



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: Diretor-Geral

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: 120/2020

OBJETO: Reabertura da Audiência Pública nº 14/2019 - Regulamentação do processo de aplicação de caducidade

ORIGEM: SUART

PROCESSO (S): 50501.348178/2018-01

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se da proposta de reabertura da Audiência Pública nº 14/2019, tendo como objetivo tornar pública e colher sugestões acerca da proposta de Resolução que regulamenta o processo administrativo de extinção dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária por inadimplência previsto no art. 38, § 2º, da Lei nº 8.987/1995, no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

2. DOS FATOS

2.1. Em 2018, a Diretoria determinou à então SUEXE que coordenasse os trabalhos de aperfeiçoamento de procedimentos que complementem os dispositivos legais previstos para aplicação do instituto de caducidade no âmbito das concessões e permissões da ANTT, considerando as peculiaridades e nuances dos setores de transporte terrestre regulados, e em consonância com o disposto no inc. I, do art. 38, da Resolução ANTT nº 5.810/2018.

2.2. Assim, por meio do Memorando nº 103/2018/SUEXE, de 30/08/2018, foi solicitada a inclusão da matéria na Agenda Regulatória 2017-2018, no Eixo Temático 1, e renovado para o biênio 2019-2020, trabalho este, que também está registrado no escopo de projetos do Plano de Gestão Anual (PGA) 2020 da ANTT.

2.3. No mesmo sentido, foi constituído, por meio da Portaria ANTT nº 180/2018 e atualizada pela Portaria ANTT nº 136/2019 (SEI nº 0199866), o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar a regulamentação do processo de aplicação do instituto de caducidade no âmbito da ANTT. O GT foi composto por dois servidores da SUEXE, um de cada área finalística (SUINF, SUFFER e SUPAS) e um da PF-ANTT.

2.4. A aplicação do instituto de caducidade da outorga possui previsão no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.987/1995, no art. 24, inciso II do Decreto nº 2.521/1998, nos contratos de concessão e permissão e na Resolução ANTT nº 5.083/2016, de modo que é competência da Agência aplicá-la quando necessário.

2.5. Com esses objetivos delineados, por meio da Deliberação nº 788/2019, a Diretoria Colegiada da ANTT aprovou a abertura da Audiência Pública nº 14/2019. A proposta de Resolução estabeleceu diretrizes e regras para o procedimento preparatório e para o processo sancionador de caducidade, no âmbito dos contratos de concessão e permissão de serviços públicos regulados pela ANTT.

2.6. O Aviso da AP nº 14/2019 foi publicado no Diário Oficial da União do dia 01/08/2019, Seção 3, e também em jornais de grande circulação, comunicando a data da sessão pública presencial a ser realizada, e informando que a documentação completa relativa ao objeto da Audiência, bem como os procedimentos a serem observados pelos interessados, encontravam-se disponíveis no endereço eletrônico <http://www.antt.gov.br> - Audiência Pública nº 14/2019, e na sede da Agência.

2.7. A Sessão Pública Presencial foi realizada em Brasília/DF, no dia 20/08/2020, das 14h às 18h (horário de Brasília), no Auditório Eliseu Resende na Sede da ANTT.

2.8. O Relatório Final da Audiência Pública e a minuta de Resolução foram pauta da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada, em 19/12/2019, sendo que o Diretor Davi Barreto (DDB) pediu vistas do processo.

2.9. Após reunião realizada em 03/02/2020 com a DDB, DAP, SUEXE e PF-ANTT, debateu-se a possibilidade de alteração das premissas do projeto, no que diz respeito à governança e às etapas do processo de aplicação do instituto de caducidade sob responsabilidade da ANTT; visto que, atualmente, a Agência é responsável pela instrução do processo quanto à análise de mérito, devendo ser encaminhado ao Ministério de Infraestrutura, à Casa Civil e à Presidência da República para consecução das outras etapas. Entretanto, motivado por um entendimento, exarado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), de que compete à própria Agência Reguladora a aplicação da pena de caducidade, o Diretor Davi Barreto solicitou manifestação da PF-ANTT sobre o posicionamento da ANAC.

2.10. Após a análise da matéria, a PF-ANTT elaborou o Parecer n. 00069/2020/PFANTT/PGF/AGU, de 10/03/2020 (SEI nº 3541903), aprovado pelo Despacho de

Aprovação n 0086/2020/PFANTT/PGF/AGU, de 08/04/2020, no qual concluiu, entre outros, que:

"(...) de acordo com o estabelecido no inciso V do art. 24 da Lei n° 10.233/2001, compete à ANTT extinguir atos de outorga em sua esfera de atuação, o que inclui a caducidade, que é uma das hipóteses de extinção antecipada. Assim, nos casos em for omissa o contrato ou havendo referência apenas a "poder concedente" como aquele responsável por aplicar tal penalidade, será da ANTT a competência para decretar caducidade. Todavia, naqueles contratos em que se optou por condicionar a aplicação dessa sanção à edição de ato composto, ou seja, proposição da Agência seguida de decisão a cargo da União, deve ser mantida a competência do chefe do Poder Executivo (Presidente da República) para decretar a caducidade;"

"(...) é possível que a autoridade competente, no ato que decretar a caducidade, postergue a produção de seus efeitos e estabeleça a data a partir de quando o contrato de concessão se extinguirá, de maneira que lhe permita adotar as medidas necessárias para a devida assunção do serviço, retomada dos bens reversíveis e apuração do valor de indenização. Quanto a apuração da indenização, possível que o Poder Público disponha também desse tempo - mas não apenas dele, entre a edição do ato de caducidade e o efetivo encerramento do instrumento contratual, para promover criteriosa apuração do valor de indenização em proveito do concessionário ou devido por ele;"

2.11. Posteriormente, foram emanadas novas diretrizes à elaboração da minuta de Resolução, materializadas por meio do Voto Vista DDB n° 6/2020, de 22/04/2020 (SEI n°3267982), assim como requisitada a elaboração de nova versão de Análise de impacto Regulatório, considerando as recentes premissas que conduzirão os trabalhos.

2.12. Por sua vez, a Deliberação n° 225/2020, de 28/04/2020 (SEI n°3281952), determinou o retorno dos autos à então SUEXE, para análise do tema, à luz as novas diretrizes gerais que conduzirão os trabalhos atinentes a regulamentação da matéria.

2.13. Ressalta-se que o GT realizou o planejamento do projeto de regulamentação do processo de aplicação da penalidade de caducidade no âmbito da ANTT, o qual foi, inicialmente, dividido em 6 (seis) etapas, a saber:

- Etapa 1 – Estudos e pesquisas: trata-se da fase inicial do projeto em que foram colhidos os dados necessários para subsidiar a construção do resultado pretendido, englobando a montagem de grupo de trabalho com a indicação de servidores com *expertise* em seus setores institucionais, o estudo de legislação, de jurisprudência, de literatura acerca do tema e de casos semelhantes/*benchmarking* em outros órgãos da Administração Pública;
- Etapa 2 – Análise de Impacto Regulatório (AIR) / Modelo nível 1: refere-se à fase de elaboração de documento que justifique a proposta. A partir das verificações da etapa de estudos e pesquisas, procedeu-se ao preenchimento do Modelo de Análise de Impacto Regulatório nível 1, de acordo com a Deliberação ANTT n° 085/2016, e definição da opção regulatória;
- Etapa 3 – Elaboração de minuta de documento: consiste na fase em que foram confeccionados o texto normativo e a proposição dos procedimentos referentes às áreas finalísticas e delegatárias;
- Etapa 4 – Consulta interna: consiste na fase em que será realizada consulta às áreas interessadas da Agência com o intuito de colher sugestões, submissão para análise da SUREG, validação final da minuta dos documentos e encaminhamento para o exame jurídico
- Etapa 5 – Processo de Participação e Controle Social (PPCS): diz respeito à fase em que se torna público o processo e permite a participação e o controle dos cidadãos, em que se colhem as sugestões; após, as mesmas são analisadas e, conforme o caso, incorporadas ao documento, que segue para exame da PF-ANTT e aprovação da Diretoria Colegiada;
- Etapa 6 – Encerramento: concerne à fase de elaboração de despacho de encerramento e arquivamento do processo administrativo.

2.14. Esclarecidas as fases do planejamento do projeto e, com base nas novas diretrizes emanadas do Voto Vista DDB n° 006/2020 e da Deliberação n° 225/2020, foram realizados novos debates com as áreas envolvidas e a PF-ANTT, que resultaram nova minuta de Resolução. Nesse sentido, as áreas finalísticas foram formalmente consultadas para contribuições e manifestação quanto à nova minuta de Resolução, por meio do Despacho GEAPI, de 08/07/2020 (SEI n° 3728270) .

2.15. A Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiro (SUPAS), mediante Nota Técnica n° 3718/2020/COSER/GESEM/SUPAS/DIR, de 07/08/2020 (SEI 3892424), esclareceu que, com o novo regimento interno da ANTT, a Resolução n° 5.888/2020 alterou as competências da SUPAS, excluindo a prestação regular de serviços de transporte ferroviário de passageiros. Assim restou, no regime de permissão, no âmbito da SUPAS, a prestação regular de serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual semiurbano de passageiros, sendo que o processo de aplicação do instituto de caducidade apresenta especificidades distintas dos contratos relacionados à concessão de rodovias e ferrovias federais.

"5.1 Verifica-se que uma eventual caducidade no contrato de Permissão do transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros, ao contrário dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária e ferroviária, implicaria no desatendimento à população, o que jamais poderá ocorrer em razão do princípio da continuidade da prestação do serviço público.

5.2 Assim, desde que consideradas as especificidades do transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros, bem como o parágrafo único do art. 1° da minuta de resolução que dispõe "aplicam-se, no que couber, as normas previstas nesta Resolução aos contratos de permissão", não temos oposição à proposta de regulamento sobre o processo administrativo de extinção dos contratos de concessão de serviço público por inadimplência. "

2.16. A Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER), por intermédio do Despacho CONOR, de 14/08/2020 (SEI n°3920551), entendeu ser *"conveniente e oportuno que o tema seja desmembrado, no sentido de passar a ser tratado de forma específica pela Superintendência de*

Transporte Ferroviário - SUFER, para que possa ser melhor avaliado. Assim, o tema até poderia continuar compondo o Eixo Temático 1 (Temas Gerais), já que também envolve a SUROD e SUPAS, mas passaria a ser estudado de forma independente no Eixo 4 (Transporte Ferroviário de Cargas), da Agenda Regulatória da ANTT”.

2.17. A Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), mediante Nota Técnica nº 4001/2020/CIPRO/SUROD/DIR, de 27/08/2020 (SEI nº 3996511), realizou contribuições à minuta de Resolução, informando, inclusive as principais oportunidades para a ANTT com a mudança de governança acerca do tema.

2.18. A PF-ANTT também foi consultada sobre a continuidade do processo de elaboração de minuta de Resolução, focando nas concessões das rodovias federais; que, prontamente, respondeu por meio do e-mail de 10/09/2020 (SEI nº 4169753), esclarecendo que é “possível que a regulamentação de aplicação de caducidade, neste caso, se aplique exclusivamente às concessões de exploração de infraestrutura rodoviária, cuidadas pela SUROD.”

2.19. Assim, a Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional (SUART) elaborou nova versão da AIR - nível 1 (SEI nº 4197598), contemplando as novas diretrizes estabelecidas pela Diretoria, bem como nova minuta de Resolução (SEI nº 4203226) estabelecendo as diretrizes e regras do processo administrativo de extinção dos contratos de concessão de exploração da infraestrutura rodoviária por inadimplência previsto no art. 38, § 2º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

2.20. Por meio do Despacho DIRETORIA DG (SEI nº 4564117), esta Diretoria-Geral solicitou a SUART análise dos artigos 3º, 7º e 13 da minuta proposta, sendo manifestado pelo DESPACHO SUART (SEI nº 4669070):

“(…)

1. Em relação ao suposto risco de processos de caducidade ocorrerem anualmente, por meio da leitura dos artigos 3º e 7º da minuta de Resolução.

Quanto às dúvidas suscitadas, tem-se que não há o receio de que, a prevalecer os dispositivos da minuta de Resolução proposta, de que processos de caducidade ocorram anualmente. A ideia é de que a Diretoria seja informada anualmente sobre os descumprimentos e decida notificar a concessionária para adequação. Apenas excepcionalmente, e quando de fato entender que já seria caso, é que se determinará a abertura de processo para exame de caducidade. Tal mecanismo aprimoraria em última instância o papel fiscalizatório da ANTT por meio do necessário ciclo de avaliação contratual.

2. No que tange à autoridade legal para decretação da caducidade, em face do estabelecido no contrato de concessão.

Por sua vez, como enfrentado no Parecer nº 00069/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (195896), de 08/04/2020, a ANTT possui competência para, por si só, extinguir as outorgas. No entanto, ainda que não reste dúvida a respeito da competência da ANTT, dada pela Lei nº 10.233/2001, em decretar a caducidade de concessão/permissão sob sua tutela, não se considera possível afastar cláusula contratual que expressamente chamou a União a decidir. Em se tratando de extinção do contrato, não se consubstancia legítima a supressão desta “instância”, com o afastamento da competência da União estabelecida naqueles ajustes.

Por isso, a minuta de resolução deve estabelecer como regra geral que a própria Agência possa decretar a caducidade, mantida ao final a ressalva de que, se o contrato tratar de maneira distinta (submetendo ao chefe do Executivo para decisão final), sua disposição deve prevalecer.

Em sendo acolhida essa proposição, os incisos do art. 13 da minuta de Resolução devem ser de fato ajustados:

“Art. 13. A Diretoria Colegiada deliberará:

(…)

III - pela decretação da caducidade do contrato de concessão;

IV - pela proposição à União da decretação da caducidade, nos casos em que o contrato atribua ao Chefe do Poder Executivo poder para decretá-la, nos termos do §4º do art. 38, da Lei nº 8.987, de 1995; ou (…)”

(…)”

2.21. E, por fim, em razão de recente consulta da SUFER à PF-ANTT sobre a caducidade da Transnordestina (FTL), a SUART ajustou o art. 16 da minuta de Resolução, de forma a afastar a dúvida com os demais dispositivos da norma proposta:

“Art. 16. Enquanto não for extinto o contrato de concessão ~~declarada a caducidade~~, ficam mantidas as obrigações nele previstas ~~no contrato de concessão~~ e as medidas de fiscalização a serem aplicadas em caso de descumprimento.”

3. DA PROPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA

3.1. Conforme Relatório à Diretoria (SEI nº 4277516) e Despacho SUART (SEI nº 4590924), a versão final da nova minuta de Resolução (SEI nº 4669730) referente aos procedimentos de aplicação da penalidade de caducidade nos contratos de concessão de exploração da infraestrutura rodoviária no âmbito da ANTT está composta de quatro capítulos, conforme descrito abaixo:

1. Capítulo 1 – Das Disposições Gerais: estabelece os objetivos da minuta de Resolução e o âmbito de sua aplicação, quais sejam os contratos de concessão de concessão de exploração da infraestrutura rodoviária regulados pela ANTT. Também estabelece as hipóteses de acionamento dos procedimentos de comunicação de correção de falhas e transgressões aos contratos de concessão.

2. Capítulo 2 – Dos procedimentos de comunicação e correção de falhas e transgressões: em que estão assentadas: (a) as obrigações, procedimentos e prazos dos atores envolvidos no processo; (b) o conteúdo mínimo da comunicação à concessionária para correção de falhas e transgressões contratuais; e (c) as ações cabíveis à Diretoria Colegiada da ANTT, em caso de descumprimento de cronograma pactuado entre as partes.

3. Capítulo 3 – Do Processo de Caducidade: determina os procedimentos para instauração do processo de caducidade, estabelecendo, entre outros, a Comissão Processante, a possibilidade de requisição de apoio administrativo e técnico da Superintendência competente e a prioridade nas respostas à solicitação de dados e informações. Disciplina a fase de instrução, prevendo a notificação à concessionária e sua defesa prévia, o rol de documentos a ser apresentado pelas

partes, inclusive para o cálculo de eventual indenização, que será realizado no curso do processo, segundo as regras contratuais e regulamentação específica. E Regulamenta a fase de deliberação da Diretoria Colegiada, com as opções de decisão, bem como as medidas administrativas a serem tomadas em caso de deliberação pela caducidade do contrato de concessão.

4. Capítulo 4 - Das Disposições Finais: é estabelecido que, enquanto não for declarada a caducidade, ficam mantidas as obrigações previstas no contrato de concessão e as medidas de fiscalização a serem aplicadas em caso de descumprimento. Estabelece-se que se aplicam, também, no que couber, as disposições da Resolução ANTT nº 5.083/2016; que se empregará aos processos em curso, resguardada a validade dos atos processuais praticados, bem como aos contratos de concessão vigentes, salvo quando houver disposição contratual expressa regulando de forma diversa.

3.2. Assim, com a edição de documento que supra tais lacunas do ordenamento jurídico do setor de transportes, almejam-se: a garantia de maior segurança jurídica; padronização dos procedimentos administrativos; previsibilidade aos gestores dos contratos de concessão; maior transparência dos atos praticados pelos gestores; previsibilidade de procedimentos e prazos às concessionárias; aumento da satisfação dos usuários com os esforços administrativos necessários à garantia da continuidade de prestação de serviços de transporte; impacto positivo na imagem da Agência com a resolutividade dos casos em que houve a aplicação do instituto de caducidade e continuidade da prestação de serviços.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Considerando o exposto, proponho ao Colegiado desta Casa que aprove a minuta de Deliberação (SEI nº4413915), para reabertura da Audiência Pública nº 14/2019, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões acerca da proposta de Resolução que regulamenta o processo administrativo de extinção dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária por inadimplência previsto no art. 38, § 2º, da Lei nº 8.987/1995, no âmbito da ANTT, e minuta de aviso de audiência (SEI nº4413981) para autorizar a divulgação do Aviso de reabertura da Audiência Pública nº 14/2019.

Brasília, 07 de dezembro de 2020.

MARCELO VINAUD PRADO
Diretor-Geral em Exercício



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 15/12/2020, às 18:25, 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 **4697631** e o código CRC **384CCCF8**.

Referência: Processo nº 50501.348178/2018-01

SEI nº 4697631

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