AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 4/2025

OBJETO: RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.363594/2019-12

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto com fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-016/97-00 pela Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A - CONCEPA , em face da Decisão nº 524/2023/CIPRO/SUROD (17670116), que lhe aplicou a penalidade de advertência.

1.2. Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 768/2024 (SEI 28052669), é pelo conhecimento, não concessão do efeito suspensivo e, no mérito, indeferimento do recurso.

2. DOS FATOS

2.1. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria nº 768/2024 (SEI 28052669), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

> (i) Omissão da Agência acerca de argumentos apresentados em sede de Defesa e Recurso Administrativo e motivação insuficiente do Parecer nº 445/2019/GEFIR/SUINF/DIR; (ii) Prejudicialidades externas que demandam a suspensão ou sobrestamento do presente processo administrativo; (iii) A manifesta presença de continuidade delitiva da Concessionária; (iv) A inexistência de qualquer infração praticada pela Recorrente; e (v) Desproporcionalidade da penalidade aplicada.

2.2. Por seu turno, a marcha processual da qual resultou a decisão impugnada foi assim resumida no citado Relatório à Diretoria:

> Em 08/08/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada Notificação de Infração n.º 827/2013/GEFOR/SUINF em virtude de "indícios de irregularidades ocorridos no âmbito das Obras de Ampliação de Capacidade da 4ª Faixa - BR-290/RS - Porto Alegre - Gravataí, estabelecida no 13º Termo Aditivo ao Contrato PG-016/97-00, celebrado entre a ANTT e a CONCEPA, em 8 de abril de 2014", conduta esta que configura o ilícito descrito no artigo 4º, inciso XI, da Resolução ANTT nº 4071/2013 constitui infração sujeita a imposição de penalidade de advertência.
>
> A Defesa, apresentada em 19/09/2019, foi julgada improcedente por meio da Decisão nº 647/2020/COINFRS/SUROD, de 27/08/2020, aplicando-se penalidade de advertência.
>
> O Recurso, interposto 18/09/2020, foi julgado improcedente por meio da Decisão nº 524/2023/CIPRO/SUROD (14259647) de 24/07/2023, mantendo-se a aplicação da sanção.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. DO CABIMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO PARA A DIRETORIA COLEGIADA

3.2. Em regra os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se extrai da prescrição contida no artigo 85 da Resolução nº 5.083, de 2016.

3.3. Entretanto, no caso sob análise, o cabimento do Recurso dirigido a Diretoria Colegiada encontra fundamento nas cláusulas 233 e 234 do Contrato de Concessão PG-016/97-00, *in verbis*:

> "233. Da decisão do Diretor Geral do DNER que aplicar penalidade caberá recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias contados da intimação, para o Conselho Administrativo da autarquia, independentemente de garantia de instância.
>
> 234. A decisão do Conselho Administrativo do DNER exaure a instância."

3.4. Deste modo, 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.

3.5. Por sua vez, a tempestividade da insurgência foi atestada por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 11662/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 28052487):

> A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 17/08/2023. O prazo para a interposição de recurso é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 35 da Resolução nº 5.083/2016 da ANTT e a Cláusula 233 do Contrato de Concessão, o prazo de 30 (trinta) dias para a interposição de recurso. O recurso foi interposto em 28/08/2023 (18562748), portanto, tempestivo.

3.6. Dessa forma, restou demonstrada a presença dos requisitos básicos exigidos para o conhecimento do apelo.

4. DO MÉRITO

4.1. Quanto ao **mérito**, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 768/2024 (S E I 28052669), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 11662/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 28052487**)**:

> Após detida análise dos autos, bem como das razões recursais, depreende-se que a decisão de segunda instância deve ser mantida.
>
> Inicialmente, torna-se pertinente salientar que a Concessionária se limitou a discutir aspectos externos, sem contudo, trazer argumentos novos que, de fato, fossem plausíveis e balizadores de uma eventual reforma da Decisão de 2ª Instância. Passaremos a análise dos argumentos apresentados contra a Decisão nº 524/2023/CIPRO/SUROD (17670116), quais sejam:

Omissão da Agência acerca de argumentos apresentados em sede de Defesa e Recurso Administrativo e motivação insuficiente do Parecer nº 445/2019/GEFIR/SUINF/DIR

Em relação à alegação de motivação insuficiente do Parecer Técnico nº 445/2019/GEFIR/SUINF/DIR (0988451), torna-se pertinente ressaltar que tal expediente técnico trouxe, de maneira pormenorizada, o embasamento da conduta infracional da Recorrente, de modo que, restaram claros os dispositivos legais e regulamentares violados, bem como as razões técnicas que tiveram como corolário a lavratura do Auto de Infração em questão.

Prejudicialidades externas que demandam a suspensão ou sobrestamento do presente processo administrativo

No que se refere ao argumento de prejudicialidade do processo administrativo, de modo que esta ANTT deveria aguardar o posicionamento definitivo do TCU para seguir com o presente procedimento sancionatório, cabe salientar que, conforme ponderado de maneira correta pela Área Técnica desta Agência Reguladora: *"(...) a autuação e a instauração de processo administrativo simplificado pela ANTT se deu, conforme consta em documentação do processo, em razão do dispositivo regulamentar 'Encaminhar projeto em desacordo com as normas do DNIT', já o TCU instaurou processo para avaliar a conformidade na execução das obras, assim como possíveis superfaturamentos. Desse modo, mesmo sendo a concessionária investigada e que, ao fim da instrução, reste inocentada pelo ato de superfaturamento, o ato de desconformidade analisado administrativamente pela ANTT não é prejudicado, pois persiste, sendo ainda legítimo e passível de punição. Não há relação de dependência entre os fatos."*

A manifesta presença de continuidade delitiva da Concessionária

Em seguida, a concessionária alega continuidade delitiva, entretanto, não se aplica ao caso, por serem diferentes atos infracionais. A defesa afirma que os Autos de Infração emitidos com base no Parecer nº 445/2019/GEFIR/SUINF/DIR são referentes a mesma obra e, portanto, deveria ser emitido apenas uma autuação.

Sobre o assunto, esclarecemos que mais de um Auto de Infração lavrado em uma mesma ação de fiscalização com mesmo fato gerador é caso de continuidade delitiva, onde os autos por infração excedentes serão considerados apenas para exasperação da pena no momento da dosimetria, entendimento descrito no PARECER/ANTT/PRG/AMJ/Nº 0174-3.5.1/2004, exarado pela procuradoria junto a ANTT.

Entretanto, apesar de ocorrerem dentro do mesmo aditivo contratual, por serem fatos geradores diferentes (projetos executivos diferentes, com orçamentos diferentes, etc.), ainda que todos advenham de um relatório único, não é possível considerar que os autos aplicados atentem contra o princípio da continuidade delitiva.

Por si só, a complexidade que reside numa obra de construção rodoviária, ainda mais deste vulto, não nos permite dar validade a tal entendimento. Ora, se considerarmos que em uma mesma obra todas as infrações cometidas serão condensadas em apenas uma, facultamos ao infrator a possibilidade de acumular infrações. No caso concreto, por exemplo, há infrações quanto à prestação de informações inverídicas à ANTT, encaminhar projeto em desacordo com as normas do DNIT e execução de obra em desacordo com o projeto autorizado em diversos projetos incluídos no aditivo que configuram atos infracionais diferentes em cada um deles.

A inexistência de qualquer infração praticada pela Recorrente

Ao argumentado não se pode dar provimento uma vez que a própria defesa demonstra a fundamentação individualizada conforme parecer encaminhado à concessionária, contradizendo-se, inclusive, pois o Auto de Infração nº 328/2019/GEFIR/SUINF (0988468), se deu por descumprimento ao art. 4º, inciso XI, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

O Auto de Infração foi enviado à concessionária apresenta os dados de Infração verificada, o Dispositivo Regulamentar aplicado e, no campo Observação, deixa clara onde embasa a fundamentação: *"Conforme Fundamentado no Parecer nº 445/2019/GEFIR/SUINF/DIR"*Deste, então, se extrai sem que haja dúvida, conforme informado no Auto de Infração lavrado, o item *"III.2.2) Transport Local de Materiais"*, no qual facilmente se verifica a fundamentação individualizada e a descrição dos fatos concretos que ensejaram o processo de autuação.

Desproporcionalidade da penalidade aplicada

No que tange ao argumento de violação do Princípio da Proporcionalidade, ressalte-se que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e o espectro de valores previstos para as sanções, sejam estas pecuniárias ou não pecuniárias, de modo que a aplicação da penalidade de advertência ora em apreço consiste 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 restou aplicada a sanção de menor gravidade prevista na legislação em questão, qual seja, a penalidade de advertência. Logo, não restam dúvidas de que foi devidamente observado o Princípio da Proporcionalidade.

Do efeito suspensivo

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.

A esse respeito, ao discorrer sobre a aplicação do art. 59 da Resolução nº 5.083/2016, a Procuradoria Federal junto à ANTT destacou que seu objetivo é tutelar o interesse público, sendo a regra na disciplina processual no âmbito desta Agência. É o que se extrai do DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00103/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que aprovou o PARECER n. 00180/2020/PF- ANTT/PGF/AGU no âmbito do Processo nº 50500.024689/2014-17:

17. A meu ver, o dispositivo visa tutelar o interesse público, ao pretender suspender uma aplicação de penalidade de procedência ainda duvidosa ou no caso de sua execução provisória ameaçar de forma real e efetiva a regular prestação do serviço público pelo administrado sobre o qual recaiu a penalidade. Não se trata, portanto, de mecanismo aplicável para proteger simplesmente a saúde financeira do acusado, mitigar o risco de judicialização ou que se justifica pela "mera possibilidade" de reforma da condenação.

18. O próprio objeto da multa, sanção aplicada nestes autos, é impactar o caixa da concessionária, com o intuito de corrigir condutas futuras. Não pode esse mesmo objeto ser invocado para afastar a sua incidência em sede de execução provisória. Do mesmo modo, não procede o argumento da existência de risco real de reversão da sanção, a afastar a sua execução provisória, tendo em vista o alto índice de confirmação das condenações da SUINF no âmbito da Diretoria, e o fato de a própria SUINF recomendar ao Colegiado a manutenção da penalidade aplicada.

19. Ademais, a negativa do efeito suspensivo automático como regra processual objetiva conferir enforcement às penalidades aplicadas pela Agência, tornando excepcional a execução da sanção apenas ao final do processo.

20. Regulamentação que disciplinava o processo administrativo sancionador nesta Agência anteriormente à Resolução n° 5.083/2016, a Resolução n° 442/2004 previa o rito inverso, ao atribuir automaticamente o efeito suspensivo aos recursos interpostos. Justamente essa sistemática foi objeto de crítica e determinação pelo Tribunal de Contas da União, que entendeu que do modelo resultava mora e ineficácia na aplicação da regulação, ao fomentar uma conduta recursal protelatória dos acusados. [...] conclusão adotada no Acórdão n° 3.237/2013-Plenário.

Nada obstante, reconheço que, para as penalidades de natureza pecuniária, referida discussão ganha contornos inócuos, uma vez que a constituição definitiva do crédito público e a consequente adoção dos atos de cobrança pressupõem o trânsito em julgado administrativo, não se mostrando cabível a execução provisória da multa, como também informado pela Procuradoria Federal junto à ANTT em sede de assessoramento jurídico.

Por fim, das decisões tomadas em sede de recurso são fundamentadas em Pareceres Técnicos emitidos pelo setor técnico da Agência, consoante expressamente admite o art. 50, 1º, da Lei nº 9.784/1999 e, para a manutenção da penalidade aplicada, basta que se tenha presente qualquer elemento suficiente para tanto, sendo despicienda análise de todos os pontos argumentados pela Concessionária.

4.2. Do exposto, verifica-se que a Recorrente não apresentouqualquer fato ou elemento novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em questão, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do artigo 50, inciso V, § 1º, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade de advertência em desfavor da CONCESSIONÁRIA.

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Com estas considerações, **VOTO** peloconhecimento do Recurso interposto pela Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A - CONCEPA , para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a penalidade aplicada, qual seja a de advertência, por violação ao art. 4º, inciso XI, da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, em conformidade com o Contrato de Concessão PG-016/97-00 e a Resolução ANTT nº 5.373, de 29 de junho de 2017

Brasília, 16 de janeiro de 2025.

(assinado eletronicamente)
Guilherme Theo Sampaio
DIRETOR

Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, **Diretor**, em 16/01/2025, às 15:50, 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, informando o código verificador **28907097** e o código CRC **376B126B**.

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br