



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DWE

RELATORIA: DIRETOR WEBER CILONI - DWE.

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA.

NÚMERO: 105/2020

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO - PAS. CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA PLANALTO SUL S/A. RECURSO.

ORIGEM: SUROD.

PROCESSO (S): 50520.020251/2014-13.

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER N. 00370/2020/PF-ANTT/PGF/AGU.

PROPOSIÇÃO DWE: CONHECER O RECURSO PARA, NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA.

1. DAS PRELIMINARES

O presente processo administrativo versa sobre Recurso interposto pela Concessionária Autopista Planalto Sul S/A em face da Decisão nº 70/2020/SUINF, de 19 de junho de 2020, por infração ao art. 5º, inciso XVIII, da Resolução ANTT nº 4.071, de 3 de abril de 2013.

2. DOS FATOS

Aos 15 de agosto de 2014, a equipe de fiscalização desta Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, fundamentada no Parecer Técnico nº 032/ANTT/URRS/PFR-ITAPEMA/2014, emitiu o Auto de Infração nº 02603 em desfavor da Concessionária recorrente, em virtude de "desnível entre a pista e o acostamento em valores superiores ao previsto no PER", conduta que configura ilícito ao art. 5º, inciso XVIII, da Resolução ANTT nº 4.071, de 2013.

Em 12 de setembro de 2014, a Planalto Sul S/A apresentou tempestivamente Defesa Prévia, que foi analisada por meio do Parecer Técnico nº 209/2015/COINF/URRS/SUINF.

Após análise técnica, foi proferida a Decisão nº 270/2015/GEFOR/SUINF, oriunda da então Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias - GEFOR, que conheceu a defesa apresentada e, no mérito, negou-lhe provimento, aplicando a penalidade de multa de 100 (cem) Unidades de Referência de Tarifa - URT, totalizando o montante de R\$ 410.000,00 (quatrocentos e dez mil reais).

Irresignada, aos 27 de setembro de 2016, a Concessionária interpôs Recurso Administrativo ao Superintendente, que foi analisado nos termos do Parecer Técnico nº 271/2018/GEFIR/SUINF, que se debruçou, em especial, sobre a dosimetria do valor da multa a ser aplicada.

Em 19 de junho de 2020 foi proferida a Decisão nº 70/2020/SUINF 573136), da então Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária - SUINF, atual Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, que conheceu o Recurso interposto e, no mérito, negou-lhe provimento, aplicando penalidade de multa no patamar de 80,8 (oitenta inteiros e oito décimos) de URT's.

Posteriormente, fundamentada na Cláusula 19.24 do Contrato de Concessão, a Autopista Planalto Sul S/A interpôs Recurso à Diretoria Colegiada 0500.064924/2020-23) reiterando, em suma, as mesmas razões de recorrer aduzidas em sede de defesa prévia e no Recurso interposto contra a Decisão nº 270/2015/GEFOR/SUINF, além de erro no cálculo da dosimetria da pena.

O aludido Recurso foi apreciado pela SUROD nos termos do Relatório à Diretoria SEI nº 502/2020 (3790339), que concluiu por sugerir seu conhecimento e, no mérito, seu indeferimento. Além disso, aquela área técnica juntou aos autos a minuta de Deliberação 3790553.

Aos 30 de julho de 2020, o presente processo administrativo foi distribuído à esta Diretoria DWE, nos termos do Despacho SEGER 3835452, oriundo da Secretaria-Geral.

Instada a se manifestar (3855207), a Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT emitiu o Parecer nº 00370/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00202/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que, após analisar os aspectos jurídicos atinentes ao caso, ressaltou terem sido atendidos os princípios do contraditório e da ampla defesa, e concluiu que o Recurso ora sob análise merece conhecimento, posto que tempestivo, mas não merece prosperar, em alinhamento com o entendimento exposto pela área técnica.

É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Inicialmente, registre-se a competência desta Agência Reguladora para regular a matéria, conforme disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que, dentre outras providências, criou esta Agência Nacional de Transportes Terrestres, *in verbis*:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

V - a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;

(...)

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

VIII - fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

(...)

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

(...)

VII - fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura.

(...)

No âmbito da ANTT, a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, "Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, 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."

Os requisitos para admissibilidade do Recurso em tela estão dispostos no art. 61, da supracitada Resolução, que prevê o seu não conhecimento quando interposto i) fora do prazo; ii) perante órgão ou autoridade incompetente; iii) por quem não tenha legitimidade para tanto; e/ou iv) contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.

No que tange à interposição do Recurso, reconhece-se a sua tempestividade conforme regra de contagem de prazos prevista no art. 35 da mesma Resolução, considerando que a notificação da decisão recorrida ocorreu em 26 de junho de 2020 (sexta-feira), com contagem iniciada em 29 de junho de 2020 (segunda-feira), e o Recurso foi protocolado aos 2 de julho de 2020, ou seja, dentro do prazo de 10 (dez) dias, conforme dispõe o art. 57, da Resolução nº 5.083, de 2016.

Quanto ao cabimento, via de regra, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85, da Resolução nº 5.083, de 2016; entretanto, no caso ora sob análise, admite-se o cabimento do Recurso dirigido a esta Diretoria Colegiada com base na Cláusula 19.24 do Contrato de Concessão, segundo a qual "Em qualquer caso, é garantida a instância administrativa final, pela Diretoria da ANTT, em caráter definitivo."

No que se refere à legitimidade, verifico a juntada de procuração aos autos (3695129), demonstrando que o Recurso foi interposto por representantes que possuem poderes para tanto.

Assim, tem-se que os requisitos para conhecimento do Recurso foram atendidos.

Ainda tratando de matérias preliminares, cumpre apreciar a atribuição de efeito suspensivo ao presente Recurso. A área técnica sugere a concessão de efeito suspensivo ao Recurso fundamentando-se na "(...) *gravidade da penalidade, reconhecendo o justo receio de que o pagamento imediato da multa com valor superior a centenas de milhares de reais, sujeita ainda a mora de dezenas de milhares de reais, crie prejuízo de difícil reparação à Concessionária, ou mesmo irreparável para a continuidade da outorga, no caso de execução da garantia contratual prematura; e, considerando ainda a necessidade de atualização do valor da penalidade após decisão final, nos termos do instrumento de outorga (...).*".

O art. 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como o art. 59 da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, estabeleceram que os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal contrário. Todavia, excepcionaram à autoridade competente a concessão do efeito suspensivo, caso haja receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, conforme transcrito abaixo:

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

(...)

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.

(...)

O efeito suspensivo é exceção à regra e, por tal motivo, a sua concessão deve-se pautar em elementos concretos que demonstrem, de maneira inequívoca, o justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução. No caso em análise, a concessionária limitou-se a fundamentar a necessidade da concessão do efeito suspensivo ao Recurso para que não ocorra a execução da multa enquanto não haja o trânsito em julgado administrativo.

Tal preocupação não se justifica, visto que a execução da multa somente é possível após o trânsito em julgado do processo administrativo. É o que se deduz da leitura dos arts. 62, 85, §3º e 4º, e 87, da Resolução ANTT 5.083, de 2016, *in verbis*:

Art. 62. A decisão proferida pela ANTT no julgamento de recurso, salvo se emanada de autoridade incompetente, é definitiva.

§1º É também definitiva a decisão:

I - quando esgotado o prazo para recurso, sem que tenha sido interposto, fato que será certificado por termo nos autos;

II - na parte que não tiver sido objeto de recurso.

§2º A decisão definitiva será comunicada ao recorrente.

(...)

Art.85. (...)

§3º Julgado improcedente o recurso, o infrator deverá efetuar o pagamento da multa, se esta for a sanção aplicada, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da respectiva comunicação.

§4º Sobre a multa vencida e não paga serão acrescidos juros e multa de mora, calculadas nos termos e na forma da legislação aplicável aos tributos federais, conforme previsto no art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

(...)

Art. 87. A inadimplência constitui condição hábil e suficiente para a inscrição do débito no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e Dívida Ativa, sem o desconto previsto no art. 86.

Além disso, com base na Deliberação nº 74, de 25 de fevereiro de 2015, que "*aprova a Norma de Procedimentos e Responsabilidades quanto à Inscrição no CADIN dos Créditos Não Quitados*", o débito somente será considerado constituído e consequentemente exigível quando esgotada a possibilidade de interposição de Recurso, como se observa abaixo:

(...)

3.2 DÉBITOS EXIGÍVEIS E DEVIDAMENTE CONSTITUÍDOS - são débitos constituídos os apurados e consolidados por meio de regular processo administrativo em que não seja mais cabível a interposição de qualquer recurso administrativo. São exigíveis os débitos devidamente constituídos, não pagos e que não sejam objeto de qualquer decisão que suspenda sua exigibilidade.

(...)

Nesse sentido, embora a área técnica tenha sugerido, por meio do Relatório à Diretoria SEI nº 502/2020, a concessão de efeito suspensivo, entendo que não há nos autos elementos que demonstrem, de fato, justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução da punição imposta à Concessionária. Nesse sentido, foi o posicionamento da Procuradoria contido no PARECER n. 00370/2020/PF-ANTT/PGF/AGU:

"(...)

20. Entretanto, observo que a SUINF/ANTT tem proposto este efeito suspensivo para todos os recursos destinados ao julgamento pela Diretoria da ANTT, sem discriminação e sob idêntico

fundamento, mesmo quando a Recorrente não aduz qualquer circunstância nova, limitando-se a reproduzir os mesmos argumentos deduzidos em recurso anterior, à revelar a sua natureza meramente protelatória.

21. Ademais, penso que a o "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação" deve ter por pressuposto a probabilidade de sucesso, no mínimo parcial, do recurso interposto. Assim, considerando que o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 493/2020 é no sentido de negar provimento ao Recurso, parece-me não se ajustar à finalidade teleológica da previsão legal e regulamentar o efeito suspensivo sugerido, pelo que manifesto-me contrário à atribuição de efeito suspensivo ao Recurso.

(...)" (sic)

Mesmo entendimento foi endossado pelo o Subprocurador-Geral em Matéria Regulatória - PF/ANTT que, ao analisar o Parecer citado, registrou no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00202/2020/PF-ANTT/PGF/AGU a seguinte observação:

"(...)

2. Conforme orientado no parecer ora aprovado, a concessão de efeito suspensivo a recursos interpostos perante a ANTT é excepcional e apenas se justifica nos casos em que há "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução". Dessa forma, a concessão de efeito suspensivo deve ser avaliada diante da análise de cada situação concreta, tratada como excepcional, não se fundando em alegações genéricas da gravidade da penalidade ou do risco de judicialização precoce, ou mesmo da necessidade de atualização do valor após a decisão final, argumentos que se aplicam a qualquer caso e cuja adoção transformaria o efeito suspensivo em regra geral.

3. De toda forma, a não concessão do efeito suspensivo não implica na cobrança das multas de forma definitiva, havendo alguns atos que certamente exigirão o trânsito em julgado da decisão. Porém, os atos de cobrança que não encontrem limitação em outra fonte normativa que não o efeito suspensivo do recurso, devem ser executados, como regra geral do processo de aplicação de penalidades.

(...)" (sic)

Pelo acima exposto, não se vislumbra qualquer risco de impactos de difícil ou incerta reparação, razão pela qual entendo pela não concessão de efeito suspensivo ao Recurso ora analisado.

Adentrando-se ao mérito, a Concessionária insiste em alegar que a infração ora imputada não teria ocorrido, trazendo argumentações já debatidas em Defesa Prévia e no Recurso direcionado ao Superintendente.

Importante destacar que todos esses argumentos já foram enfrentados pelo Parecer Técnico n° 209/2015/COINF/URRS/SUINF e afastados em decisões de Primeira e Segunda Instâncias. Alinhado a esse entendimento, restou assim consignada a manifestação da PF/ANTT, nos termos do Parecer n° 00370/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, *in verbis*:

"(...)

13. Entretanto, parece-me acertada a conclusão da SUINF/ANTT manifestada no Relatório à Diretoria.

14. Com efeito, observo que a Recorrente, ao deduzir o seu inconformismo não trouxe qualquer fato ou circunstância nova, limitando-se a reproduzir as alegações apresentadas tanto na Defesa primitiva, como no Recurso Administrativo anterior. Outrossim, a análise do Recurso promovida pela SUINF/ANTT se reportou as manifestações técnicas objeto dos PARECERES TÉCNICOS n° 032/ANTT/URRS/PFR-ITAPEMA/2014 (SEI 0843783), n° PARECER TÉCNICO N° 209/2015/COINF/URRS/SUINF (SEI 0353834) e PARECER N° 457/2019/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 0985379), que concluíram pela ocorrência da infração.

15. Assim, penso que há que ser mantida a decisão recorrida, visto que restou efetivamente comprovada a infração atribuída à Recorrente. Trata-se, em última análise, de inobservância ao disposto no art. 5º, inciso VIII, da Resolução ANTT n° 4071/2013, que tipifica como reprovável a conduta de "deixar desnível entre a pista e o acostamento em valores superiores aos previstos no Contrato de Concessão".

(...)" (sic)

No que tange à dosimetria da pena, a Concessionária alega que não possui infrações definitivamente julgadas, visto que a Deliberação n° 73, de 2013 (referente ao processo n° 50515.009323/2012-89), se encontra em análise pelo poder judiciário, em sede de ação anulatória. E, por isso, a agravante da reincidência genérica não deveria prosperar. Ademais, pleiteia a aplicação da atenuante de inexistência de infrações definitivamente julgadas.

Sobre o tema, alinho-me ao entendimento adotado pela SUROD e pela PF/ANTT, que sustentam que não procedem os argumentos da Concessionária, haja vista que para caracterizar a reincidência genérica é suficiente que tenha ocorrido o trânsito em julgado administrativo em alguma outra infração, o que ocorreu com a Autopista Planalto Sul.

Assim, não devem prosperar os argumentos da concessionária, devendo-se manter a dosimetria realizada por meio da Decisão n° 70/2020/SUINF, que aplicou a pena no patamar de 80,8 (oitenta inteiros e oito décimos) URT's, respeitando o princípio da individualização da pena, em atenção ao art. 78-D da Lei n° 10.233, de 2001.

Assim, fundamentado nas manifestações técnicas e jurídicas, proponho ao Colegiado a manutenção da Decisão nº 70/2020/SUINF, haja vista que a Concessionária não trouxe aos autos fatos novos que pudessem ensejar a sua reforma.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas, VOTO por conhecer o recurso interposto pela Autopista Planalto Sul S/A, não lhe concedendo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a penalidade de multa aplicada, nos termos da Decisão nº 70/2020/SUINF.

Brasília, 1º de setembro de 2020.

(assinado eletronicamente)

WEBER CILONI
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI, Diretor**, em 02/09/2020, às 13:39, 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 **3986373** e o código CRC **A143C118**.

Referência: Processo nº 50520.020251/2014-13

SEI nº 3986373

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

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