



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 108/2024

OBJETO: Recurso à Diretoria interposto pela TRANSBRASILIANA - Concessionária de Rodovia S.A. em face da Decisão nº 252/2023/CIPRO/SUROD.

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO (S): 50515.044968/2014-20

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. à Diretoria Colegiada, com fundamento em cláusula do Contrato de Concessão, em face da Decisão nº 252/2023/CIPRO/SUROD de 22/05/2023 (16480080), por meio da qual foi mantida a penalidade à Concessionária de multa no valor de 288,75 (duzentos e oitenta e oito inteiros e setenta e cinco centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - UTR.

2. DOS FATOS

2.1. Foi emitida a Notificação de Infração – NI nº 948/2014/GEFOR/SUINF, em 10/11/2014, em desfavor da Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A., por descumprimento do parâmetro de desempenho para a prestação do serviço de socorro mecânico. A irregularidade foi verificada pela Coordenação de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da Unidade Regional de São Paulo (COINF/URSP) e circunstanciada no Parecer Técnico nº 320/2014/COINF-URSP/SUINF, que tomou como base relatórios elaborados pelo Consórcio VETEC-LBR- SGS ENGER-PRON (RASCO-RELATÓRIO- de MAIO a SETEMBRO/2014), nos quais são apresentados dados referentes aos tempos de socorro mecânico ao longo dos meses de abril a agosto de 2014, concluindo que 852 (oitocentos e cinquenta e dois) eventos ultrapassaram o tempo de 20 minutos previstos no item 6.7.3 do Programa de Exploração da Rodovia - PER.

2.2. Em apertada síntese, consoante se extrai do Relatório à Diretoria SEI nº 393/2024 (24084602), a recorrente lastreia o seu pedido nos seguintes argumentos:

1) a ocorrência da prescrição intercorrente; 2) excludente de responsabilidade; 3) a inadequação do parâmetro de desempenho; 4) a ausência de parâmetro para atuação administrativa; 5) a desproporcionalidade da multa; 6) a desproporção com relação à 1ª Etapa do PROCROFE; 7) a devida aplicação das medidas atenuantes; 8) a majoração ilícita da sanção - impossibilidade de benefício da própria torpeza; 9) a teoria da regulação responsiva (TRR) parâmetros de atuação do regulador; e 10) o princípio da bagatela (ou insignificância) no direito administrativo sancionador.

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

Em 21/03/2018, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT emitiu em desfavor da autuada a Notificação de Infração nº 948/2014/GEFOR/SUINF (fl.31, 0234541) 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 320/2014/COINF-URSP de 24/10/2014 (fl.03, 0234541), conduta prevista no art. 7º, inciso I, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Defesa apresentada em 17/12/2014, julgada improcedente por meio da Decisão nº 241/2015/GEFOR/SUINF de 29/06/2015 (fl.98, 0234541).

Recurso interposto em 05/08/2015, julgado improcedente por meio da Nota técnica nº 401/2015/SUINF de 27/08/2015 (fl.162, 0234541); do Ofício nº 4123/2019/CIPRO/SUINF/DIR-ANTT de 20/05/2019 (0357122) cientificando a Concessionária agravamento da penalidade, conforme Parecer Técnico nº 218/2019/GEFIR/SUINF/DIR (0336357) e Despacho nº 299/2019/CIPRO/SUINF (0357041).

Recurso interposto em 05/05/2019 requerendo a declaração de nulidade da notificação de infração, julgado improcedente por meio da Decisão nº 24/2022/SUROD, de 31/01/2022 (9819436);

Embargos de Declaração opostos em 28/02/2022, rejeitados pelo Parecer nº 251/2023/CIPRO/GERER/SUROD/DIR de 16/05/2023 (16480046) e Decisão nº 252/2023/CIPRO/SUROD de 22/05/2023 (16480080).

2.4. 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 4741/2024/CIPRO/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 24042711):

A Concessionária foi notificada da rejeição aos Embargos de Declaração em 30/05/2023 (17072685). 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 09/06/2023 (17241366), 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, por meio do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 393/2024 (SEI 24084602), lastreia-se nos seguintes argumentos, explicitados na citada NOTA TÉCNICA SEI Nº 4741/2024/CIPRO/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI 24042711):

Da prescrição intercorrente

Alega a recorrente a ocorrência de prescrição intercorrente.

Entretanto, não houve paralisação superior a 03 (três) anos, uma vez que após o protocolo das razões recursais (05/08/2015), foram elaborados 02 (dois) despachos que implicaram na análise dos fatos: o primeiro em 23/02/2016 (fls. 143) e o segundo em 02/12/2016.

Após estes despachos, foi confeccionado o Parecer nº 218/2019/GEFIR/SUINF/DIR, de 16/05/2019, por meio do qual a área técnica realizou o procedimento de dosimetria da pena.

Registro que as manifestações supracitados alteraram a **metodologia de apuração dos fatos, assim como o valor da pena a ser aplicada**, de onde se extrai que não houve paralisação capaz de causar a ocorrência da prescrição intercorrente.

Ao contrário, tenho que as manifestações tiveram o condão de interromper a prescrição, conforme previsto na Lei nº 9.873/99, a saber:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

(...)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

Desta maneira, rejeito a alegação de ocorrência da prescrição intercorrente.

Da hipótese excludente de responsabilidade

Quanto a hipótese excludente de responsabilidade, ao contrário do que argumenta a Concessionária, entendeu-se que a ausência de dolo ou culpa não seria capaz de afastar a responsabilidade e tampouco constituir 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 e a ausência de parâmetro para autuação

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.

A Notificação de Infração nº 948/2014/GEFOR/SUINF de 10/11/2014 (fl.31, id.0234541), aponta que a Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S/A não cumpriu com essa obrigação contratual entre os meses de abril e agosto de 2014, conforme o Parecer Técnico nº 320/2014/COINF-URSP de 24/10/2014 (fl.03, id.0234541).

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/SUOD (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).

Esclareço, 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 SUOD, naquilo que não conflita com o Contrato de Concessão. Sendo assim, propomos ajuste na primeira tese sugerida pela SUOD, 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 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.

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.

Da majoração ilícita da sanção - impossibilidade de benefício da própria torpeza

Em relação ao valor da multa, a Recorrente requer a aplicação da tarifa básica de pedágio considerando a época em que foi autuada (10/11/2014).

Inicialmente, lembramos que o Contrato de Concessão Edital nº 005/2007 criou a Unidade de Referência de Tarifa – URT, tendo como base o valor da Tarifa Básica de Pedágio – TBP vigente, *in verbis*:

Item 19.12. Para os fins de aplicação das multas previstas neste Contrato fica criada a URT -Unidade de Referência de Tarifa, correspondente a 1000 (mil) vezes o valor da Tarifa Básica de Pedágio vigente na data do recolhimento da multa moratória. (grifo nosso)

Sequencialmente, a Resolução ANTT nº 4.071/2013 definiu os valores-base das multas que devem ser aplicadas a concessionária em caso de inexecução contratual, não levando em consideração os elementos que compõem a URT, mas tão somente o seu valor final, nestes termos:

Art. 3º A partir das Concessões da 2ª Etapa do PROCROFE, as penalidades de multas serão calculadas tendo como base a Unidade de Referência de Tarifa - URT, conforme disposto nos Contratos de Concessão, com a seguinte gradação:

- I - Grupo 1 - multa de 100 (cem) URTs;
- II - Grupo 2 - multa de 165 (cento e sessenta e cinco) URTs;
- III - Grupo 3 - multa de 275 (duzentos e setenta e cinco) URTs;
- IV - Grupo 4 - multa de 413 (quatrocentos e treze) URTs; e
- V - Grupo 5 - multa de 550 (quinhentos e cinquenta) URTs.

Ademais, ressaltamos que existe relação direta de proporcionalidade entre o aumento da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), aprovados anualmente, e a arrecadação da Concessionária. Sendo assim, o Poder Concedente entendeu que o valor da multa deve ser proporcional à arrecadação da Concessionária.

Por outro lado, possível decréscimo do valor da TBP reduzirá o valor-base da multa, justificando-se desta forma a utilização da URT atualizada para fins de cálculo de multa a ser aplicada em caso de descumprimento contratual, vez que guarda relação direta de proporcionalidade com a evolução da tarifa de pedágio ao longo do tempo.

Desse modo, entende-se não haver justificativa plausível para se desconsiderar o valor estabelecido pela sanção aplicada, devendo ser mantido o auto infração com a aplicação da penalidade cabível.

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, não vislumbramos sua aplicação com o intuito de afastar a responsabilidade e tampouco constituir 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.

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.

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 288,75 (duzentos e oitenta e oito inteiros e setenta e cinco centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - UTR, por conduta que configura o ilícito descrito no Art. 7º, inciso I, da Resolução ANTT nº 4.071 /2013.

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 288,75 (duzentos e oitenta e oito inteiros e setenta e cinco centésimos) Unidades de Referência de Tarifa - UTR, por violação ao art. 7º, inciso I, da Resolução ANTT 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 **27324296** e o código CRC **F53B5A6A**.

Referência: Processo nº 50515.044968/2014-20

SEI nº 27324296

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

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