



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

**RELATORIA:** DDB

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA.

**NÚMERO:** 60/2020

**OBJETO:** RECURSO CONTRA A DECISÃO Nº157/2019/SUINF, LAVRADA EM FACE DA CRT - CONCESSIONÁRIA RIO-TERESÓPOLIS S/A

**ORIGEM:** SUINF

**PROCESSO (S):** 50500.024689/2014-17

**PROPOSIÇÃO PRG:** PARECER n. 00180/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de recurso contra a Decisão nº 157/2019/SUINF, lavrada em face da CRT - Concessionária Rio-Teresópolis S/A, em virtude de inexecuções de obras e serviços obrigatórios previstos no PER para o ano de 2010 - item 2.2.1.1 - Recuperação Estrutural de Obras de Arte Especiais - OAE'S.

**2. DOS FATOS**

2.1. No dia 11/2/2014, a Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias - Gefor, vinculada à Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - Suinf, emitiu o Parecer Técnico nº 042/2014/GEFOR/SUINF (0283864), em que apontou alguns descumprimentos contratuais realizados pela CRT, dentre eles o relativo ao item 2.2.1.1 (Recuperação Estrutural de Obras de Arte Especiais - OAE'S), sugerindo, ao final, a abertura de processo administrativo simplificado para apuração da responsabilidade da concessionária.

2.2. Diante disso, no dia 14/3/2014, a Gefor emitiu a Notificação de Infração nº 339/2014/GEFOR/SUINF (0283864), para a concessão de prazo de 30 dias à concessionária para apresentação de defesa prévia. A Notificação foi remetida à concessionária por meio do Ofício nº 426/2014/GEFOR/SUINF (0283864), de 17/3/2014.

2.3. Em 25/4/2014, a concessionária protocolou o documento nº 50505.009568/2014-97 (0283864), contendo sua defesa prévia.

2.4. Em 18/7/2014, a Gefor enviou à concessionária o Ofício nº 1064/2014/GEFOR/SUINF (0283864), comunicando que a Notificação de Infração nº 339/2014/GEFOR/SUINF havia sido cancelada em função de erro material e, por isso, estava remetendo nova notificação de infração, reabrindo o prazo para apresentação da defesa prévia. Diante disso, nesse mesmo dia, a Gefor, por meio do Ofício nº 1066/2014/GEFOR/SUINF(0283864), encaminhou à concessionária a Notificação de Infração nº 811/2014/GEFOR/SUINF.

2.5. No dia 27/8/2014, a concessionária protocolou o documento nº 50505.028692/2014-51 (0283896), contendo sua defesa prévia. Em apertada síntese, alegou que para fazer os serviços de recuperação é necessário primeiro a realização do reforço estrutural das OEA'S e que, como esses projetos foram só aprovados no segundo semestre de 2010, não havia mais como iniciar as obras no referido ano. Ademais, aduziu que, no caso do viaduto sobre a Represa Guinle, havia necessidade de realização de sondagens no local, que só poderiam ser realizadas após a emissão de licença ambiental, e que tal situação se enquadrava como força maior, nos termos do item 248 do contrato de concessão, por conta do lapso temporal para o Instituto Estadual do Ambiente - INEA expedir a licença. Sustentou que tal dispositivo também se aplicaria aos casos do Viaduto Comary e da Ponte sobre o Rio Bananal, haja vista que os projetos demoraram para ser analisados pela ANTT. Quanto ao viaduto sobre a RFFSA - Pista 1 e 2, informou que a Agência somente notificou a concessionária da aprovação dos projetos no final de 2010 e que a própria ANTT reconheceu sua responsabilidade ao prorrogar o cronograma para os anos subsequentes. Por fim, argumentou que o Parecer Técnico nº 042/2014/GEFOR/SUINF é obscuro e omissivo, por não trazer fielmente as proposições contidas nas Nota Técnica nº 14/2011/GEINV/SUINF e não observar a Nota Técnica nº 023/2010/GEINV/SUINF.

2.6. A defesa prévia foi analisada pela Gefor por intermédio do Parecer Técnico nº 044/2017/GEFOR/SUINF de 13 de março de 2017 (0283896), em que verificou que, dentre as cinco obras que compõem o item 2.2.1.1, para duas delas houve entrega do projeto apenas em julho de 2010 (Viaduto do Comari) e agosto de 2010 (Viaduto sobre a Represa Guinle). Assim, entendeu que a apresentação tardia desses projetos inviabilizou a aprovação e execução dessas obra ainda naquele ano. Ademais, quanto à emissão de licença ambiental, defendeu que a autorização foi solicitada ao INEA apenas em fevereiro de 2010, por meio da Carta PRES-042/10/DE. Assim, considerando os prazos intrínsecos à obtenção da aprovação do órgão ambiental, que só ocorreu em julho de 2010, entendeu que o planejamento da CRT deveria ser tal que o pedido de licença fosse executado o quanto antes e não já no segundo mês do ano em que as obras estavam previstas.

2.7. Assim, o Gerente emitiu a Decisão nº 237/2017/GEFOR/SUINF(0283896), conhecendo a defesa apresentada pela concessionária e, no mérito, julgou-lhe improcedente, aplicando a

penalidade de 1.000 (mil) Unidades de Referência de Tarifa - URT, por violação à Cláusula 223 do Contrato de Concessão PG-156/95-00, atualizando o valor para R\$ 1.710.000,00 (um milhão, setecentos e dez mil reais), em conformidade com a Resolução ANTT nº 5.210, de 8 de novembro de 2016.

2.8. Em 29/5/2017, a concessionária foi comunicada da decisão, por meio da Notificação de Multa nº 190/2017/GEFOR/SUINF e do Ofício nº 400/2017/GEFOR/SUINF (33896), que lhe concedeu o prazo de 10 dias para interposição de recurso ao Superintendente, nos termos do art. 85 da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

2.9. Em 14/6/2017, a concessionária interpôs o recurso, por meio do documento de nº 50505.042798/2017-19, em que reiterou os argumentos contidos na defesa prévia e alegou que os projetos foram apresentados tempestivamente, nos termos da Resolução ANTT nº 1.187/2015, e que a Agência dispõe do prazo de 15 dias, nos termos do art. 15, para se manifestar. Quanto à emissão de licença ambiental, defendeu que a recorrente não pode considerar que haverá inércia por parte do INEA, tendo em vista existirem prazos estabelecidos que devem ser cumpridos por este ente. Ademais, aduziu que não cabe à concessionária solicitar a licença ambiental com muita antecedência, sob pena de fazer a solicitação, conseguir a autorização, e, no momento em que dela precisar, constatar que ela perdeu a validade. Em atenção ao princípio da eventualidade, argumentou que faltou à Agência realizar a dosimetria da pena, limitando-se a aplicar a pena máxima prevista no item 225 do Contrato de Concessão. Além disso, entende que os PAS referente às inexecuções de 2010 devem ser agrupados, como mencionado Parecer Técnico nº 180/2015/SUINF.

2.10. No dia 26 de setembro de 2019, o Superintendente emitiu a Decisão nº 157/2019/SUINF (193174). Preliminarmente, concedeu, de ofício, efeito suspensivo ao recurso, com fulcro no art. 59 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, por reconhecer o justo receio de que o pagamento imediato da multa aplicada crie um prejuízo de difícil reparação à Concessionária, ou mesmo irreparável, no caso de execução da garantia contratual, elevando-se sobremaneira o risco de judicialização precoce do feito, e por considerar ainda a necessidade de atualização do valor da penalidade após decisão final. No mérito, rechaçou os argumentos da concessionária, usando como razão de decidir o Parecer Técnico nº 044/2017/GEFOR/SUINF de 13 de março de 2017. Quanto ao valor da multa, verificou que execução dos projetos estava em mora por 240 dias, devendo ser aplicada a pena-base de 720 URT. Por fim, quanto à dosimetria da pena, resolveu reduzir em 30% o valor da patamar da multa, ficando em 504 URT, conforme se observa abaixo:

[...]

#### Dosimetria

Por fim, esclarecemos que a observância das circunstâncias agravantes e atenuantes é procedimento integrante da aplicação da penalidade (artigo 78 - D da Lei nº 10.233/2001), sendo assim, considerando que a CRT, anteriormente à instauração do presente, não foi penalizada definitivamente por inexecução contratual, entendemos cabível a aplicação da atenuante prevista no inciso III do §1º do artigo 94 do Anexo à Resolução ANTT nº 442/2004 no patamar de **10% (dez por cento)**.

Ademais, conforme relatado no item 20 da Nota Técnica nº 015/2012/GEINV/SUINF, a concessionária executou 3 obras em 2011 e duas Obras (viaduto Comari e Viaduto sobre a Represa Guinle), conforme dados enviados pela GEINV/SUINF, foram reprogramadas em 2013, desta feita, entendemos cabível a aplicação de atenuante no patamar de **20% (vinte por cento)**, no caso de cessação da infração e reparação total do dano ao serviço e ao usuário, em prazo deve ser aplicada multa no valor de **504 (quinhentos e quatro ) URTs**.

[...] (grifos do original)

2.11. Nesse mesmo dia, foi expedido o OFÍCIO SEI Nº 11310/2019/CIPRO/SUINF/DIR-ANTT (1196695), notificando a concessionária acerca do teor da decisão, e enviando a Guia de Recolhimento da União - GRU, referente à penalidade aplicada à Concessionária, com valor atualizado, nos termos do Contrato de Concessão de Concessão.

2.12. Em 10/10/2019, por meio do documento nº 50500.391965/2019-56, a concessionária interpôs recurso à Diretoria Colegiada em face da DECISÃO Nº157/2019/SUINF, reiterando as alegações contidas no recurso interposto contra a Decisão nº 237/2017/GEFOR/SUINF e defendendo que o valor da multa aplicado é desproporcional, visto se tratar de uma inexecução parcial e pelo fato de o valor atualizado do investimento previsto ser de aproximadamente R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

2.13. Em 9/4/2020, em atenção à Portaria DG nº 342, de 05 de julho de 2017, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria SEI nº 129/2020 (952841), sugerindo à Diretoria Colegiada o conhecimento do recurso, a concessão do efeito suspensivo e, no mérito, o não provimento.

2.14. Em 14/4/2020, o processo foi distribuído à esta Diretoria mediante sorteio para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

2.15. Em 28/4/2020, os autos foram remetidos à Procuradoria Federal junto à ANTT - PFANTT, por meio do Despacho (3291570), que, por sua vez, emitiu o PARECER n. 00180/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, no seguinte sentido:

[...]

10. Inicialmente, observo que o **Recurso em apreço possui amparo na Cláusula 243 do Contrato de Concessão, segundo a qual é possível o seu conhecimento e julgamento pela Diretoria da ANTT em caráter excepcional e definitivo.**

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

12. 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 042/2014/GEFOR/SUINF e Parecer Técnico nº 044/2017/GEFOR/SUINF, que concluíram pela

ocorrência da infração.

13. 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 aos cronogramas de obras previstas no Programa de Exploração da Rodovia - PER, de que resultou a aplicação da multa moratória contratada na Cláusula 223, verbis:

[...]

14. Quanto à dosimetria da pena, considero regular o procedimento na aplicação da multa, nos termos da DECISÃO N. 157/2019/SUINF (SEI 1193174), reproduzida, sem alterações, no RELATÓRIO À DIRETORIA N. 129/2020 (SEI - 2952841), promovida com fundamento no art. 78-D da Lei n. 10.233/2001, que prescreve:

[...]

18. **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.

19. 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 N. 129/2020 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**.

[...]

**Concluindo, considero terem sido atendidos os princípios do contraditório e da ampla defesa, encontrando-se adequada e regular a instrução processual.**

[...] (grifo acrescentado)

2.16. O Parecer da PFANTT foi aprovado pelo Despacho de Aprovação n. 00103/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que acrescentou o seguinte:

[...]

#### **Inocorrência de prescrição**

[...]

5. A conduta objeto de investigação e sanção nos presentes autos refere-se a obra contida no cronograma de investimentos de 2010, devendo estar concluída até 31/12/2010, sendo este o termo inicial de contagem da prescrição da ação punitiva.

6. Houve interrupção deste prazo quando da lavratura e comunicação de auto de infração em 2014 (Notificação de Infração nº 339/2014/GEFOR/SUINF), portanto, dentro do prazo quinquenal (art. 2º, I, Lei nº 9.873/1999).

7. Tampouco se verificou a paralisação do processo por mais de três anos, afastando a configuração da chamada prescrição intercorrente (art. 1º, § 1º, Lei nº 9.873/1999), vez que foram realizados atos inequívocos de apuração (art. 2º, II, Lei nº 9.873/1999), bem como foram proferidas decisões condenatórias recorríveis em 13/3/2017 (Decisão nº 237/2017/GEFOR/SUINF) e em 30/08/2019 (Decisão nº 157/2019/SUINF), a invocar a incidência do art. 2º, III, Lei nº 9.873/1999.

#### **Procedimento e cabimento de atribuição de efeito suspensivo**

[...]

10. Neste ponto, duas questões me chamam a atenção e que entendo serem dignas de desenvolvimento analítico, a serem consideradas pela Diretoria.

11. **Primeiro: o procedimento e a autoridade competente para atribuição de efeito suspensivo ao recurso**. Da forma como disciplinado na Resolução nº 5.083/2016, apenas a autoridade recorrida pode deliberar sobre a atribuição (ou não) de efeito suspensivo. Ocorre que, entre a interposição do recurso e a sua efetiva deliberação pela autoridade superior destinatária do apelo, pode decorrer lapso temporal significativo. No presente caso, já se passam quase sete meses desde a interposição do recurso ora em apreço, protocolado em 10 de outubro de 2019 - SEI 1600686.

[...]

13. Por essa razão, opino pela submissão à apreciação da Diretoria a provocação e **recomendação** a respeito da proposta de reforma da Resolução nº 5.083/2016, para conferir também à autoridade recorrida a prerrogativa de decidir sobre a atribuição ou não de efeito suspensivo ao recurso, cabendo revisão deste juízo quando da chegada do recurso ao conhecimento da autoridade superior que o julgará. Esta sistemática encontra respaldo no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784/1999.

14. Se a proposta se mostrar conveniente e oportuna sob a ótica regulatória do Colegiado, sugiro a seguinte redação a ser conferida ao art. 59 da Resolução nº 5.083/2016, a ser aprovada por Resolução após a devida instrução em processo administrativo próprio:

Art. 59. Os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário.

§ 1º Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou 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.

§ 2º Ao receber o recurso, a autoridade competente para o julgamento recursal poderá cassar o efeito suspensivo concedido pela autoridade recorrida na forma do § 1º.

15. **Segundo: o escopo da fundamentação cabível para concessão de efeito suspensivo**. O art. 59 da Resolução nº 5.083/2016, na sua redação atual, estabelece ser a regra a inexistência de efeito suspensivo para os recursos contra as decisões condenatórias, sendo a exceção a sua atribuição, "havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução".

[...]

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.

[...]

22. Por estas razões, opino pela submissão à apreciação da Diretoria a **recomendação** para que, no exercício da sua atribuição de "deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação" (art. 11, XVII, do Regimento Interno da ANTT aprovado pela Resolução nº 5.810/2016), delibere sobre o alcance do art. 59 da Resolução nº 5.083/2016, para determinar que a

fundamentação que orienta a concessão de efeito suspensivo aos recursos deve se pautar pela tutela do interesse público, afastando a simples invocação da "gravidade da penalidade", de mero risco à saúde financeira do acusado ou de "risco de judicialização precoce".

[...] (grifos do original)

2.17. É o relatório.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Resolução ANTT nº 5.083, de 27/4/2016, disciplina 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.

3.2. Nos termos do art. 61, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de *não conhecimento*, o que ocorre quando interposto: i) fora do prazo, ii) perante órgão ou autoridade incompetente e iii) apresentado por parte ilegítima ou iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.3. Quanto à interposição do recurso, reconhece-se a sua tempestividade conforme regras de contagem de prazos do art. 35, tendo-se em conta que a notificação da decisão recorrida ocorreu em 30 de setembro de 2019, com contagem iniciada em 1º de outubro de 2019, ao passo que o recurso foi apresentado em 10 de outubro de 2019, ou seja, dentro do prazo de 10 (dez) dias determinado pelo art. 57.

3.4. Quanto ao cabimento, via de regra, os processos administrativos simplificados transitam em julgado com a decisão do Superintendente, conforme se observa no art. 85. Contudo, admite-se excepcionalmente o *cabimento* do recurso *dirigido a esta Diretoria Colegiada* com base na Cláusula 243 do Contrato de Concessão, segundo a qual *"Em qualquer caso, é garantida a instância até manifestação do Conselho Administrativo do DNER..."*.

3.5. Quanto à legitimidade da parte, o recurso foi apresentado por representantes que detêm poderes outorgados para a interposição de recurso, nos termos da Procuração juntada aos autos (50500.391968/2019-90).

3.6. Dessa forma, **confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso, quais sejam: tempestividade, competência da Diretoria Colegiada para julgamento do recurso, legitimidade dos representantes e cabimento do recurso consoante previsão de cláusula do Contrato de Concessão.**

3.7. Ainda, tratando-se de matéria preliminar ao mérito, consoante art. 81 da Resolução ANTT 5.888/2020 – Regimento Interno da ANTT ("As questões preliminares, quando existentes, serão julgadas antes da manifestação quanto ao mérito"), merecem ser tecidas considerações sobre a atribuição ou não de efeito suspensivo ao presente caso, já que foi proposta a atribuição de efeito suspensivo ao Recurso.

3.8. 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.

[...]

3.9. Como se percebe, 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. Tal necessidade se extrai do art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, recentemente alterada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, a saber:

[...]

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**

Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.**

[...] (grifo acrescentado)

3.10. No caso em análise, a concessionária requereu a concessão do efeito suspensivo, limitando-se a informar a necessidade da concessão do efeito ao recurso para que não ocorra a execução da multa enquanto não resolvida a questão.

3.11. **Embora a unidade técnica, por meio do Relatório à Diretoria SEI nº 129/2020 (2952841), tenha se manifestado favorável à concessão do efeito suspensivo, entendo que não há nos autos elementos que demonstrem que há, de fato, justo receio de prejuízo de**

**difícil ou incerta reparação decorrente da execução da punição imposta pelo Superintendente da antiga Suinf.** Nesse sentido, foi o posicionamento da Procuradoria contido no PARECER n. 00180/2020/PF-ANTT/PGF/AGU:

[...]

18. 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.

19. 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 N. 129/2020 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.

[...] (grifo acrescentado)

3.12. Importante registrar que foram esgotadas todas as instâncias processuais previstas na Resolução ANTT nº 5.083/2016, isto é, o processo foi decidido pelo Gerente em primeira instância, pelo Superintendente em segunda instância e agora a concessionária está utilizando de disposição contratual que lhe permite submeter a matéria à Diretoria Colegiada. Por estar passando o processo por uma terceira e última instância, em que a decisão de mérito fará coisa julgada administrativa, os requisitos para concessão de efeito suspensivo deveriam ser enfrentados minuciosamente, o que não aconteceu.

3.13. Embora não isso não tenha ocorrido, **não vejo razão para a preocupação de uma eventual execução da multa enquanto não terminada a fase recursal, 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 5.083/2016, sobre possibilidade de adoção de medidas constritivas para o pagamento da multa a partir da configuração da inadimplência e inscrição no CADIN e na Dívida Ativa, o que sabidamente deverá ter como pressuposto a decisão definitiva ou em sede de último recurso. Sobre essas normas, destacam-se:

**Resolução ANTT 5.083/2016:**

[...]

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.

3.14. 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 Os 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.

[...]

3.15. Nesse sentido, o Subprocurador-Geral em Matéria Regulatória - PF/ANTT, ao analisar o Parecer contido nos autos do Processo Administrativo nº 50501.317844/2018-51, registrou no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00124/2020/PF-ANTT/PGF/AGU a seguinte observação:

[...]

2. A manifestação jurídica supra apenas deve ser objeto de ressalva, sem afetar o alcance de suas conclusões, quanto ao afirmado no seu parágrafo 33. Embora as mesmas considerações tenham sido tecidas por esta Subprocuradoria-Geral de Matéria Regulatória no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00103/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que aprovou com complementação o PARECER n. 00180/2020/PFANTT/PGF/AGU, no Processo nº 50500.024689/2014-17, após reuniões e debates entre esta unidade e a Subprocuradoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos, **concluiu-se pela impossibilidade jurídica de execução provisória de penalidade pecuniária em sede administrativa, tendo em vista que a inscrição do débito em dívida ativa e do devedor no Cadin pressupõe o trânsito em julgado administrativo.**

[...] (Grifo acrescentado)

3.16. Frente ao exposto, **não havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, entendo pela não concessão do efeito suspensivo ao recurso.**

3.17. Passando a análise de mérito, verifico que a concessionária não apresentou elementos capazes de afastar a sua responsabilidade pelo atraso na execução das obras. De acordo com o PARECER TÉCNICO N° 042/2014/GEFOR/SUINF (0283864), foi constatada inexecução na ordem de 78,11% da obra, ou seja, mais de 3/4 do que estava previsto deixou de ser executado, razão pela qual a infração foi classificada como inexecução do cronograma físico e sujeita à pena de multa moratória, nos termos das Cláusulas 219 a 223 do Contrato de Concessão PG-156/95-00:

[...]

9. As inexecuções serão classificadas como atraso na execução do cronograma físico, para os casos em que houve aprovação de projeto e/ou cronograma pela ANTT, situação em que a Concessionária detinha, portanto, a autorização da ANTT para início das obras e serviços.

10. Caso estes trâmites necessários para que o início das obras e serviços não tenham sido satisfeitos, ou tenham sido satisfeitos e a Concessionária não tenha iniciado a obra autorizada caracterizando 100% de inexecução para o ano em análise, as respectivas inexecuções serão enquadradas como inexecuções financeiras.

[...]

12. Sendo assim, de acordo com as informações do Parecer da GEINV uma vez que a Concessionária detinha todos os meios para o início das obras, ou seja, a não objeção aos projetos encaminhados à ANTT e/ou cronograma aprovado pela Agência, ou havia encaminhado projetos que obtiveram objeção devido ao não cumprimento das normas aplicáveis, constata-se um atraso no cumprimento deste cronograma de execução.

13. O Contrato de Concessão PG-156/95-00, na Seção XXXIX "Das Sanções Administrativas", assim dispõe:

"219. O atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços constantes do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA sujeitará a CONCESSIONÁRIA à multa moratória, por dia de atraso.

"220. A multa aludida no item anterior não impede que o DNER rescinda, unilateralmente, este CONTRATO, observados os procedimentos administrativos nele previstos, ou proceda a aplicação de outras sanções aqui previstas."

"221. As multas moratórias, aplicadas após regular processo serão calculadas e recolhidas de acordo com as disposições e cláusulas deste CONTRATO."

"222. Para os fins de aplicação das multas previstas neste CONTRATO fica criada a URT - Unidade de Referência de Tarifa, com valor correspondente a 100 (cem) vezes o valor da TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO vigente na data de recolhimento da multa moratória."

"223. Os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas de execução físico das obras e serviços vinculados à concessão, conforme especificado nos Quadros 9A e 98 da Proposta de Tarifa, bem assim nos cronogramas físicos que forem ajustados pelas partes no decorrer da execução deste CONTRATO inclusive os pertinentes a refazimento de obras ou serviços deficientemente executados, importarão na aplicação das multas moratórias no valor de 3 (três) URrs para Investimentos (Quadro 9A) e 4 (quatro) URT's para operação da RODOVIA e assistência ao usuário (Quadro 98)."

[...] (grifo acrescentado)

3.18. Ademais, conforme consta no Parecer Técnico n° 044/2017/GEFOR/SUINF de 13 de março de 2017 (0283896), dentre as cinco obras que compõem o item 2.2.1.1, para duas delas houve entrega do projeto apenas no segundo semestre de 2010 (Viaduto do Comari e sobre a Represa Guinle), o que não é razoável, levando em consideração a necessidade de execução da obra ainda naquele ano.

3.19. Nessa mesma linha de raciocínio, penso com relação à emissão da licença ambiental, que foi solicitada ao INEA apenas em fevereiro de 2010, por meio da Carta PRES-042/10/DE. Se a concessionária tinha conhecimento da necessidade de realização de sondagens no local e que elas dependiam da obtenção da licença ambiental, deveria ter protocolado seu requerimento junto ao órgão competente com mais antecedência, a fim de não correr o risco de, obtendo a aprovação do projeto executivo, não poder iniciar a obra.

3.20. Cabe registrar que, nos termos da Resolução n° 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, o órgão ambiental competente possui, via de regra, o prazo máximo de 6 (seis) meses, a contar da protocolização do requerimento, para realizar a análise. Além disso, esse prazo fica suspenso, até que sejam satisfeitas eventuais diligências no bojo do processo, conforme se observa abaixo:

[...]

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO) em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1° - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

[...] (grifo acrescentado)

3.21. Assim, não há fundamento na argumentação da concessionária de que houve demora na análise do órgão ambiental, visto que, conforme a própria defesa trouxe, foi realizada no prazo de 5 meses, ou seja, antes do prazo máximo definido na Resolução CONAMA n° 237/1997.

3.22. Quanto à alegação de que houve descumprimento pela ANTT do prazo previsto no art. 15 da Resolução ANTT n° 1.187, de 9 de novembro de 2005, entendo que não foram trazidos aos autos documentação que comprovasse o afastamento do disposto nos §§ 1° e 2° do art. 15, que preveem a possibilidade de ser estabelecido outro prazo em função da complexidade ou do porte do projeto, bem como da suspensão da análise em função da apresentação incompleta dos documentos previstos no Anexo I da Resolução. Pelo contrário, conforme consta na documentação apresentada pela concessionária na sua defesa, a não objeção a alguns projetos foi condicionada ao atendimento de algumas exigências feitas pela Agência, conforme se observa no Relatório anexo ao Ofício n°

936/2010/GEINV/SUINF (Ponte sobre o Rio Bananal) e ao Ofício nº 1031/2010/GEINV/SUINF (Ponte sobre a represa Guinle).

3.23. No que tange ao argumento de que a ANTT reconheceu sua responsabilidade na prorrogação automática do cronograma para os anos subsequentes das obras, segundo consta nos parágrafos 25 e 30 na Nota Técnica nº 014/2011/GEINV/SUINF, a reprogramação foi impulsionada pela concessionária, ao mencionar expressamente que "A CRT propõe reprogramar as inexecuções do ano 2010 para 2011, conforme quadro a seguir".

3.24. Já em relação à dosimetria da pena, entendo que não procedem os argumentos da concessionária, haja vista o caráter pedagógico-punitivo da multa, que não se limita a considerar os aspectos financeiros envolvidos na execução de determinada obra, mas sobretudo os prejuízos sociais causados pela concessionária decorrentes da inexecução ou execução inadequada de suas obrigações contratuais. Além disso, o contrato de concessão é taxativo quanto à imposição de multa moratória de 3 URT's por dia de atraso para as obras de Recuperação Estrutural de Obras de Arte Especiais - OAE'S, que, consoante disposto na Decisão nº 157/2019/SUINF (193174), estavam em mora por 240 dias, haja vista a reprogramação do cronograma para o ano seguinte, razão pela qual a pena-base não deveria ser outra senão 720 URT's. Ao analisar os possíveis atenuantes e agravantes, previstas no art. 67 da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, a Suinf entendeu cabível a redução em 30% do patamar da multa, o que, nos termos do PARECER n. 00180/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, foi considerado escorreito.

3.25. Por fim, quanto à recomendação contida no parágrafo 15 do PARECER n. 00180/2020/PF-ANTT/PGF/AGU e no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00103/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, vale lembrar que a Controladoria-Geral da União - CGU realizou uma avaliação sobre a gestão do processo sancionador pela Agência no exercício da ação fiscalizadora dos setores por ela regulados, com foco na aplicação e arrecadação de multas, nos exercícios de 2014 a 2018. Em virtude dessa avaliação, a CGU apresentou recomendação à ANTT, no sentido de elaborar um plano de ação, com vistas a revisar o modelo de fiscalização adotado pela ANTT no que se refere à aplicação de sanções e apuração de penalidades, de forma a conferir uma maior celeridade ao processo sancionador, eliminar os gargalos operacionais verificados na instrução e julgamento e reduzir o número total de infrações no decorrer dos anos. O Plano de Ação elaborado pela ANTT consta no Processo Administrativo nº 50500.311941/2019-21, e previu que sua condução será por meio de Grupo de Trabalho (GT) criado pela Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional - Suart.

3.26. Assim, considerando a pertinência temática com a matéria a ser tratada pelo Grupo de Trabalho, sugiro que o PARECER n. 00180/2020/PF-ANTT/PGF/AGU e o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00103/2020/PF-ANTT/PGF/AGU sejam encaminhados à Suart, a fim de que as ponderações ali contidas também sejam apreciadas ao longo dos trabalhos previstos no plano de ação.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, VOTO por:

- a) conhecer o recurso interposto pela CRT - Concessionária Rio-Teresópolis S/A, não concedendo o efeito suspensivo, e, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) Encaminhar cópia do PARECER n. 00180/2020/PF-ANTT/PGF/AGU e do DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00103/2020/PF-ANTT/PGF/AGU à Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional - Suart, a fim de que as ponderações ali contidas também sejam apreciadas pelo Grupo de Trabalho previsto no plano de ação contido no Processo Administrativo nº 50500.311941/2019-21.

Brasília, 30 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)  
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, Diretor, em 30/06/2020, às 19:13, 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 **3386564** e o código CRC **D39037E4**.