



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DFQ

**RELATORIA:** DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 97/2023**OBJETO:** Processo Administrativo Simplificado - Auto de Infração nº 1361/2019 - CONKER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio)**ORIGEM:** SUROD (Superintendência de Infraestrutura Rodoviária)**PROCESSO (S):** 50505.311055/2019-58**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Recurso interposto pela concessionária CONKER (Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio) em face da Decisão nº 79/2023/CIPRO/SUROD (SEI 15085800), proferida em 23/01/2023 pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, que aplicou, em desfavor da Concessionária, multa no patamar de **675 Unidades de Referência de Tarifa (URTs)**.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 5 de abril de 2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu, em desfavor da autuada, o Auto de Infração nº 1361/COINF-URRJ/SUINF (0108834), em virtude de conduta esta que configura o ilícito descrito no Artigo 8º, inciso X da Resolução ANTT nº 4071, ou seja, por “deixar de manter ou manter o sistema operacional da rodovia de forma que cause comprometimento da segurança ao usuário”.

2.2. A aplicação do referido Auto de Infração tem por origem o Parecer Técnico nº 041/2019/COINF-URRJ/SUINF (SEI nº 0107793), de 5/4/2019, cujo teor é o seguinte:

*“1. Relata-se neste Parecer Técnico a inconformidade verificada na Rodovia Washington Luiz, BR-040/RJ, no período de 28/02/2019 a 03/03/2019 (feriado de Carnaval), atualmente administrada sob regime de concessão pela Concessionária CONKER, no âmbito do Contrato de Concessão nº PG-138/95-00, que resultou na lavratura do Auto de Infração nº 01361/2019, de 05/04/2019.”*

2.3. Nesse referido Parecer, consta o seguinte sobre o contexto da infração:

*“No período de 28/02/2019 a 03/03/2019 (feriado de Carnaval), a CONKER realizou obra NÃO EMERGENCIAL de recuperação do pavimento rígido na Serra de Petrópolis/RJ, com interdição da faixa da direita nas proximidades do km 82 da Rodovia BR-040/RJ, pista sentido Juiz de Fora, que ocasionou intenso congestionamento na via.*

*(...)*

*Em dias normais, para efetuar o trajeto de 20km da subida da Serra de Petrópolis/RJ (entre os km 102 e 82), o condutor leva cerca de 20 a 30 minutos. Entretanto, em função da execução de obras NÃO EMERGENCIAIS pela CONKER às vésperas e também durante o Carnaval, o tempo médio de viagem foi de 3 horas, entre os dias 28/02/2019 e 01/03/2019.*

*Ressalta-se que as obras em questão foram iniciadas no ano de 2018 e da mesma forma que no período do Carnaval, causaram intenso congestionamento no trecho da Rodovia durante os meses de setembro, outubro e novembro de 2018.*

*Por esta razão, a Prefeitura de Petrópolis solicitou à COINF/URRJ, por meio mensagem eletrônica, que as obras fossem suspensas desde o final do ano até o dia 21/01/2019 (Anexo I).*

*(...)*

*Insta ressaltar que os serviços que estavam sendo realizados no pavimento rígido pela CONKER, que causaram tamanho transtorno ao usuário, derivaram do TRO nº 61.926 emitido no dia 05/01/2017 e o seu não atendimento acarretou a emissão do Auto de Infração nº 1.677 no dia 17/01/2017. Ou seja, a Concessionária decidiu cumprir o determinado nos referidos TRO e AI justamente nas épocas de finais de semana e feriados (setembro, outubro e novembro de 2018) e posteriormente às vésperas do Carnaval de 2019!!!! Nada mais evidente do que a falta de planejamento, a ineficiência/falha do sistema operacional, o desleixo e o descaso com o usuário da Rodovia.”*

2.4. Quanto ao enquadramento e à fundamentação para aplicação da penalidade objeto destes autos, o Parecer aponta especificamente a cláusula 82, do Contrato de Concessão, bem como diversos parâmetros do PER acerca da garantia da fluidez diante da necessidade de intervenção na rodovia, bem como o artigo 8º da Res. 4071/2013:

*“82. Incumbe, também, à CONCESSIONÁRIA:*

*a) adotar todas as providências para garantir a fluidez dos fluxos de tráfego na RODOVIA, em nível de serviço adequado;*

*b) garantir o pronto restabelecimento do tráfego, caso interrompido, com a eliminação de obstáculos e impedimentos ao fluxo, ainda que posteriormente possa requerer indenizações de terceiros, quando for o caso;*

*g) divulgar, adequadamente, ao público em geral e ao usuário em particular a ocorrência de situações excepcionais, a adoção de esquemas especiais de operação e a realização de obras na RODOVIA, em especial aquelas que obriguem à interrupção de faixa ou faixas da RODOVIA.*

h) elaborar e implementar esquemas de atendimento a situações de emergência, para tanto mantendo disponíveis recursos humanos e materiais.

(...)

No Programa de Exploração da Rodovia (PER) da concessão, parte integrante do contrato de concessão, alguns itens tratam sobre o planejamento das obras de manutenção e do sistema operacional previsto, com fluidez e segurança aos usuários:

#### 3.4.2.6 Meios de superação das dificuldades:

As dificuldades citadas na alínea anterior serão superadas a partir da implantação de um esquema de trabalho composto por um controle de tráfego adequado aos locais, de forma a não causar retenção e por procedimentos construtivos que não privem as pistas da Rodovia de faixas de tráfego.

#### 6.1 Trabalhos Iniciais

(...)

Para execução das obras referentes aos serviços de Trabalhos Iniciais, bem como para as demais obras a serem contempladas ao longo da Concessão, deverão ser elaborados prévios estudos de engenharia de tráfego e de implantação de dispositivos de sinalização de obras e de segurança, para que o tráfego não sofra grandes interferências e a Rodovia tenha condições de manter a circulação dos veículos em segurança e fluidez durante as obras.

(...)

Os períodos de interdição não deverão ser coincidentes com os picos de tráfego matutino e vespertino, bem como com os finais de semana prolongados e férias de verão.

#### 6.3.2.6 Monitoração da Fluidez do Trânsito

A fluidez do trânsito deverá ser monitorada pela Concessionária, a qual deverá estudar, acompanhar e contabilizar os fluxos de tráfego em vários locais, verificando e analisando se os usuários e produtos estão alcançando seus destinos em conformidade com suas programações de tempo, sem congestionamentos e interferências prejudiciais à fluidez requerida para a Rodovia.

Na Resolução ANTT nº 4071, de 03/04/2013, que regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecuções contratuais na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida, tem-se que:

#### Art. 8º Constituem infrações do Grupo 4:

(...)

X - deixar de manter ou manter o sistema operacional da rodovia de forma que cause comprometimento da segurança ao usuário;"

- 2.5. Ainda em abril de 2019 o AI nº 1361 foi recebido pela Concessionária, conforme AR anexado no processo, SEI nº 0197077
- 2.6. Em 13 de maio de 2019, a Concessionária apresentou a **Defesa Prévia** (SEI 50500.324488/2019-13), respeitando o prazo de 30 dias do artigo 42, da Resolução nº 5083/16 para a apresentação da defesa prévia. Em sua defesa, a empresa solicitou o cancelamento do Auto de Infração.
- 2.7. Em 19 de julho de 2019, a Nota Técnica nº 2067/2019/SJPINHAIS/URSP (0700598) avaliou a defesa prévia apresentada pela Concessionária. No mérito, julgou **improcedente** a Defesa Prévia, aplicando-se o **valor final da multa de 675 URTs** a ser aplicado à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio.
- 2.8. Embasando-se no teor da referida Nota Técnica, emitiu-se a Decisão nº 431/2019/COINFSP/SUINF (1117972), aplicando a multa de 675 URT, o que correspondia à época R\$ 783.000,00.
- 2.9. A referida decisão, acompanhada de Guia de Recolhimento da União (GRU), foi encaminhada à Concessionária em 9 de setembro de 2019.
- 2.10. Em 25 de setembro de 2019, a Concessionária apresentou **Recurso Administrativo** (Processo SEI nº 50505.371724/2019-41), inclusive com pedido de **Efeito Suspensivo**, contra a Decisão nº 431/2019/COINFSP/SUINF, argumentando:
- i. Cerceamento de defesa;
  - ii. Dupla penalização da Concessionária;
  - iii. Da nulidade do processo administrativo em razão da ofensa ao princípio da tipicidade;
  - iv. Da inexigibilidade de conduta diversa;
  - v. Inexistência de infração no caso concreto;
  - vi. Da desproporcionalidade na aplicação de multa à Concessionária;
  - vii. Necessidade de revisão da dosimetria da penalidade de multa aplicada.
- 2.11. Em dezembro de 2022, o referido Recurso Administrativo foi avaliado por meio do **Parecer nº 75/2023/CIPRO/GERER/SUOD/DIR** (SEI nº 15083613) quanto à admissibilidade, efeito suspensivo e de mérito das razões recursais, descritas resumidamente nos próximos parágrafos.
- 2.12. Quanto à **admissibilidade** do Recurso Administrativo, o referido Parecer discorre:
- "A CONCKER foi notificada da decisão de primeiro grau em 13/09/2019, conforme rastreamento (SEI 1456877) . O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do art. 85 da Resolução ANTT nº 5.083/2016. O recurso foi interposto em 25/09/2019.*
- Conheço do recurso, porquanto interposto tempestivamente e firmado por procurador devidamente habilitado. Ressalte-se, ademais, que a contagem dos prazos processuais foi suspensa no âmbito desta Autarquia em decorrência da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) provocada pela pandemia do Sars-CoV-2 (COVID-19), nos termos da Resolução ANTT nº 5878/2020.A Concessionária foi notificada da decisão de primeiro grau em 06/06/2022. O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 85 da Resolução ANTT nº 5.083/2016."*
- 2.13. Em relação ao efeito suspensivo, o referido Parecer destaca:

*"como regra, os recursos administrativos interpostos no âmbito desta Agência são desprovidos de efeito suspensivo, salvo se demonstrado justo receio de lesão de difícil reparação ou outra razão de interesse público que afaste a execução provisória da penalidade. É o que dispõe o art. 61 da Lei nº 9.784/1999 e o art. 59 da Resolução ANTT*

nº 5.083/2016”.

2.14. Assim, em sede preliminar a SUROD **negou o efeito suspensivo**.

2.15. Com base no Parecer, emitiu-se a Decisão nº 79/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 15085800) em 23/1/2023 para “no mérito, manter incólume a **DECISÃO Nº 431/2019/COINFSP/SUINF (SEI 1117972) para julgar improcedente o recurso interposto pela Concessionária, aplicando-se a penalidade de multa de 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT**”. Assim, foi encaminhada GRU (SEI nº 15100885) à Concessionária com o valor da penalidade de R\$ 850.500,00.

2.16. Em face da Decisão nº 79/2023/CIPRO/SUROD, a CONKER interpôs tempestivamente **Recurso Voluntário** por meio da Carta REG-CA-0029/23, de 2 de fevereiro de 2023 (SEIs nº 15287548 e 15287549, recurso e anexos), em que conclui fazendo os mesmos pedidos já formulados na fase recursal anterior.

2.17. Em seguida, a SUROD emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6568/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT<sup>1</sup> (SEI nº 19151375), datada de 1 de novembro de 2023, que “*tem como objeto a análise do Recurso à Diretoria Colegiada interposto em face da Decisão nº 79/2023/CIPRO/SUROD (15085800).*”

2.18. A SUROD concluiu que, “*Pelo exposto, 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 9.784/99, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas trazidas à baila dos autos por meio do Parecer Técnico nº Nº 2067/2019/SJPINHAIS/URSP (0700598) e Decisão nº 79/2023/CIPRO/SUROD (15085800), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da concessionária no patamar de 675 (seiscentos e setenta e cinco) Unidades de Referência de Tarifa – URT’s*”.

2.19. Sugeriu, ainda, nas considerações finais, que:

I- *Consoante admite o art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adoção do presente como motivação para CONHECIMENTO, NEGATIVA da concessão de efeito suspensivo, e no mérito, INDEFERIMENTO do Recurso interposto pela Concessionária;*

II- *Envio dos autos à Diretoria para julgamento do feito*

2.20. Em atendimento ao art. 39 da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria nº 513/2023, em 1º de novembro de 2023 (SEI nº 19208415), propondo à Diretoria Colegiada conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, assim como a minuta de deliberação correspondente (SEI nº 19208503).

2.21. Em 9 de novembro de 2023, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI nº 20143371), os autos foram distribuídos mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Entendo que o Parecer Técnico nº 041/2019/COINF-URRJ/SUINF (SEI nº 0107793), de 5/4/2019, traz, com limpidez, a configuração da penalidade e sua fundamentação.

[1] GERER: Gerência de Regulação Rodoviária da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD).

3.2. Conforme relatado no referido Parecer, a conduta da Concessionária não condiz com as disposições da Cláusula 82 do Contrato de Concessão PG-138/95-00 ou com outros parâmetros descritivos da conduta e do padrão de serviço esperado da Concessionária enquanto administradora do trecho, como aqueles indicados no PER no item 3.4.2.6, sobre os “meios de superação das dificuldades”, Item 6.1, de “Trabalhos Iniciais” e item 6.3.2.6, de “Monitoração da Fluidez do Trânsito”.

3.3. Assim, entende-se que a conduta configura clara infração por parte da Recorrente, considerando, portanto, legítima a fundamentação no artigo 8º da Res. 4071/2013.

3.4. Quanto ao rito, o regulamento que o disciplina, no âmbito da ANTT, é a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016 sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infringem 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.

3.5. Destaca-se o art. 61, pelo qual se deve confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de **não conhecimento**, quando interposto: (i) fora do prazo; (ii) perante órgão ou autoridade incompetente; (iii) apresentado por parte ilegítima; ou (iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.6. Em relação à interposição do recurso, reconhece-se a sua **tempestividade** tanto conforme regras de contagem de prazos do art. 35 da Resolução nº 5.083, quanto da cláusula 233, tendo-se em conta que a notificação da decisão recorrida se deu em 23 de janeiro de 2023, conforme certidão de intimação constante no processo (SEI 15135168). Dessa forma, a contagem do prazo iniciou em 24 de janeiro de 2023, e terminou em 24 de fevereiro de 2023. Conforme consta dos autos, o recurso foi protocolado no dia 2 de fevereiro de 2023. Ressalta-se também o cumprimento do prazo de 30 (trinta) dias úteis previsto na Cláusula 233 do Contrato de Concessão:

[...]

233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá a **recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias úteis contados da intimação, para o Conselho Administrativo da Autarquia**, independentemente de garantia de instância.

[...] (grifo acrescentado)

3.7. Ainda sobre o assunto, cabe citar o estipulado no Despacho CIPRO, que lembra que a PF-ANTT<sup>2</sup> já se pronunciou, em situação fática semelhante<sup>3</sup>, e asseverou que o prazo recursal previsto no contrato de concessão deve prevalecer sobre o prazo previsto na Resolução nº 5.083/2016.

[1] Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres.  
[1] Parecer n. 00004/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 16648633).

3.8. Quanto ao **cabimento**, geralmente os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85 da Resolução nº 5.083/2016. Contudo, admite-se excepcionalmente a admissibilidade do recurso dirigido a esta **Diretoria Colegiada**, com base na cláusula 233 do Contrato.

3.9. No que diz respeito à **legitimidade**, verifica-se que a recorrente se enquadra como parte legítima para apresentação de recurso, nos termos do art. 58, inciso I, da Lei nº 9.784, de 1999, vez que diretamente afetada pela decisão recorrida. A peça recursal, onde se encontram os motivos de fato e de direito, foi lavrada por Luiz Henrique Alves Bertoldi, advogado, OAB/SP nº 274.472, o qual, conforme procuração contida no documento de SEI nº 15531414 (pasta "02. Documentos", arquivo "Doc. 1 – Procuração 21-09-2022.pdf"), possui poderes para representar a empresa perante a ANTT.

3.10. Dessa forma, **confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento, legitimidade dos representantes e cabimento do recurso, consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.**

3.11. Passando à **análise de mérito**, a recorrente resumiu, no citado Recurso Voluntário, seus argumentos e defendeu que, caso não sejam acolhidos, que fosse, pelo menos, revista a dosimetria da pena, reduzindo-a em 50%.

3.12. Os referidos argumentos **são repetidos aos já apresentados ao longo da Defesa Prévia e do Recurso Administrativo**, os quais foram pormenorizadamente e avaliados na Nota Técnica nº 2067/2019/SJ/PINHAIS/URSP (SEI nº 0700598) e Parecer nº 75/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (SEI nº 15083613).

3.13. Assim, a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6568/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT avaliou-os pela terceira vez, refutando todos.

3.14. **Avaliando os argumentos apresentados, entendo que a Concessionária não apresentou elementos novos que afastam a sua responsabilidade quanto à infração praticada, razão pela qual o recurso merece ser desprovido e que deve ser mantida a Decisão nº 79/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 15085800), proferida pela SUROD, em 23 de janeiro de 2023.**

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas contidas nos autos, **VOTO** por:

- a) conhecer o recurso interposto pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (CONCER), para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) aplicar, em desfavor da Concessionária, a penalidade de multa no patamar de 675 URTs, por conduta que configura o ilícito descrito no Artigo 8º, inciso X da Resolução ANTT nº 4071/2013.

Brasília, na data da sua assinatura.

**FELIPE FERNANDES QUEIROZ**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 21/12/2023, às 19:51, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **20979028** e o código CRC **2BBAAEE3**.