



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 94/2024**OBJETO:** RECURSO À DIRETORIA COLEGIADA INTERPOSTO PELA TRANSBRASILIANA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA S.A. CONTRA A DECISÃO Nº 144/2023/CIPRO/SUROD**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50515.049049/2020-91**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.. ADVERTÊNCIA APLICADA À CONCESSIONÁRIA POR DEIXAR MEIOS-FIOS DANIFICADOS, DETERIORADOS OU AUSENTES POR PRAZO SUPERIOR A SETENTA E DUAS HORAS, OU CONFORME PRAZO DIVERSO PREVISTO NO CONTRATO DE CONCESSÃO OU NO 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 144/2023/CIPRO/SUROD, decorrente do Auto de Infração nº 320/2020/PRF-LINS/COINF-URSP/SUINF (SEI nº 3983800) 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, conduta esta que viola o artigo 4º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4071/13.

2. DOS FATOS

2.1. Em 25/08/2020, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 320/2020/PRF-LINS/COINF-URSP/SUINF (SEI nº 3983800) 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, conforme Nota Técnica SEI nº 016/2018/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF de 11/12/2018, conduta esta que viola o artigo 4º, inciso VII, da Resolução ANTT nº 4071/13.

2.2. A autuada apresentou sua defesa prévia em 06/10/2020 (SEI nº 4220896), julgada improcedente pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio da Decisão nº 406/2021/COINFSP/SUROD, de 28/11/2021 (SEI nº 6969811), aplicando-se penalidade de advertência à Concessionária.

2.3. Em 29/07/2022, a empresa apresentou Recurso (SEI nº 2811103) contra a Decisão nº 406/2021/COINFSP/SUROD, julgada improcedente pela SUROD, por meio da Decisão nº 144/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 15459820) e Ofício nº 4876/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 15460024), datados de 22/02/2023, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de Recurso à Diretoria, conforme documento recebido em 17/03/2023 (SEI nº 16007390), que foi analisado pela SUROD através da Nota Técnica nº 4565/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23932830), 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.

2.5. 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 367/2024 (SEI nº 23962897), 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 23963435).

2.6. Ato contínuo, por meio do Despacho de Instrução do mesmo dia 26/08/2024 (SEI nº 23963721), 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.

2.7. Em 27/08/2024, os autos foram remetidos à Secretaria Geral, conforme consta no Despacho ASSAD (SEI nº 25441486), 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.

2.8. 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 decisão de segundo grau em 07/03/2023 (SEI nº 15775378). 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 17/03/2023 (SEI nº 16007390), sendo, portanto, tempestivo

3.4. No que tange à análise de mérito, a SUOD analisou e refutou cada argumento apresentado no Recurso da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº 4565/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 23932830), os quais reproduzo alguns pontos abaixo:

Da violação ao princípio 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 Inocorrência da Infração

A Concessionária alega que todas as correções necessárias foram realizadas e verificadas no Parecer Técnico nº 015/2018/PFR-LINS/COINFURSP/SUINF.

Apesar da conclusão do Parecer no sentido de que as correções foram executadas, também foi mencionado que a monitoração não refletia a realidade e que a Concessionária deveria complementar os serviços de reparação, e após várias trocas de correspondências, a Concessionária apresentou o cronograma de intervenções que foi avaliado na Nota nº 016/2018/PRF-LINS/COINF-URSP/SUINF.

Então, a Nota Técnica nº 016/2018/PRF-LINS/COINF-URSP/SUINF (3872652) avaliou o cumprimento do cronograma apresentado na Carta TBR 0446/2018 e constatou que os serviços foram parcialmente realizados.

Desse modo, constatada a ocorrência de irregularidade, não merece prosperar a alegação da Recorrente.

Generalidade no Relato dos Fatos - Violação ao Princípio da Motivação

A Recorrente argui que o AI nº 320/2020 não trouxe um relato circunstanciado da infração, contendo apenas referência genérica à Nota Técnica nº 016/2018.

Cabe mencionar que a Nota Técnica tem como principal finalidade registrar o ocorrido, organizar as informações que conduziram à lavratura do Auto de Infração e detalhar o constatado para aqueles não envolvidos no contato diário com o objeto do Contrato de Concessão sob fiscalização, e por isto passa a compor o Processo Administrativo Simplificado (PAS).

Entretanto, a Concessionária não depende da existência da Nota Técnica para exercer o seu direito ao contraditório e a ampla defesa, pois, uma vez vencido o edital para cuidar de uma rodovia, pressupõe-se que ela tem conhecimento suficiente para tal, além de prestar serviço de forma direta e continuada.

Não obstante, observa-se que o Auto de Infração possui motivação suficiente no campo "ocorrência", além disso, possui complementação indicando Nota Técnica e Relatório de Monitoração em suas observações, as quais também foram enviadas para a Concessionária.

Outrossim, cumpre destacar que o *caput* do art. 29 da Resolução nº 5.083/2016 deixa explícito que o AI conterá todas as informações mencionadas em seus incisos quando for o caso ("Art. 29. O Auto de Infração conterá, no que couber, as seguintes informações"), bastando as informações necessárias para a constituição do ato administrativo e para o exercício do contraditório.

No caso em questão, entende-se que as informações presentes no referente AI são suficientes para identificar a inconformidade apontada e desenvolver uma defesa processual.

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.

Autuação tardia e seu impacto no cumprimento dos parâmetros de desempenho

A Recorrente afirma que o relatório de monitoração foi apresentado pela Concessionária em 08/12/2017, sendo objeto do AI, após 2 (dois) anos.

Observa que as obras haviam sido aceitas pela ANTT por intermédio do Parecer Técnico nº 015/2018/PFR-LINS/COINF-URSP/SUINF, havendo aplicação de penalidade posteriormente aos fatos já resolvidos.

Assim, a Recorrente conclui que a aplicação de penalidade posteriormente ao cronograma físico-financeiro referente ao Relatório de Monitoração do 2º semestre de 2017 foi prejudicial à Concessionária.

No Parecer Técnico nº 015/2018/PRF-LINS/COINF-URSP/SUINF, a equipe do PFR de Lins avaliou os resultados apresentados na carta TBR 0151/2018. A conclusão do referido parecer foi que a Concessionária sanou os problemas apontados no relatório de monitoração dentro do prazo previsto, porém, a equipe de fiscalização sugeriu questionar a concessionária sobre o fato do relatório de monitoração não representar a real situação dos elementos de drenagem.

Então, o Ofício nº 114/2018/COINF-URSP/SUINF questionou a Concessionária sobre a afirmação do relatório de monitoração com relação a ausência da necessidade de complementação do sistema de drenagem. O relato da Concessionária divergia do que foi constatado em campo pela equipe de fiscalização.

A Concessionária respondeu os questionamentos do Ofício nº 114/2018/COINF-URSP/SUINF por intermédio da Carta TBR 0291/2018. Esta carta buscou explicar as ações da Concessionária com relação à manutenção e monitoração dos sistemas de drenagem. Além disso, afirmou que depois da entrega do último relatório de monitoração, a concessionária detectou que alguns elementos estavam próximos da sua vida útil e que outros precisavam ser complementados. Solicitou o prazo de 30 dias para a entrega da lista dos pontos e o cronograma.

Em 11/06/2018, a Concessionária apresentou o cronograma de reparação/complementação do sistema de drenagem por meio da Carta TBR 0446/2018.

Por intermédio do Ofício nº 438/2018/COINF-URSP/SUINF foi solicitada a apresentação de relatório comprovando à execução dos serviços até 10/10/2018.

Em 11/12/2018, a Nota Técnica nº 016/2018/PRF-LINS/COINF-URSP/SUINF avaliou o cumprimento do cronograma apresentado na Carta TBR 0446/2018 e constatou que os serviços foram parcialmente realizados.

Ato contínuo, por intermédio de Despacho 3713513 (3872712), datado em 06/07/2020, foi encaminhado o Processo nº 50515.058302/2017-00 para emissão de Autos de Infração.

Diante do trâmite acima apresentado, resta evidente que a presente atuação respeitou o prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva previsto na Lei nº 9.873/99, além de ser possível verificar que a Concessionária estava ciente sobre a irregularidade apontada.

Portanto, não deve prosperar a argumentação da Recorrente.

Da utilização do relatório de monitoração como instrumento sancionatório

A Concessionária sustenta a impossibilidade de utilização do Relatório de Monitoração da Rodovia como instrumento que fundamenta 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.

Da aplicação do princípio do non bis in idem

A Concessionária alega como erro de atuação a existência de multiplicidade de autos de infração derivados de um único fato gerador: "(...) houve violação ao referido princípio, uma vez que uma vez que uma única Nota Técnica nº 016/2018/PRF-LINS/COINF-URSP/SUINF, que tratou dos mesmos relatórios de monitoração, deu ensejo à vários Autos de infração, quais sejam, os AI's nº 320/2020 ora combatido e o AI nº 321/2020, resultando em processos distintos. (...)", à folha 24.

Destarte, a alegação de "Non bis in idem" em razão da continuidade de aplicação de multa não procede, visto que para cada infração atuada houve um fato gerador distinto, sendo, portanto, fatos diversos e consumados a cada prática.

Da desproporcionalidade da sanção

A Concessionária se insurge contra a penalidade de advertência 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 inexistência 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.

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 144/2023/CIPRO/SUROD (SEI nº 15459820) 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 25912564).

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 **25912463** e o código CRC **3DDEAF1D**.

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

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