



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DWE

**RELATORIA:** DIRETOR WEBER CILONI - DWE.

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA.

**NÚMERO:** 108/2020

**OBJETO:** PAS - NI N° 020/2015/GEFOR/SUINF, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2015 - 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

**ORIGEM:** SUPAS

**PROCESSO (S):** 50500.031287/2015-41

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** PARECER N. 00373/2020/PF-ANTT/PGF/AGU.

**PROPOSIÇÃO DWE:** PELA APROVAÇÃO.

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

## 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Notificação de Infração n° 073/2016/ GEFOR/SUINF (fls. 18 - SEI n° 0342606), lavrada em face da CONCESSIONÁRIA RIO-TERESÓPOLIS S/A - CRT, por "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 outros que previstos no Contrato de Concessão, no PER ou em regulamento da ANTT", conduta esta que configura o ilícito descrito no art. 6°, inciso XXIII, da Resolução ANTT n° 4071/2013, conforme fatos e fundamentos explicitados no PARECER TÉCNICO N° 006/2015/COINF/URRJ (Documento SEI n° 0342606).

## 2. DOS FATOS

Em 04/02/2015, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT emitiu em desfavor da autuada a Notificação de Infração n° 020/2015/GEFOR/SUINF (fls. 07 - SEI n° 0342606), 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 outros que estejam previstos no Contrato de Concessão, no PER ou em regulamento da ANTT*", conduta esta que configura o ilícito descrito no artigo 6°, inciso XXIII, da Resolução ANTT n° 4.071/2013.

Defesa apresentada em 19/03/2015, julgada improcedente por meio da Decisão n° 219/2015/GEFOR/SUINF, de 28/05/2015, aplicando-se penalidade de multa.

Inconformada com a decisão, a Concessionária interpôs recurso em 03/06/2016, que foi julgado improcedente por meio da Decisão n° 118/2019/SUINF, de 14/08/2019, mantendo-se a aplicação da sanção.

Pelo OFÍCIO SEI N° 9297/2019/CIPRO/SUINF/DIR-ANTT (SEI 0939250), a Concessionária teve ciência da Decisão do Superintendente de Exploração da Infraestrutura Rodoviária. A Concessionária, então, interpôs novo Recurso Administrativo (Processo n° 50500.370675/2019-79 - SEI 1148010), objeto do presente Voto.

Com fulcro em disposição contratual, a autuada exerceu direito de recurso à Diretoria, desta forma, passaremos a análise dos argumentos apresentados contra a Decisão n° 118/2019/SUINF (0929606), quais sejam: 1) inexistência da infração; 2) Proporcionalidade e Razoabilidade; 3) Transformação da penalidade de multa em advertência; e 4) Dosimetria da pena.

Por fim, em razão de possível prejuízo de difícil reparação à Concessionária, ou mesmo irreparável para a continuidade da outorga, no caso de execução da garantia contratual prematura; e, bem como em razão da necessidade de atualização do valor da penalidade após decisão final, nos termos do instrumento de outorga, a área técnica sugeriu a CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO ao Recurso.

Instada a se manifestar (4008356), a Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT emitiu o Parecer n° 00373/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação n° 00207/2020/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, conforme será demonstrado a seguir.

### 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 20 de agosto de 2019, e o Recurso foi protocolado no dia 26 de agosto de 2019, 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 (fl. 80 - SEI nº 0342606), demonstrando que o Recurso foi interposto por representante que possui 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 "(...) atento à 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 conseqüentemente 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 490/2020 (3757090), 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:

19. 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.

20. Ademais, penso que a "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 Nº 427/2020 (SEI - 36488857) 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.

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. 00207/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (4008356) 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.

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.

Em relação ao mérito, as alegações da empresa serão abordadas a seguir.

#### Inexistência da Infração

Sobre o assunto, esclarecemos que conforme apontado pela área técnica da ANTT no item 04 do Parecer Técnico nº 006/2015/COINF/URRJ (fls. 02/06), a concessionária não apresentou todas as informações obrigatórias e necessárias para a perfeita verificação das condições dos terraplenos da rodovia, motivo suficiente para a configuração da infração apurada no processo em epígrafe.

Ademais, por meio do Parecer Técnico nº 144/2015/COINF/URRJ/SUINF0342606 - fls. 53/60), a área técnica desta superintendência analisou o mérito deste argumento apresentado anteriormente em sede de Defesa.

Sendo assim, por não constituir fato novo, deve ser mantido o entendimento da área técnica por seus próprios fundamentos.

#### Proporcionalidade e Razoabilidade

Esclarecemos que a Concessionária conhecia desde o processo licitatório as hipóteses e gradação de valores 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, é 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 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, cuja 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.

Sendo assim, não devem prosperar os argumentos da concessionária.

#### Transformação da penalidade de multa em advertência

A Concessionária pleiteia a transformação da penalidade de multa em advertência.

Sobre o assunto, elucidamos que a Resolução ANTT nº 4.071/2013 não prevê a possibilidade de transformação de penalidade de multa em advertência, inviabilizando a possibilidade de acatamento do pleito da Concessionária por falta de amparo legal.

#### Dosimetria da pena

Sobre o assunto, esclarecemos que por meio da Decisão nº 118/2019/SUINF0929606) foi realizado o procedimento de dosimetria da pena. Na ocasião foi aplicada multa no patamar de 90 (noventa) Unidades de Referência de Tarifa - URT.

Sendo assim, no presente processo foi respeitado o princípio da individualização da pena (Art. 78 - D da Lei nº 10.233/2001).

Ressalta-se que o presente processo foi encaminhado à Procuradoria Federal junto à

ANTT, que por meio do Parecer n. 00373/2020/PF-ANTT/PGF/AGU 4008356), manifestou concordância com as conclusões apresentadas pela área técnica, senão vejamos:

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

13. 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 Nº 006/2015/COINF/URRJ (Documento SEI nº 0342606), PARECER TÉCNICO Nº 144/2015/COINF/URRJ/SUINF e bem como na e Decisão nº 118/2019/SUINF (0929606), que concluíram pela ocorrência da infração, justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CRT - Concessionária Rio-Teresópolis S/A no patamar de 90 (noventa) Unidades de Referência de Tarifa - URT.

14. 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. 6º, inciso XXIII, da Resolução ANTT nº 4071/2013, que tipifica como reprovável a conduta 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 outros que previstos no Contrato de Concessão, no PER ou em regulamento da ANTT."

Portanto, verifica-se que a Recorrente não apresenta qualquer fato novo capaz de ilidir a aplicação da penalidade em comento, de modo que, em conformidade com o permissivo legal constante do § 1º, do artigo 50, da Lei nº 9.784/99, adotam-se como razões de decidir as considerações técnicas trazidas à baila dos autos por meio dos Pareceres Técnicos nº 006/2015/COINF/URRJ (fls. 02/06) e nº 144/2015/COINF/URRJ/SUINF (fls. 50/57) e Decisão nº 118/2019/SUINF (0929606), justificando-se a aplicação de penalidade em desfavor da CRT - Concessionária Rio-Teresópolis S/A no patamar de **90 (noventa) Unidades de Referência de Tarifa - URT**.

Assim, fundamentado nas manifestações técnicas e jurídicas, proponho ao Colegiado a manutenção da Decisão nº 118/2020/SUINF (0929606), haja vista que a Concessionária não trouxe aos autos fatos novos que pudessem ensejar a sua reforma.

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas, **VOTO**:

- a) por conhecer o recurso interposto pela CONCESSIONÁRIA RIO-TERESÓPOLIS S/A - CRT;
- b) por negar o pedido de efeito suspensivo e;
- c) no mérito, pelo **INDEFERIMENTO** do recurso mantendo a penalidade de multa aplicada, nos termos da Decisão nº 118/2020/SUINF.

Brasília, 08 de setembro de 2020.

**WEBER CILONI**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI, Diretor**, em 08/09/2020, às 23:09, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4023344** e o código CRC **8B44558E**.