



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DFQ

**RELATORIA: DFQ****TERMO:****NÚMERO:** 87/2024**OBJETO:** Recurso interposto pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A. em face da Decisão nº 231/2023/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50515.043275/2020-68**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:****ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Recurso interposto pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A. em face da Decisão nº 231/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 16255039), proferida pelo Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, que ao negar os embargos de declaração opostos, manteve a decisão de 1ª instância, pela qual foi aplicada, em desfavor da concessionária, multa correspondente a 743,40 (setecentos e quarenta e três e quarenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 27/03/2020 foi emitida a NOTA TÉCNICA SEI Nº 999/2020/LINS/URSP (3726220), por meio da qual foi analisado o Relatório de Monitoração de Pavimento referente ao 11º ano de concessão, apresentado pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A., nos termos das Cartas TRB-1856/2019, de 26/11/2019.

2.2. Por meio da citada Nota, concluiu-se que a concessionária deveria ser penalizada por apresentar o relatório incompleto conforme disposto na Resolução 4.071/2013, art. 6º, XXIII, uma vez que deixou de abordar temas obrigatórios, como a ausência de áreas excessivamente remendadas, e não apresentou o gráfico unifilar com as intervenções realizadas no pavimento desde o início da concessão, conforme item 3.1.1.2 do PER. Sugeriu-se, ainda, penalidade por descumprimento dos parâmetros do PER no que tange à irregularidade longitudinal, presença de trincas interligadas FC3 e presença de degrau entre pista e acostamento (conforme itens 19.13, 19.15, 19.16 do Contrato de Concessão).

2.3. Com isso, foi emitido o Auto de infração nº 269/2020/COINFSP/SUINF em 08/07/2020 (3726221), em conformidade com o art. 8º, inciso V da Resolução 4.071/2013:

Art. 8º Constituem infrações do Grupo 4:

(...)

V - permitir a ocorrência de áreas afetadas por trincas interligadas, conforme Contrato de Concessão e o previsto no PER;

2.4. A Concessionária foi notificada do Auto de Infração em 10/07/2020.

2.5. Ato contínuo, foi proferido o DESPACHO COINFSP (3741101), esclarecendo que, por determinação da Resolução ANTT nº 5.882/2020, foram suspensos, enquanto perdurar o estado de calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, os prazos processuais no âmbito dos processos sancionadores de que trata a Resolução ANTT nº 5.083/2016.

2.6. Em 26 de agosto de 2020, foi publicada a Resolução ANTT nº 5.905/2020, revogando as Resoluções ANTT nº 5.882/2020 e nº 5.878/2020, que suspendiam os prazos processuais no âmbito dos processos sancionadores de que trata a Resolução ANTT nº 5.083/2016.

2.7. Diante disso, a Defesa Prévia da Concessionária foi apresentada em 23/09/2020 ( 50515.056996/2020-38).

2.8. Analisada pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 2209/2021/ROSEIRA/COINFSP/URSP (6122532), a defesa prévia da Transbrasiliana foi fundamentada nos seguintes argumentos:

- (i) Deve ser respeitado o Espírito preventivo da fiscalização;
- (ii) Houve ausência de especificação quanto ao relato circunstanciado da infração cometida, violando o art. 29 da Resolução nº 5.083/2016 da ANTT, bem como aos princípios da motivação, contraditório e ampla defesa, o que torna nulo o AI em referência;
- (iii) É incabível a penalização da Concessionária com base na análise de Relatório de Monitoração;
- (iv) Aplicação do princípio non bis in idem aos processos administrativos, vez que foi emitido mais de um auto de infração, além deste, sendo todos originados do mesmo Relatório de Monitoração e da mesma Nota Técnica SEI nº 999/2020/LINS/URSP, (ou seja, mesmos fatos), devendo ocorrer, por conseguinte, o seu arquivamento.
- (v) Desproporcional a aplicação de multa, seja em face das circunstâncias do caso concreto, seja em cotejo com aquela aplicável as Concessionárias da 1ª etapa do PROCROFE.

2.9. Após análise, a SUINF indeferiu os argumentos apresentados na Defesa Prévia, submetendo-o à instância superior, pelo que, ato contínuo, foi expedida a DECISÃO Nº 572/2021/COINFSP/SUROD (8050794), que, conhecendo a Defesa, julgou improcedentes os argumentos apresentados, e aplicou multa de 743,40 (setecentos e quarenta e três e quarenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT, por violação ao Art. 8º, inciso V, da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013.

2.10. Foi então expedida Notificação de Multa nº 728/2021/COROD/SP/SUROD (8745430) em 22/06/2022, com respectiva Guia de Recolhimento da União – GRU (SEI nº 8875354).

2.11. A Transbrasiliana interpôs recurso administrativo (8875354) sob os seguintes fundamentos:

- Em razão da falta de especificação quanto ao relato circunstanciado, bem como diante da violação ao princípio da motivação, o Auto de Infração e Notificação de multa devem ser anulados;

- Deve ser respeitado o espírito preventivo da fiscalização, havendo, inclusive, necessidade de concessão de prazo para a correção de supostas irregularidades, em observância às determinações contidas na Resolução ANTT 5.083/2016, sendo que, além disso, o relatório de monitoração é tão somente gerencial;
- Deve ser reconhecido também a aplicação do princípio de vedação *ao bis in idem*;
- A aplicação de qualquer penalidade à Transbrasiliana mostra-se totalmente desproporcional e ilegal.

2.12. A SUROD, por meio da DECISÃO Nº 1204/2022/CIPRO/SUROD (14628824), e consubstanciada no PARECER Nº 101/2022/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (14601672), conheceu o recurso e, no mérito, manteve a DECISÃO Nº 572/2021/COINFSP/SUROD (SEI 8050794), para julgar improcedente o recurso interposto pela Concessionária, aplicando-se a multa de 743,40 (setecentos e quarenta e três inteiros e quarenta centésimos) URTs.

2.13. Em 17/01/2023, foram apresentados embargos de declaração (15050806), sob os seguintes fundamentos:

- Violação ao princípio da motivação: por força do referido princípio, todas as considerações apresentadas pela parte nos recursos/manifestações devem ser efetivamente levadas em conta pela administração;
- Da omissão quanto majoração ilícita da sanção - impossibilidade de benefício da própria torpeza: a aplicação literal da norma, tal como realizado pela antt, revela flagrante ilegalidade, na medida em que, da data da autuação (08/07/2020) até a data da aplicação definitiva da sanção, decorreram quase 02 anos;
- Da omissão quanto à impossibilidade de aplicação da agravante e da necessidade de reconhecimento das demais circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela.

2.14. Os embargos foram analisados conforme PARECER Nº 229/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR (16255013), que esclareceu 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 informativo de jurisprudência nº 585 do Superior Tribunal de Justiça. Ademais, nota-se nítida a pretensão em provocar a reapreciação da causa, sem razão, pois os motivos da pena foram suficientemente analisados.

2.15. Assim, a DECISÃO Nº 231/2023/CIPRO/SUROD (16255039), conheceu os embargos declaratórios, rejeitando-os por ausência dos vícios delineados no art. 56, §2º da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

2.16. Foi então interposto Recurso Administrativo à Diretoria Colegiada (17241565), sob os seguintes fundamentos:

- Da violação ao princípio da motivação;
- Da ausência de especificação quanto ao relato circunstanciado;
- Espírito preventivo da fiscalização;
- Da necessidade de prévia concessão de prazo para a realização de adequações, em observância ao previsto na resolução Antt nº 5.083/16;
- Impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório;
- Do dever de aplicação do princípio do *non bis in idem*;
- Inexigibilidade de conduta diversa: saturação do nível de serviço da rodovia e fatores alheios à assiduidade da concessionária;
- Da desproporcionalidade da multa aplicável à concessionária;
- Do princípio da bagatela (ou insignificância) no direito administrativo sancionador;
- Majoração ilícita da sanção - impossibilidade de benefício da própria torpeza;
- Do desrespeito ao caráter gerencial do relatório de monitoração;
- Da impossibilidade de aplicação da agravante e da necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela;
- Da teoria da regulação responsável (trr) – parâmetros de atuação do regulador.

2.17. A manifestação da SUROD, consubstanciada na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4824/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24128957), bem como o Relatório à Diretoria SEI nº 395/2024 (SEI nº 24130788), a Minuta de Deliberação (SEI nº 24130849) e o Despacho de Instrução (SEI nº 24130897) foram apostos aos autos, e encaminhados, em 26 de agosto de 2024, à Diretoria Colegiada para julgamento do recurso administrativo.

2.18. Em 27 de agosto de 2024, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição da matéria em Reunião da Diretoria Colegiada.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme o disposto no art. 69 da Resolução ANTT nº 5976, de 7 de abril de 2022, que aprova o Regimento Interno desta Agência, "As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito". Diante do exposto, é imprescindível avaliar os requisitos de admissibilidade do Recurso antes de analisar o mérito da questão.

3.2. Para tanto, recorre-se à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que disciplina 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.

3.3. Nos termos do art. 61 dessa Resolução, é necessário verificar se o recurso em questão incorre em causas de não conhecimento, o que ocorre quando é 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.

3.4. No que tange à interposição do recurso, é reconhecida a sua tempestividade conforme consta na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4824/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24128957).

3.5. Ademais, é admitido o cabimento do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada com base na previsão em cláusula do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento sob a competência desta Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.6. Além disso, o recurso foi apresentado por representante da concessionária, o que confirma a legitimidade dos representantes.

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

3.8. Não havendo questões preliminares que impeçam o julgamento da matéria, cumpre enfrentar as razões recursais de mérito.

3.9. Em relação à alegação de vício de motivação e da ausência de especificação quanto ao relato circunstanciado, é necessário observar que, assim como esclarecido quando do julgamento dos embargos declaratórios, o julgador não está obrigado a examinar todos os dispositivos ou argumentos indicados pela Recorrente, bastando que se tenha presente qualquer elemento suficiente para a formação de sua convicção.

3.10. Com efeito, resta evidente nos autos, o não atendimento dos critérios estabelecidos, as exigências do Contrato de Concessão, principalmente em relação à "PRESENÇA DE ÁREAS AFETADAS POR TRINCAS INTERLIGADAS DE CLASSE 3 - Art. 8º, inciso V da Resolução ANTT nº 4071/13 e do Relatório de Monitoração de Pavimento - 2019., processo 50.515.043275/2020 - 68.", como consta da NOTA TÉCNICA SEI Nº 999/2020/LINS/URSP (3726220), por meio da

qual foi analisado o Relatório de Monitoração de Pavimento referente ao 11º ano de concessão, apresentado pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A.

3.11. Quanto ao caráter preventivo da fiscalização e à necessidade de prévia concessão de prazo para a realização de adequações, em observância ao previsto na Resolução ANTT Nº 5.083/16, em oposição ao possível excesso de rigor e falta de razoabilidade, deve-se ressaltar que a fiscalização tão somente aplicou o que determina a norma. Nesse sentido, salientou o PARECER CIPRO – PAS 101 (14601672):

"Contudo, de acordo com o Contrato de Concessão, o PER e as Resoluções Regulatórias, dentre elas a Resolução ANTT nº 4.071/2013, as inconformidades às quais são fornecidos prazos para correção estão descritas taxativamente. Ou seja, toda aquela infração, em cujo tipo não estiver descrito qualquer prazo para solução da ocorrência, automaticamente é aplicado o instrumento do Auto de Infração.

Quanto ao Termo de Registro de Ocorrências - TRO, a instrução de sua aplicação deve estar prevista em regulação específica ou contrato previamente à abertura do processo administrativo, o que não se evidencia nesta situação.

Portanto, ante as argumentações apresentadas, sem razão a Concessionária, deve-se ressaltar que a fiscalização tão somente aplicou o que determina a norma."

3.12. No que se refere à alegação de "impossibilidade de utilização do Relatório de Monitoração da Rodovia como instrumento sancionatório", no PARECER CIPRO – PAS 101 14601672e na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4824/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT 24128957, a SUROD esclareceu o seguinte:

"O Relatório tem por objetivo descrever os resultados das inspeções realizadas ao longo do sistema rodoviário pela equipe técnica contratada pela Concessionária, ou seja, 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.

Contudo, não encontra óbice na legislação de regência ou no Contrato de Concessão a utilização, pela ANTT, de relatórios produzidos por equipe técnica contratada pela própria Concessionária como fundamento para instauração de Processo Administrativo para averiguação de inexecução contratual, ao longo do qual se poderia apurar a conduta e comprovar a existência da irregularidade, ensejando a aplicação das penalidades cabíveis."

3.13. Quanto à inexigibilidade de conduta diversa, a concessionária, por meio do Recurso Voluntário, manifestou-se da seguinte forma:

"61. Em que pesem as alegações da Agência quanto da análise dos argumentos deduzidos pela Concessionária, há que se ponderar que existem diversos fatores de desequilíbrio que influenciam na execução dos trabalhos pela Transbrasiliana, embora a Concessionária envide todos os esforços para cumprir com os parâmetros de desempenho.

(...)

63. Embora a Transbrasiliana tenha enviado todos os esforços para manter a segurança dos usuários e os parâmetros contratuais, prezando para que os níveis de serviço da rodovia permaneçam em seu grau mais elevado, circunstâncias como a sobrecarga no pavimento podem acarretar no desgaste recorrente da pista e, consequentemente, tornar frequente a necessidade de reparos pontuais e mais robustos, conforme discussão já instaurada pela Concessionária e que atualmente está em tratativas junto à ANTT."

3.14. Sobre o assunto, a SUROD, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4824/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24128957), apontou que:

"Quanto à inexigibilidade de conduta diversa, é imperioso destacar que, contrariamente ao que a Concessionária alega, a ausência de dolo ou culpa não pode ser utilizada como argumento para eximir-se de responsabilidade, uma vez que, nos termos da Lei nº 8.987/95, as Concessionárias prestam o serviço por sua conta e risco e, em caso de danos assumem a responsabilidade objetiva de repará-la. Outrossim, segundo a doutrina e a jurisprudência, a responsabilidade objetiva imposta à Concessionária decorre de sua condição de prestadora de um serviço público essencial, o que implica que a culpa ou dolo são irrelevantes para a configuração da responsabilidade.

Nesse sentido, a caracterização de irregularidade contratual e/ou administrativa não depende da comprovação de intenção ou negligência, bastando a verificação do dano em questão. O contrato, que tem força de lei entre as partes, estabelece de forma clara as responsabilidades e expectativas de desempenho. A Concessionária estava plenamente ciente e concordou com todas as obrigações estipuladas no Contrato de Concessão. Assim, quaisquer alegações de saturação do nível de serviço da rodovia ou fatores externos não são suficientes para afastar a responsabilidade da Concessionária, que deveria prever e gerir tais contingências, conforme os princípios da eficiência e continuidade do serviço público."

3.15. Dessa forma, o que se verifica no presente caso é a mera aplicação da regra contratual pela ANTT.

3.16. Acerca do princípio da proporcionalidade, como bem salientado pela área técnica, 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.

3.17. Na verdade, trata-se de mero inconformismo da recorrente.

3.18. Em relação à alegação de majoração ilícita da sanção, o assunto foi corretamente abordado por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 4824/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24128957), da seguinte forma:

"Ressaltamos que existe relação direta de proporcionalidade entre o aumento da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), aprovados anualmente, e a arrecadação da Concessionária. Sendo assim, o Poder Concedente entendeu que o valor da multa deve ser proporcional à arrecadação da Concessionária.

Por outro lado, possível decréscimo do valor da TBP reduziria o valor-base da multa, justificando-se desta forma a utilização da URT atualizada para fins de cálculo de multa a ser aplicada em caso de descumprimento contratual, vez que guarda relação direta de proporcionalidade com a evolução da tarifa de pedágio ao longo do tempo."

3.19. Por fim, quanto à necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes, é de cediço conhecimento que, na fixação do valor da multa, a autoridade responsável pelo julgamento deverá levar em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida, as circunstâncias atenuantes e seus antecedentes, dentre outras circunstâncias.

3.20. Com efeito, "a prestação de serviços inadequados, evidentemente, acarreta vantagens financeiras para a Concessionária, uma vez que essa situação está diretamente associada a um sub dimensionamento de equipes e equipamentos na operação da rodovia concedida, além de uma má distribuição deles ao longo do trecho concedido, uma vez que são obrigações previstas no Contrato de Concessão e PER, garantidas pela ininterrupta cobrança de pedágios, que não são devidamente aplicados para cumprir as exigências especificadas." (NOTA TÉCNICA SEI Nº 4824/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT 24128957).

3.21. Frente ao exposto, com base nos documentos anexados aos autos, especialmente a NOTA TÉCNICA SEI Nº 4824/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (24128957), o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 395/2024 (SEI nº 24130788), constata-se que não merece acolhimento nenhum dos argumentos apresentados no recurso em análise.

3.22. Assim, adoto a manifestação da unidade técnica desta Agência como razão de decidir pela inviabilidade de acatar os argumentos apresentados no recurso e, considerando as análises técnicas que embasam este processo, concluo pela caracterização da infração contratual, o que resulta na penalidade no

valor correspondente a **743,40 (setecentos e quarenta e três e quarenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.**

3.23. Assim, proponho a este Colegiado a aplicação de multa em desfavor da Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A., no valor correspondente a **743,40 (setecentos e quarenta e três e quarenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.**

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando-se as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por conhecer o recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos apresentados pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A., nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO (SEI nº 26336964) proposta.

Brasília, 3 de outubro de 2024.

*(assinado eletronicamente)*

**FELIPE QUEIROZ**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 03/10/2024, às 17:17, 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 **26311050** e o código CRC **3EA2C1F0**.

Referência: Processo nº 50515.043275/2020-68

SEI nº 26311050

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

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