



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 12/2021

OBJETO: Proposição de edição de Súmulas

ORIGEM: SUART

PROCESSO (S): 50500.031987/2020-01

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER N. 00534/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DG: PELA APROVAÇÃO DAS SÚMULAS

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposição de edição de duas súmulas oriundas da SUROD, nos termos da Nota Técnica – ANTT (SEI 4737368).

2. DOS FATOS

2.1. O processo de proposição de súmulas se iniciou mediante consulta formulada pela extinta SUEXE às unidades organizacionais da Agência (Ofício Circular nº 475/2020/SUEXE – SEI 3149681), buscando assuntos passíveis de ser objeto de súmulas, conferindo maior segurança jurídica e celeridade ao processo de decisão da ANTT, em respeito aos princípios da eficiência, da publicidade, da economia processual e celeridade dos atos.

2.2. Após primeira rodada de respostas das áreas e diante do advento do novo Regimento Interno, que redefiniu as competências, além de ter criado novas Superintendências, foi realizada nova consulta, por meio do Ofício Circular nº 1045/2020/SUART – SEI3149681) para que fossem ratificadas ou complementadas as informações encaminhadas anteriormente, ou até mesmo apresentadas novas proposições.

2.3. Colhidas as manifestações, a Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional – SUART elaborou as Notas Técnicas 4525 (SEI 4183187) e 6043 (SEI4737368) acerca das proposições das áreas e das minutas de súmula encaminhadas.

2.4. A Procuradoria Federal junto à ANTT analisou, por meio do Parecer nº 00534/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 4905989), tendo concluído pela viabilidade de aprovação das súmulas propostas.

2.5. Em seguida, os autos foram encaminhados à Diretoria para análise e deliberação acerca das minutas de súmula propostas.

2.6. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Foram propostas à SUART, pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD, dois enunciados de súmulas que entendeu pertinentes para aprimorar a atividade regulatória exercida.

3.2. Como se sabe, súmula é enunciado com efeito vinculante às demais unidades organizacionais da Agência, cujo objeto é tornar público interpretação das normas de transportes ou concretizar entendimento pacífico, reiterado e uniforme oriundos das decisões da Diretoria Colegiada ou das Superintendências.

3.3. É exatamente este o entendimento que se encontra esposado no art. 120 do Regimento Interno, senão vejamos:

Art. 120. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

(...)

III - Súmula - enunciado, com efeito vinculante em relação às demais unidades organizacionais da ANTT, exceto a Procuradoria Federal junto à ANTT, destinado a tornar público:

a) interpretação da legislação de transportes terrestres; ou

b) entendimento pacífico, reiterado e uniforme proveniente das decisões da Diretoria Colegiada ou das Superintendências.

3.4. É cediço, por conseguinte, que as súmulas propiciam um ambiente de maior segurança jurídica ao regulador e aos regulados, além de conferir maior eficiência e celeridade aos atos da ANTT.

3.5. Sob essa perspectiva, foram propostas à SUART, pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD, 02 (dois) enunciados de súmulas, sendo eles:

Súmula 1: Para fins da aplicação de multa moratória, deve ser considerado período de atraso a contar do primeiro dia subsequente ao término do prazo para conclusão da obrigação e enquanto esta for exigível, até seu efetivo adimplemento, sem prejuízo da postergação de cronograma em função da inexecução para fins exclusivamente econômico-financeiros.

Súmula 2: As sanções administrativas previstas em contrato de Concessão prevalecem sobre aquelas consignadas em regulamentação normativa.

3.6. Com relação ao primeiro enunciado, este diz respeito à contagem do prazo de mora em processo sancionador instaurado em desfavor de concessionária de rodovia por atrasos diários no cumprimento dos cronogramas de execução das obras e serviços da concessão.

3.7. Ao se debruçar sobre o tema, a SUART assim ponderou:

Atualmente, a SUROD entende que **não obstante não haver decisões anteriores com esse entendimento, a interpretação da legislação de transportes terrestres para essa proposta considerou a forma como as unidades operacionalizam a gestão de investimentos e as revisões contratuais.**

A proposta tem como objetivo deixar claro que eventual reprogramação de cronograma, para fins de implementação do fluxo de caixa, não exclui a mora contratual. Assim, uma vez inadimplida a obrigação no prazo originalmente previsto no contrato, o concessionário encontra-se em situação de mora, sujeito às sanções cabíveis, até o seu efetivo cumprimento.

Ainda, a **área técnica ressalta que a postergação de cronograma se presta exclusivamente para a gestão econômico-financeira do contrato.**

(...)

Quanto à caracterização da mora (dias de atraso), em que pese o entendimento nos processos citados tenha considerado como marco inicial o primeiro dia do ano seguinte à inexecução de obra constante do Programa de Exploração prevista para o ano da Concessão e o termo final o ato que aprovou a reprogramação do cronograma de investimentos ou as revisões ordinárias e extraordinárias, a **Surod propõe um nova interpretação para a caracterização da mora no sentido de que eventual reprogramação de cronograma ou revisões, para fins de implementação do fluxo de caixa, não exclui a mora contratual.**

Assim, a interpretação da legislação pela Surod é no sentido de que **eventual reprogramação de cronograma ou revisão não interrompe a mora contratual.** Dessa forma, **inadimplida a obrigação no prazo originalmente previsto no contrato, o concessionário encontra-se em situação de mora, sujeito às sanções cabíveis, até o seu efetivo cumprimento.** (Nota Técnica - ANTT 6043 - SEI 4737368 - grifos nossos)

3.8. Assim, verifica-se que o enunciado proposto busca assentar a ideia de que a reprogramação de cronograma se presta exclusivamente para a gestão econômica do contrato e não dá ensejo à exclusão da mora contratual. Portanto, a concessionária de rodovia, mesmo após a reprogramação, permanece obrigada a corrigir o ato que deu ensejo à mora contratual e sujeita às sanções cabíveis até o efetivo cumprimento, independentemente de eventual reprogramação de cronograma, uma vez que este se presta apenas à gestão contratual, não podendo ser considerado como excludente de ilicitude.

3.9. Trata-se de entendimento que se mostra compatível, inclusive, com as diretrizes expostas na Resolução 5.083, de 27 de abril de 2016, que assim prevê:

Art. 63. A aplicação da penalidade não isenta o infrator da obrigação de corrigir a irregularidade, assim como a correção de eventuais faltas ou irregularidades não é causa de extinção de punibilidade.

3.10. Assim, mesmo com a eventual correção da irregularidade apontada, a multa moratória seria devida. A mesma interpretação é cabível para os casos de reprogramação de cronograma, que não é, repisa-se, correção do ato.

3.11. Embora se mostre entendimento tecnicamente correto, vale ressaltar que se trata de mudança de posicionamento adotado pela Agência em casos anteriores, como a própria SUART ressaltou em sua análise. Anteriormente, a ANTT considerava que, ao realizar a reprogramação do cronograma, não havia que se falar em multa moratória, uma vez que os prazos foram prorrogados. Ou seja, se trata de entendimento exatamente oposto ao ora proposto no enunciado de súmula.

3.12. O art. 120, inciso III, alínea "b", do Regimento Interno, prevê que súmula visa tornar público entendimento pacífico, reiterado e uniforme oriundo da Diretoria ou das Superintendências, o que não ocorre no presente caso, muito embora o entendimento proposto no enunciado se mostre tecnicamente correto, salvo melhor juízo. Neste sentido, julgo não ser adequada a edição, neste momento, do enunciado de súmula proposto.

3.13. Atualmente, por meio da Audiência Pública n. 02/2020, discute-se o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR), que busca disciplinar a outorga da exploração da infraestrutura rodoviária. Assim, recomendo que este tema seja debatido no aludido processo de participação social.

3.14. A seu turno, a Súmula 2 busca deixar claro que as sanções previstas nos Contratos de Concessão prevalecem sob aquelas previstas em regulamentação normativa.

3.15. Sobre tal enunciado, a SUART assim asseverou:

Essa súmula trata da aplicação de sanção prevista contratualmente em detrimento às consignadas em normativos da ANTT. **E assim vem sendo aplicada essa decisão nos processos sancionadores resultantes de inexecuções contratuais.**

Desse modo, **dispondo o contrato de concessão sobre determinada e específica inobservância contratual, com indicação, inclusive, da respectiva sanção, não pode o regulamento normativo ter aplicação, sob pena de ofensa ao consagrado princípio jurídico de sujeição das partes ao que foi contratado (pacta sunt servanda).**

Segundo informações da área técnica, em que pese a orientação jurídica, **por diversas vezes a atividade regulatória, quando da edição de novas resoluções, e mesmo a fiscalizatória, quando da lavratura de autos de infrações, têm ignorado a precedência do contrato de concessão, ocasionando trabalho normativo inócuo e a necessidade de retificação de processos punitivos.** (Nota Técnica - ANTT 6043 - SEI 4737368 - grifos nossos)

3.16. Tal enunciado de súmula se mostra plenamente coerente com o Direito brasileiro, uma vez que as partes são sujeitas ao que foi contratado (*pacta sunt servanda*), mesmo nos Contratos de Concessão. As penalidades previstas na regulamentação da Agência, quando conflitarem com as previstas nos Contratos, não podem prevalecer.

3.17. A Procuradoria Federal junto à ANTT analisou os enunciados propostos, tendo se manifestado da seguinte forma:

12. De fato, como constante do Parecer no 00772/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (50500.117953/2013- 76), **o entendimento desta Procuradoria é no sentido de que há de prevalecer as disposições contratuais em detrimento de norma da Agência em sentido diverso.** Firmou-se tal posição no momento em que se discutia a aplicação de multa moratória em face de concessionária de infraestrutura rodoviária, prevista em contrato, em prejuízo da adoção de penalidade de multa estabelecida na Resolução no 4.071, de 2013. Para além da maior especificidade com que tal penalidade é descrita nos contratos, a própria Resolução no 4.071/2013 já afastava a sua aplicação concomitante aos casos em que a inexecução parcial ou total for objeto de multa moratória por atraso de cronograma físico de execução.

13. Por sua vez, **a metodologia de aplicação da multa moratória e estabelecimento do momento em que caracterizada a mora, que como é sabido deu margem a muita discussão, também merece ser sumulada, sobretudo a fim de não mais pairar dúvida de que eventual reprogramação de cronograma ou revisão não interrompe a mora contratual.**

14. Tratando-se, pois, de entendimentos de fato pacificados, seja no âmbito da área técnica, seja nesta Procuradoria, não vislumbramos óbice algum à sua aprovação pela Diretoria Colegiada da Agência. (Parecer n. 00534/2020/PF-ANTT/PGF/AGU - SEI 4905989)

3.18. Pelo exposto, verifica-se que o enunciado de súmula proposto se adequa aos ditames do Regimento Interno, além de se mostrarem pertinentes para a atividade regulatória da ANTT, configurando maior segurança jurídica e eficiência, motivo pelo qual sou favorável à sua aprovação.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por:**

- a) Aprovar o enunciado de Súmula proposto na Minuta de Súmula 4 (SEI 5517126);
- b) Rejeitar o enunciado de Súmula proposto na Minuta de Súmula 3 (SEI 5517075).

Brasília, 09 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)
ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA
DIRETOR GERAL EM EXERCÍCIO



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA, Diretor Geral em Exercício**, em 30/03/2021, às 18:22, 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 **5516971** e o código CRC **FF759B1F**.

Referência: Processo nº 50500.031987/2020-01

SEI nº 5516971

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