



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

### VOTO DWE

**RELATORIA:** DIRETOR WEBER CILONI - DWE.

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA.

**NÚMERO:** 003/2021

**OBJETO:** PAS - CONCON

**ORIGEM:** SUROD

**PROCESSO (S):** 50505.004616/2017-01

**PROPOSIÇÃO DWE:** PELA APROVAÇÃO.

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

#### 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Processo Administrativo Simplificado - PAS que apurou a responsabilidade da Concessionária Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCON) quanto ao AI nº 01671 (SEI nº 2825906 fls. 02), fundamentado no Parecer Técnico nº 003/2017/PFR Areal/COINF/URRJ de 05 de janeiro de 2017 (SEI nº 2825906 fls. 03/07) lavrado em decorrência da manutenção de barreira rígida danificada por mais de 48 horas por parte da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCON) em desatendimento ao Termo de Registro de Ocorrência (TRO) nº 60.950.

#### 2. DOS FATOS

Em 22/12/2016, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT emitiu em desfavor da atuada o Auto de Infração nº 01671 (fls. 02), após o não atendimento ao TRO 60.950, em virtude de "deixar de recompor barreira rígida ou defesa metálica danificada no prazo de 48 horas", conduta esta que configura o ilícito descrito no Art. 7º / Inc. X, da Resolução ANTT nº 4071/2013.

Defesa apresentada em 16/01/2017, julgada improcedente por meio da Decisão nº 185/2017/GEFOR/SUINF, de 03/03/2017, aplicando-se penalidade de multa.

Recurso interposto em 27/03/2017, julgado improcedente por meio da Decisão nº 39 /2020/CIPRO/SUINF 2972390), de 23/03/2020, mantendo-se a aplicação da sanção. Ressalta-se, entretanto, que a referida decisão acolheu a dosimetria realizada por meio do Parecer Técnico nº 06/2019/GEFIR/SUINF (pág. 88/90 2825906), entendendo que a Concessionária fez jus ao **atenuante de 30%** (trinta por cento), razão pela qual a pena foi aplicada no patamar de **350 (trezentos e cinquenta) URT's**.

Irresignada, com fulcro em disposição contratual, a atuada exerceu direito de recurso à Diretoria, desta forma, passaremos a análise dos argumentos apresentados contra a Decisão nº 39 /2020/CIPRO/SUINF 2972390), quais sejam: 1) inexistência da infração; 2) desequilíbrio econômico-financeiro do contrato; e 3) desproporcionalidade da multa aplicada.

#### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Inicialmente, registre-se a competência desta Agência Reguladora para regular a matéria, conforme disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que, dentre outras providências, criou esta Agência Nacional de Transportes Terrestres, *in verbis*:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

- garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
- harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

V - a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;

(...)

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

VIII – 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;

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

(...)

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

(...)

VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura.

No âmbito da ANTT, a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, "Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.".

Os requisitos para admissibilidade do Recurso em tela estão dispostos no art. 61, da supracitada Resolução, que prevê o seu não conhecimento quando interposto i) fora do prazo; ii) perante órgão ou autoridade incompetente; iii) por quem não tenha legitimidade para tanto; e/ou iv) contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.

Quanto ao cabimento, via de regra, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85, da Resolução nº 5.083, de 2016; entretanto, no caso ora sob análise, admite-se o cabimento do Recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada com base no item 233 do Contrato de Concessão.

No que se refere à legitimidade, verifico a juntada de procuração aos autos (50500.042120/2020-73), demonstrando que o Recurso foi interposto por representante que possui poderes para tanto.

Assim, tem-se que os requisitos para conhecimento do Recurso foram atendidos.

Em relação ao mérito, as alegações da empresa serão abordadas a seguir.

O Auto de Infração nº 01671 foi lavrado no dia 22 de dezembro de 2016 em decorrência da manutenção de barreira rígida por mais de 48 horas no km 85+400 da BR 040/RJ (Viaduto Harold Polland), pista sentido Rio de Janeiro, por parte da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (CONCER). O prazo para correção da irregularidade foi estabelecido no Termo de Registro de Ocorrência (TRO) nº 60.950, entregue em 19 de dezembro de 2016, em conformidade com o inciso X do Artigo 7º da Resolução 4.071/2013.

O Contrato de Concessão assim prevê:

284. A CONCESSIONÁRIA é obrigada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no todo ou em parte, as obras e serviços pertinentes à concessão, em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados, nos prazos que forem fixados pelo DNER.

(...)

286. Os prazos para a conclusão dos reparos serão estabelecidos pela fiscalização, no mesmo documento no qual foi procedida a intimação da CONCESSIONÁRIA para o reparo.

Na Resolução 5.083 de 27 de abril de 2016, que regulamenta o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam os contratos de concessão, está definido:

Art. 22. O Termo de Registro de Ocorrência — TRO será lavrado pela fiscalização da AN7T, quando previsto em regulamentação específica ou contrato, previamente à abertura de processo administrativo, para comunicação às sociedades empresárias, concessionárias, permissionárias, autorizatárias, transportadores habilitados ou inscritos perante a AN7T, visando à correção de inconformidade que caracterize infração, dentro do prazo definido.

(...)

Art. 25. Esgotado o prazo para correção da inconformidade apontada no TRO, e não comprovado o atendimento, a AN7T adotará as medidas administrativas cabíveis, incluindo se a lavratura do Auto de Infração, ao qual será anexado cópia do TRO, seja em meio físico ou digital.

Além disso, o próprio Programa de Exploração da Rodovia - PER prevê em seu capítulo dedicado aos elementos de Proteção e Segurança que, entre os procedimentos que deverão ser seguidos na conservação de defensas (item 6.5.1.3), a concessionária deve efetuar a "pronta restauração dos elementos danificados após acidentes". Cabe lembrar que o contrato de concessão tem como um dos pressupostos que a manutenção dos elementos que compõem a infraestrutura rodoviária seja realizada imediatamente após a ocorrência de algum acidente ou evento que a danifique, minimizando os impactos aos demais usuários.

### Inexistência da infração

A concessionária alega que não cometeu nenhuma infração visto que, na infração em tela, estaria incorrendo em inexigibilidade de conduta diversa, tendo em vista o prazo exíguo concedido pela fiscalização para reparação da barreira rígida, e ainda da negativa da COINF/URRJ quando do pedido da dilação do prazo para correção.

Ocorre que, conforme já analisado pela área técnica desta Superintendência, por meio do Parecer Técnico nº 029/2017/COINF/URRJ (fls. 45/49), o prazo de correção estabelecido, de 48h, é o previsto no inciso X do artigo 7º, Resolução ANTT nº 4.071/2013, resolução esta que foi bastante debatida em sede de Audiência Pública, possuindo, assim, a concessionária amplo conhecimento e estando submetida ao normativo, conforme Contrato de Concessão. Além disso, a Administração Pública, por meio de seus agentes, tem o dever legal de cumprir o referido normativo, não podendo o agente assinalar prazo inferior ou superior ao previsto, em atendimento ao princípio da legalidade.

Relacionada à negativa do pleito, da concessionária, de dilação de prazo para correção da inconformidade, o Parecer acima mencionado também analisou este argumento, concluindo que a dilação não foi concedida em razão de circunstâncias e do local onde foi constatado o problema, conforme abaixo colacionado:

15. Quanto à negativa de prorrogação de prazo, tal fato se deve às circunstâncias e ao local onde foi constatado o problema. O acidente que danificou a barreira de proteção ocorreu em 08/12/2016. Onze dias depois, em 19/12/2016, a Fiscalização da ANTT observou que a Concessionária não havia sequer iniciado os serviços para recuperar o dispositivo de proteção do viaduto, emitindo o TRO n 60.950, com prazo de 48h. Horas antes do vencimento do prazo, em 22/12/2016, a Concessionária solicitou à COINF/URRJ, via e-mail, a prorrogação de prazo por mais 20 (vinte) dias, ou seja, mais de 30 (trinta) dias após o acidente, a CONCERT iria realizar a correção do local.

16. Destaca-se que o trecho em questão é um viaduto em curva (Harold Polland), desprovido de acostamento e com cerca de 50m de altura, em trecho sinuoso, na descida da Serra de Petrópolis, sendo de extrema importância a preservação e manutenção de sua barreira rígida para proteção e segurança viária dos usuários.

Portanto, considerando a segurança viária e a inércia da CONCERT em agir em prol da segurança dos usuários, a COINF/URRJ não autorizou a prorrogação de prazo e a Concessionária, em 48h, providenciou a execução dos serviços, conforme documentação de resposta de atendimento ao AI, às Fls. 15 do p.p., onde a CONCERT informou a conclusão em 23/12/2016.

Dessa forma, não merecem prosperar tais argumentos da concessionária.

### Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato

A concessionária alega que a infração aqui debatida teria outra hipótese de inexigibilidade de conduta diversa em virtude de desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

Sobre o assunto, observa-se que, embora a Concessionária venha alegando desequilíbrio econômico financeiro do Contrato de Concessão, decorrente de inadimplência da União, para justificar descumprimento de obrigações contratuais, é entendimento desta Agência Reguladora, nos termos do Parecer nº 00379/2018/PF-ANTT/PGF/AGU 3926605), que *“em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da concessionária, principalmente quanto à manutenção do pavimento, não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais”*.

Desta forma, não merecem prosperar tais argumentos da concessionária.

### Desproporcionalidade da multa aplicada

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.

Verifica-se que a Recorrente não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do § 1º, do artigo 50, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas trazidas à baila dos autos por meio do Parecer Técnico nº 029/2017/COINF/URRJ (fls. 45/49) e Decisão nº 39/2020/CIPRO/SUINF272390), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A - CONCER no patamar de **350 (trezentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URT**.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas, **VOTO** por

- a) Conhecer o Recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A - CONCER e, no mérito, 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 350 (trezentos e cinquenta) Unidades de Referência de Tarifa - URTs, por violação ao Art. 7º, inciso X da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013.

Brasília, 28 de janeiro de 2021.

**WEBER CILONI**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI, Diretor**, em 28/01/2021, às 20:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 **4963317** e o código CRC **D5933D5A**.

Referência: Processo nº 50505.004616/2017-01

SEI nº 4963317

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)