



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 12/2022

OBJETO: Processo Administrativo Simplificado - PAS - AI nº 59/2016.

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.380133/2016-61

PROPOSIÇÃO PRG: Não há.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de recurso interposto pela concessionária Autopista Regis Bittencourt S/A em face de Decisão nº 089/2019/SUINF, em 2ª Instância da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) que aplicou a penalidade de multa (Auto de Infração nº 059/2016), no valor de 165 UTRs (Unidade de Tarifa de Referência), em virtude de ter entregue de forma incompleta, contrariando o 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, em descumprimento ao descrito no art. 6º, inciso XXIII, Resolução nº 4.071/2013.

2. DOS FATOS

2.1. Em 05/10/2016, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da atuada o Auto de Infração nº 059/2016 (fls. 09), 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”, mais precisamente em relação ao Relatório de Monitoração de sistemas de Drenagem e Obras de Arte Correntes referente ao 1º semestre do 7º ano de Concessão (2014), conduta esta que configura a infração descrita no art. 6º, inciso XXIII da Resolução ANTT nº 4071, de 2013.

2.2. Defesa apresentada em 11/11/2016 (fls. 16), julgada improcedente em 1ª instância, por meio da Decisão nº 045/2017/GEFOR/SUINF, de 30/01/2017 (fls. 83) - baseada no Parecer Técnico nº 030/2016/PRF-ROSEIRA/COINF-URSP/SUINF, de 14/12/2016 (fls. 73-79), aplicando-se penalidade de multa.

2.3. Recurso interposto em 24/02/2017 (fls. 88-96), julgado improcedente em 2ª Instância, por meio da Decisão nº 089/2019/SUINF, de 28/06/2019 (1467862) - baseada no Parecer Técnico nº 152/2019/GEFIR/SUINF (fls. 98-100) -, mantendo-se a aplicação da sanção.

2.4. Em 25/03/2019, foi verificada a dosimetria e da possibilidade de aplicação de continuidade delitiva. Sobre o assunto esclarecemos que por meio da Parecer Técnico nº 152/2019/CIPRO/SUINF, a área técnica da SUINF/ANTT sugeriu a aplicação de 01 (uma) atenuantes no patamar de 10% (dez por cento), atendendo-se, portanto, ao princípio da individualização da pena. (art. 78 - D da Lei nº 10.233/2001).

2.5. Em 08/07/2019, a atuada dirigiu à Diretoria o Recurso ARB/JUR/19070803(0716710), no âmbito do Processo 50500.347829/2019-29, solicitando, em suma, provimento para: a) Preliminarmente, atribuir efeito suspensivo ao presente recurso, eximindo a recorrente de adotar a providência mencionada no item “3” do Ofício nº 6924/2019/CIPRO/SUINF/DIR-ANTT, recebido em 01/07/19, até decisão final da Diretoria da recorrida; b) Revisar a punição aplicada e, reconhecendo o seu descabimento, afastá-la; e c) Caso assim não se entenda, revisar a punição considerando-se a necessidade de que se observe o princípio da proporcionalidade no sancionamento imposto, para evitar uma penalização injusta e extremamente onerosa

2.6. Em 05/07/2022, o presente processo foi distribuído a este Diretor por meio da Certidão de Distribuição nº 12208020, instruído com o Relatório à Diretoria (12004327) e Minuta de Deliberação (12042574), para análise e proposição ao Colegiado.

3. DA ANÁLISE

3.1. A Concessionária Régis Bittencourt apresentou o Recurso ARB/JUR/19070803 (0716710), em face da Decisão nº 089/2019/SUINF, proferida em 26/06/19, para apuração de infração constante no Auto de Infração nº 059/2016/GEFOR, requerendo, com base nos termos da Resolução ANTT nº 4.071/13, o recebimento do referido recurso em seu efeito suspensivo para impedir a efetiva aplicação de qualquer penalidade à Concessionária, até decisão final da Diretoria dessa Agência.

DA SUSPENSÃO DO PRESENTE FEITO

3.2. A recorrente requer a suspensão do presente processo administrativo, inclusive de qualquer ato de cobrança das sanções nele impostas, invocando os artigos 16 e 18 da Resolução nº 4071/2013, que tratam, respectivamente, da possibilidade de conceder novo prazo, caso seja comprovado tecnicamente que a **complexidade** para correção da irregularidade demande extensão de prazo, e a possibilidade de conversão da multa em obras e serviços, nos processos ainda não transitados em julgado, por solicitação da Concessionária e a critério da ANTT.

3.3. A multa imposta à concessionária se baseou no art. 6º, inciso XXIII da Resolução nº 4071/2013:

Resolução 4.071, de 2013

Art. 6º Constituem infrações do Grupo 2:

[...]

"XXIII - 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".

3.4. Compulsando os autos não se verificou qualquer justificativa técnica, apresentada pela concessionária, que comprovasse a complexidade para correção da irregularidade, mesmo porque, trata-se da entrega de relatório de monitoração, onde o Parecer nº 015/2015/PFR/SJPINHAIS/COINF-URSP, que analisou o trecho paranaense da BR-116/SP/PR, e apontou que a maioria das análises exigidas no Programa de Exploração da Rodovia (PER) não foram realizadas e nem foram apresentadas as justificativas pela concessionária. Também não se verificou qualquer solicitação da requerente no sentido de converter a multa em obras e serviços, conforme previsto no art. 18 da Resolução nº 4.071, de 2013. Desse modo, nenhum dos dispositivos mencionados têm o condão de suspender o regular andamento do processo.

3.5. Assim, sugere-se julgar improcedente a solicitação de suspensão do presente processo, por não ter amparo.

DO EFEITO SUSPENSIVO

3.6. Com base no disposto no art. 56 da Lei Federal nº 9.784/99, que estabelece vedação à exigência de caução, a Concessionária requereu que seja concedido efeito suspensivo ao recurso, para que não haja a possibilidade de imediata execução da garantia prevista em Contrato de Concessão conforme mencionado no OFÍCIO SEI Nº 6924/2019/CIPRO/SUINF/DIR-ANTT (647218), recebido pela recorrente, uma vez que, de outra forma, terá a Recorrente de suportar o ônus do pagamento de multa imposta, quando a decisão que a impôs ainda se encontra pendente de posicionamento final por parte da Diretoria da ANTT.

3.7. Contudo, no art. 61 da Lei nº 9.784/1999 e o art. 59 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, a regra, é que 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. A Procuradoria Federal junto à ANTT, também, já se manifestou a esse respeito, por meio 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, no sentido de que "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".

3.8. A questão também foi objeto de determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 3.237/2013-Plenário, para que o normativo da ANTT se adequasse ao art. 61 da Lei nº 9.784/99, retirando o efeito suspensivo conferido indiscriminadamente aos recursos administrativos.

3.9. Ademais, conforme já exposto pela SUROD em outros processos, a concessão de efeito suspensivo em penalidades de natureza pecuniária se mostra inócua, por conta de que a constituição do crédito e a efetiva cobrança se inicia apenas após o trânsito em julgado administrativo, bem como cabe salientar que o requerente não conseguiu demonstrar nos autos, de que modo a penalidade imposta poderia ameaçar de forma real e efetiva a regular prestação do serviço público e o interesse público.

3.10. Assim, sugere-se julgar improcedente a solicitação de efeito suspensivo.

DAS JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS DA RECORRENTE

3.11. A concessionária apresentou as razões pelas quais, no seu entendimento, a autuação recebida é indevida, sendo que sustenta em seu argumento, em suma, que:

[...] depois de 18 meses da vistoria inicial (lapso de tempo que não é negado pela recorrida), o elemento monitorado não possui as mesmas condições inicialmente observadas, nem mesmo as melhorias então realizadas pela recorrente;

[...] a alegada ART foi devidamente apresentada pela recorrente a fls., e sobre a alegação de que "a conclusão dos estudos, com indicação das prioridades e previsão de programação para intervenção a curto, médio e longo prazo" não foi atendida, esclarece-se que o tratamento dos pontos críticos foi priorizado no próprio ano, sendo que a recorrente acatará a sugestão de apresentar a indicação das prioridades aberta por mês.

3.12. Pelo que se extrai dos autos, a concessionária entregou o Relatório de Monitoração em

21 de novembro de 2014, os técnicos da Agência entregaram o Parecer Técnico nº 015/2015/PFR-SJPINHAIS/COINF-URSP, em 12 de março de 2015, ou seja, aproximadamente 4 meses depois do referido relatório de monitoração da concessionária, sendo apontado pela área técnica da ANTT, a ausência de informação no Relatório de Monitoração sobre as inconformidades encontradas e com registros fotográficos, dentre as quais, item 2.3.1 - Fichas de descidas d'água rápidas "verificados outros pontos não cadastrados com problemas de manutenção processos erosivos"; item 2.3.4 - Fichas de bueiros, "situação em campo em um ponto escolhido aleatoriamente, no caso km 20+550, verifica-se que não são apresentadas informações relevantes que possam auxiliar em programações futuras para intervenções da concessionária. Vala obstruída (Foto 4) ausência de boca de bueiro (Foto, 5) foram situações observadas no local, apesar de inspeção ter sido realizada muito após monitoração, ainda assim não houve mudanças que justificassem a ausência dessas informações na monitoração em avaliação".

3.13. A concessionária também alega:

Em relação ao suposto não atendimento aos itens elencados na Tabela 2 do Parecer que analisou o Relatório de Monitoração, a recorrida igualmente ignorou as explicações da recorrente. O fato de não existir a informação não significa a não monitoração, pois todas as "não conformidades" identificadas foram devidamente registradas, dispensando-se a informação das "conformidades" no relatório".

Além disso, é incontestável, pelo sistema jurídico brasileiro, que uma lei nova retroage se for em benefício da parte infratora, como é o caso, com a edição do Manual de Fiscalização pela recorrida, que veio para disciplinar o procedimento da recorrente no tema.

Por tais razões, bem como por todos os demais argumentos técnicos apresentados, os quais aqui são reiterados, as conclusões da Decisão nº 089/2019/SUINF ficam impugnadas pela recorrente, devendo a defesa apresentada ser prontamente acolhida.

3.14. Entendo ser descabido o argumento da concessionária que justifica pelo lapso temporal, "que o elemento monitorado não possui as mesmas condições inicialmente observadas, nem mesmo as melhorias então realizadas", pois a concessionária alegou que as informações dos pontos críticos que não constavam no Relatório de Monitoração, devia-se ao fato de ter sido corrigido no mesmo ano (2014), contudo não é isso que se observa pelos relatos da fiscalização da ANTT, passados 7 meses da vistoria em campo e 4 meses da entrega do Relatório de Monitoração.

3.15. Quanto à ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no seu Relatório de Monitoração, a concessionária apresentou a cópia somente na sua primeira peça de defesa (em 11/11/2016), sendo que a exigência era de ter sido apresentada quando da entrega do Relatório de Monitoração, assim configurando a ausência de atendimento ao comando da Agência. Bem como, mostra-se inócuo o argumento de que "a não existência da informação não significa a não monitoração", pois a fiscalização da Agência se baseou na conformidade das informações constantes no Relatório de Monitoração, ou seja, a ausência de qualquer informação exigida, seja por força do Ofício Circular nº 002/2010/GEFOR/SUINF, por norma, ou pelo PER, representa a ausência de verificação do elemento a ser monitorado.

3.16. Assim, entendo também, que não deve prosperar o argumento da Recorrente, no que diz respeito a retroatividade de norma mais benéfica, esse tema foi abordado pela Advocacia Geral da União - AGU, como bem mencionou a unidade técnica, por meio do Parecer nº 00028/2015/DEPCONSU/PGF/AGU 5498704), na ocasião o órgão de consulta e assessoramento jurídico do Poder Executivo esclareceu que, no âmbito administrativo, a retroatividade da norma mais benéfica é a exceção, *in verbis*:

33. O simples fato de existirem precedentes jurisprudenciais favoráveis à tese da retroatividade da norma administrativa mais benigna não autoriza, necessariamente, a adoção administrativa desse entendimento. A uma, a quase que totalidade dos precedentes jurisprudenciais referidos não dizem respeito à retroatividade benigna no ambiente das agências reguladoras. A duas, ainda que fossem específicos, a matéria não estaria pacificada, pois abundam nas diversas cortes federais precedentes contrários à tal retroação, alguns dos quais serão lembrados a seguir.

(...)

37. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça - STJ a corrente majoritária^[10] é no sentido da inaplicabilidade da retroatividade de norma mais benéfica no âmbito do direito administrativo, conforme consta abaixo:

(...)

40. Julgando arguição de inconstitucionalidade acerca da exigibilidade de multa administrativa no âmbito do processo tributário, o **egrégio Tribunal Regional Federal da 1.ª Região recusou a retroatividade da norma mais benéfica**, por entender não aplicável o permissivo do Código Tributário Nacional:

(..)

48. Em razão do exposto, concluo:

a) a retroatividade da norma penal mais benéfica é regra de exceção e, ainda que estabelecida na Constituição Federal, deve ser interpretada restritivamente, haja vista a necessidade de prestigiar a regra geral do nosso sistema jurídico, que é a irretroatividade da lei, com a preservação dos atos jurídicos perfeitos, em especial quando sobre eles pairam a presunção de legalidade e legitimidade que imanta os atos administrativos;

b) o suporte fático que sustenta a aplicabilidade da retroação da norma penal benigna não corresponde, via de regra, ao da seara administrativa e, em especial, àquele em que a administração pública exercita seu poder de polícia

DA DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO

3.17. A Concessionária se insurge contra o valor supostamente desproporcional da penalidade, com base no art. 78-D da Lei Federal nº 10.233/01 que dispõe sobre a aplicação de penalidades pela ANTT, nos termos abaixo, argumenta, também, que "O critério utilizado para a fixação da multa no presente caso minimiza as circunstâncias atenuantes, ofendendo disposição legal".

"Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os

danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.”

3.18. Nesse aspecto, corrobora-se com o entendimento de que as sanções administrativas foram contratualmente previstas, item 19.18 do Contrato de Concessão nº 01/2007, “na aplicação das sanções será observada regulamentação da ANTT quando à graduação da gravidade das infrações”, e aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações descritas no instrumento de outorga e na legislação aplicável aos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal. A própria Lei de Criação da Autarquia, em seu art. 78-F, §1º, 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.

3.19. Assim, a ANTT exerceu o seu poder regulamentar, matéria eminentemente regulatória, para editar a Resolução nº 4.071, de 2013, que previu a classificação das penalidades de multa em Grupos, objetiva explicitar a gravidade, em abstrato, das condutas descritas em cada um deles, correspondendo às mais graves valores maiores de sanção, enquanto às mais leves correspondem valores menores de sanção. Ademais, conforme Parecer Técnico nº 152/2019/CIPRO/SUINF, a área técnica da SUINF/ANTT sugeriu a aplicação de 01 (uma) atenuantes no patamar de 10% (dez por cento), passando de 165 UTRs para 148,5UTRs, atendendo-se, portanto, ao princípio da individualização da pena (art. 78 - D da Lei nº 10.233/2001). Dessa forma, não cabe a análise de mérito em sede de recurso o teor da norma.

3.20. Assim, sugere-se julgar improcedente tais argumentos.

3.21. Esclarece-se que o presente Voto não irá abordar a alegação sobre a omissão aos argumentos apresentados em sede de recursos, conforme consta no Relatório à Diretoria trazido pela unidade técnica, uma vez que no recurso à Diretoria a Recorrente não suscitou tal tema.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Pelo exposto, considerando as informações assentadas nos autos, VOTO e em conformidade com o permissivo legal constante do §1º, do artigo 50, da Lei 9.784/99, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas trazidas nos autos, por meio dos Parecer Técnico nº 015/2015/PFR-SJINHAI/COINF-URSP (fls. 2/14) e Decisão nº 089/2019/SUINF 0645917), **VOTO** no sentido de que a Diretoria Colegiada, no uso de suas atribuições, delibere por:

- a) CONHECER do Recurso interposto pela Autopista Régis Bittencourt S/A, NEGAR provimento a concessão de efeito suspensivo, e no mérito, negar-lhe provimento, julgando improcedentes os argumentos trazidos, conforme fundamentado nos autos do processo em epígrafe.
- b) manter a penalidade de multa no patamar de 148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinquenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URTs, por violação ao art. 6º, inciso XXIII da Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013;
- c) determinar à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD a atualização do valor da penalidade de multa, em conformidade com o Contrato de Concessão Edital nº 001/2007; e
- d) autorizar a SUROD, em caso de não quitação da multa, pelo descumprimento contratual, após o decurso do prazo regulamentar de 30 (trinta) dias previsto no artigo 85, §3º, da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, contados do recebimento da respectiva Guia de Recolhimento da União - GRU, pela Concessionária, a providenciar o processo visando à execução da caução, como forma de Garantia de Execução, conforme prevê o Contrato de Concessão Edital nº 001/2007.

Brasília, 04 de agosto de 2022.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 04/08/2022, às 15:50, 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 **12574079** e o código CRC **6FC52EF1**.

