



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 92/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA TRANSBRASILIANA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA S.A. CONTRA A DECISÃO Nº 251/2023/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50515.015229/2018-54**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ**À VOTAÇÃO – PELO CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, SEU INDEFERIMENTO****EMENTA**

PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO (PAS). RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA TRANSBRASILIANA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA S.A.. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DEIXAR DE PROVIDENCIAR SOCORRO MECÂNICO, NA FORMA ESTABELECIDADA PELO CONTRATO DE CONCESSÃO E/OU PELO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA. AUSÊNCIA DE NOVOS FATOS E ARGUMENTOS APTOS A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO, A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso à Diretoria Colegiada interposto pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., em face da Decisão nº 251/2023/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 091/2018/COINF-URSP (SEI nº 0243353 - fl. 19), por deixar de providenciar socorro mecânico, na forma estabelecida pelo Contrato de Concessão e/ou pelo PER, na BR-153/SP, conforme o Parecer técnico nº 046/2018/COINF-URSP/SUINF de 20/03/2018 (SEI nº 0243353 - fl. 03), conduta prevista no art. 7º, inciso I, da Resolução ANTT nº 4.071 /2013.

2. DOS FATOS

2.1. Em 21/03/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 091/2018/COINF-URSP (SEI nº 0243353 - fl. 19), por deixar de providenciar socorro mecânico, na forma estabelecida pelo Contrato de Concessão e/ou pelo PER, na BR-153/SP, conforme o Parecer técnico nº 046/2018/COINF-URSP/SUINF de 20/03/2018 (SEI nº 0243353 - fl. 03), conduta prevista no art. 7º, inciso I, da Resolução ANTT nº 4.071 /2013.

2.2. A autuada apresentou sua defesa prévia em 08/02/2019 (SEI nº 0243353 - fls. 55/161), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 58/2020/GEFIR/SUINF, de 13/01/2020 (SEI nº 2427929), aplicando-se a penalidade de multa à Concessionária.

2.3. Em 27/02/2020, a empresa apresentou, por meio de documento dos seus representantes legais, Recurso (SEI nº 2811103) contra a Decisão nº 58 /2020/GEFIR/SUINF, julgada improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 30/2021/SUROD (SEI nº 9819456) e Ofício nº 2228/2022/CIPRO/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 9819508), datados de 31/01/2022, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Da mesma forma, a SUROD rejeitou Embargos de Declaração opostos pela Concessionária em 25/02/2022 (SEI nº 10190981), por meio do Parecer nº 250/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR de 16/05/2023 (SEI nº 16442694) e da Decisão nº 251/2023/CIPRO/SUROD de 22/05/2023 (SEI nº 16442705).

2.5. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso à Diretoria, conforme documento recebido em 09/06/2023 (SEI nº 17241480), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 4716/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24029737), de 26/08/2024, a qual sugere o indeferimento do recurso, alegando que a Recorrente não apresentou qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento.

2.6. Em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa nº 12/2022, a SUROD emitiu o Relatório à Diretoria nº 383/2024 (SEI nº 24041917), do mesmo dia 26/08/2024, por meio do qual corrobora com a análise contida na Nota Técnica supracitada e propõe à Diretoria Colegiada que seja conhecida a manifestação da Concessionária e, no mérito, negado seu provimento, nos termos da Minuta de Deliberação CIPRO (SEI nº 24042122).

2.7. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução do mesmo dia 26/08/2024 (SEI nº 24042251) , a SUROD remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reunia as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno.

2.8. Em 27/08/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 25441503), para inclusão do processo na pauta de sorteio, o qual foi realizado no mesmo dia 27/08/2024 (SEI nº 25452739), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.9. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Inicialmente, faço referência à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que disciplina 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 editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização, no que diz respeito às análises acerca da admissibilidade e do conhecimento do recurso:

[...]

Art. 57. Da decisão cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.

[...]

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.

[...]

Art. 61. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão ou autoridade incompetente;

III - por quem não tenha legitimidade para tanto; ou

IV - contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.

[...]

Art. 84. Apresentada ou não a defesa, o Gerente responsável pelo processo decidirá, motivadamente, aplicando penalidade ou determinando o arquivamento do processo.

[...]

Art. 85. Da decisão de que trata o art. 84 cabe recurso ao Superintendente no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados da data da ciência pelo infrator.

§1º O recurso será julgado e a decisão final, qualquer que seja o resultado, será comunicada à parte.

[...]

3.2. Importa destacar, também, o disposto na cláusula 19.24 do Contrato de Concessão firmado entre a União e a Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., no que concerne ao direito de recursos dirigidos à Diretoria da ANTT:

[...]

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

[...]

3.3. Conforme se extrai dos autos do presente processo, a Concessionária foi notificada da rejeição aos Embargos de Declaração em 30/05/2023 (SEI nº 17072537). O prazo para a interposição de recurso é de 10 (dez) dias, nos termos do art. 57 da Resolução nº 5.083/2016. O respectivo recurso foi interposto em 09/06/2023 (SEI nº 17241484), sendo, portanto, tempestivo

3.4. No que tange à análise de mérito, a SUROD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 4716/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 24029737), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Do cerceamento de defesa

A Concessionária alega que o processo administrativo não se encontra devidamente fundamentado, contudo, a segurança jurídica está garantida pela Resolução nº 5.083/2016, que possui respaldo na Lei 8.987/95 e na Lei 1.233/2001, assim, inexistindo violação ao devido processo administrativo.

Como também, foram assegurados o respeito aos princípios jurídicos do contraditório e da ampla defesa, devendo-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.

Desta maneira, não há que se falar em cerceamento de defesa.

Da hipótese excludente de responsabilidade

Quanto a inexigibilidade de conduta diversa, ao contrário do que argumenta a Concessionária, a ausência de dolo ou culpa 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.

Da inadequação do parâmetro de desempenho

Primeiramente, esclarecemos que o Programa de Exploração da Rodovia, no item 6.7.3, estabelece que o tempo de Socorro Mecânico, contado a partir da comunicação ou de visualização pelo sistema de CFTV até a chegada de guincho ao local, não deverá ultrapassar 20 minutos.

O Auto de Infração nº 091/2018/COINF-URSP de 21/03/2018 (fl.19, id.0243353), aponta que a Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S/A não cumpriu com essa obrigação contratual durante o mês de agosto de 2017, concluindo que 211 eventos ultrapassaram o tempo de 20 minutos previsto no item 6.7.3 do Programa de Exploração da Rodovia - PER, conforme o Parecer Técnico nº 046/2018/COINF-URSP/SUINF de 20/03/2018 (fl.03, id.0243353).

Tendo em vista a jurisprudência administrativa consolidada no âmbito desta Agência, tenho que os atrasos ora registrados ultrapassaram sobremaneira os tempos mínimos previstos.

A infração, a meu ver, está devidamente caracterizada em todos os processos ora analisados conjuntamente, uma vez que incide na descrição prevista no inciso I, art. 7º, da Resolução nº 4.071/2013, *in verbis*:

Art. 7º Constituem infrações do Grupo 3:

I - deixar de providenciar socorro mecânico, na forma estabelecida pelo Contrato de Concessão e/ou pelo PER;

Precedentes recentes da ANTT fixaram o entendimento segundo o qual a aferição objetiva dos parâmetros técnicos dos serviços de socorro médico e mecânico se orienta pela aplicação das diretrizes contidas no Manual de Fiscalização, de modo que, na apuração mensal dos atendimentos, devem ser expurgados os 10% piores tempos de atendimento, aferindo-se o parâmetro contratual sobre os 90% de atendimentos remanescentes. Esta tese já foi assentada nesta Superintendência, com apoio no entendimento jurídico fixado pela Procuradoria Federal junto à ANTT, no âmbito do Processo nº 50515.121200/2016-49. Naquela ocasião, foi submetida consulta ao órgão jurídico pela Decisão nº 270/2020/SUROD (SEI nº 4575801):

FORMAÇÃO DE TESE TÉCNICA E JURÍDICA A SER UTILIZADA COMO PRECEDENTE PARA CASOS SEMELHANTES

Utilizo do presente caso para formar **precedente** a respeito do **descumprimento dos parâmetros de desempenho dos serviços de socorro médico e de socorro mecânico**, vez que ambos os parâmetros se assemelham nos **contratos de concessão de 1ª, 2ª e 3ª Etapa do PROCROFE**, em tese a ser avaliada após consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT.

Pretendo, assim, utilizar deste julgado como fundamento técnico e jurídico para formação do juízo a respeito de situações semelhantes, porquanto a autuação por infração ao descumprimento dos parâmetros deste serviço constitui um contencioso expressivo nesta Superintendência, cujo **tratamento em bloco nos parece meritório**. Aliás, o tratamento equânime de casos semelhantes, mediante julgamento de precedente e replicação do entendimento a casos semelhantes é amplamente adotado no sistema de Justiça, a exemplo do modelo de incidente de resolução de demandas repetitivas (arts. 976 e seguintes do CPC) e negativa de recursos em contrariedade a tese firmada em repercussão geral (art. 1.042, CPC).

Eslareço, desde já, a **tese a que se pretende firmar, aplicável aos contratos de concessão de 1ª, 2ª e 3ª Etapas do PROCROFE**, a ser submetida ao crivo da Procuradoria Federal junto à ANTT:

Não se considera infração por descumprimento ao parâmetro de desempenho do serviço de atendimento médico de emergência ou socorro mecânico quando extrapolado o prazo de atendimento em até 10% das ocorrências mensais, com fundamento na aplicação do manual de procedimentos de fiscalização de rodovias federais concedidas, aprovado pela Deliberação nº 91, de 10 de maio de 2017.

Em resposta, a Procuradoria respondeu pelo PARECER n. 00326/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 8493457):

32. Pelo exposto, em resposta à consulta formulada, temos que as orientações do Manual parecem suficientemente claras, o que merece ser acatado, uniformemente, por toda a fiscalização a cargo da SUROD, naquilo que não conflitua com o Contrato de Concessão. Sendo assim, propomos ajuste na primeira tese sugerida pela SUROD, no seguinte sentido:

Para a verificação do cumprimento dos parâmetros de desempenho e consequente aplicação de penalidade, deverá ser feita aferição mensal pela equipe de fiscalização, retirando-se da análise o percentual de 10% dos piores tempos, tanto para o atendimento mecânico, como para o médico, para depois calcular a média de tempo desses atendimentos restantes (os 90% melhores), a fim de verificar se a Concessionária atendeu ou não o requisito "tempo" para efetuar o atendimento solicitado, conforme disciplinado no Contrato de Concessão.

Por outro lado, as justificativas apresentadas pela recorrente não tem o condão de afastar a aplicação da penalidade, pois a Concessionária é responsável pelo gerenciamento dos recursos necessários ao atendimento integral dos parâmetros fixados no Contrato de Concessão e no Programa de Exploração da Rodovia, parâmetros estes conhecidos desde a publicação do Edital do certame.

Portanto, não havendo justificativa plausível para os atrasos verificados, deve ser mantido o auto de infração com a aplicação da penalidade cabível.

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.

Da ofensa ao princípio da proporcionalidade

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.

Da desproporcionalidade da multa aplicável à concessionária em relação à 1ª etapa do PROCROFE

Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução nº 4.071, de 03 de abril de 2013, a qual estabelece como valor de referência a Unidade de Referência de Tarifa – URT calculada a partir da Tarifa Básica de Pedágio – TBP estabelecida para cada outorga, multiplicada por fator determinando contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

A diferença existente entre os contratos de concessão da 1ª e das demais etapas do PROCROFE diz respeito ao fator contratual que dá origem à URT, vez que na 1ª etapa o mesmo correspondia a 100 vezes e nas demais a 1000 vezes. Sendo assim, para fins de cálculo da penalidade, há que se considerar primeiro a diferença tarifária, vez que quanto maior a TBP maior será a URT, todavia, caso as tarifas sejam iguais, o que não ocorre atualmente, as concessões da 2ª e 3ª etapas apresentarão valor de URT superior aos da 1ª etapa.

A diferença entre o fator multiplicador da URT da 1ª e das demais etapas do PROCROFE decorre das peculiaridades inerentes à modelagem contratual de cada uma das etapas de outorga, sobretudo em virtude dos distintos momentos histórico e econômico em que foram realizados os respectivos processos de concessão.

Para além da drástica alteração dos indicadores econômicos do país, considerando os períodos da 1ª etapa de concessões, licitadas entre os anos de 1994 e 1997, da 2ª etapa, nos anos de 2007 e 2008, e da 3ª etapa, em 2013 e 2014, também são deveras distintos os trechos rodoviários em extensão e características, rol de obrigações, volume de investimentos, acesso a financiamentos, isenções fiscais e demais aspectos inerentes aos respectivos Contratos de Concessão.

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 constituiu 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.

Da necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes

A Concessionária solicita que a penalidade a ser aplicada seja graduada de acordo com as demais circunstâncias atenuantes presentes no caso em tela, conforme previsto no artigo 78-D da Lei Federal nº 10.233/2001 e no artigo 67 da Resolução ANTT nº 5.083/2016. 74.

De acordo com tais dispositivos, na fixação do valor da multa, a autoridade responsável pelo julgamento deverá levar em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida, as circunstâncias atenuantes e seus antecedentes, dentre outras circunstâncias.

Não há como entender que as inconformidades punidas não sejam graves, uma vez que o rápido atendimento nos casos de correção de buracos na pista, além de minimizar os desconfortos aos usuários da rodovia, evitam que eles fiquem expostos aos riscos do tráfego nas pistas da rodovia, aumentando a gravidade nos casos de acidentes no local.

A prestação de serviços inadequados, evidentemente, acarreta vantagens financeiras para a Concessionária, uma vez que essa situação está diretamente associada a um sub dimensionamento de equipes e equipamentos na operação da rodovia concedida, além de uma má distribuição deles ao longo do trecho concedido, uma vez que são obrigações previstas no Contrato de Concessão e PER, garantidas pela ininterrupta cobrança de pedágios, que não são devidamente aplicados para cumprir as exigências especificadas.

Diante do exposto, não aceito as argumentações da Concessionária.

3.5. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no recurso apresentado pela Concessionária que pudessem modificar o entendimento da Agência, conforme apresentado na Nota Técnica da SUROD, sugiro que a penalidade aplicada na Decisão nº 251/2023/CIPRO/SUROD de 22/05/2023 (SEI nº 16442705) seja mantida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI nº 25905285).

Brasília, 19 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 18/09/2024, às 15:15, 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 **25905208** e o código CRC **141B99EB**.

Referência: Processo nº 50515.015229/2018-54

SEI nº 25905208

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

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