



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFR

RELATORIA: FÁBIO ROGÉRIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 64/2021

OBJETO: Cobrança da verba de fiscalização no âmbito do Contrato de Permissão ANTT nº 001/2015 – Proposta de Deliberação com vistas à regulamentação da quitação da verba

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50501.346616/2018-99

PROPOSIÇÃO ~~PRO~~ **PAR**ECER n. 00367/2021/PF-ANTT/PGF/AGU e NOTA n. 01343/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

Trata-se de proposta de deliberação sobre a cobrança da verba de fiscalização dos serviços de transporte coletivo rodoviário interestadual semiurbano de passageiros outorgados à empresa Taguatur Taguatinga Transportes e Turismo Ltda. (CNPJ 06.048.466/0007-39) por meio de Contrato de Permissão, em especial quanto à data para pagamento da verba de fiscalização, em consonância ao disposto no item 181 do Edital de Licitação nº 2/2014 e na Cláusula Vigésima Quarta do Contrato de Permissão ANTT nº 001/2015, em observância ao PARECER nº 00367/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (documento SEI nº 8712188).

Ressalte-se que a empresa Taguatur é detentora de outorgas para operação de serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros entre localidades situadas no Distrito Federal e nos municípios goianos do seu Entorno. Há serviços operados por ela mediante outorga de Autorização Especial e, também, serviços operados sob o regime de permissão, em decorrência da celebração do Contrato acima mencionado.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

No ano de 2015, foi celebrado entre a Agência e a empresa Taguatur o Contrato de Permissão ANTT nº 001/2015 (SEI8367762), para a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo regular interestadual semiurbano de passageiros, operados por ônibus do tipo urbano, que atendem a região do Distrito Federal e dos municípios de seu entorno - Lote 4, cuja operação teve início em 25 de fevereiro de 2017.

Referido contrato originou-se de procedimento licitatório levado a efeito por força do Edital de Licitação nº 2/2014 (SEI8367801), publicado no Diário Oficial da União – D.O.U em 04 de abril de 2014.

Acerca da **verba de fiscalização**, o mencionado contrato assim estabelece:

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA - DA VERBA DE FISCALIZAÇÃO

24.1 A **Permissão**ária deverá **recolher à ANTT, ao longo de todo o prazo da Permissão, a verba de fiscalização**, que será destinada à cobertura de despesas com a fiscalização da **Permissão**.

24.2 É vedada, ao longo de todo o período deste Contrato, a utilização da verba de fiscalização para qualquer tipo de compensação.

[...] (**destaque acrescentado**).

Importante destacar também que a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelece em seu art. 77, inciso III, como uma das receitas da ANTT *“os produtos das arrecadações de **taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infra-estrutura atribuídas a cada Agência**”*.

Em que pese tal previsão legal, somente com a edição da Lei nº 12.996, de 18 de junho 2014, que alterou a Lei 10.233/2001, a taxa de fiscalização para os transportes coletivos interestadual e internacional de passageiros teve valor e forma de cálculo definidos:

[...]

Art. 77. Constituem receitas da ANTT e da ANTAQ:

[...]

III - os produtos das arrecadações de taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infra-estrutura atribuídas a cada Agência.

[...]

§ 3º No caso do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a **taxa de fiscalização** de que trata o inciso III do caput deste artigo será de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) por ano e por ônibus registrado pela empresa detentora de autorização ou permissão outorgada pela ANTT. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

[...] (**destaque acrescentado**).

Desde o início da operação do serviço outorgado à permissionária, a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS tem promovido o acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais, dentre as quais a obrigação de quitar a verba/taxa de fiscalização, conforme pode-se observar nos relatórios de “Acompanhamento Contrato de Permissão ANTT nº

001/2015", elaborados no âmbito dos seguintes processos:

- a) 2017: processo 50501.346616/2018-99 (SEI-8252110);
- b) 2018: processo 50501.346616/2018-99 (SEI-1376430);
- c) 2019: processo 50500.331391/2019-67 (SEI-1141705);
- d) 2020: processo 50500.033622/2020-11 (SEI-3343946);
- e) 2021: processo 50500.018243/2021-74 (SEI-7465717).

Ao observar os mencionados relatórios, chama atenção o fato de não haver uma uniformidade quanto ao entendimento conceitual das rubricas (taxa e verba de fiscalização), ora entendidas e fiscalizadas como se fossem um única obrigação, ora considerados obrigações distintas, não havendo também uniformização dos procedimentos ao longo dos anos. A corroborar essa imprecisão conceitual, menciono a Portaria SUPAS nº 6, de 02 de março de 2018, que estabeleceu o "procedimento administrativo interno visando a execução da garantia contratual na modalidade seguro garantia apresentada pelos permissionários dos serviços de transporte rodoviário coletivo regular interestadual semiurbano de passageiros", quando não efetuado o pagamento da "verba/taxa" de fiscalização.

Com vistas a estabelecer o entendimento acerca da matéria, em 22/10/2021 a Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros - GEEST/SUPAS emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5994/2021/COSUP/GEEST/SUPAS/DIR por meio da qual expôs as seguintes considerações:

- a) "Taxa" e "Verba" de Fiscalização se configuram em obrigações distintas, cabendo à permissionária quitá-las anual e tempestivamente;
- b) A cobrança da "Taxa" de Fiscalização" deve observar os ritos e os prazos estabelecidos na Resolução nº 4.396/2015;
- c) A cobrança da "Taxa" de Fiscalização deve ser realizada obrigatoriamente pela ANTT, independentemente da consecução de convênio de delegação administrativa com outro ente federativo, tendo em vista se tratar de tributo de titularidade da União estabelecido na Lei nº 10.233/2001;
- d) O valor da "Verba" de Fiscalização estabelecido no Contrato de Permissão nº 1/2015 (R\$ 403.200,00), deverá ser cobrado e reajustado anualmente, conforme esclarecimentos ao Edital;
- e) A cobrança da "Verba" de Fiscalização **antes da sub-rogação do Contrato de Permissão nº 1/2015** (até 07/07/2021), por meio do qual a ANTT transferiu *todos os direitos e obrigações* ao GDF, deve ser realizada pela Agência, e caso não haja a quitação dessa verba, pode ser promovida a execução da Garantia Contratual com vistas à indenização da Agência;
- f) A cobrança da "Verba de Fiscalização" **a partir da sub-rogação do Contrato (08/07/2021)**, deve ser realizada pelo GDF, visto que a ele foram transferidos todas as obrigações e os direitos atinentes ao Contrato de Permissão nº 1/2015, podendo o GDF, no caso de não quitação pela permissionária, executar a Garantia Contratual.

Referida manifestação técnica foi submetida à análise da PRG juntamente com outras questões atinentes aos procedimentos para cobrança e pagamento dos valores, em sua maioria relacionadas ao convênio de Delegação de Competência nº 1/2020, o qual transferiu as outorgas do serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano coletivo de passageiros operado no território da RIDE/DF, para o Distrito Federal.

Em resposta, aquele órgão jurídico emitiu PARECER n. 00367/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8712188) por meio do qual pacificou o seguinte entendimento:

33. Assim, resta claro que **taxa de fiscalização não se confunde com verba de fiscalização**. Observa-se que a taxa de fiscalização tem como intuito a arrecadação de recursos para o custeio da fiscalização do serviço de transporte de passageiros, por exemplo, em campo. Já a verba de fiscalização, objetiva financiar os custos inerentes à gestão, especificamente, do Contrato de Permissão nº 1/2015, sendo que ambas (taxa e verba) podem ser objeto de execução da garantia contratual, caso não haja a quitação pela permissionária.

34. Conforme se extrai do art. 77, inciso III, da Lei nº 10.233/2001, a taxa de fiscalização além de possuir o objetivo de antecipar/repôr as verbas utilizadas pela administração na prestação de serviços fiscalizatórios, exerce também a importante função de captar receitas para a ANTT. Oportunamente, observa-se que não seria justo transferir tal encargo à sociedade como um todo. Assim, a taxa de fiscalização foi criada como tributo a ser pago por motivo de contraprestação em que o permissionado devolve ou antecipa à Administração os custos gerados pela atividade que ele pratica.

35. Neste contexto, tem-se o seguinte:

- 1. a Taxa de Fiscalização deve ser cobrada pela ANTT seguindo o rito estabelecido na Resolução nº 4.936/2015; e
- 2. a Verba de Fiscalização deve ser cobrada seguindo o rito estabelecido em Contrato.

36. Ainda que não tenha ficado claro no texto contratual, a verba de fiscalização deverá ser recolhida e reajustada anualmente conforme reajustes tarifários do Contrato de Permissão. É o que se estabeleceu no Relatório de respostas aos pedidos de esclarecimentos sobre o Edital nº 2/2014 (processo SEI nº 50500.034636/2014-04, vol. II, pág.14, anexo II):

1.8) Item 181 do Edital de Licitação 2/2014 Comentários do Solicitante: Item 181 - O valor a recolher a ANTT, demonstrado nesse item para cada Lote, será para toda a vigência do contrato ou a Proponente Vencedora deverá recolher esse valor anualmente? Síntese: Questiona se o valor previsto no referido item a ser recolhido à ANTT para cada Lote deverá ser para toda a vigência do contrato ou a proponente vencedora deverá recolher esse valor anualmente. Resposta: O valor da verba de fiscalização deverá ser recolhido anualmente, reajustado nos mesmos percentuais do reajuste tarifário, ao longo de todo o prazo da Permissão, conforme Cláusula Vigésima Quarta da Minuta do Contrato de Permissão, Anexo 23. (Grifamos)

O Parecer acima mencionado apresenta, ainda, orientações específicas quanto ao início da exigibilidade da Verba de Fiscalização, data limite para pagamento dentro de cada ano-contrato, dentre outras.

A partir dos esclarecimentos e orientações prescritos no Parecer acima mencionado, a SUPAS prosseguiu com o andamento do presente processo com vistas à cobrança da Verba de Fiscalização atinente ao Contrato de Permissão nº 01/2015.

Assim, em 24/11/2021 emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6650/2021/COSUP/GEEST/SUPAS/DIR bem como a Minuta de Deliberação (SEI 8920426) para definição quanto à data de pagamento da Verba de Fiscalização devida pela Taguatur.

Cabe mencionar ainda que o presente processo prosseguiu com seu andamento na SUPAS com vistas à cobrança da Verba de Fiscalização atinente ao Contrato de Permissão nº 01/2015.

Em 24/11/2021 foi emitida a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6650/2021/COSUP/GEEST/SUPAS/DIR a qual desenvolve, com base nas orientações do órgão jurídico, minuta de deliberação para definição quanto à data de pagamento da Verba de Fiscalização devida pela Taguatur.

Referida manifestação técnica propõe que seja estabelecido prazo limite para o pagamento em até 30 (trinta) dias antes da data do aniversário do contrato, de forma a possibilitar, caso não haja a quitação pela permissionária, tempo necessário para que a equipe técnica promova ações no sentido de instruir processo de cobrança e de execução da garantia. Ressalta que esse prazo é especialmente necessário quando do último aniversário do contrato, ou seja, quando o contrato estiver completando o seu último ano, e será findada a outorga.

Esse prazo foi pensado de forma a possibilitar a adequada gestão pela ANTT e não prejudicar a permissionária, visto que ela terá o período de 11 (onze) meses de execução contratual para arrecadar e reservar parte de sua receita operacional para quitar a verba de fiscalização.

Ainda, propõe a definição de prazo de 60 (sessenta) dias para que a permissionária quite os montantes devidos referentes aos anos anteriores a 2021. A equipe entende que o prazo de 60 dias seria razoável para a realização do procedimento de cobrança e para que a permissionária possa realizar o seu planejamento financeiro com vistas à quitação dos débitos.

Nesses termos, foi elaborada a Minuta de Deliberação (SEI 8920426) para, juntamente com a NOTA TÉCNICA - ANTT 6650 (8920058), ser submetida à apreciação da Diretoria Colegiada.

O processo foi então encaminhado ao Gabinete do Diretor-Geral e, após sorteio realizado em 25/11/2021, distribuído à relatoria deste Diretor.

3. DA ANÁLISE

Ao proceder à análise da matéria para fins de deliberar quanto à proposta de encaminhamento sugerida pela SUPAS, consultei o processo licitatório referente ao Edital de Licitação nº 002/2014, o qual deu origem ao Contrato de Permissão nº 01/2015 firmado com a Taguatur (50500.034636/2014-04). Após análise de manifestações da Comissão de Outorga, sobreveio dúvida quanto ao entendimento que deve ser adotado no que concerne às obrigações da permissionária.

Em verdade, as justificativas apresentadas pela Comissão de Outorga conduziram-me ao entendimento de que a Verba de Fiscalização a que alude o Edital de Licitação 02/2014 (prevista na Cláusula Vigésima-Quarta do Contrato de Permissão e cujo valor foi definido no subitem 181) consiste justamente na Taxa de Fiscalização referenciada no art. 77 da Lei nº 10.233/2001 (e cujo valor foi posteriormente definido pela Lei nº 12.996/2014). Entretanto, o parecer jurídico acima citado foi claro ao asseverar que "Taxa" e "Verba" de Fiscalização se configuram em obrigações distintas", seguindo a linha de entendimento manifestada na NOTA TÉCNICA SEI Nº 5994/2021/COSUP/GEEST/SUPAS/DIR (SEI 8505942).

Assim, elaborei consulta à PF-ANTT quanto ao entendimento que deve ser adotado no que concerne às obrigações da permissionária, ante ao surgimento de dúvida e eventual contradição entre o entendimento da Comissão de Outorga e aquele esposado no PARECER n. 00367/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8712188), no que concerne à Taxa de Fiscalização e à Verba de Fiscalização.

Por meio da NOTA n. 01343/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 9110407), a Procuradoria Federal reiterou os termos do PARECER n. 00367/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8712188), fundamentando seu entendimento especialmente no fato de que o Contrato de Permissão não tem o condão de criar taxa, que é espécie tributária. Ainda, aquele órgão jurídico entendeu estar equivocada a interpretação da Comissão de Outorga de que a Verba de Fiscalização aludida no Edital de Licitação nº 02/2014 seria, na verdade, a Taxa de Fiscalização referenciada no art. 77 da Lei nº 10.233/2001. Ao final, concluiu, mais uma vez, que:

"(...) da forma como ficou estruturado, ou seja, a Taxa de Fiscalização com nascedouro na Lei nº 10.233/2001, alterada pela Lei nº 12.996/2014, e a Verba de Fiscalização estabelecida tão somente no Contrato de Permissão nº 01/2015 e no Edital nº 2/2014, com menção anterior à data de publicação e início da vigência da Lei nº 12.996/2014, forçosa é a conclusão de que são sim "obrigações distintas, cabendo à permissionária quitá-las anual e tempestivamente", observando-se os contornos jurídicos delineados no PARECER n. 00367/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8712188)."

Ainda, na sequência da mencionada Nota, consta o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00195/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, firmado pela Subprocuradoria-Geral em Matéria Regulatória - PF/ANTT com a seguinte observação:

"Acrescento, tão somente, que se porventura a Agência vier a considerar indevida a cobrança concomitante dos dois valores (a taxa de fiscalização, prevista em lei, somada à verba de fiscalização, prevista em contrato), haverá de promover a devida alteração contratual - de forma motivada - para excluir aquela obrigação imposta à permissionária, promovendo, decerto, a devida recomposição do equilíbrio da da equação econômico-financeira daquele ajuste."

Assim sendo, definido que se trata de obrigações distintas, como preconizado pelas orientações da

Procuradoria-Federal, caso a empresa venha pleitear o pagamento de apenas uma das verbas, isso só poderia ser deferido mediante aditivo contratual e reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, dado que a todos os interessados foi permitida, de forma isonômica, a precificação das referidas obrigações.

Superada a polêmica acerca da diferenciação entre Verba de Fiscalização e Taxa de Fiscalização, conforme esclarecimentos prestados pelo PARECER n. 00367/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8712188), e referendados pela NOTA n. 01343/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 9110407), **temos definido como escopo da presente análise a proposta de regulamentação do pagamento da Verba de Fiscalização** devida pela empresa permissionária Taguatur Taguatinga Transportes e Turismo Ltda., **no âmbito do Contrato de Permissão ANTT nº 001/2015. Destaco que em diligência à SUPAS foi informado que a cobrança a Taxa de Fiscalização referente ao exercício 2016, ano de apuração 2015 segue seu curso em processo específico (50500.121748/2020-34) e a cobrança dos anos seguintes, será implementada conforme cronograma elaborado pela GEOPE/SUPAS.**

Considerando as informações que instruem o presente processo e as orientações da PF-ANTT, tem-se que a Verba de Fiscalização é devida à ANTT desde 07/08/2015. Assim, para dar prosseguimento à cobrança, faz-se necessário definir a data para o pagamento anual dessa verba, visto que essa data não se encontra estabelecida no Contrato de Permissão ANTT nº 001/2015 e em nenhum outro normativo da Agência.

Importante ressaltar que em 16/06/2021 foi publicada no D.O.U a Deliberação ANTT nº 211/2021, transferindo as outorgas do serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano coletivo de passageiros operado no território da RIDE/DF, para o Distrito Federal, no âmbito do Convênio de Delegação nº 1/2020, bem como aprovou a sub-rogação do Contrato de Permissão nº 01/2015 da ANTT para o Distrito Federal. Desde então os serviços prestados pela permissionária passaram a ser geridos pelo Governo do Distrito Federal - GDF. Assim, **a cobrança da "Verba de Fiscalização" a partir da sub-rogação do Contrato (08/07/2021), deve ser realizada pelo GDF**, visto que a ele foram transferidos todas as obrigações e os direitos atinentes ao Contrato de Permissão nº 1/2015, podendo o GDF, no caso de não quitação pela permissionária, executar a Garantia Contratual.

Quanto à data limite para pagamento da Verba de Fiscalização, a SUPAS propõe que o pagamento seja feito até 30 (trinta) dias antes da data do aniversário do contrato, de forma a possibilitar, caso não haja a quitação pela permissionária, esta Agência terá o período de 11 (onze) meses de execução contratual para arrecadar e reservar parte de sua receita operacional para quitar a Verba de Fiscalização.

A proposta de Deliberação da SUPAS propõe, também, prazo de 60 (sessenta) dias para que a permissionária quite os montantes devidos referentes aos anos anteriores a 2021. A equipe entende que o prazo de 60 dias seria razoável para a realização do procedimento de cobrança e para que a permissionária possa realizar o seu planejamento financeiro com vistas à quitação dos débitos.

Entendendo que as regras para cobrança e pagamento da Verba de Fiscalização sugeridas pela SUPAS são razoáveis, procedi a alguns ajustes de legística na Minuta de Deliberação, apenas com o intuito de deixar o texto mais claro.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Considerando todo o exposto, e tendo em vista a importância e a urgência do assunto, em especial o possível enquadramento de não atuação tempestiva pela ANTT na cobrança da verba de fiscalização como renúncia fiscal, VOTO pela aprovação das regras propostas pela SUPAS para pagamento das Verbas de Fiscalização devida pela empresa Taguatur Taguatinga Transportes e Turismo Ltda. (CNPJ 06.048.466/0007-39) e a imediata publicação da minuta de Deliberação conforme documento SEI nº 9123956.

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

Fábio Rogério Teixeira Dias de Almeida Carvalho
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FABIO ROGERIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO, Diretor**, em 15/12/2021, às 17:47, 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 **9123895** e o código CRC **7B12D703**.

