



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DWE

RELATORIA: DIRETOR WEBER CILONI - DWE.

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA.

NÚMERO: 115/2020

OBJETO: PAS - AUTOPISTA PLANALTO SUL S.A.

ORIGEM: SUINF

PROCESSO (S): 50520.002911/2014-84

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER N. 00374/2020/PF-ANTT/PGF/AGU.

PROPOSIÇÃO DWE: PELA APROVAÇÃO.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Auto de Infração nº 03238/2018/GEFIR/SUINF, de 05/02/2014 (SEI 0636730), lavrado em face da AUTO PISTA PLANALTO SUL S.A. por e "deixar de corrigir/tapar buracos, painelas na pista ou no acostamento, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, ou conforme previsto no Contrato de Concessão e/ou PER", conduta esta que configura o ilícito descrito no Art. 6º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4071/2013 e também previsto no Contrato de Concessão - Edital nº 006/2007, no item 19.15 "c", em conforme fatos e fundamentos explicitados no PARECER TÉCNICO Nº 008/2014/PFCP/COINF/URRS/ANTT (SEI 0636730).

2. DOS FATOS

Em 21/01/2014, a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT emitiu em desfavor da autuada os Autos de Infração nº 03238, 03239 e 03240, em virtude de "deixar de corrigir/tapar buracos, painelas na pista ou no acostamento, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, ou conforme previsto no Contrato de Concessão e/ou PER", conduta esta que configura o ilícito descrito no Art. 6º / Inc. IV, da Resolução ANTT nº 4.071/2013.

Na ocasião, foram instaurados 03 (três) processos sancionadores independentes, o que resultou na aplicação de 03 (três) multas em desfavor da concessionária, conforme se observa nas Decisões nº 305/2016/GEFOR/SUINF, nº 021/2017/SUINF e nº 192/2015/GEFOR/SUINF, proferidas nos autos dos processos nº 50520.002911/2014-84, nº 50520.002916/2014-15 e nº 50520.002913/2014-73, respectivamente.

Sequencialmente, por meio do Parecer Técnico nº 163/2018/GEFIR/SUINF, a área técnica da ANTT entendeu que os 03 (três) autos de infrações supracitados foram lavrados na mesma ação fiscal, caracterizando-se hipótese de continuidade delitiva descrita no PARECER/ANTT/PRG/AMJ/Nº 0174-3.5.1/2004 (3791141).

Na ocasião, também foi sugerido o reenquadramento da infração para o Contrato de Concessão - Edital n. 006/2007, item 19.15 letra "c". Acatadas as sugestões, os processos foram apensados para decisão única conforme se verifica na Decisão nº 002/2019/SUINF (fl. 70), que aplicou pena no patamar de 61,6 (sessenta e um inteiros e sessenta centésimos) URT's.

Sobre o assunto, esclarecemos que o órgão de assessoramento jurídico desta ANTT, manifestando-se por meio do Despacho de Aprovação nº 00007/2019/PF-ANTT/PGF/AGU3791142), entendeu que os autos excedentes lavrados em continuidade infracional devem ser anulados pela autoridade competente, com possível aproveitamento das informações existentes nos processos instaurados para fins de dosimetria, in verbis:

7. Quanto aos efeitos do reconhecimento da continuidade infracional administrativa, na hipótese de terem sido lavrados mais de um auto de infração, entendo que, na prática, não há distinção entre a fusão ou reunião de autos processuais e a anulação de dos autos de infração excedentes. Nos dois casos, o ato administrativo punitivo estará materialmente correto do ponto de vista jurídico: se dará a aplicação de apenas uma sanção administrativa. **Ocorre que, formalmente, seria mais adequado, de fato, anular(em)-se o(s) auto(s) de infração excedente(s).** É que, uma vez reconhecida a continuidade infracional administrativa, não mais existiria substrato fático a autorizar a manutenção de mais de um auto de infração, impondo-se a anulação do(s) excedente(s) pela autoridade competente. **Caso o(s) caderno(s) processual(is) dos autos de infração anulados contenha(m) informações relevantes para a dosimetria da sanção administrativa, basta determinar o traslado das peças necessárias para o caderno processual do primeiro auto de infração, que continuará a tramitar.** (grifo nosso).

Assim, entendemos cabível o acatamento da sugestão da Procuradoria Federal para a anulação dos autos excedentes, com aproveitamento dos elementos fáticos e probatórios inerentes à infração continuada.

Com fulcro em disposição contratual, a atuada exerceu direito de Recurso à Diretoria.

Por fim, sob a alegação 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, a Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT emitiu o Parecer nº 00374/2020/PF-ANTT/PGF/AGU 4040436), aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00216/2020/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 05 de fevereiro de 2019, e o Recurso foi protocolado no dia 15 de fevereiro 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. 88 - SEI nº 0636730), 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 assim: "(...) 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 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 505/2020 (3790955), 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

25. 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.

26. 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 Nº 505/2020 (SEI 3790995) 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. 00216/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (4040436) 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

A concessionária, repisando os mesmos argumentos utilizados em sede de defesa e recurso administrativo, alega inexistir a infração ora debatida.

Sobre o assunto, esclarecemos que por meio do Parecer Técnico nº 087/2015/COINF/URRS/SUINF (fls. 39/41), a área técnica da SUINF analisou o mérito deste argumento.

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

Ressalta-se que o presente processo foi encaminhado à Procuradoria Federal junto à ANTT, que por meio do Parecer n. 00374/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (4040436), manifestou concordância com as conclusões apresentadas pela área técnica, senão vejamos:

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

19. 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 do PARECER TÉCNICO Nº 163/2018/GEFIR/SUINF (SEI 0636730), bem como da NOTA TÉCNICA Nº 002/2019/PAS/CIPRO/SUINF (SEI 0636730), que concluíram pela ocorrência da infração.

20. 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, IV da Resolução ANTT nº 4.071/2013, qual seja, "deixar de corrigir/tapar buracos, painéis na pista ou no acostamento, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, ou conforme previsto no Contrato de Concessão e/ou PER".

21. Quanto à dosimetria da pena, considero regular o procedimento na aplicação da multa, nos termos da DECISÃO Nº 002/2019/SU1NF, de 28/01/2019 (SEI 0636730), reproduzida, sem alterações, no RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 505/2020 (SEI 3790995), promovida com fundamento no art. 78-D da Lei n. 10.233/2001, (...).

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 do Parecer Técnico nº 087/2015/COINF/URRS/SUINF (fls. 39/41) e Decisão nº 002/2019/SUINF (fl. 70), justificando-se a manutenção da aplicação da penalidade em desfavor da Autopista Planalto Sul S.A. no patamar

de 61,6 (sessenta e um inteiros e sessenta centésimos) Unidades de Referência de Tarifa – URT.

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

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

- a) por ANULAR os Autos de Infração nº 03239 e nº 03240, nos termos do art. 60, §1º da Resolução nº 5.083/16, mantendo-se hígido o Auto de Infração nº 03238;
- b) por conhecer o recurso interposto pela AUTO PISTA PLANALTO SUL S.A.;
- c) por negar o pedido de efeito suspensivo e;
- d) no mérito, pelo **INDEFERIMENTO** do recurso mantendo a penalidade de multa aplicada, nos termos da Decisão nº 002/2019/SUINF.

Brasília, 29 de setembro de 2020.

WEBER CILONI
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI, Diretor**, em 29/09/2020, às 20:00, 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 **4093479** e o código CRC **F4803097**.

Referência: Processo nº 50520.002911/2014-84

SEI nº 4093479

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