



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DMM

RELATORIA: DMM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 31/2020

OBJETO: POSTERGAÇÃO DA COBRANÇA - VERBAS DE FISCALIZAÇÃO - CONCESSIONÁRIAS FEDERAIS DE RODOVIAS

ORIGEM: SUINF/SUREG

PROCESSO (S): 50500.037227/2020-08

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER N° 00152/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DMM: PELA APROVAÇÃO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

## 1. DAS PRELIMINARES

Versa o presente processo sobre proposta de suspensão da cobrança da verba de fiscalização das concessionárias de rodovias federais, formulada originalmente pela Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária, conforme se extrai do RELATÓRIO À DIRETORIA/SEI N° 252/2020 (doc. SE3219003), como iniciativa para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos decorrentes da pandemia de COVID-19, com vistas à manutenção da prestação do serviço adequado enquanto perdurar o estado de calamidade pública nacional.

## 2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

A proposta em causa decorreu da provocação efetivada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, mediante Carta Ct-012/20 (doc. SE3219017), de 18/03/2020, no que foi acompanhada por pleitos semelhantes, ainda que mais abrangentes nalguns casos, apresentados pelas Concessionárias:

- Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio - Concer (3225176)
- Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S/A (3225178)
- Concessionária BR-040 S/A - Via 040 (3225179)
- Viabahia Concessionária de Rodovias S/A (3225180)
- Autopista Fernão Dias S/A (3225182)
- Autopista Planalto Sul S/A (3225183)
- Autopista Fluminense S/A (3225186)
- Autopista Régis Bittencourt S/A (3225191)
- Autopista Litoral Sul S/A (3225192)

Consoante registrado no RELATÓRIO À DIRETORIA/SEI N° 311/2020 (doc. SE3280355), a matéria em questão vinha sendo tratada inicialmente nos autos do processo 50500.030801/2020-99, instaurado em virtude de peticionamento da Concessionária Via 040, por meio do qual a referida delegatária solicitou a suspensão, pelo prazo de 90 dias, do pagamento da verba de fiscalização prevista na cláusula 15.9 do contrato de concessão correspondente, em razão do impacto negativo sobre o fluxo de caixa decorrente da pandemia de coronavírus.

Consultada no âmbito do referido processo a Superintendência de Gestão - SUDEG, quanto aos impactos do acolhimento do pleito, o qual, no entender da SUINF, implicaria renúncia de Receita Pública de recolhimento obrigatório pela ANTT, a Coordenação de Arrecadação da SUDEG (CODAR/SUDEG/ANTT), asseverou, por meio do Despacho 3169928, que *“a questão não se enquadra como renúncia de Receita Pública e sim de postergação do prazo para pagamento”* e que *“a avaliação e o deferimento quanto à suspensão ou não da cobrança da verba de fiscalização cabe à própria SUINF que é a gestora e fiscal do referido contrato de concessão”*, vez que *“compete a esta SUDEG, apenas acompanhar a arrecadação das receitas próprias da ANTT e acompanhar e gerenciar todas as contratações administrativas celebradas pela ANTT”*.

Na sequência, a SUINF formulou consulta à Procuradoria Federal Junto à ANTT, consubstanciada nos seguintes quesitos:

Considerando o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo no 06/2020 (3182641), há óbice de natureza jurídica ao pedido de suspensão por prazo definido para pagamento da verba de fiscalização prevista na Cláusula 15.9 do Contrato de Concessão Edital no 006/2013? Em caso positivo, sob qual fundamento?

Em caso negativo, é possível diferir o pagamento das verbas supracitadas, de forma proporcional, para momento posterior ao estado de calamidade?

Como decorrência da referida consulta, sobreveio o Parecer nº 00152/2020/PF-ANTT/PGF/AGU §219021), que fixou o seguinte entendimento, conforme se extrai da respectiva conclusão:

[...] é juridicamente admissível a suspensão por prazo definido do pagamento da verba de fiscalização prevista no contrato de concessão celebrado com a VIAO40, vez que referida prestação assume natureza de receita pública e obrigação contratual, e o diferimento do seu vencimento não configura renúncia de receitas, para fins da legislação orçamentária. Recomenda-se que o termo máximo para quitação dos débitos a vencer em 2020 ocorra no mesmo exercício fiscal, por cautela no atendimento ao princípio da anualidade orçamentária. [...]

[...]

[...] recomenda-se a adoção de solução normativa horizontal, para todas as concessionárias interessadas na medida, consistente em resolução que estabeleça o regime aplicável ao diferimento da obrigação para todos os agentes regulados. Alerta-se que esta recomendação tangencia o juízo técnico de conveniência e oportunidade desta Agência, e se justifica tendo em vista a repercussão jurídica sobre os demais concessionários regulados por esta Agência e a potencialização de litígios decorrentes da decisão administrativa ora a ser tomada.

Convém salientar que o referido pronunciamento jurídico também indicou expressamente a desnecessidade de intervenção legislativa para a postergação visada, defendendo ainda caber tão somente à ANTT o disciplinamento da matéria, face a natureza jurídica de obrigação contratual ostentada pela verba de fiscalização, confira-se:

14. Sob a ótica da sua origem obrigacional, a primeira premissa relevante quanto à natureza jurídica da verba de fiscalização é que se trata de **obrigação contratual**.

[...]

16. A primeira consequência desta constatação é que não se trata de obrigação legal, isto é, sua cobrança não decorre de imposição legislativa. Com efeito, em se tratando de prestação avençada em acordo decorrente da confluência de vontades entre Poder Concedente e concessionária, maior é a margem de discricionariedade para dispor a respeito da forma de cumprimento desta obrigação, observadas as cautelas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

17. Da mesma forma, a verba de fiscalização não configura obrigação tributária, o que afasta em grande parte o regime mais rígido previsto na Constituição, no Código Tributário Nacional e legislação correlata quanto à alteração da forma de pagamento da obrigação. Referida distinção terá impacto quanto à análise de configuração, no caso, de renúncia de receita, no tópico subsequente.

[...]

20. Por consequência, em se tratando de receita de titularidade da ANTT, cabe a esta mesma autarquia disciplinar a forma de pagamento, sem que para tanto demande qualquer ato da União ou outro ente da Administração Pública. Situação diversa se verifica na postergação das outorgas devidas pelas concessionárias do setor aeroportuário, a exigir a edição da Medida Provisória nº 925, de 2020, cujo art. 2º estatuiu: "*Nos contratos de concessão de aeroportos firmados pelo Governo federal, as contribuições fixas e as variáveis com vencimento no ano de 2020 poderão ser pagas até o dia 18 de dezembro de 2020*". (destaques originais)

Restituídos os autos à SUINF, e uma vez reconhecida a existência de prejuízos diretos à continuidade da prestação do serviço público de exploração de rodovias federais em decorrência direta de força maior consubstanciada pela atual pandemia de COVID-19, propôs-se a adoção da solução normativa horizontal recomendada pela PF-ANTT, conferindo-se tratamento isonômico às concessionárias quanto ao diferimento da verba de fiscalização prevista nos respectivos instrumentos de outorga, nos termos da MINUTA DE RESOLUÇÃO SUINF 3225577.

Entretanto, nova instrução foi determinada pelo Diretor-Geral em Exercício, que promoveu o encaminhamento do processo à Superintendência de Governança Regulatória - SUREG, por meio do Despacho Diretoria DG SEI n.º 3243064, com o escopo de serem identificadas flexibilizações correlatas que poderiam integrar o ato a ser emanado pela Diretoria Colegiada neste caso.

Já no âmbito da SUREG, em atenção à recomendação da PF-ANTT, foi questionada a SUDEG acerca da sustentabilidade financeira da Agência em face projetada postergação de pagamento das taxas de fiscalização (Despacho SEI n.º 32644388). Em resposta, a Coordenação de Arrecadação informou que não se vislumbram impactos quanto à sustentabilidade financeira da ANTT (Despacho SEI n.º 3277986).

Logo em seguida, foi providenciada pela SUREG nova minuta de resolução (doc. SEI 3278138), que contou com o beneplácido da SUINF, exceto no que se refere à aplicação de taxa de desconto, que não foi adotada.

Assim, consoante registrado no RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 311/2020, a fundamentação técnica para a adoção da medida proposta é a seguinte:

Inicialmente, destacamos que o teor do Decreto Legislativo n. 6, de 2020, que reconhece estado de calamidade pública até 31/12/2020, destina-se EXCLUSIVAMENTE para fins orçamentários da União, senão vejamos:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei n° 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n° 93, de 18 de março de 2020

De forma alguma se pretende desmerecer ou relativizar os efeitos da vigente pandemia de COVID-19. Todavia, para fins de afastamento/postergação de quaisquer obrigações contratuais e consequente reequilíbrio econômico-financeiro, sob o argumento de caso fortuito ou força maior, necessária se faz a constatação de dano real para o serviço concedido, em detrimento de mera expectativa. A crise sanitária não é justificativa para adoção de medidas saneadoras de forma indiscriminada ou para acolhimento de qualquer pleito dos agentes regulados.

É nesse sentido que os remédios regulatórios, inclusive aqueles adotados por esta ANTT em relação a outros setores regulados, a exemplo da Resolução n° 5.879/2020 (setores ferroviário e de transporte rodoviário de cargas e passageiros), têm sido adotados de forma cautelar por prazos curtos e sujeitos a constantes revisões. Leia-se aqui, em regra, por 90 (noventa) dias, na esteira do adotado por diversos Estados e pela União para tributos, cobranças e incentivos, constantemente sujeitos à avaliação de progressão ou recrudescimento dos efeitos macroeconômicos da pandemia de COVID-19.

Tal cenário não tem passado ao largo da avaliação técnica da ANTT em seu dever de regulação e fiscalização do setor de exploração de rodovias federais concedidas, ambiente que inclui atualmente 21 (vinte e uma) outorgas que cruzam 13 (treze) Unidades da Federação.

É fato que a rápida expansão da Covid-19 fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendasse o isolamento social das regiões afetadas [1]. Esse isolamento teve por objetivo elevar a dispersão dos casos sintomáticos da doença para achatar a curva de transmissão do vírus, a fim de não sobrecarregar os sistemas de saúde [2]. Em resposta, diversos países fecharam ou limitaram suas fronteiras [3], e tomaram medidas restritivas de locomoção. No Brasil, cada município ou Unidade Federativa estabeleceu seus parâmetros restritivos, que vão desde fechamento de comércios e ambientes públicos, até mesmo “toque de recolher” compulsório [4].

Consequentemente, a redução na movimentação das pessoas impactou diretamente o setor de transporte, mais especificamente no fluxo de veículos nas rodovias concedidas, conforme reportaram as concessionárias em seus requerimentos. De acordo com levantamento realizado pela Confederação Nacional de Transportes - CNT, denominado “Pesquisa de Impacto no Transporte-COVID-19” [5], 90% do setor de transporte foi afetado negativamente pela pandemia provocada pelo novo coronavírus, em decorrência da queda de demanda e de receita; 71,1% das transportadoras estão enfrentando problemas de caixa e severo comprometimento da capacidade de realizar os pagamentos correntes como, por exemplo, a folha de pagamentos e os fornecedores; 53,7% delas têm recursos para, no máximo, um mês de operação, sendo que 28,2% não suportam 30 dias sem apoio financeiro adicional; e para 69,6% os efeitos da crise serão percebidos por mais de quatro meses.

É certo que, em meio à crise já instalada, não se tem clareza dos exatos efeitos que a pandemia terá sobre a economia nacional. Mas é certo que a disseminação do vírus SARS-CoV-2 não poderia ter sido evitada pelos concessionários responsáveis pela exploração da infraestrutura de transportes no Brasil. Uma análise acurada dos efeitos da pandemia sobre os contratos deverá acontecer quando dá análise dos pedidos de reequilíbrio, sendo que, para o presente momento, o que se propõe são medidas emergenciais que trarão fôlego no fluxo de caixa das empresas, sem que haja qualquer prejuízo ao poder público, que receberá as parcelas neste mesmo exercício e com atualização monetária, conforme minuta de resolução ora posta.

Nesse sentido, o que se propõe no presente é a postergação da obrigação de recolhimento da verba de fiscalização pelo prazo de 90 (noventa) dias, compreendendo as competências de abril, maio e junho, com a retomada da cobrança de forma proporcional entre os exercícios de julho e novembro de 2020, a fim de não ultrapassar o regime fiscal de 2020, consoante recomendado pela PF/ANTT.

Em essência, a proposta objetiva minimizar o impacto da momentâneo redução da movimentação de pessoas no fluxo de caixa das concessionárias e, consequentemente, tentar garantir que os usuários dos serviços continuem sendo adequadamente atendidos pelas empresas.

Destaque-se que a proposta não implica renúncia ou redução de receita, apenas sua postergação. Do ponto de vista de ano-fiscal, a medida proposta não possui qualquer impacto, dado que o pagamento da verba deverá ser compensado ao longo do ano.

Nada obstante a fundamentação técnica já lançada nos autos, previamente à deliberação da matéria, houve consenso entre os diretores quanto à conveniência de nova provocação da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária para promoção de instrução complementar, dada a relevância da medida que se pretende adotar.

Em razão disso, por meio do DESPACHO DMM 3301334 os autos foram encaminhados à SUINF para resposta aos questionamentos ali especificados. Em resposta, a referida Unidade Organizacional acostou aos autos o DESPACHO SUINB310989, onde foram apresentados os seguintes esclarecimentos acerca dos quesitos formulados:

a) avaliação da proposta de postergação quanto ao seu alinhamento com outras políticas públicas inter-relacionadas;

**R.:** A proposta constante dos autos em epígrafe se alinha às diretrizes gerais do Governo Federal para enfrentamento aos efeitos econômicos decorrentes da pandemia de COVID-19 que ensejaram o vigente estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6/2020.

Ademais, dentre os serviços públicos e as atividades essenciais reconhecidas pelo Decreto n. 10.282/2020, figuram não apenas os serviços de logística e transporte rodoviário de cargas, mas também, nos termos do art. 3º, §2º, aqueles acessórios e de suporte ao transporte, como o são os serviços de exploração da infraestrutura rodoviária federal.

Assim, a proposta complementa iniciativas regulatórias já adotadas pela ANTT quando da edição da Resolução n. 5.879/2020, que flexibilizou obrigações contratuais e regulatórias, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, no âmbito da infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e de passageiros.

b) análise, ainda que perfunctória, dos riscos envolvidos com a adoção da medida;

**R.:** A adoção da medida não inova ou implica riscos adicionais ao cumprimento da obrigação de recolhimento de verba de fiscalização por parte das Concessionárias de Rodovias Federais, haja vista que o risco de inadimplemento é inerente a qualquer cobrança de valores por parte do Poder Concedente. Ademais, a referida obrigação pecuniária é coberta por garantia de execução contratual, constituindo-se em risco segurado para a maioria absoluta da outorgas.

Por derradeiro, tratando-se de mero diferimento de obrigação, resta afastado o risco de configuração de renúncia de receita, consoante apontado no Parecer n. 00152/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3219021), *in verbis*:

[...] é juridicamente admissível a suspensão por prazo definido do pagamento da verba de fiscalização prevista no contrato de concessão celebrado com a VIAO40, vez que referida prestação assume natureza de receita pública e obrigação contratual, e o diferimento do seu vencimento não configura renúncia de receitas, para fins da legislação orçamentária. Recomenda-se que o termo máximo para quitação dos débitos a vencer em 2020 ocorra no mesmo exercício fiscal, por cautela no atendimento ao princípio da anualidade orçamentária.

c) análise do custo-benefício ou custo-efetividade da proposição;

**R.:** Considerando o exposto em resposta ao item b), não há inovação na matriz de riscos das outorgas, existe garantia contratual contra eventual inadimplemento e não se configura renúncia de receita, de modo que como custo somente se identificou o efetivo diferimento dos valores a serem auferidos pela União.

Por outro lado, como benefício direto da flexibilização da obrigação, disponibilizam-se recursos para fluxo de caixa das Concessionárias com aplicação direta na manutenção e conservação, não apenas dos sistemas rodoviários concedidos, mas também de parcela relevante dos empregos contratados, contribuindo para o enfrentamento à pandemia tanto na frente logística, essencial para o aparelhamento do sistema de saúde, quanto na frente econômica.

Nesse sentido, avalia-se a medida como positiva sob o prisma da análise custo benefício, dados custos baixos para benefícios relevantes.

d) ponderação do possível prejuízo para a atividade de fiscalização; e,

**R.:** Não se identificou prejuízo à atividade de fiscalização da ANTT, vez que a verba de fiscalização não é aplicada diretamente à atividade, mas apenas de forma mediada, via Orçamento da União.

Assim, sendo a atividade de fiscalização custeada pelo orçamento próprio da ANTT, já consta dos autos manifestação no sentido da ausência de risco à sustentabilidade financeira da Autarquia, nos termos do DESPACHO CODAR (3277986), a saber:

Assim, em resposta ao Despacho SUDEG (anexo 269575), tendo em vista todas as considerações expostas e pautando-se no adimplemento, por parte das concessionárias optantes, dos termos contidos na Resolução da ANTT, a CODAR/GEORF vislumbra que não haverá impactos quanto à sustentabilidade financeira desta Agência Reguladora face à postergação de tais taxas de fiscalização.

e) indicação de outros itens contratuais passíveis de flexibilização.

**R.:** No momento não foram identificados outros itens passíveis de flexibilização, os quais, em surgindo, demandarão análise técnica individualizada, tal qual realizada no presente.

Nestes termos, nota-se que os questionamentos formulados foram respondidos, restando demonstrado que a medida possui fundamento técnico, encontra-se alinhada com outras políticas públicas para enfrentamento aos efeitos econômicos decorrentes da pandemia de COVID-19, não implica riscos adicionais ao cumprimento da obrigação que ora se pretende flexibilizar e apresenta-se como positiva sob o prisma da análise custo benefício.

Por sua vez, verifica-se que a proposta original é de postergação das competências de abril, maio e junho de 2020. Entretanto, nota-se que o prazo para pagamento da competência abril praticamente já expirou, razão pela qual, para se manter a efetividade da proposição, mostra-se oportuno que o adiamento se aplique às competências maio, junho e julho.

Em razão desta constatação, por meio do DESPACHO DMMB445543 foi solicitada nova manifestação da Superintendência de Gestão Administrativa, no que se referem aos possíveis impactos quanto à sustentabilidade financeira desta Agência Reguladora face ao não recolhimento da taxa em questão, agora para a hipótese da postergação ser deferida em relação às competências de maio a julho.

Como resposta ao referido questionamento, foi exarado o DESPACHO GEORB446508, onde restou informado que “a mudança do período em questão não altera de forma significativa a manifestação desta unidade contida no Despacho CODAR (3277986), **desde que as parcelas suspensas sejam arrecadadas ainda neste exercício**, distribuídas nos demais meses de 2020, em observância ao princípio da anualidade orçamentária”.

Diante do exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso II, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, entendo presentes os requisitos para aprovação da postergação do recolhimento da verba de fiscalização das concessionárias federais de infraestrutura rodoviária referente às competências de maio, junho e julho de 2020, na forma contida na MINUTA DE RESOLUÇÃO DMMB284281, onde se propõe a vigência imediata da norma, nos termos do parágrafo único do artigo 4º do Decreto nº 10.139, de 2019, dada a natural urgência requerida para o disciplinamento da matéria, que diz respeito ao enfrentamento dos efeitos econômicos negativos decorrentes da pandemia de COVID-19.

Por cautela, entendo conveniente que se determine à SUINF que, a cada 30 dias, reavalie a situação das concessões, de modo a se aferir se subsistem os efeitos econômicos negativos causados pela pandemia de COVID-19, notadamente se mantido o baixo fluxo de veículos, principal motivo da postergação ora deferida.

Caso não haja alteração do cenário atual, proponho que fique autorizada a manutenção do diferimento dos recolhimentos, pelo prazo máximo de 90 dias.

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO**:

I) pela postergação do recolhimento da verba de fiscalização prevista em contratos de concessão federal de infraestrutura rodoviária referente às competências de maio, junho e julho de 2020, devendo as parcelas postergadas serem pagas, de forma proporcional, mediante acréscimo ao valor das parcelas vincendas referentes às competências de agosto a novembro de 2020, com a devida correção monetária; e,

II) para que se determine à SUINF que, a cada 30 dias, reavalie a situação das concessões, de modo a se aferir se subsistem os efeitos econômicos negativos causados pela pandemia de COVID-19, ficando autorizada a manutenção do diferimento dos recolhimentos, pelo prazo máximo de 90 dias, no caso da manutenção do cenário atual.

Brasília, 20 de maio de 2020.

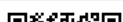
À **Secretaria Geral**, para prosseguimento.

**MURSHED MENEZES ALI**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **MURSHED MENEZES ALI, Diretor**, em 26/05/2020, às 17:33, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 3284258 e o código CRC 2E8F0853.

---

Referência: Processo nº 50500.037227/2020-08

SEI nº 3284258

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](http://www.antt.gov.br)