência Específica - Considerando que a CONCER já foi punida de forma definitiva, como, a título de exemplificação, na Deliberação nº 181/2016, de 14 de julho de 2016 (processo nº 50500.138496/2013-53), obtendo-se o valor final de 525 (quinhetos e vinte e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT's.

3.30. 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.

3.31. 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.

3.32. Diante disso, é evidente que as condições agravantes e atenuantes da penalidade foram vastamente analisadas, 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.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, voto por conhecer o Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCER e, no mérito, julgar improcedentes os argumentos trazidos, devendo ser mantida a penalidade de multa no patamar de 525 (quinhetos e vinte e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT's, por conduta que configura ilícito previsto no artigo 7º, inciso VII, da Resolução nº 4.071/13 da ANTT, nos termos da Minuta de Deliberação DLL (24832866).

Brasília, 25 de julho de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor, em 25/07/2024, às 16:00, 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 24832551 e o código CRC OC030BCA.