



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

**RELATORIA:** DGS

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 53/2022

**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE - CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA FERNÃO DIAS S.A.

**ORIGEM:** SUROD

**PROCESSO (S):** 50510.021232/2014-23

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

### 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Recurso Administrativo, impetrado em 11 de abril de 2020 (50500.311629/2019-38), com fundamento em cláusula do Contrato de Concessão anexo ao Edital nº 002/2008, apresentado pela CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA FERNÃO DIAS S.A. em face da Decisão nº 038/2019/SUINF, de 06/03/2019 (SEI0416795 - fls. 116), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de 181,50 Unidades de Referência de Tarifa - URTs.

Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 123/2022 (SEI10337953), é pelo conhecimento, não concessão do efeito suspensivo e, no mérito, indeferimento do recurso.

### 2. DOS FATOS

Consoante se extrai das peças do processo 50510.021232/2014-23 (SEI0416795), em 03/11/2014, a fiscalização da ANTT emitiu em desfavor da CONCESSIONÁRIA a Notificação de Infração nº 941/2014/GEFOR/SUINF (fl. 12), em virtude de *deixar de entregar, entregar fora do prazo ou entregar de forma incompleta, conforme estabelecido pela ANTT, relatório de monitoração dos elementos da rodovia, dos processos gerenciais e outros que estejam previstos no Contrato de Concessão, no PER ou em regulamento da ANTT;* conduta esta tipificada como infração ao art. 6º, Inc. XXIII, da Resolução nº 4.071/2013.

Uma vez notificada da lavratura do referido Auto de Infração, a Concessionária apresentou defesa prévia, em 05/12/2014 (fls. 17 a 33), que foi devidamente analisada e considerada improcedente por meio da Decisão nº 128/2015/GEFOR/SUINF, de 13/04/2015 (fls. 44), restando aplicada a penalidade de multa de 165 Unidades de Referência de Tarifa - URT.

Inconformada com a referida decisão da GEFOR, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo, em 28 de maio de 2015, sendo a citada insurgência objeto da Decisão SUINF nº 38, de 06 de março de 2018 (fls. 116) que, nada obstante tenha deferido o efeito suspensivo pleiteado, julgou improcedente o apelo, aplicando a penalidade de multa no patamar de 181,50 (cento e oitenta e um inteiros e cinquenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URTs, dada a incidência do percentual de 10% de agravamento pela reincidência genérica, aplicado sobre a pena-base.

Uma vez comunicada da Decisão da Superintendência, por meio do Ofício nº 155/2019/SUINF de 27/03/2019 (fl. 117), a Concessionária interpôs, em 11 de abril de 2019, Recurso dirigido à Diretoria Colegiada da ANTT (50500.311629/2019-38).

O precitado Recurso foi analisado tecnicamente pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 123/2022 (SEI10337953), onde se propôs o conhecimento do apelo, a não concessão do efeito suspensivo pleiteado e, no mérito, o indeferimento da insurgência.

Por fim, os autos aportaram nesta Diretoria, após regular sorteio realizado em 31 de março de 2022, conforme registrado no DESPACHO CODIC 10605132.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

### 3.1 DO CONHECIMENTO DO RECURSO

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 contratos de concessão atualmente é disciplinado pela Resolução nº 5.083/2016.

Nada obstante a citada resolução tenha sido publicada no dia 2 de maio de 2016, momento em que o presente processo já se encontrava em tramitação, imperioso ressaltar que regras de natureza processual têm aplicação imediata. Aliás, neste exato sentido, há disposição expressa no art. 107 do regulamento em questão, confira-se:

Art. 107. As regras processuais e as normas de procedimento previstas neste Regulamento também serão aplicadas aos processos instaurados antes da sua vigência e que ainda estejam pendentes de decisão.

Sendo assim, tal Resolução estabelece, em seu art. 61, as hipóteses em que o recurso não deve ser conhecido. Inicialmente, portanto, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de *não conhecimento*, o que ocorre 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.

Quanto à tempestividade do recurso, consta no RELATÓRIO À DIRETORIA nº 123/2022 a seguinte argumentação:

A CONCESSIONÁRIA foi notificada da decisão de segundo grau em 02/04/2019, conforme consta no texto do Recurso em análise. Como não há comprovante de Recebimento, do Ofício nº 155/2019/SUINF de 27/03/2019 (fl. 117) que oficializou a aplicação da referida decisão, reconheço a informação. O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do art. 57 da Resolução ANTT nº 5.083/2016. O recurso foi interposto em 11/04/2019, portanto, tempestivo.

Assim, existindo dúvida razoável quanto ao exato momento em que inaugurada a contagem do prazo recursal, o apelo apresentado deve ser considerado tempestivo, em atenção ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Quanto ao cabimento, via de regra, 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 o *cabimento* do recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada neste caso, tendo em conta a disposição contida na Subcláusula 19.24 do Contrato de Concessão, segundo a qual "*Em qualquer caso, é garantida a instância administrativa final, pela Diretoria da ANTT, em caráter definitivo*".

Quanto à legitimidade da parte, o recurso foi apresentado pelo Diretor Superintendente da Concessionária, eleito para tanto em reunião do respectivo conselho de administração (SEI 0131337).

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

### 3.2 SOBE A ATRIBUIÇÃO DO EFEITO SUSPENSIVO

Ainda em sede de matéria preliminar ao mérito, consoante exigido pelo art. 81 do Regimento Interno da ANTT ("As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito"), merece ser apreciado o pleito de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Nesta senda, o artigo 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, possui o seguinte comando:

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.

Do mesmo modo, o artigo 59 da Resolução 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.

Nestes termos, como regra geral, os recursos não possuem efeito suspensivo.

Por seu turno, considerando-se que a matéria recursal diz respeito à aplicação de penalidade de multa, deve-se levar em consideração o entendimento firmado pela Procuradoria Federal Junto à ANTT no DESPACHO DE APROVAÇÃO 124/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, exarado por ocasião da aprovação do Parecer nº 201/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 50501.317844/2018-51), no sentido da **“impossibilidade jurídica de execução provisória de penalidade pecuniária em sede administrativa”**.

Desse modo, sem efeitos práticos a atribuição de efeito suspensivo pelo Superintendente que exarou decisão recorrida, eis que na sistemática de aplicação da penalidade de multa deve-se aguardar a decisão administrativa tornar-se definitiva para a tomada de providências de cobrança. Logo, **não deve ser atribuído o efeito suspensivo ao recurso em debate**.

Nessa linha de entendimento, convém ressaltar a orientação contida no Parecer nº 396/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (exarado no 50500.166025/2014-16), aplicável ao presente caso:

15. Aparentemente, a justificativa apresentada para a atribuição de efeito suspensivo ao Recurso estaria amparada pelo disposto no art. 59 do Regulamento aprovado pela Resolução ANTT nº 5.083, de 2016, que reproduziu o parágrafo único do art. 61 da Lei n. 9.784/1999, 'in verbis':

(...)

17. O 'caput' do art. 39 da Lei nº 4.320, de 1964, determina que os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, sejam escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias, e complementa, em seu parágrafos, com a exigência de que sejam inscritos como Dívida Ativa "após apurada a sua liquidez e certeza", definindo a Dívida Ativa não Tributária como:

(...) demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

18. Na Lei nº 6.830, de 1980, temos a definição da inscrição em Dívida Ativa como o ato de controle administrativo da legalidade, realizado pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e que suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo (art. 2º, § 3º).

19. É certo que, diferentemente do que previsto para os créditos tributários (v.g. art. 151, III, do Código Tributário Nacional), não há determinação legal de suspensão de exigibilidade de crédito não tributário.

20. Contudo, a apuração de certeza e liquidez vem sendo compreendida como ato de controle de legalidade a ser exercido após exauridas as instâncias administrativas.

21. Assim, uma primeira conclusão é que não poderia ser adotada, no caso, a disciplina sobre cumprimento provisório de sentença, de que trata o art. 520 do Código de Processo Civil, eis que haveria uma legislação específica exigir um tratamento diverso para a execução dos créditos da Fazenda Pública, ainda que não tributários, que é o procedimento definido na Lei nº 6.830, de 1980.

22. Também não haveria como inscrever o valor de multa pecuniária não pago no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), eis que seja em razão do art. 2º, § 4º, da Lei nº 10.522, de 2002, seja em razão do art. 2º do Decreto nº 9.194, de 2017, a inscrição nesse Cadastro depende da constituição definitiva do crédito.

23. Quanto à inscrição em cadastros privados de inadimplentes, como o SERASA, o Parecer nº 424- 4/2014/PF-ANTT/PGF/AGU (cópia em anexo) já entendeu pela necessidade de que fossem esgotadas as instâncias administrativas, com o julgamento dos recursos cabíveis.

24. Assim, poucas medidas poderiam ser adotadas em relação a esses créditos antes de esgotadas as instâncias administrativas, tais quais:

1. prosseguir na emissão de Guia de Recolhimento da União, com identificação do valor devido e de incidência de juros e multa prevista no art. 37-A da Lei nº 10.522, de 2002, conforme art. 85, § 4º, do Regulamento aprovado pela Resolução ANTT nº 5.083, de 2016,

com a possibilidade de lhe ser concedido o desconto de 30% (trinta por cento) na ausência de interposição de recurso;

2. admitir o parcelamento administrativo do valor não inscrito em dívida ativa, com incidência do art. 86 do Regulamento aprovado pela Resolução ANTT nº 5.830, de 2018;

3. celebrar um Termo de Ajuste de Conduta, nos termos dos arts. 4º, IV, c/c 28 da Resolução ANTT nº 5.823, de 2018;

4. avaliar a inocuidade ou não de penalidades aplicadas para fins do disposto no art. 38, § 1º, I, II e V, da Lei nº 8.987, de 1995.

25. Ainda que parte dessas medidas possam ser adotadas mesmo quando interposto o recurso no âmbito administrativo, e mesmo quando recebido em seu efeito suspensivo, o que se pretende no caso é garantir uma eficácia mínima da decisão administrativa que aplicou uma dada penalidade pecuniária, ainda que seja, exemplificativamente, a emissão de GRU para permitir o pagamento espontâneo ou o seu parcelamento administrativo.

**26. Nesse sentido é que entendemos recomendável manter o recebimento do recurso somente em seu efeito devolutivo, de forma a reconhecer a validade e a eficácia parcial da decisão administrativa que, em caráter constitutivo, aplica uma penalidade pecuniária.**

(grifos acrescidos)

Frete ao exposto, não havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, diante da impossibilidade de execução provisória de multa, entendo pela não concessão do efeito suspensivo ao recurso.

### 3.3 DO MÉRITO

Quanto ao mérito, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 123/2022 (SEI 10337953), lastreia-se nos seguintes argumentos:

#### Intempestividade na entrega do Relatório de Monitoração não prejudicou as ações da Concessionária

A concessionária fundamenta sua argumentação informando que a inconformidade atuada não acarretou prejuízo no Contrato de Concessão referente aos serviços de recuperação e conservação da Sinalização Horizontal da rodovia Fernão Dias (BR-116/SP/MG), se referenciando aos dados contidos no Relatório Técnico Operacional Físico e Financeiro (RETOFF) entregue anualmente pelas Concessionárias à ANTT.

Deve-se destacar que o Relatório de Monitoração em análise se trata da Sinalização Horizontal do 3º ano da Concessão da Rodovia concedida (2010), que é semestral, e foi entregue à ANTT pela Concessionária Autopista Fernão Dias com mais de um ano de atraso, estando incompleto e com dados desatualizados, conforme as especificações vigentes à época da infração, definidas pelo Ofício-Circular ANTT nº 002/2010/GEFOR/SUINF de 11 de março de 2010.

Os tipos, prazos para a entrega dos Relatórios de Monitoração, assim como seu conteúdo, forma de levantamento dos dados de campo, normas a serem seguidas e forma de apresentação, estão ricamente definidos e especificados em inúmeros documentos publicados pela ANTT, sendo de conhecimento integral das Concessionárias. O não atendimento dessas especificações está prevista em regulamento explícito, especificamente no Art. 6º, XXIII da Resolução ANTT nº 4.071/2013 e as inconformidades são consideradas infração grave pela Autarquia, uma vez que seu conteúdo, além de identificar os problemas e auxiliar na priorização, no curto, médio e longo prazo, das ações de manutenção das Concessionárias, também são utilizados pelas equipes de fiscalização da ANTT nas suas atividades rotineiras, além de servir como fonte de dados nas Auditorias Externas e Internas.

Deve-se destacar também que os relatórios RETOFF's tem outro objetivo, mais direcionado ao acompanhamento físico e financeiro do Contrato de Concessão, sendo entregues anualmente, no final do ano de cada Concessão. Por sua vez, os Relatórios de Monitoração da Sinalização Horizontal tem a periodicidade semestral, com os levantamentos de campo e respectivas apresentação dos relatórios ocorrendo durante o ano da Concessão.

Assim, concluo que a alegação da Concessionária não é adequada e suficiente para ilidir a penalidade aplicada. Dessa forma, não devem prosperar tais argumentos.

#### Inexistência, na época da infração, de Modelo para a apresentação do Relatório da Monitoração

A alegação da Concessionária não se fundamenta ao motivo da autuação, uma vez que o fato punido foram o atraso em mais de um ano da entrega do Relatório de Monitoração da Sinalização Horizontal da BR-381/SP/MG, referente ao 2º semestre do 3º ano da Concessão (2010); além do referido Relatório estar incompleto e com dados desatualizados, pois não seguiu as especificações do Ofício-Circular ANTT nº 002/2010/GEFOR/SUINF de 11/03/2010, que definia o que deveria ser levantado e apresentado, além dos prazos para levantamentos de campo e entrega dos relatórios de monitoração.

Assim, mesmo que na época da referida infração ainda não existissem os modelos de Relatórios, posteriormente publicados pela ANTT através do Ofício-Circular nº 009/2016/GEFOR/SUINF de 01/02/2016, isso não impedia que as Concessionárias elaborassem e entregassem no prazo Relatórios adequados, seguindo as orientações vigentes da ANTT.

Dessa maneira, tal argumento não merece prosperar.

#### Dosimetria da pena

A concessionária alega que "em que pese o entendimento havido sobre a circunstância agravante apontada, o fato é que além da mesma ser desprovida de prova para subsidiar a sua aplicação, esta não atende a finalidade da dosimetria estabelecida na Resolução".

Complementando sua alegação cita a falta de prova da existência da reincidência genérica, em que a recorrente defende que "esta se traduz pelo fato de ser apontada a existência de condenação com trânsito em julgado envolvendo a Concessionária e, em contrapartida, não ser identificado/apontado/comprovado a qual processo a mesma se refere, sequer sendo trazido aos autos, a certidão de trânsito em julgado dos referidos casos".

Em seguida, com relação a finalidade da dosimetria, a administrada afirma que "Ao se invocar a aplicação de uma circunstância agravante deve se atentar especialmente para '...a natureza e a gravidade da infração, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D)"".

Quanto ao argumento de que não teria sido atendido a finalidade da dosimetria da pena, elucidamos que a aplicação tanto de atenuantes, como de agravantes, fazem parte do processo de individualização da pena, tendo sido observados todos os aspectos previstos no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001.

Com relação a falta de prova para aplicação da agravante genérica, esclarecemos que, ao contrário do que a concessionária afirma, nas Notas Técnicas nº 069/2016/CIPRO/SUINF (fls. 91 a 93) e nº 038/2019/PAS/CIPRO/SUINF (fls. 112 a 115), foram indicadas as Deliberações nº 128/2012, nº 090/2013 e nº 228/2013, nas quais a concessionária foi penalizada de forma definitiva, o que transcrevemos:

*Não aplicação da agravante ao presente caso*

*Após análise dos Processos Administrativos instaurados para apurar responsabilidades Autopista Fernão Dias S/A por descumprimento contratual, observamos que a concessionária foi penalizada, anteriormente à presente autuação, com multa através das Deliberações nº 128/2012 090/2013 e 228/2013, todas por inexecução contratual. (Vide item 14 da Nota Técnica nº 069/2016/ CIPRO/SUINF).*

Assim, não merecem prosperar tais argumentos uma vez que as deliberações são as decisões finais nos processos administrativos simplificados, ocasionando o seu trânsito em julgado, notando-se ainda que estas foram publicadas no Diário Oficial da União - DOU, sendo de amplo conhecimento da concessionária.

Por fim, destacamos que o não cumprimento dos prazos de entrega dos Relatórios de Monitoração, assim como a inadequação de seu conteúdo frente as especificações definidas pela ANTT, produz efeitos graves e nocivos tanto para a rodovia quanto para seus usuários, uma vez que afetam diretamente o Planejamento, Programação e Execução das atividades corretivas posteriores a serem realizadas pelas Concessionárias, podendo minimizar custos, comprometendo sua eficiência e eficácia, afetando o Bem Público (as rodovias) e serviços prestados aos seus usuários (no caso, sinalização adequada). Destaca-se também danos para à fiscalização do Contrato de Concessão e as possíveis Auditorias que possam acontecer, uma vez que a inconformidade produz falhas nos registros e periodicidade dos dados dos aspectos físicos da rodovia. Assim, não há como aceitar a alegação da Concessionária sobre a inobservância da natureza e a gravidade da infração, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator.

Entretanto, sugerimos que o percentual de 10% de agravamento, pela reincidência genérica, aplicado sobre a pena-base seja revisto, uma vez que deve incidir, por essa agravante, a gradação de apenas 1% (um por cento), considerando os princípios norteadores da boa prática regulatória e haja vista ser agravante menos lesiva que a reincidência específica, cuja gradação aplicada pela área técnica da SUROD é de 5% (cinco por cento), nos termos do Memorando nº 811/2018/SUINF (5002535).

Do exposto, verifica-se que a Recorrente não apresentou qualquer 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 e jurídicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA FERNÃO DIAS S.A., no patamar de **166,65 (cento e sessenta e seis inteiros e sessenta e cinco centésimos)** Unidades de Referência de Tarifa – URTs, ante a revisão, nesta oportunidade, tão somente do percentual de agravamento a título de reincidência genérica, passando-se a aplicar a gradação de 1% (um por cento) sobre a pena-base.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso interposto pela CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA FERNÃO DIAS S.A., sem efeito suspensivo, para, no mérito, conceder-lhe parcial provimento, tão somente para a revisão do percentual de agravamento a título de reincidência genérica, passando a aplicar a gradação de 1% (um por cento) sobre a pena-base, aplicando-se a penalidade no patamar de **166,65 (cento e sessenta e seis inteiros e sessenta e cinco centésimos)** Unidades de Referência de Tarifa – URTs.

Brasília, 07 de abril de 2022.

GUILHERME THEO SAMPAIO  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 07/04/2022, às 15:55, 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?](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[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



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](http://www.antt.gov.br)