



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: 100/2024

OBJETO: Proposta de Instrução Normativa, elaborada pela PF/ANTT, com vistas a estabelecer procedimentos a serem adotados pelas unidades organizacionais da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para a execução da garantia contratual na modalidade seguro-garantia.

ORIGEM: SUDEG/PF-ANTT

PROCESSO (S): 00773.004779/2023-96

PROPOSIÇÃO PF/ANTT:

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de Instrução Normativa elaborada pela Procuradoria Federal junto à ANTT, com vistas a estabelecer procedimentos a serem adotados pelas unidades organizacionais da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, em especial a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, para a execução da garantia contratual na modalidade seguro-garantia, conforme NOTA n. 00712/2023/PF-ANTT/PGF/AGU, seq. 3 do SAPIENS e nº 18288776 no SEI, aprovada pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00234/2023/PF-ANTT/PGF/AGU, nº 18288795.

2. DOS FATOS

2.1. Em 16.08.2023, a PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - COORDENAÇÃO DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS, elaborou a NOTA n. 00712/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (18288776), de ofício, considerando que, da análise dos processos administrativos encaminhados para a inscrição na Dívida Ativa pelos setores técnicos da ANTT, em especial aqueles inerentes à concessão de infraestrutura rodoviária, foi constatada a ausência de providências com vistas à execução das garantias contratuais, embora a Procuradoria tenha elaborado, em abril de 2020, as INFORMAÇÕES n. 00116/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (18288746), as quais foram encaminhadas à Diretoria da ANTT e à Superintendente de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, então SUINF, contendo todas as instruções acerca do tema.

2.2. Salientou a Procuradoria que da análise dos processos e das diversas reuniões realizadas com a SUROD para orientações acerca da execução da garantia contratual, percebeu-se a falta de rotina e clareza quanto aos procedimentos a serem adotados, razão pela qual vislumbrou a necessidade de propor uma minuta de Instrução Normativa, com fundamento no inciso II do art. 105 do Anexo à Resolução ANTT nº 5976/2022, que "Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres", com vistas a estabelecer tais procedimentos, de forma a torná-los regulares e obrigatórios. Ademais, há algumas determinações do TCU para que ANTT adote providências no sentido de levar a efeito a execução das garantias contratuais, a exemplo das seguintes:

TC 002.469/2018-9 – Acórdão 1096/2019 – TCU – Plenário 9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que: ... 9.3.1.4. aperfeiçoamento do procedimento de execução de garantias contratuais, incluindo discussões com outros atores relacionados ao assunto, considerando a possibilidade de definir condições objetivas para o acionamento do instrumento, de especificar a periodicidade de apuração do cumprimento de obrigações, de estabelecer proporcionalidade entre a obrigação descumprida e o montante de garantia a ser executado, de incrementar o montante segurado, com base no art. 56, § 3º, da Lei 8.666/1993, e de exigir garantias específicas por conjuntos de obrigações, todas essas medidas com a finalidade de dar efetividade ao cumprimento das obrigações, na forma do art. 23, inciso V e parágrafo único, inciso II, c/c art. 25 da Lei 8.987/1995 e em consonância com o princípio da eficiência; (seção VII do voto)

TC 031.451/2013-6 – Acórdão 8650/2021 – TCU – 1ª Câmara 1.8. Determinações: 1.8.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no prazo de 15 (quinze) dias, em razão das inexecuções contratuais relativas à inobservância dos parâmetros de qualidade de obras e serviços não obrigatórios referentes à recuperação, conservação, monitoração e manutenção das rodovias previstas no PER das concessões da 2ª etapa do Procofe: 1.8.1.1. adote medidas para executar as garantias de execução do ajuste, em consonância com o art. 23, parágrafo único, incisos I e II, da Lei 8.987/1995 e com a cláusula 5 dos contratos de concessão (cláusula 11 do contrato da ViaBahia Concessionária de Rodovias S/A), observando os regulamentos que disciplinam a matéria;

2.3. A proposta inicial foi submetida às áreas técnicas da ANTT com vistas ao seu aprimoramento, ocasião em que foram feitas algumas sugestões, as quais foram analisadas e culminaram na elaboração de nova minuta, conforme Nota. n. 00436/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 22836135).

2.4. Assim, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 6705/2024/GELIC/SUDEG/DIR/ANTT 25458769, submeteu-se à Deliberação pela Diretoria Colegiada a Proposta de Instrução Normativa, elaborada pela PF/ANTT, com vistas a estabelecer procedimentos a serem adotados pelas unidades organizacionais da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, em especial a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, para a execução da garantia contratual na modalidade seguro-garantia, cuja redação inicial foi proposta no corpo da NOTA n. 00712/2023/PF-ANTT/PGF/AGU, seq. 3 do SAPIENS e nº 18288776 no SEI, aprovada pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00234/2023/PF-ANTT/PGF/AGU, seq. 4 do SAPIENS e nº 18288795.

2.5. Acompanhou a proposta o Relatório à Diretoria 24604803, e a Minuta de Instrução Normativa 24604969, todos encaminhados pelo Despacho de Instrução 24604828.

2.6. Em 29/08/2024 os autos foram distribuídos a esta Diretoria conforme certidão 25485118.

2.7. Em 15/10//2024 os autos retornaram à Procuradoria por meio do Despacho DFQ 26691219 para revisão da minuta, ante a recente alteração na lei do CADIN (LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências), pela LEI Nº 14.973, DE 16 DE SETEMBRO DE 2024.

2.8. Nesse contexto, a PF/ANTT, que elaborou a Minuta anterior, conforme registrado na Nota Jurídica nº 00544/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (24933960), identificou os dispositivos que necessitavam de alterações, apresentando nova proposta por meio do DESPACHO n. 15917/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (26793326).

2.9. Assim sendo, a Gerência de Licitações e Contratos procedeu com a juntada aos autos da versão atualizada da nova Minuta de Instrução Normativa (26876169), em atendimento à solicitação formulada, com os referidos destaques.

2.10. Por fim, após cumprida a diligência, retornaram a esta Diretoria a Nota Técnica produzida pela Gerência de Licitações e Contratos - GELIC (26903804), o Relatório à Diretoria Colegiada (26903817), e a minuta de Instrução Normativa (26876169).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Inicialmente, cumpre destacar que os procedimentos previstos na proposta de IN observam o disposto na Circular SUSEP nº 662, de 11 de abril de 2022, da Superintendência de Seguros Privados, no inciso II do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 15 de janeiro de 2007, na Resolução nº 451, de 19 de dezembro de 2022, do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, na Portaria PGFN/MF nº 819, de 27 de julho de 2023, na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 e, ainda, no Manual de Seguro Garantia (SEI nº 24003364), divulgado pelo Ofício - Circular 33/2024 GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (SEI nº 24003354), embora tais normativos não tratem detalhadamente dos procedimentos de cobrança, o que justifica a proposta que ora se cuida, que visa padronizar e otimizar os procedimentos no âmbito da ANTT, com a efetiva execução das garantias contratuais, de forma a viabilizar, inclusive, a inscrição das seguradoras no CADIN e na Dívida Ativa da ANTT em caso de inadimplemento dos créditos por elas garantidos.

3.2. Isto posto, conforme bem salientado pela Procuradoria nas INFORMAÇÕES n. 00116/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (18288746), o seguro-garantia ofertado como *performance bond* nos contratos de concessão é uma modalidade de seguro à conta de outrem (art. 767, Código Civil), em que o estipulante/tomador (concessionária) contrata junto ao segurador, mediante pagamento de prêmio, uma indenização devida ao segurado (ANTT) em caso de ocorrência dos sinistros pactuados.

3.3. No caso dos contratos de concessão, a indenização cobre não apenas prejuízos decorrentes de danos praticados pelo concessionário, como também as multas decorrentes de infrações contratuais. Referida cobertura está prevista textualmente nos contratos de concessão, bem como na Circular SUSEP nº 477, de 2013, e nas apólices de seguro-garantia.

3.4. Um elemento sensível identificado pela Procuradoria neste ponto é que, a cada renovação, a ANTT declara que a concessionária está, até aquele momento, regular no cumprimento das obrigações, de modo que renuncia a reclamar qualquer indenização relativa a fato gerador pretérito.

3.5. Isso porque, dada a vigência anual da apólice, por esta cláusula, a ANTT teria um ano para apurar a multa ou a indenização, buscar a cobrança junto à concessionária e, não sendo pago o débito, tentar a execução da garantia. Percebeu-se que, à luz da realidade observada no âmbito dos processos punitivos da Agência, esta limitação temporal pode vir a inviabilizar a satisfação do crédito pelo garantidor.

3.6. Assim, recomendou-se que as medidas em face da seguradora sejam adotadas de imediato pela área técnica. Neste particular, o Código Civil impõe que, para fazer jus à indenização, sob pena de perder o direito, o segurado deva comunicar o sinistro ao segurador "logo que o saiba", tomando as providências imediatas para minorar-lhes as consequências, consoante art. 771.

3.7. Verificado dano praticado pela concessionária, em especial, em data próxima ou mesmo após o termo contratual, impõe-se à ANTT instaurar processo administrativo contra a concessionária, comunicando-lhe o objeto do expediente e abrindo prazo para que exerça o contraditório e a ampla defesa. Inexistindo prazo previsto, entendeu-se razoável a aplicação do prazo de 30 dias, improrrogável, salvo motivo de força maior devidamente comprovado, por analogia ao disposto no art. 42 da Resolução ANTT nº 5.083, de 2016. Neste momento, também deve ser comunicada à seguradora da Expectativa de sinistro, enviando-lhe cópia do ato instaurador do processo administrativo.

3.8. Se exaurido o prazo sem que a concessionária tenha procedido pelo pagamento, a pós o trânsito em julgado do processo administrativo, neste momento, deve a ANTT notificar a seguradora, no mesmo processo, para registro da Reclamação do sinistro, encaminhando-lhe os documentos necessários indicados na apólice e a guia de recolhimento para pagamento no prazo de 30 dias. Também nesta notificação devem constar expressamente as consequências decorrentes do não pagamento no prazo, quais sejam, execução da própria garantia, inscrição da seguradora no Cadin e inscrição do débito em dívida ativa (art. 2º, §§ 4º e 7º, Lei nº 10.522, de 2002).

3.9. Com o encaminhamento da documentação completa para a seguradora, inicia-se a contagem do prazo de 30 dias previsto na Apólice para Caracterização do sinistro. A seguradora dispõe da prerrogativa de solicitar complementação de documentos ou informações, caso subsista dúvida fundada quanto à configuração do seu dever de cobrir o débito decorrente do sinistro.

3.10. Extrapolado o prazo de 30 dias ou verificado o abuso no exercício do direito de requerer complementação de informações, restará configurada a inadimplência da seguradora, a ensejar a adoção de medidas voltadas a satisfação do crédito também em face desta. É o que dispõe o art. 11 da Resolução ANTT nº 4.071, de 2013:

Art. 11. O não pagamento da multa após transcorrido prazo previsto em resolução específica ensejará a execução da garantia contratual.

3.11. Em qualquer caso, decorridos 120 dias da constituição do crédito, os autos devem ser remetidos à Procuradoria, para averiguação das providências cabíveis, em aplicação ao disposto no Decreto nº 9.194, de 7 de novembro de 2017, que dispõe sobre a remessa de créditos constituídos pelas autarquias e fundações públicas federais para a Procuradoria-Geral Federal.

3.12. Persistindo a inadimplência da concessionária e também da seguradora, assiste em favor da ANTT como mecanismos lícitos e legítimos de coerção para satisfação do crédito público a possibilidade de inscrição no Cadin, nos termos da Lei nº 10.522, de 2002, e de negativação do devedor no Serasa.

3.13. Assim, será possível a inscrição da concessionária e da seguradora, após decorridos 30 dias da efetivação da comunicação quanto à existência do débito, com as respectivas informações para o pagamento. De acordo com a Instrução Normativa nº 11, DE 21 DE MARÇO DE 2022, este procedimento deve ser promovido pela SUDEG ou pela SUFIS, conforme o caso.

3.14. Por fim, entendeu-se também pela necessidade de aprimoramento dos ofícios e das Guias de Recolhimento da União enviados pela área técnica às concessionárias, tão logo da deliberação pela aplicação da penalidade de multa.

3.15. Feitas essas considerações, com o objetivo de padronizar e dar cumprimento efetivo aos contratos de concessão e permissão, conforme o caso, principalmente em relação à execução do seguro-garantia, resguardando-se os créditos em favor da ANTT, bem como os procedimentos a serem adotados para tanto, de forma a torná-los regulares e obrigatórios, entendo que a proposta de Instrução Normativa está apta a ser deliberada, na forma da Minuta de Instrução Normativa (27442963). Assim, em consonância com as manifestações técnicas e jurídicas presentes nos autos, as quais me alinho e utilizo como razão de decidir, entendo presentes as condições objetivas para aprovação da presente proposta.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, VOTO pela aprovação da proposta de Instrução Normativa que estabelece procedimentos a serem adotados pelas unidades organizacionais da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, para a execução da garantia contratual na modalidade seguro-garantia, conforme elaborado pela Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF/ANTT e pela Superintendência de Gestão Administrativa - SUDEG, na forma das Minutas de Instrução Normativa em anexo (SEI nº 27442963).

Brasília, 14 de novembro de 2024.

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 14/11/2024, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



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 **27432595** e o código CRC **04FA3D4D**.

Referência: Processo nº 00773.004779/2023-96

SEI nº 27432595

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br