



Comissão Mista de Reavaliação de Informações

142ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 138/2025/CMRI/CC/PR

NUP: 50001.075915-2024-12

Órgão: ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Requerente: I.J.O.

Resumo do Pedido

O requerente solicitou relação das ações já implementadas pelo órgão, na condição de poder concedente dos serviços da Concessionária CCR Rio Santos, para cumprimento da determinação legal prevista no art. 29, inciso XII, do Capítulo VII da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões), no que se refere aos serviços para operacionalização do Free Flow em rodovias sob concessão. Ademais, solicitou informar a denominação social e localização de cada uma das ações, incluindo quantidade de associados.

Resposta do órgão requerido

O órgão informou que matéria foi regulamentada, em termos gerais, pela Resolução nº 5.938, de 4 de maio de 2021, que trata da criação e do funcionamento das Comissões Tripartites no âmbito da ANTT, compostas por representantes do órgão, usuários e empresas delegatárias, na fiscalização periódica, mediante acompanhamento, dos serviços regulados pela Agência. No âmbito da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, a Portaria nº 90, de 9 de março de 2022, disciplinou o funcionamento das comissões tripartites de rodovia concedida no âmbito dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob competência da Agência, nos termos da mesma Resolução. No que se refere ao cumprimento da determinação legal referente ao fomento a associações para a defesa de interesses relativos ao serviço, sob a perspectiva normativa, pontuou que a ANTT já cumpriu o papel de regulamentar o tema e assegurar que este direito seja plenamente exercido. Nesse sentido, esclareceu que a formação de associações depende, primordialmente, da vontade e agregação de interessados nos serviços da infraestrutura rodoviária, no caso em tela. A criação e o funcionamento das Comissões Tripartites seguem as diretrizes estabelecidas pela citada Portaria nº 90, sendo compostas por representantes da ANTT, da concessionária, dos usuários e das comunidades na zona de influência da rodovia, podendo sua composição variar conforme o interesse de participação dos terceiros ou as demandas em pauta, com possibilidade de convidar representantes de outros órgãos públicos, entidades da sociedade civil organizada e especialistas cujas áreas de atuação estejam relacionadas aos serviços.

Recurso em 1ª instância

O requerente destacou o parágrafo 3, art. 4, da Portaria nº 90/2022, conforme a seguir:

*"Os representantes dos usuários deverão integrar entidades legalmente constituídas que representem:
I - os condutores de automóveis particulares e de aluguel;
II - os transportadores de cargas empresariais, autônomos ou cooperativas;
III - os transportadores de passageiros;
IV - o setor industrial;
V - o setor comercial e de serviços;
VI - o setor agrícola."*

Desse modo, reivindicou que não foi apresentado informações sobre as entidades acima, e expôs desacreditar no funcionamento das Comissões Tripartite, alegando que não há relatório de atividades na página do órgão, em que pese o art. 5, inciso X, da Resolução nº 5.938/2021. Por fim, reiterou o pleito inicial.

Resposta do órgão ao recurso em 1^a instância

O órgão considerou que não houve negativa de informação. Esclareceu que a ANTT atua como órgão regulador e fiscalizador, implementando ou ajustando regulamentos, monitorando a execução das melhorias, articulando entre os agentes e, se necessário, aplicando sanções ou exigindo correções para assegurar a eficiência e transparência do processo, além de promover o fomento a associações para a defesa de interesses relativos ao serviço, disciplinar o funcionamento das comissões tripartites e realizar as reuniões com as respectivas comissões (encaminhou documento identificado como 'Ata de Reunião - Comissão Tripartite', a título de exemplificação). No que se refere à solicitação de informações sobre a denominação social, localização e número de associados das associações de usuários, esclareceu que o órgão não é responsável pela criação, gestão ou manutenção dessas entidades, cuja composição e estrutura são determinadas de forma autônoma pelos próprios usuários. Assim, frisou que a ANTT não dispõe de um cadastro formal dessas organizações ou de seus membros, o que impossibilita o fornecimento das informações solicitadas, tratando-se assim de informações inexistentes.

Recurso em 2^a instância

O requerente citou que a norma legal determina que o poder concedente tem a obrigação de estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço. E que, diante das manifestações do órgão, restou comprovado que inexiste tal ação, pois somente normatizar o assunto não evidencia que houve o estímulo previsto. Reiterou que o órgão não apresentou evidência acerca da existência da Comissão Tripartite. Prosseguindo, expôs a expectativa de um julgamento recursal com isenção e imparcialidade e que *"No momento em que o decisior reitera e reforça as informações de uma das partes, ele demonstra a comprovação de tudo aquilo que não poderia ser admitido em uma decisão recursal"*. Questionou o cumprimento da garantia de que os representantes dos usuários integrem entidades legalmente constituídas sem que a ANTT saiba das suas existências, ao passo que legislação exige um cadastro formal das organizações. Assim, argumenta que não é correto nem justo afirmar que não possui a informação, tendo a obrigação legal de possuir e disponibilizá-la. Ademais, solicitou apreciação do pleito pelas instâncias superiores.

Resposta do órgão ao recurso em 2^a instância

O órgão indeferiu o recurso, considerando as informações prestadas nas instâncias anteriores, e tendo em vista a ausência de novos elementos que justifiquem manifestação diversa daquelas já prestadas.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O requerente expôs que:

"(...) levando em conta o sumário indeferimento do recurso, bem como o não recebimento das informações lançadas em documento preparatório utilizado para a decisão negativa proferida, conforme retromencionado, é possível deduzir que: a) ou tal documento não existe e não restaram formalizados os necessários fundamentos que embasaram as negativas aos argumentos apresentados na peça recursal, b) ou o documento existe e optou-se por não apresentar ao cidadão os fundamentos nele lançados, fornecendo ao cidadão apenas a decisão final proferida.

Em ambas as hipóteses, resta caracterizado o descumprimento de determinação legal, uma vez que o normativo concede ao cidadão o direito de acesso a tais informações. (...) cada um dos argumentos apresentados pela SUROD foi devidamente rebatido através de contrarrazões fundamentadas e amplamente demonstradas, restando comprovadas de forma cabal e inquestionável que está ocorrendo o descumprimento da determinação legal inicialmente questionada."

No mais, reforçou os argumentos apresentados nas instâncias prévias.

Análise da CGU

A CGU registrou que a ANTT deixou claro que não dispõe de um cadastro formal das associações de usuários do sistema Free Flow, com a denominação social das associações, a localização e a quantidade de associados. Ainda, justificou que não é responsável pela criação, gestão ou manutenção dessas entidades. A composição e a estrutura dessas associações são determinadas de forma autônoma pelos próprios usuários. Desse modo, a CGU pontuou que é permitido exigir informações existentes ou que deveriam existir por obrigação legal, porém, ela não é o instrumento adequado para forçar o órgão a criar, produzir ou organizar dados que ele não possua. Assim, acatou as argumentações da ANTT, uma vez que a sua declaração é revestida de presunção relativa de veracidade, em decorrência dos princípios da boa-fé e da fé pública, e entendeu que não houve negativa de acesso, requisito imprescindível para apresentação de recurso perante a Casa.

Decisão da CGU

A CGU não conheceu do recurso, haja vista que a ANTT declarou a inexistência da informação que constitui resposta de natureza satisfatória, nos termos do art. 11, § 1º, III da Lei 12.527/2011, e conforme Súmula CMRI nº 6/2015. Não foi verificada a ocorrência de negativa de acesso, requisito de admissibilidade disposto no art. 16 da Lei nº 12.527/2011.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O requerente expôs que:

"(...) não conhecer o recurso diante de todas as evidências existentes no processo, inclusive aquelas obtidas em diligência efetuada pela própria CGU, que teve que acrescer prazo para resposta, não parece encontrar-se em consonância com o que foi até então produzido. (...) a ANTT, além de não cumprir com uma determinação legal prevista em Lei Ordinária, descumpre suma própria portaria 90, pois para que os representantes dos usuários sejam chamados a participar da comissão tripartite deve ser necessário saber que existem, quem são e onde estão localizados, além do número de representados. Tudo isto acontecendo, devidamente registrado e nenhuma instância entendeu-se responsável por cumprir o que está escrito. Do que se depreende até o momento sobre o tema é que todas as instâncias da ANTT que apreciaram a questão até agora tomaram conhecimento do que vem ocorrendo e optaram por não admitir o que está falhando e que não irão adotar providência alguma para corrigir o que está errado. (...) Chegamos então diante de uma situação em que os servidores públicos, as instâncias superiores e a Controladoria tomaram conhecimento de que se está deixando de cumprir uma obrigação legal, mas todos agem como se nada estivesse ocorrendo, optando por deixar tudo como está, adotando como muleta o funcionamento da Plataforma Fala.BR. Assim, levando em conta que as informações inicialmente requeridas deveriam sim existir por obrigação legalmente prevista, recorre-se a esta última instância para que aprecie a matéria, julgue seu mérito e determine as providências cabíveis às áreas responsáveis."

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso não conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6, de 2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade e regularidade formal. Todavia, o requisito do cabimento não foi atendido, em razão de não ter havido negativa de acesso à informação.

Análise da CMRI

Da análise dos autos se faz primordial considerar que em 1^a instância o órgão já evidencia a inexistência das informações, conforme se extrai a seguir:

"A ANTT atua como órgão regulador e fiscalizador, implementando ou ajustando regulamentos, monitorando a execução das melhorias, articulando entre os agentes e, se necessário, aplicando sanções ou exigindo correções para assegurar a eficiência e transparência do processo. Destaca-se que a ANTT atua ainda promovendo o fomento à associações para a defesa de interesses relativos ao serviço, disciplina o funcionamento das comissões tripartites, realiza as reuniões com as respectivas comissões, o qual encaminhe-se anexa como forma de exemplificar a Ata de Reunião da Comissão Tripartite da Concessionária CCRRioSP. ..., bem como informar a denominação social e localização de cada uma delas, incluindo a quantidade de associados de cada uma delas. No que se refere a solicitação de informações sobre a denominação social, localização e número de associados das associações de usuários, a ANTT esclarece que não é responsável pela criação, gestão ou manutenção dessas entidades. A composição e a estrutura dessas associações são determinadas de forma autônoma pelos próprios usuários, e a ANTT não dispõe de um cadastro formal dessas organizações ou de seus membros, o que impossibilita o fornecimento das informações solicitadas, tratando-se assim de informações inexistentes nesta Agência".

Nesse sentido, corrobora-se com o entendimento no qual a declaração do órgão se encontra revestida de presunção relativa de veracidade, em decorrência dos princípios da boa-fé e da fé pública. Assim, encontra-se consolidado pela Súmula CMRI nº 6/2015 que a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfatória, e caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho. Diante de todo exposto, a Comissão não conhece do recurso, posto que a existência do objeto é condição necessária para o conhecimento de um pedido de acesso à informação.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações não conhece do recurso, porque houve declaração de inexistência da informação, que é resposta de natureza satisfatória, nos termos da Súmula CMRI nº 6, de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Presidente Suplente da CMRI**, em 11/04/2025, às 12:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO ROCHA CYPRIANO, Usuário Externo**, em 15/04/2025, às 15:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO, Usuário Externo**, em 15/04/2025, às 16:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO ALVES NOGUEIRA** registrado(a) civilmente como **RONALDO, Usuário Externo**, em 15/04/2025, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marco Aurélio de Andrade Lima**, **Chefe de Gabinete**, em 15/04/2025, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Míriam Barbuda Fernandes Chaves**, **Usuário Externo**, em 17/04/2025, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEILA DE MORAIS**, **Usuário Externo**, em 17/04/2025, às 17:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Mendes de Assis**, **Usuário Externo**, em 22/04/2025, às 10:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **DEBORA DE MOURA PIRES VIEIRA**, **Usuário Externo**, em 24/04/2025, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6487615** e o código CRC **A21F582D** no site:

https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0