



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DEM

RELATORIA: DEM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 15/2020

OBJETO: PROPOSTA DE EDIÇÃO DE SÚMULA

ORIGEM: NAN

PROCESSO (S): 50500.103155/2020-96

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER nº 00453/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DEM: PELA APROVAÇÃO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de edição de súmula que tem por objeto tornar claro e público o entendimento da ANTT de que pleitos anteriormente decididos pela Diretoria Colegiada no âmbito de processos revisionais não serão admitidos em revisões subsequentes, caso sejam reapresentados pelas concessionárias de rodovias, salvo quando acompanhados da demonstração da ocorrência de fatos que sejam suficientemente relevantes para alterar o entendimento anterior.

2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

A proposição em causa foi apresentada pelo Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Articulação de Assuntos Estratégicos - NAM, por meio do PARECER Nº 3/2020/NAM/DG/DIR (SEI nº 4224297), sob os seguintes fundamentos:

Inicialmente, destaca-se que a presente proposta de súmula foi motivada na observação de prática reiterada das concessionárias de rodovias, que submetem à análise das áreas técnicas, desta Agência Reguladora, pleitos que já foram objeto de decisão do Colegiado em processos revisionais anteriores. No entanto, o referido processo de análise é iniciado sem a devida demonstração quanto a existência de fatos novos. A referida prática aumenta o risco de erros materiais, diminui a transparência processual devido ao grande número de itens apreciados, causa redundância nas manifestações da área técnica o que pode ocasionar, sucessivas reanálises e podem levar a assimetria de entendimentos e decisões sobre mesmo assunto, ao longo do tempo. Além de aumentar excessiva e desnecessariamente o tempo de análise do processo revisional, comprimindo o tempo dedicado à gestão contratual, atividade igualmente nobre.

Assim, imperativo clarear às concessionárias de rodovias que não cabe reanálise de pleitos, anteriormente apreciados pela Diretoria Colegiada, salvo em casos que sejam apresentados fatos novos que possam alterar entendimento anterior. Importante destacar que a reiteração de pleitos sem a apresentação de fatos novos não serão considerados pela área técnica, tampouco serão mencionados nas notas técnicas que compõem o processo revisional.

A presente proposta está ancorada nos princípios da legalidade, eficiência e economicidade processual e visa dar maior celeridade e segurança às análises dos pleitos das Concessionárias de rodovias no âmbito dos Processos de Revisão, bem como está fundamentada em analogia aos artigos 493, 505 e 933 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

"Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

(...)

Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:

I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;

II - nos demais casos prescritos em lei.

(...)

Art. 933. Se o relator constatar a ocorrência de fato superveniente à decisão recorrida ou a existência de questão apreciável de ofício ainda não examinada que devam ser considerados no julgamento do recurso, intimará as partes para que se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias."

Na prática, de acordo com o que ora é proposto, o pleito da Concessionárias será analisado pela Gerência responsável. Caso haja uma negatória, caberá recurso, ainda no âmbito do processo revisional, à Superintendência competente e à Diretoria Colegiada, antes de sua deliberação final. No entanto, após deliberação da Diretoria Colegiada sobre o mérito da questão, não caberá mais recurso, a não ser que surjam e sejam apresentadas novas circunstâncias relevantes.

Com fulcro nessas razões, propõe-se que a matéria seja sumulada nos seguintes termos:

Nos processos de revisão ordinária e extraordinária de contratos de concessão rodoviária não serão analisados pleitos de reequilíbrio que tenham sido anteriormente analisadas pela área técnica e deliberados pela Diretoria Colegiada em revisões anteriores, salvo na hipótese de surgimento de novas circunstâncias relevantes, capazes de modificar a decisão anterior.

Novos pedidos e requerimentos formulados pelas concessionárias sobre questões já decididas pela Diretoria Colegiada em revisões contratuais anteriores podem ser inadmitidas pela SUROD, no exercício da competência prevista no art. 44, IV, do Regimento Interno da ANTT.

A aprovação da proposta de edição de súmulas pela Diretoria Colegiada encontra abrigo no art. 15, IX, do Regimento Interno desta Agência, confira-se:

"Art. 15. À Diretoria Colegiada compete exercer as atribuições e cumprir os deveres estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANTT, bem como:

(...)

IX - aprovar enunciados de Súmulas e Manual de procedimentos";

Por sua vez, é dos Diretores da ANTT a competência para propor a edição de súmula, conforme prevê o art. 17, IV, do Regimento Interno:

Art. 17. Aos Diretores compete:

(...)

IV - propor a aprovação, a revogação ou a alteração de Súmulas e do Regimento Interno;

Quanto ao objeto da súmula a ser editada, pode versar sobre entendimentos reiterados e pacíficos da Diretoria ou de Superintendência ou sobre a interpretação da legislação de transportes terrestres:

"Art. 120. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

(...)

III - Súmula - enunciado, com efeito vinculante em relação às demais unidades organizacionais da ANTT, exceto a Procuradoria Federal junto à ANTT, destinado a tornar público:

a) interpretação da legislação de transportes terrestres; ou

b) entendimento pacífico, reiterado e uniforme proveniente das decisões da Diretoria Colegiada ou das Superintendências".

Nota-se, portanto, que o intento de sumular determinada matéria no âmbito da ANTT encontra pleno abrigo no Diploma Regimental.

Nestes termos, submetida a proposta em questão ao crivo da Procuradoria Federal Junto à ANTT, sobreveio manifestação favorável, vazada por meio do PARECER nº 00453/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 4264290), como se extrai da respectiva ementa:

EMENTA: CONSULTA. NAM. PROCESSOS DE REVISÃO TARIFÁRIA. CONCESSÕES DE RODOVIAS. PROPOSTA DE EDIÇÃO DE SÚMULA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE PARA EXCLUIR DOS PROCESSOS REVISIONAIS PLEITOS JÁ DECIDIDOS DEFINITIVAMENTE PELA DIRETORIA COLEGIADA EM REVISÕES ANTERIORES.

1. A interpretação proposta está alinhada com a legislação vigente, buscando deixar clara a compreensão da ANTT sobre o tema e lhe conferir efeitos vinculantes, com a finalidade de trazer maior segurança jurídica e transparência aos processos de revisão tarifária.

2. A submissão reiterada de pleitos já decididos definitivamente pela ANTT, por seu órgão deliberativo máximo, traz apenas prejuízos para a Agência, na medida em que impõe a realização de tarefas desnecessárias pelas equipes técnicas, tumultuando o processo revisional.

3. O trânsito em julgado administrativo ocorre quando uma determinada questão foi decidida pela ANTT e contra esta decisão não mais cabem recursos. Submetida nova demanda relativa a esta questão decidida definitivamente, caberá à ANTT reconhecer a ocorrência da coisa julgada administrativa - o exaurimento da esfera administrativa - e negar seguimento ao pleito, comunicando ao interessado.

Assim, restou demonstrada a pertinência técnica da adoção da medida, vez que a submissão reiterada de pleitos já decididos definitivamente pela ANTT, por seu órgão deliberativo máximo, traz apenas prejuízos para a Agência, na medida em que impõe a realização de tarefas desnecessárias pelas equipes técnicas, tumultuando o processo revisional. Por seu turno, também foi demonstrado o suporte jurídico da proposta, sobretudo ante a previsão expressa na Lei nº 9.784/99 do instituto do exaurimento da esfera administrativa, cujos efeitos podem ser equiparados ao do trânsito em julgado, conforme expressamente defendido pela PF-ANTT na seguinte passagem do PARECER nº 00453/2020:

Embora a transposição do conceito de coisa julgada do processo judicial para o processo administrativo deva ser feita com cautela, tendo em vista a predominância do formalismo moderado no âmbito administrativo, não se pode negar a necessidade de se determinar um momento a partir do qual uma questão decidida pela Administração Pública se estabilize, não cabendo contra ela a interposição de quaisquer recursos. A Lei 9.784/99, ao dispor sobre o processo administrativo no âmbito federal, prevê expressamente a hipótese de trânsito em julgado, no que denomina *exaurimento da esfera administrativa*:

"Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

(...)

IV - após exaurida a esfera administrativa".

Nesse sentido, o trânsito em julgado administrativo pode ser aqui considerado a situação na qual uma determinada questão foi decidida pela ANTT e contra ela não mais cabem recursos. Submetida nova demanda relativa a esta questão decidida definitivamente, caberá à ANTT reconhecer a ocorrência da coisa julgada administrativa e negar seguimento ao pleito, comunicando ao interessado.

Trazendo o entendimento acima às circunstâncias descritas na consulta ora analisada, podemos concluir que a Diretoria Colegiada, ao decidir pelo não acolhimento de pleito submetido pela concessionária em processo revisional, manifesta o entendimento da ANTT e, com o esgotamento dos recursos cabíveis, tal decisão se torna definitiva no âmbito da Agência. Caso o mesmo pleito seja novamente submetido, mesmo que com alguma alteração de forma, deve ser reconhecido o trânsito em julgado da matéria com a consequente rejeição liminar da demanda, o que deve ser feito pelo Superintendente competente, conforme norma regimental disposta no art. 44, IV, do Regimento Interno.

Nada obstante a fundamentação técnica e jurídica já lançada nos autos, julgou-se oportuno, previamente à deliberação da matéria pelo Colegiado, eliminar pequena lacuna instrutória, consistente na ausência de manifestação formal da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, tendo em vista que a proposta em questão afeta diretamente a atuação da referida Unidade Organizacional.

Em razão disso, por meio do DESPACHO DEM4427126, os autos foram encaminhados à SUROD para emissão de manifestação técnica fundamentada quanto ao teor da proposição, bem como para a indicação dos seus possíveis impactos na tramitação do processo revisional. Em resposta, a referida Superintendência acostou aos autos o DESPACHO CIPRO4631075, onde externou a sua concordância com a proposta, do seguinte modo:

Após a detida análise dos autos, e sopesando as informações contidas no Parecer nº 03/2020/NAM/DG/DIR, bem como no parecer jurídico já mencionado, temos que a edição de súmula sobre o tema é de suma importância, seja para estabilizar situações já decididas em última instância pela Diretoria Colegiada desta Agência, seja para evitar retrabalhos por parte das áreas técnicas desta Superintendência, evitando-se sucessivos pedidos sobre temas onde já tenha ocorrido o trânsito em julgado administrativo.

Desse modo, opinamos favoravelmente ao prosseguimento da proposta.

Muito embora a SUROD tenha se manifestado favoravelmente à edição da súmula em debate, tendo inclusive sugerido pequenos aperfeiçoamentos redacionais, na mesma oportunidade indicou possível impacto negativo da segunda parte do texto projetado:

Entretanto, cabe apenas uma ponderação em relação à segunda parte da proposta, tendo em vista que a tese que se pretende fixar poderia gerar (ou manter) um fluxo indevido de processos para a Diretoria Colegiada.

Melhor explicando, caso esta SUROD faça uso da prerrogativa insculpida na segunda parte da Súmula, a Concessionária poderá (e, por certo, irá) formular pedido de reconsideração à Diretoria Colegiada, amparado no mesmo art. 44, IV do Regimento Interno da Agência, cuja redação está assim disposta:

Art. 44. Os Superintendentes têm as seguintes atribuições comuns:

...

IV - realizar juízo de admissibilidade dos pedidos e requerimentos protocolados na ANTT e não conhecer os manifestamente inadmissíveis, **observado o direito de recurso do interessado à Diretoria Colegiada**; (destaque nosso)

Tendo isso em vista, embora essa Superintendência entenda já ser dotada do poder decisório para realizar o juízo de admissibilidade, na forma do Regimento Interno acima descrito, pretende não fazer uso dessa prerrogativa nos processos de revisão contratual, de modo a evitar a criação de um contencioso de recursos desnecessário. Da forma como as revisões são processadas, os pleitos são apreciados por esta Superintendência, que sugere a decisão a ser tomada em instância única pelo Colegiado.

Assim, nota-se que foi apontada pela SUROD a inconveniência do exercício da prerrogativa trazida pela segunda da parte da súmula visada, tendo em conta a possível geração de fluxo indevido de processos, na forma de recursos, para a Diretoria Colegiada. Tal efeito indesejado vai de encontro aos objetivos traçados para tal instrumento, de imprimir segurança jurídica, celeridade e eficiência ao processo revisional.

Nestes termos, mostra-se mais oportuno que a matéria revisional seja decidida em instância única, pelo Colegiado da Agência, razão pela qual deverá ser sumulada apenas a primeira parte da proposta, na seguinte forma:

Nos processos de revisão ordinária e extraordinária dos contratos de concessão rodoviária não serão admitidos pleitos de reequilíbrio que já tenham sido anteriormente analisados pela área técnica e deliberados pela Diretoria Colegiada em revisões anteriores, salvo na hipótese de surgimento de novas circunstâncias relevantes, capazes de modificar a decisão anterior.

Deste modo, nos termos do artigo 17, IV, do Regimento Interno, alinho-me ao entendimento manifestado pelo NAM, sufragado pela PF-ANTT, e complementado pela SUROD, da conveniência e oportunidade da edição de súmula vinculante pela ANTT, na forma contida na minuta 4345548.

Diante do exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso II, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, esta Diretoria entende presentes os requisitos para a aprovação de súmula objetivando trazer maior transparência, segurança jurídica, eficiência e efetividade aos processos de revisão tarifária de contratos de concessão de rodovias.

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO** pela aprovação da edição de súmula que tem por objeto tornar claro e público o entendimento da ANTT de que pleitos anteriormente decididos pela Diretoria Colegiada no âmbito de processos revisionais não serão admitidos em revisões subsequentes, caso sejam reapresentados pelas concessionárias de rodovias, salvo quando acompanhados da demonstração da ocorrência de novas circunstâncias relevantes, capazes de modificar a decisão anterior.

Brasília, 08 de novembro 2020.

EDUARDO JOSÉ MARRA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO JOSE MARRA, Diretor**, em 09/12/2020, às 13:13, 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, informando o código verificador 4345526 e o código CRC 451D0596.

Referência: Processo nº 50500.103155/2020-96

SEI nº 4345526

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