



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 89/2022

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO - AUTOPISTA LITORAL SUL.

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50520.060518/2015-96

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA N° 00778/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Recurso à Diretoria, referente a emissão em desfavor da CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA LITORAL SUL, do Auto de Infração n° 02946, em virtude de deixar segmento homogêneo da rodovia com valores de indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com os especificados no PER e nas normas técnicas vigentes.

2. DOS FATOS

Antes de adentrarmos nos fatos ocorridos no presente auto, este processo foi distribuído em 05/07/2022, mediante sorteio, a esta Diretoria, por meio do Despacho SEGER 12208024.

Em 06/11/2015, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração n° 02946, em virtude de deixar parâmetros de desempenho em desacordo com o PER, ao permitir fila de 9km decorrente de obra de pavimentação em horário de alto tráfego em trecho rodoviário sob concessão, conduta esta que configura a inexecução contratual prevista no Art. 7º, inciso VII da Resolução ANTT n° 4.071/2013.

Instaurado procedimento administrativo SEI0228567, a então Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias - GEFOR, decidiu pela improcedência da defesa prévia apresentada, por meio da Decisão n° 025/2017/GEFOR/SUINF, de 12/01/2017 (fls. 86), aplicando-se penalidade de multa.

Sendo informada, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo em 10/02/2017, o qual foi julgado improcedente por meio da Decisão n° 007/2021/SUROD SEI4932464, na ocasião foi aplicada pena no patamar de 277,75 (duzentos e setenta e sete inteiros e setenta e cinco centésimos) Unidades de Referência de Tarifa, tendo em vista a agravante reduzida de 5% para 1%.

Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de recurso à Diretoria, em 30/08/2021, desta forma, a área técnica expõe nos autos a análise realizada quanto aos argumentos apresentados contra a Decisão n° 007/2021/SUROD, quais sejam: 1) Majoração da sanção ilícita - utilização de base de cálculo em 2021 aplicada para ilícito ocorrido em 2015; 2) Da Prescrição Intercorrente;.

Em resumo, a Concessionária requer que sejam analisados os fatos constitutivos, modificativos ou extintivos do direito que influem no julgamento da lide, no momento de proferir a decisão. Solicita a atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso, e no mérito, em razão dos argumentos exposto, decretar a nulidade do Auto de Infração n.º 2946/2015, com conseqüente extinção do processo administrativo sancionatório.

Através do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 284/2022, SEI765989, de 01/07/2022, a SUROD analisou as alegações oferecidas pela Concessionária e concluiu pelo seu indeferimento e a não atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Da admissibilidade do recurso:

Recurso administrativo impetrado em 30/08/2021, conforme Recibo Eletrônico de Protocolo (SEI n°7933375), dentro do prazo regulamentar previsto pela Resolução ANTT n° 5.083/2016. Manifesta-se pela acolhimento do Recurso, porquanto tempestivo e conforme os pressupostos de legitimidade e de forma.

Assim com também é manifestado nos autos o cabimento da peça recursal interposta

pela Concessionária e encaminhamento à Diretoria Colegiada desta Agência, conforme manifesto exercício de direito previsto na Cláusula 19.24 do Contrato de Concessão e em conformidade com o disposto na Seção II, Capítulo IV, da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

Negativa de efeito suspensivo:

A Defendente requereu concessão sumária de efeito suspensivo, alegando *fumos boni iuri e periculum in mora*. 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 a respeito da 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 nº 5.083/2016, a Resolução nº 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. Esta é a conclusão adotada no Acórdão nº 3.237/2013-Plenário:

Nos termos do art. 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assim como ao art. 59 da Resolução nº 5.083/2016, *in verbis*:

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.

(...)

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.

(...)

Diante da ausência de elementos consistentes que possam comprovar o receio de prejuízo de difícil reparação, a área técnica responsável pela análise, nega o Efeito Suspensivo ao recurso em apreço.

Da majoração ilícita da sanção:

Como já dito anteriormente, a Concessionária sustenta que o Auto de Infração foi emitido por ocorrência de suposto ato ilícito ocorrido em 2015, mas, em razão da morosidade processual, trará um acréscimo patrimonial indevido à ANTT. Persiste na alegação de que a demora para o julgamento do processo administrativo tem responsabilidade exclusiva da ANTT, alertando que os fatos julgados, agora em 2021, ocorreram em 2015.

Assim a Concessionária alega que não há justificativa mínima para fundamentar tamanha demora, eis que não houve a necessidade de efetuar diligências, pois todas as decisões se deram, única e exclusivamente, com base na análise dos documentos que subsidiaram a emissão do auto de infração.

Da reanálise dos autos realizados pela área técnica, verificou-se que, na contramão dos argumentos trazidos pela Concessionária, não houve majoração ilícita da sanção a ela atribuída por meio da Decisão de segunda instância. O valor principal da multa está previamente consignado de acordo com a gravidade da infração cometida e a dosimetria observou estritamente a Resolução de penalidades vigente à época da constatação do ilícito administrativo, conforme entendimento corroborado pela Procuradoria desta Agência por meio do Parecer nº 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 27/03/2019.

Em relação ao alegado aumento do valor da multa em razão da mora no processamento dos autos, a área técnica se manifesta nos seguintes termos: Que não houve

prescrição e tampouco ineficiência da administração no processamento dos autos. O montante principal da multa é indexado pela Unidade de Referência Básica de Tarifa - URT. O valor da URT é revisado periodicamente por meio das revisões ordinárias e extraordinárias e reverte-se, especialmente, aos cofres das concessionárias quando da cobrança de pedágio.

Portanto, como as sanções aplicadas às Concessionárias também são calculadas com indexação da URT, o valor final da multa aplicada à Autopista Litoral Sul - o qual estaria equivocadamente aumentado de acordo com os argumentos da Concessionária - trata-se de um reflexo do acompanhamento dos valores inerentes ao contrato de concessão e não de uma majoração ilícita da multa.

Da prescrição intercorrente:

A Concessionária alega, em suas razões preliminares de defesa, a incidência do instituto da prescrição intercorrente e pede o arquivamento dos autos como medida de direito.

Da reanálise realizada dos autos, verificou-se que não houve prescrição intercorrente durante o curso do presente Processo Administrativo Simplificado. Vejamos:

A Concessionária alega que o processo ficou sem movimentação por mais de três anos, dando ensejo à prescrição intercorrente. A Concessionária argumenta que protocolou Recurso Administrativo em 10/02/2017. Somente em 20/08/2021, a Concessionária recebeu o Ofício SEI nº 687/2021/CIPRO/SUROD/DIR-ANTT, dando ciência da Decisão nº 07/2021/SUROD, que indeferiu o recurso administrativo protocolado no início de 2017, e como não houve justificativa, ou mesmo que houvesse, se passaram 4 anos e meio, restando caracterizada a ocorrência da prescrição intercorrente, razão pela qual esse PAS deve ser arquivado e, o AI, ser declarado nulo“

A SUROD rebate tal argumentação na medida em que neste íterim de 02/2017 e 08/2021 em que a ALS alega que teria havido inércia da ANTT, houve, conforme consta nos autos, movimentação processual típica do rito administrativo de apuração de penalidades na ANTT, tendo inclusive a Concessionária se manifestado acerca do agravamento de penalidade que lhe fora imposta.

Em 20 de julho de 2022, essa Diretoria elaborou o Despacho SEI12401146, à PF-ANTT, a fim de se conferir segurança jurídica à decisão do Colegiado, com fundamento no artigo 53º, parágrafo 2º do Regimento Interno, consoante o procedimento a ser adotado, solicitando a manifestação da PF-ANTT quanto se há ou não, no presente processo, a ocorrência da prescrição intercorrente.

Em resposta, datada de 05/08/2022, a PF-ANTT, juntou aos autos a NOTANº 00778/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 12694983), onde consta a seguinte conclusão:

10. Desta feita, conforme claramente se observa da relação de documentos/atos praticados pela administração, o processo não restou paralisado por mais de 3 (três) anos e, portanto, não ocorreu a prescrição intercorrente.

Das razões revisionais:

Em sua peça recursal, a Concessionária reitera inclusive as razões já apresentadas em sede recursal. Deve-se lembrar que, discorrer sobre os mesmos fatos a uma instância superior é juridicamente válido, visto o Princípio da Recursividade, onde permite-se a repetição de um objeto de um jeito similar ao que fora mostrado, proporcionando ao novo julgador uma nova ótica de apreciação.

A Concessionária informa que a execução da obra de pavimentação asfáltica que ensejou na lavratura do Auto de Infração nº 02946, de 06/11/2015, foi previamente comunicada à ANTT e à Polícia Rodoviária Federal.

A SUROD informa que não constam dos presentes autos documentos comprobatórios de tal alegação. Além disso, entendo que, ainda que tivesse, de fato, havido comunicação prévia às autoridades competentes - a operação da rodovia é algo dinâmico, podendo a Concessionária ter empreendido ações capazes de amenizar ou até mesmo extirpar os danos causados aos usuários da rodovia em razão do extenso congestionamento causado por conta das obras de recuperação do pavimento. Além disso, conforme a própria Concessionária afirma, estes argumentos já foram apresentados em sede recursal de segunda instância e integralmente refutados pela SUROD.

Por fim, a área técnica conclui que a Decisão de Segunda Instância deve ser mantida e que diante das alegações da Concessionária, não há nenhum fato novo capaz de afastar as razões lançadas da Decisão mencionada, razão pela qual - com fulcro no §1º, Art. 50 da Lei 9784/99 - manifesto-me no sentido de que devem ser utilizadas como fundamento neste julgado.

Do exposto, tendo em conta as manifestações técnicas contidas nos autos, cujos argumentos adoto, entendo presentes os requisitos para submissão à Diretoria Colegiada para aprovação da proposta de conhecer o recurso interposto pela Concessionária de Rodovias Autopista Litoral Sul - ALS, para negar o efeito suspensivo requerido e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, **VOTO** por Conhecer o Recurso interposto pela Concessionária de

Rodovias Autopista Litoral Sul - ALS, para negar o efeito suspensivo requerido e, no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos e alterar a penalidade final de multa para o patamar de 277,75 (duzentos e setenta e sete inteiros e setenta e cinco centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - URT's, já acrescida dos agravantes incidentes, por violação ao Art. 7º, inciso VII da Resolução ANTT nº 4.071/2013, nos termos da Minuta de Deliberação SEI 12731299.

Brasília, 18 de agosto de 2022.

GUILHERME THEO SAMPAIO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO, Diretor**, em 18/08/2022, às 19:37, 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 **12729331** e o código CRC **F092EF5D**.

Referência: Processo nº 50520.060518/2015-96

SEI nº 12729331

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