



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** VOTAÇÃO À DIRETORIA**NÚMERO:** 81/2024**OBJETO:** RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENALIDADE**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50515.014533/2018-84**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela Concessionária TRANSBRASILIANA - CONCESSIONARIA DE RODOVIA S.A., com fundamento nas cláusulas 19.22, 19.23, 19.24, do Contrato de Concessão Edital nº 005/2007, em face da Decisão nº 158/2023/CIPRO/SUROD (SEI 15597866), 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 380/2024 (SEI 24029651), é pelo conhecimento e, no mérito, indeferimento do recurso.

2. DOS FATOS

2.1. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria nº 380/2024 (SEI 24029651), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) a violação ao princípio da motivação; 2) o cerceamento de defesa; 3) a impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório; 4) a espírito preventivo da fiscalização; 5) a desproporcionalidade da multa aplicável à concessionária; 6) o princípio da bagatela (ou insignificância) no direito administrativo sancionador; e 7) a teoria da regulação responsiva (TRR) – parâmetros de atuação do regulador .

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

Em 03/04/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 075/2018/COINF-URSP (fl.32, id.0069827) por deixar meios-fios danificados, deteriorados ou ausentes por prazo superior a 72 (setenta e duas) horas, ou conforme prazo diverso previsto no Contrato de Concessão ou no PER, na BR-153/SP, conforme os Pareceres técnicos nº 034/2017/PFR-Lins/COINF-URSP/SUINF de 13/10/2019 (fl.03, id.0069827) e nº 045/2017/PFR-Lins/COINF-URSP/SUINF de 13/10/2019 (fl.10, id.0069827), conduta prevista no Art. 49, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4.071 /2013.

Defesa apresentada em 05/06/2018, julgada improcedente por meio da Decisão nº 355/2019/COINFRS, de 14/08/2019 (id.0977007).

Recurso interposto em 24/09/2019, julgado improcedente por meio da Decisão nº 771/2022/SUROD, de 12/09/2022 (id.13005118);

Embargos de Declaração opostos em 06/10/2022, rejeitados pelo Parecer nº 149/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR de 11/04/2023 (id.15597837) e Decisão nº 158/2023/CIPRO/SUROD de 17/04/2023 (id.15597866).

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 19.22, 19.23, 19.24, do Contrato de Concessão Edital nº 005/2007, *in verbis*:

19.22. Cabe recurso dos atos da ANTT decorrentes da execução deste Contrato.

19.23. O recurso será dirigido a autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão.

19.24. Em qualquer caso, é garantida a instância administrativa final, pela Diretoria da ANTT, em caráter definitivo.

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 4715/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 24028713):

A Concessionária foi notificada da rejeição aos Embargos de Declaração em 25/04/2023 (id.16599951). O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do art. 57 da Resolução nº 5.083/2016.

O recurso foi interposto em 05/05/2023 (id.16715774), 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 380/2024 (SEI 24029651), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4715/2024:

Da Motivação

Quanto a necessidade de acolher os argumentos apresentados pela Concessionária, insta salientar que o julgador não está obrigado a examinar todos os dispositivos e/ou argumentos indicados pela Recorrente, bastando que se tenha presente qualquer elemento suficiente para a formação de sua convicção.

Nesse sentido, aplica-se como norma subsidiária o disposto no Código de Processo Civil, em seu art. 489, §1º:

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (...)

Outrossim, reputa-se que se trata 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 nº 585 do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, utilizando-se subsidiariamente da norma processual e do entendimento jurisprudencial vigente, a Administração, em sua função judicante, também não está obrigada a se manifestar sobre todos os pontos trazidos pela recorrente, desde que já tenha encontrado motivos suficientes para a manutenção da penalidade aplicada.

Ademais, no presente caso, é possível observar que a decisão foi devidamente fundamentada, conforme o arcabouço probatório, sem que houvesse prejuízo dos demais questionamentos da Concessionária.

Do cerceamento de defesa

A Concessionária alega ser incontestável o prejuízo, porquanto não teve circunscrito no AI e nos Pareceres Técnicos qual a medida correta deveria ser tomada em cada quilometragem, o que se revela evidentemente contrário à ideia de ampla defesa posta como direito fundamental.

Quanto a necessidade de ser preservada a segurança jurídica, deve-se ressaltar que a Resolução nº 5.083/2016 possui respaldo na Lei 8.987/95 e na Lei 1.233/2001, assim, inexistente violação ao devido processo administrativo.

Quanto ao respeito aos princípios jurídicos do contraditório e da ampla defesa, deve-se ressaltar que tão somente foi aplicado o que determina a norma, o Contrato de Concessão, o PER e as Resoluções Regulatórias, dentre elas a Resolução ANTT nº 4.071/2013 e 5.083/2016.

Da utilização do relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório

A Concessionária sustenta a impossibilidade de utilização do Relatório de Monitoração da Rodovia como instrumento que fundamente a sanção administrativa por infração legal.

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.

Assim, tal argumento não se presta a elidir a infração cometida pela Concessionária.

Do espírito preventivo da fiscalização

Quanto ao caráter preventivo da fiscalização, 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.

No caso em tela, a punição prevista para a irregularidade flagrada é a multa, não podendo a autoridade mudar a seu gosto sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

Da desproporcionalidade da multa

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.

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 foi observado o princípio da proporcionalidade na aplicação da penalidade.

Do princípio da bagatela (ou insignificância)

No tocante ao princípio da insignificância deve-se observar que há interesse público na credibilidade e correção da atividade fiscalizadora das agências reguladoras, que deve prevalecer sobre o interesse patrimonial e individual da concessionária.

Ademais, deixar de aplicar sanção de tal conduta prevista na Resolução ANTT nº 4071/2013, afetaria negativamente o comportamento das demais Concessionárias as quais se dirige a norma administrativa. Isso porque, as multas decorrentes da ação fiscalizadora do Estado correspondem a um bem público necessário à manutenção das atividades finalísticas, sendo vedada a renúncia delas.

Nesse sentido, não merece prosperar o argumento da Concessionária.

Da teoria da regulação responsiva (TRR)

Quanto a Teoria da Regulação Responsiva (TRR), tal qual no argumento relativo a inexigibilidade de conduta diversa, ao contrário do que argumenta a Concessionária, jamais poderá ser utilizada para afastar a responsabilidade e tampouco constitui requisito para descaracterização da irregularidade contratual e/ou administrativa, mesmo porque a Concessionária estava ciente e de acordo com todas as obrigações previstas no Contrato de Concessão.

4.2. 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, § 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** pelo conhecimento do Recurso interposto pela Concessionária TRANSBRASILIANA - CONCESSIONARIA DE RODOVIA S.A., para, no mérito, negar-lhe provimento, aplicando-se a penalidade de **advertência**.

Brasília, 18 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

GUILHERME THEO SAMPAIO



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 18/09/2024, às 18:22, 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 **25809026** e o código CRC **586CB001**.

Referência: Processo nº 50515.014533/2018-84

SEI nº 25809026

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

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