



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 093/2024

OBJETO: Recurso à Diretoria interposto pela TRANSBRASILIANA - Concessionária de Rodovia S.A. em face da Decisão nº 821/2023/CIPRO/SUROD

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO (S): 50515.309090/2019-98

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ.

ENCAMINHAMENTO: por conhecer o recurso interposto pela TRANSBRASILIANA - Concessionária de Rodovia S.A., mas, no mérito, negar-lhe provimento.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela TRANSBRASILIANA - Concessionária de Rodovia S.A. (Transbrasiliana), com fundamento na cláusula 19.24 do Contrato de Concessão, em face da Decisão nº 821/2023/CIPRO/SUROD (SEI 20537386), que lhe aplicou a penalidade de multa no patamar de **148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos)** Unidades de Referência de Tarifa - URT's.

1.2. Por sua vez, a proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 561/2024 (SEI 25400533), é pelo conhecimento, não concessão do efeito suspensivo e, no mérito, indeferimento do recurso.

2. DOS FATOS

2.1. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria nº 561/2024 (SEI 25400533), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

a) violação ao princípio da motivação; b) inocorrência de infração; c) espírito preventivo da fiscalização; d) necessidade de prévia concessão de prazo para complementação em observância às determinações contidas no manual de fiscalização; e) impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório; f) Teoria da Regulação Responsiva (TRR) – parâmetros de atuação do regulador; g) desproporcionalidade da multa aplicada; h) princípio da bagatela (ou insignificância) no direito administrativo sancionador; i) majoração ilícita da sanção - impossibilidade de benefício da própria torpeza; j) necessidade de reconhecimento de circunstâncias atenuantes; e k) atribuição de efeito suspensivo.

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

Em 22/03/2019, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada o Auto de Infração nº 27/2019 (0186387), em virtude de “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” conduta que configura o ilícito administrativo descrito no art. 6º, inciso XXIII, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

A Defesa prévia apresentada (0365194) restou julgada improcedente, conforme Decisão nº 417/2021 (7005552), aplicando-se penalidade de multa à Concessionária.

O Recurso Administrativo interposto (10494657) foi julgado parcialmente procedente, conforme Decisão nº 1146/2022 (14328666), mantendo o valor da sanção de multa.

Após, foram interpostos Embargos de Declaração (15557521), julgados improcedentes, nos termos da Decisão nº 821/2023 (20537386).

Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu o seu direito de interposição de Recurso à Diretoria desta ANTT (21756490).

2.3. É o relatório. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

DO CABIMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO PARA A DIRETORIA COLEGIADA

3.1. 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.

3.2. Entretanto, no caso sob análise, o cabimento do Recurso dirigido a Diretoria Colegiada encontra fundamento na cláusula 19.24 do Contrato de Concessão, *in verbis*:

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

3.3. Deste modo, o Recurso em apreço possui amparo na Cláusula do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento pela Diretoria da ANTT, em caráter excepcional e definitivo.

3.4. Por sua vez, a tempestividade da insurgência foi atestada por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 5793/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 24923298):

A Concessionária foi notificada da rejeição aos Embargos de Declaração em 14/07/2023 (id.17802527). 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 26/07/2023 (id.17964535), portanto, tempestivo.

3.5. Dessa forma, restou demonstrada a presença dos requisitos básicos exigidos para o conhecimento do apelo.

DO MÉRITO

3.6. Quanto ao **mérito**, a sobredita proposta formulada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, vazada por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 561/2024 (SEI 25400533), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 6560/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 25383552):

No que diz respeito ao pedido de atribuição de efeito suspensivo, cabe salientar que como regra, 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 sobre a 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 nº 00103/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que aprovou o PARECER nº 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. [...] conclusão adotada no Acórdão nº 3.237/2013-Plenário.*

Nada obstante, é de se reconhecer que, para as penalidades de natureza pecuniária, referida discussão ganha contornos inócuos, uma vez que a constituição definitiva do crédito público e a consequente adoção dos atos de cobrança pressupõem o trânsito em julgado administrativo, não se mostrando cabível a execução provisória da multa, como também informado pela Procuradoria Federal junto à ANTT em sede de assessoramento jurídico. Por estas razões, pugna-se pela **negativa do o efeito suspensivo** ao recurso em apreço.

Em relação às alegações de suposta **violação ao princípio da motivação, inoccorrência da infração**, bem como de **espírito preventivo da fiscalização**, estes se mostram dotados de fragilidade, haja vista que os expedientes técnicos e jurídicos acostados aos presentes autos e motivadores da sanção sob análise não deixam dúvidas de que a Recorrente incorreu em violação contratual e legal. Logo, o Princípio da Motivação restou devidamente observado por esta Agência Reguladora, de modo que a infração é indubitável e respeitou-se o caráter preventivo da fiscalização, consagrando, inclusive, Princípios Constitucionais balizadores da atuação administrativa do Ente Público.

No que tange ao argumento de **necessidade de prévia concessão de prazo para complementação em observância às determinações contidas no manual de fiscalização**, este não merece prosperar, haja vista que a Concessionária, ao assumir os riscos inerentes à concessão, no ato de assinatura do contrato, já se encontrava ciente da sua responsabilidade pelo gerenciamento dos recursos necessários ao atendimento integral dos parâmetros fixados no Contrato de Concessão e no Programa de Exploração da Rodovia, cabendo a esta manter as condições operacionais e financeiras estabelecidas no Contrato de Concessão e no PER. De outro tanto, a Concessionária não pode invocar qualquer disposição, cláusula ou condição para eximir-se, total ou parcialmente, das obrigações legais e contratuais assumidas.

Ademais, é entendimento desta Agência Reguladora que, em decorrência do princípio da continuidade e da adequação do serviço público e das obrigações legais e contratuais da Concessionária, não é cabível a suspensão unilateral por iniciativa da Concessionária da exigibilidade de seus deveres contratuais.

Quanto ao argumento de **impossibilidade de se utilizar o relatório de monitoração da rodovia como instrumento sancionatório**, as instâncias julgadoras anteriores, bem como a Área Técnica desta Agência Reguladora já se manifestaram no sentido de que: "(...) 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."

Por consequente, no que se refere aos argumentos de **majoração ilícita da sanção - impossibilidade de benefício da própria torpeza**, bem como de **desproporcionalidade da multa aplicada**, cabe salientar, inicialmente, que os valores de multa são definidos em função de diversos fatores, tanto normativos quanto contratuais. Atualmente, a aplicação de penalidades regulatórias é disciplinada pela Resolução ANTT 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 determinado contratualmente, dando origem ao coeficiente utilizado para o cálculo do valor nominal de sanção pecuniária.

Esclarecemos, portanto, 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.

Deste modo, a classificação em Grupos de Multas 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, restaram devidamente observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, bem como da isonomia.

De outro tanto, 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, ainda, 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.

Desse modo, até mesmo em apreço ao princípio da isonomia, a desigualdade entre a URT de cada etapa de concessões é compatível com a medida da desigualdade de suas obrigações e épocas de outorga.

No que diz respeito à aplicação do **princípio da bagatela (ou insignificância) no direito administrativo sancionador**, as instâncias administrativas anteriores, ao analisarem tal argumento, se manifestaram no sentido de que: "(...) E, no presente caso, observa-se 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."

Quanto ao argumento da aplicação da **Teoria da Regulação Responsiva (TRR) – parâmetros de atuação do regulador**, a Área Técnica desta ANTT, em diversas ocasiões, já firmou o entendimento de que: "(...) a Concessionária, para fazer jus à gradação das ações, tem de fazer seu papel, que não foi cumprido no presente caso como demonstrado. Neste tópico, a Concessionária não se defendeu em nenhum momento citando o caso concreto, ou seja, não apresentou qualquer ação que ela tomou para que a infração pudesse ter seu efeito encerrado ou, pelo menos, minimizado, portanto, mais um motivo para não se aplicar tal teoria. Desse modo, entende-se não haver justificativa plausível para se desconsiderar a sanção aplicada, devendo ser mantida a aplicação da penalidade cabível."

No que tange à alegação de **aplicação das demais medidas atenuantes**, cabe salientar que carecem de suporte fático, representando mero inconformismo da Recorrente, na medida em que, ao aderir à relação jurídico-administrativa entabulada no contrato de concessão, vinculou-se aos seus termos, plenamente ciente das regras e diretrizes sancionatórias, que estão em conformidade com os parâmetros técnicos e regulatórios, bem como alinhado ao ordenamento jurídico pátrio.

De outro tanto, conforme previsto no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, bem como no art. 67, §1º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, 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, dentre outras circunstâncias. No que tange à dosimetria da penalidade, o anexo à Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em seu art. 67, §§ 1º, 2º e 3º, elenca quais circunstâncias serão consideradas como atenuantes, agravantes e reincidências, *in verbis*:

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiveram o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (grifo nosso).

§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.

Neste diapasão, cabe salientar que as condições de agravamento ou abrandamento da penalidade foram devidamente analisadas pela Nota Técnica nº 262/2021 (5043963), sendo, porém, confirmadas pela Decisão nº 417/2021 (7005552), pela Decisão nº 1146/2022 (14328666), bem como pelo Parecer nº 749/2023 (20537356) e Decisão nº 821/2023 (20537386), não havendo razões para modificação dos valores.

(...)

3.7. 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, inciso V, § 1º, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas citadas, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CONCESSIONÁRIA, de **148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's**.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso interposto pela TRANSBRASILIANA - Concessionária de Rodovia S.A., para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a penalidade aplicada, no patamar de **148,5 (cento e quarenta e oito inteiros e cinco décimos) de Unidades de Referência de Tarifa – URT's**, por violação ao art. 6º, inciso XXIII, da Resolução nº 4.071/2013.

Brasília, 14 de novembro de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 14/11/2024, às 15:56, 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 **27072473** e o código CRC **3105996E**.