



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETOR-GERAL

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: 93/2020

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - Autopista Planalto Sul S.A

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50520.000421/2013-62 e 50520.000420/2013-18

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer nº 00372/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se da análise referente a manutenção da aplicação de penalidade em desfavor da concessionária Autopista Planalto Sul S.A.

2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. Em 27 de novembro de 2012, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) emitiu em desfavor da autuada os Autos de Infração nº 03329 e nº 03330, em virtude de “liberar ao tráfego trecho de via sem a adequada sinalização horizontal provisória ou definitiva.”, conduta esta que configura o ilícito descrito no inciso IV do Art. 6º, da Resolução ANTT nº 2.665, de 23 de abril de 2008.

Art. 6º Constituem infrações do Grupo 3:

(...)

IV - liberar ao tráfego trecho de via sem a adequada sinalização horizontal provisória ou definitiva; (...)

2.2. Na ocasião, foram instaurados 02 (dois) processos sancionadores independentes, o que resultou na aplicação de 02 (duas) multas em desfavor da concessionária no patamar de 500 (quinhentas) URTs cada, conforme se observa nas Decisões nº 078/2013/GEFOR/SUINF e nº 079/2013/GEFOR/SUINF, proferidas nos autos dos processos nº 50520.000421/2013-62 e nº 50520.000420/2013-18, respectivamente.

2.3. Sequencialmente, por meio do Parecer Técnico nº 089/2018/COINF/URMG (fls. 60/64 do documento SEI nº 0581040) a área técnica da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) esclareceu que as condutas que ensejaram as instaurações dos processos nº 50520.000421/2013-62 e nº 50520.000420/2013-18 devem ser apuradas em conjunto, tendo em vista a verificação de continuidade delitiva, descrita no PARECER/ANTT/PRG/AMJ/Nº 0174-3.5.1/2004 (SEI nº 3740738).

2.4. Também foi sugerido o reenquadramento da inexecução no inciso VI do Art. 7º, da Resolução ANTT nº 4.071, de 3 de abril de 2013.

Art. 7º Constituem infrações do Grupo 3:

(...)

VI - liberar ao tráfego trecho de via com sinalização horizontal provisória ou definitiva em desconformidade com as normas técnicas vigentes; (...)

2.5. Acatada a sugestão, os processos foram apensados, conforme se verifica no Termo de Juntada por Apensação (fl. 71 do documento SEI nº 0581040). Apensando-se os autos para decisão única conforme se verifica na Decisão nº 169/2019/SUINF (SEI nº 1324571) que aplicou pena no patamar de 202,125 (duzentos e dois inteiros e cento e vinte e cinco milésimos) URT's.

2.6. Sobre o assunto, a SUROD esclareceu que o órgão de assessoramento jurídico da ANTT, manifestando-se por meio do Despacho de Aprovação nº 00007/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 3740856), entendeu que os autos excedentes lavrados em continuidade infracional devem ser anulados pela autoridade competente, com possível aproveitamento das informações existentes nos processos instaurados para fins de dosimetria, *in verbis*:

7. Quanto aos efeitos do reconhecimento da continuidade infracional administrativa, na hipótese de terem sido lavrados mais de um auto de infração, entendo que, na prática, não há distinção entre a fusão ou reunião de autos processuais e a anulação de dos autos de infração excedentes. Nos dois casos, o ato administrativo punitivo estará materialmente correto do ponto de vista jurídico: se dará a aplicação de apenas uma sanção administrativa. Ocorre que, formalmente, seria mais adequado, de fato, anular(em)-se o(s) auto(s) de infração excedente(s). É que, uma vez reconhecida a continuidade infracional administrativa, não mais existiria substrato fático a autorizar a manutenção de mais de um auto de infração, impondo-se a anulação do(s) excedente(s) pela autoridade competente. Caso o(s) caderno(s) processual(is) dos autos de infração anulados contenha(m) informações relevantes para a dosimetria da sanção administrativa, basta determinar o traslado das peças necessárias para o caderno processual do primeiro auto de infração, que continuará a tramitar.

2.7. Assim, a SUROD entendeu cabível o acatamento da sugestão da Procuradoria Federal para a anulação do auto excedente, com aproveitamento dos elementos fáticos e probatórios

inerentes à infração continuada.

2.8. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso à Diretoria. Desta forma, foram analisados os argumentos apresentados contra a Decisão nº 169/2019/SUINF (SEI nº 1324571), quais sejam:

- 1) Inexistência da infração;
- 2) Violação ao princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade;
- 3) Prescrição intercorrente; e
- 4) Dosimetria da Pena.

2.9. Nos termos do parágrafo único, do artigo 59, da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, atento à gravidade da penalidade, reconhecendo o justo receio de que o pagamento imediato da multa com valor superior a centenas de milhares de reais, sujeita ainda a mora de dezenas de milhares de reais, crie prejuízo de difícil reparação à Concessionária, ou mesmo irreparável para a continuidade da outorga, no caso de execução da garantia contratual prematura; e, considerando ainda a necessidade de atualização do valor da penalidade após decisão final, nos termos do instrumento de outorga, a SUROD sugeriu a CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO ao presente Recurso.

Art. 59. Os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade competente para o julgamento recursal poderá, de ofício ou a pedido, conceder efeito suspensivo ao recurso a partir da data de sua interposição.

2.10. Ciente ainda do extenso lapso temporal demandado pela ANTT para julgamento definitivo da autuação, a SUROD destacou que o efeito suspensivo não apenas preserva os direitos constitucionais ao contraditório e à ampla defesa em toda sua extensão, mas segue exemplo dos demais órgãos de fiscalização da União que concedem efeito suspensivo até mesmo de forma automática, a começar pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Regimento interno. arts. 256/286), exemplo seguido pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (Instrução CVM nº 607, art. 70), pelas Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (Resolução nº 63, art. 33) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) (Resolução nº 589, art. 33), e pelo Banco Central do Brasil (Bacen) (Lei nº 13.506/2017 art. 29), inexistente qualquer prejuízo ao interesse público decorrente de tal medida adotada por tantas entidades públicas.

2.11. Assim, a SUROD promoveu análise conforme descrito no Relatório à Diretoria 475 (SEI nº 3735525):

Inexistência da Infração

A concessionária alega inexistir infração pois as inconsistências verificadas em seus procedimentos adviriam de questões extrínsecas a ela.

Sobre o assunto, esclarecemos que por meio dos Pareceres Técnicos nº 043/2013/COINF/URRS/SUINF e 044/2013/COINF/URRS/SUINF, a área técnica desta Autarquia Federal analisou este mesmo argumento apresentado em sede de defesa.

Sendo assim, por não constituir fato novo, deve ser mantido o entendimento da área técnica por seus próprios fundamentos.

Violação ao princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade

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.

Sendo assim, não devem prosperar os argumentos da concessionária.

Prescrição intercorrente

Por meio de Petição (1711834) a recorrente alega que ocorreu a prescrição intercorrente nos autos do processo em epígrafe.

Inicialmente esclarecemos que por meio do Despacho s/n de 20/03/2014, os autos foram impulsionados com o objetivo de verificar a viabilidade de inclusão do processo em Termo de Ajuste de Conduta - TAC, lembrando que por expressa previsão legal, as tratativas para a inclusão do processo em TAC interrompem a prescrição, conforme se verifica no art. 2, VI da Lei. nº 9.873/99.

Ademais, lembramos que enfrentando a matéria, o órgão de assessoramento jurídico desta Autarquia Federal entendeu por meio do Parecer nº 1176-4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU3748546) que despachos saneadores e de impulso processual possuem o condão de interromper a prescrição intercorrente.

Dessa forma, conforme se verifica no presente processo, após a interposição do Recurso administrativo pela concessionária em 20/06/2013, o processo teve vários despachos que se se enquadram nas especificações supracitadas. A título de exemplo, citamos o Despacho s/n de 24/09/2015, que solicitou o saneamento processual em face necessidade de ser verificado o princípio da continuidade delitiva.

Sequencialmente, por meio do Parecer Técnico COINF/URMG nº 089/2018, de 04/04/2018, foi sugerida a aplicação do princípio da continuidade delitiva e o apensamento dos processos nº 50520.000421/2013-62 e nº 50520.000420/2013-18, ato inequívoco que altera a metodologia de apuração dos fatos, caracterizado como ato que interrompe a prescrição punitiva, nos termos do

art. 2º, II, da Lei. nº 9.873/99.

Assim, não devem prosperar os argumentos da concessionária.

Dosimetria da pena

Sobre o assunto, esclarecemos que por meio da Decisão nº 169/2019/SUINF (324571) foi realizado o procedimento de dosimetria da pena. Na ocasião foi aplicada multa no patamar de 202,125 (duzentos e dois inteiros e cento e vinte e cinco milésimos) URT's.

Sendo assim, no presente processo foi respeitado o princípio da individualização da pena (Art. 78 - D da Lei nº 10.233/2001).

2.12. Pelo exposto, foi verificado que a Recorrente não apresentou 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, de 29 de janeiro de 1999, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas trazidas à baila dos autos por meio dos Pareceres Técnicos nº 043/2013/COINF/URRS/SUINF (fls. 21/27 do documento SEI nº581040) e 044/2013/COINF/URRS/SUINF (fls. 25/31 do documento SEI nº581172) e Decisão nº 169/2019/SUINF (SEI nº 1324571), justificando-se a manutenção da aplicação da penalidade em desfavor da Autopista Planalto Sul S.A. no patamar de 202,125 (duzentos e dois inteiros e cento e vinte e cinco milésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT.

2.13. Por fim, os autos e os argumentos recursais foram analisados pela Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio do Parecer nº 00371/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 09 de setembro de 2020 (SEI nº 4093866).

2.14. Conforme reconhecido pela Procuradoria Federal, o Recurso em apreço possui amparo nas Cláusulas do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento pela Diretoria da ANTT em caráter excepcional e definitivo.

2.15. Sobre a atribuição do efeito suspensivo

2.16. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece que:

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

2.17. Do mesmo modo, a Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, define que:

Art. 59. Os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade competente para o julgamento recursal poderá, de ofício ou a pedido, conceder efeito suspensivo ao recurso a partir da data de sua interposição.

2.18. Como bem iluminado pela Procuradoria Federal, tem-se observado que a área técnica tem proposto efeito suspensivo para todos os recursos destinados ao julgamento pela Diretoria da ANTT, sem discriminação e sob idêntico fundamento, mesmo quando a Recorrente não demonstra os requisitos do "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação".

2.19. Ainda que o Recurso fosse recebido sem o efeito suspensivo e este fosse reconhecido no mérito pela instância *ad quem*, a ANTT tem procedimentos internos para devolução do valor pago indevidamente, com as correções monetárias previstas em lei. Sendo assim, não seria este um caso de difícil ou incerta reparação.

2.20. Deste modo, acolhemos a sugestão da Procuradoria Federal de que se recomende à SUROD que ao processar os recursos não os recebam com efeito suspensivo e tomem as iniciativas necessárias para a cobrança do débito.

(...) 40. Por estas razões, opino pela submissão à apreciação da Diretoria a recomendação para que, no exercício da sua atribuição de "deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação" (art. 15, XVI, do Regimento Interno da ANTT aprovado pela Resolução nº 5.888/2020), delibere sobre o alcance do art. 59 da Resolução nº 5.083/2016, para determinar que a fundamentação que orienta a concessão de efeito suspensivo aos recursos deve se pautar pela tutela do interesse público, afastando a simples invocação da "gravidade da penalidade", de mero risco à saúde financeira do acusado ou de "risco de judicialização precoce".

2.21. No presente caso concreto, pelos fundamentos elencados, decide-se pelo recebimento do recurso sem efeito suspensivo.

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Diante do exposto, VOTO por:

I) Anular o Auto de Infração nº 03330, de 27 de novembro de 2012;

II) Conhecer o Recurso interposto pela concessionária Autopista Planalto Sul S.A., apenas no seu efeito devolutivo, e no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe;

III) Manter a penalidade de multa no patamar de 202,125 (duzentos e dois inteiros e cento e vinte e cinco milésimos) Unidades de Referência de Tarifa (URT), por violação ao inciso VI do Art. 7º, da Resolução ANTT nº 4.071 de 03 de abril de 2013;

IV) Determinar à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) a atualização do valor da penalidade de multa, em conformidade com o Contrato de Concessão Edital nº 006/2007; e

V) 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 §3º do artigo 85 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 nº 006/2007.

Brasília, 15 de setembro de 2020.

MARCELO VINAUD PRADO
Diretor-Geral, em exercício



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 22/09/2020, às 16:29, 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 **4095170** e o código CRC **3DD0DF80**.

Referência: Processo nº 50520.000421/2013-62

SEI nº 4095170

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