



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

**RELATORIA:** DLL**TERMO:** À votação da Diretoria Colegiada**NÚMERO:** 60/2024**OBJETO:** Recurso à Diretoria interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora - Rio - CONKER, em face da Decisão nº 323/2021/SUROD.**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD**PROCESSO (S):** 50505.323356/2019-24.**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Não há.**ENCAMINHAMENTO:** POR CONHECER O RECURSO INTERPOSTO PELA COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO – CONKER, E NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Voluntário à Diretoria Colegiada interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONKER em face da Decisão nº 323/2021/SUROD em 31/07/2022 (7501988), que julgou improcedente o Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária em 26/08/2022 (12985083), mantendo-se a sanção anteriormente aplicada.

**2. DOS FATOS**

2.1. Trata-se de Processo Administrativo Simplificado instaurado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 1612/PFR-ARREIAL/COINF-URRJ/SUINF, de 18/04/2019 (0327346, fls. 10), em face da Concessionária Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONKER, pelo não atendimento aos Termos de Registro de Ocorrência - TROs 84.011, 84.016, 84.020, 84.021, 84.023, 84.025, 84.029 e 84.031, aplicados em decorrência de irregularidades no pavimento flexível caracterizados como escorregamento de massa asfáltica, deformações, afundamentos, buracos e corrugações em 7 (sete) trechos localizados entre o Km 798+900/MG ao Km 118+100/RJ. Cabe esclarecer que a verificação das inconformidades foram realizadas em uma única vistoria, embora a emissão dos TROs tenha ocorrido em datas diferentes. Assim, a lavratura do Auto de Infração nº 1612/PFR-ARREIAL/COINF-URRJ/SUINF, de 18/04/2019, obedeceu ao princípio da continuidade delitiva, defendida no Parecer 4.680/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, cuja aplicabilidade no âmbito de atuação da antiga SUINF foi disciplinada por meio do Parecer Técnico nº 096/2016/GEFOR/SUINF.

2.2. Em atendimento ao inciso III do art. 6º da Resolução nº 4.071, de 2013, foi estipulado o prazo de 72 horas para saneamento dos TROs, sendo solicitado pela CONKER prazo para correção até dia 18/04/2019, contudo foi concedido pela fiscalização até dia 12/04/2019, devido ao potencial aumento de tráfego, pela proximidade de feriado prolongado na semana entre 19 e 23 de abril. Em 12/04/2019, a Concessionária solicitou nova prorrogação até dia 30/04/2019, o que foi indeferido pelo Ofício nº 1788/2019/COINF/URRJ-ANTT. em 15/04/2019. A Conker solicitou nova dilação em 16/04/2019, por meio da carta ENG-CA-0161/19, o que foi negado por meio do OFÍCIO SEI Nº 1950/2019/COINF/URRJ-ANTT, de 16/04/2019. E assim, no dia 17/04/2019, a equipe de fiscalização em vistoria constatou que em 8 locais as irregularidades não foram corrigidas, o que gerou o AI nº 1612/2019.

2.3. O Parecer Técnico nº 024/2019/PFR/ARREIAL/COINF/URRJ de 15/05/2019 (0327346), apresentou informações complementares ao Auto de Infração, bem como cópia dos documentos que embasaram a medida;

2.4. Em 17/05/2019, a concessionária apresentou Defesa prévia (0344225) à Coordenação de Exploração Rodoviária (COINF), alegando, em suma, cerceamento de defesa; individualização dos Termos de Registro de Ocorrências (TROs); vícios insanáveis por ausência de indicação de localidade; inexigibilidade de conduta diversa; desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato e desproporcionalidade da multa aplicada.

2.5. Em 23/08/2019, a Nota Técnica nº 2168/2019/SJ/PINHAIS/URSP (0750690) analisou a defesa prévia apresentada, rebatendo o cerceamento de defesa alegado, pois a CONKER poderia ter solicitado prorrogação de prazo, depois de ter tomado conhecimento do Parecer Técnico que apresentou detalhamento dos TROs aplicados; nos TROs emitidos, a unidade responsável analisou os documentos e confirmou que há registro do artigo infringido, bem como os problemas do segmento; a CONKER quando da resposta e pedido de prorrogação dos prazos dos TROs, não mostrou ter dificuldade de localizar/identificar as ocorrências, assim o argumento não procede; quanto à impossibilidade de corrigir as ocorrências, mesmo depois da prorrogação de prazo, em função do número de locais a serem corrigidos, condições adversas do tempo e problemas de fornecimento de asfalto, isso demonstra a falta de planejamento e que a recorrente só buscou agir apenas quando acionada pela fiscalização, bem como, não buscou solucionar a questão dimensionando adequadamente as equipes e o desembolso financeiro; quanto ao desequilíbrio do contrato, a decisão da Diretoria Colegiada que a recorrente não teria direito ao reequilíbrio econômico financeiro em função à anulação da 12º Termo Aditivo; por fim, quanto à questão da desproporcionalidade, a os valores estão estipulados na Resolução ANTT nº 4.071/2013 em seu Art. 6º, inciso III, pertencente ao Grupo 2, cuja penalidade prevista é multa de 300 (trezentas) URT.

2.6. Em 30/08/2019, a COINF, por meio da Decisão nº 457/2019/COINFSP/SUINF (1151225), julgou improcedentes os argumentos trazidos pela concessionária, adotando como razão de decidir o teor da NOTA TÉCNICA - ANTT 2168 (0750690), com fulcro no art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.7. A CONKER apresentou Recurso em 25/09/2021 (1444322) alegando em suma, cerceamento de defesa; nulidade em decorrência da generalização das condutas; atendimento ao TRO 84029, assim não poderia ser incluído no AI 1612; Reforma da decisão pela inexigibilidade de conduta diversa; desequilíbrio contratual; desproporcionalidade da multa aplicada; Incorreção da dosimetria; Necessidade de atribuição de efeito suspensivo.

2.8. Em 31/07/2022, por meio da Decisão nº 323/2021/SUROD (7501988) a unidade analisou os argumentos e concluiu que a CONKER não trouxe fatos novos com relação ao cerceamento de defesa, Nulidade decorrente da generalização das condutas; execução do TRO 84029; inexigibilidade de conduta diversa; Desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato; Desproporcionalidade da penalidade. Quanto à atribuição de efeito suspensivo, para as penalidades de natureza pecuniária, referida discussão ganha contornos inócuos, uma vez que a constituição definitiva do crédito público e a consequente adoção dos atos de cobrança pressupõem o trânsito em julgado administrativo. Por fim, em relação à dosimetria - situações atenuantes/agravantes, considerando-se 100% de agravantes e 10 % de atenuantes, o valor final da multa resultará no valor base multiplicado por 1,8. Como se trata de uma penalidade de Grupo 2 (art. 6º), o valor base da multa é de 300 (trezentas) URTs, aplicada a dosimetria, a multa final é 540 (quinhentos e quarenta) URTs.

2.9. Em 31/07/2022, o Ofício nº 20444/2021/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (7505536) aplicou a penalidade e encaminhou a Guia de Recolhimento da União (GRU).

2.10. Em 26/08/2022, com fulcro em disposição contratual, a atuada exerceu o seu direito de interposição de Recurso à Diretoria desta ANTT (12985083), em face à Decisão nº 323/2021/SUROD. Em suma requer a reforma da decisão devido: i) A Concessionária não pode ser responsabilizada pela infração em questão, uma vez que a equação econômico-financeira do Contrato está desequilibrada; ii) A aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto revela-se medida absolutamente desproporcional; e alternativamente a Decisão deve ser reformada ao menos para que seja revista a dosimetria da multa, afastando-se as agravantes e reconhecendo-se a caracterização de outras atenuantes.

- 2.11. Os autos foram instruídos com a NOTA TÉCNICA SEI Nº 2588/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (22483585), analisou os argumentos apresentados pela concessionária, concluindo que não há nenhum fato novo capaz de afastar as razões lançadas da Decisão nº 323/2021/SUOD, em 31/07/2022 (7501988), e recomendando o conhecimento do Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – CONCER, para no mérito, recomendar indeferimento do Recurso Administrativo interposto pela Concessionária.
- 2.12. Por fim, os autos foram distribuídos, em 19/06/2024, a esta Diretoria por meio da Certidão de Distribuição (24127014), instruído com o Relatório à Diretoria SEI Nº 175/2024 (22497070) e Minuta de Deliberação (22499684), para análise e proposição ao Colegiado.
- 2.13. Por intermédio dos Despachos DLL (24416956), foi solicitada prorrogação de prazo para inclusão da matéria em pauta de reunião de diretoria, o que deferida, conforme Certidões de Julgamento (24416956).
- 2.14. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

- 3.1. A Concessionária recebeu o Ofício nº 20444/2021/CIPRO/GERER/SUOD/DIR-ANTT (7505536), em 31/07/2022, informando sobre a Decisão nº 323/2021/SUOD (7501988), na qual foram julgados improcedentes os argumentos apresentados. Nos termos do art. 35 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 e da Cláusula 233 do Contrato de Concessão, o prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias úteis, sendo, portanto, tempestivo o recurso interposto no dia 26/08/2022.
- 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.
- 3.4. O recurso voluntário interposto pela CONCER visa a reforma da Decisão nº 323/2021/SUOD (7501988), sob os seguintes argumentos:
- Da inexigibilidade de conduta diversa diante do desequilíbrio do contrato de concessão;
  - Da desproporcionalidade da multa aplicada à CONCER; e
  - alternativamente a Decisão deve ser reformada ao menos para que seja revista a dosimetria da multa, afastando-se as agravantes e reconhecendo-se a caracterização de outras atenuantes.
- 3.5. 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 solicita que seja considerado o desequilíbrio contratual que 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.
- 3.6. O 12º Termo Aditivo previu que seriam feitos 3 (três) aportes de recursos federais à CONCER 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.
- 3.7. 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.
- 3.8. Ocorre que 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.
- 3.9. 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.
- 3.10. Portanto, não há possibilidade de inversão do risco contratual assumido, imputando ao Poder Público a obrigação de assunção das obrigações da Recorrente.
- 3.11. Com relação à desproporcionalidade da multa, cabe esclarecer que a multa aplicada ao caso, está prevista na Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, a qual passou por audiência pública, sendo que 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 determinando contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária. Esclarece-se que a ANTT, dentro da sua esfera de atuação, tem a prerrogativa previstas na Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, de regulamentar o valor das penalidades, e assim, o Resolução nº 4.071, de 2013, atendeu aos princípios basilares que regem a dinâmica normativa.
- 3.12. Por fim, quanto à dosimetria da pena, o presente processo administrativo observou o princípio da individualização da pena, em atendimento à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, tendo sido as condições agravantes e atenuantes devidamente consideradas e analisadas pela Nota Técnica SEI nº 2168/2019/SJPINHAIS/URSP (0750690) e corroboradas pela Decisão nº 457/2019/COINFSP/SUINF (1151225), bem como pela Decisão nº 323/2022 (7501988), não havendo razões para a modificação dos valores. Assim, foi devidamente observado o princípio da individualização da pena.
- 3.13. Esclarece-se, que antes do Princípio da Continuidade Delitiva, teria sido emitido um Auto de Infração para cada TRO não atendido, no entanto, o entendimento atual indica que o número de ocorrências similares identificadas em uma mesma atividade de fiscalização, são utilizadas como agravantes no processo de penalização da autuada.
- 3.14. A Nota Técnica SEI nº 2168/2019/SJPINHAIS/URSP (0750690), menciona o item 2.4 do Manual de Fiscalização de Rodovias Federais Concedidas, o qual determina que a Concessionária deverá comprovar as correções realizadas nos elementos da rodovia que foram objeto de TRO e/ou AI. Caso a concessionária não execute a correção dentro do prazo estipulado no AI ou não encaminhe relatório fotográfico comprovando as ações realizadas, ou caso a fiscalização verifique in loco a não correção das irregularidades, deverá ser observada a contagem de dias até a devida correção, pois cada dia de atraso incorrerá em agravamento da sanção aplicada, conforme dispõe o art. 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016.
- 3.15. Dessa forma, considerada a dosimetria realizada com base no Memorando nº 811/2018/SUINF, de 21/08/2018 e as demais informações da referida Nota Técnica, foram observadas as seguintes circunstâncias agravantes e atenuantes:
- Agravante de 35% (trinta e cinco por cento) devido à existência de sete infrações adicionais com o mesmo fato gerador constatada em um única ação de fiscalização: foram oito TROs não atendidos resultando em sete infrações adicionais. Cada infração adicional gera um agravante de 5% (cinco por cento).
  - Agravante de 100% (cem por cento). No Auto de Infração nº 1612 foi dado o prazo de 7 dias para correção dos problemas. Portanto, a data de vencimento foi no dia 25/4/2019. As respostas foram enviadas pela concessionária em 15/5/2019. Sendo assim, houve 20 dias de atraso, o que corresponde a 5% (cinco por cento) para cada dia de atraso após o prazo assinalado em Auto de Infração para correção de irregularidade.
  - Atenuante de 10% (dez por cento) pela inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiveram o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores: conforme consulta à tabela de reincidência mencionada acima.

- 3.16. Assim, de acordo com o Art. 6º, inciso III, da Resolução ANTT nº 4071/2013, constitui infração do Grupo 2 "deixar de corrigir depressões, abaulamentos (escorregamentos de massa asfáltica) ou áreas exsudadas na pista ou no acostamento, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, ou conforme previsto no Contrato de Concessão e/ou PER". Para as Concessões da 1ª Etapa do PROCROFE, essa infração está sujeita à penalidade de valor base de multa de 300 URTs.
- 3.17. Considerando as circunstâncias agravantes e atenuantes, bem como a limitação do percentual total de agravante a se limitar a 100% (cem por cento) do valo original da penalidade, o valor final da multa para o caso em questão é de 540 URTs.
- 3.18. Então, não assiste razão para reforma da dosimetria da multa aplicada.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe, VOTO por:

- a) Conhecer o Recurso interposto pela Concessionária CONKER - COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA-RIO, para negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe;
- b) Manter a penalidade de multa no patamar de **540 (quinhentos e quarenta) Unidades de Referência de Tarifa – URT's**, por conduta que configura o ilícito descrito no Artigo 6º, Inciso III, da Resolução 4071/2013 e no item 2.5.1 do PER;
- c) Determinar à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD - a atualização do valor da penalidade de multa, em conformidade com o Contrato de Concessão PG-138/95-00; e
- d) Autorizar a SUROD, em caso de não quitação da multa, pelo descumprimento contratual, após o decurso do prazo regulamentar de 30 (trinta) dias previsto no artigo 85, §3º, da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, contados do recebimento da respectiva Guia de Recolhimento da União - GRU, pela Concessionária, a providenciar o processo visando à execução da caução, como forma de Garantia de Execução, conforme prevê o Contrato de Concessão PG-138/95-00.

Brasília, 08 de agosto de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA**, Diretor, em 08/08/2024, às 09:53, 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 **25085499** e o código CRC **88507179**.