



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - SEDE  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA (PF-ANTT) - PROCURADORES  
SCES TRECHO 3, LOTE 10, PROJETO ORLA 8, BLOCO A, 3º ANDAR

---

**PARECER n. 00101/2023/PF-ANTT/PGF/AGU**

**NUP: 50500.064126/2023-44**

**INTERESSADOS: TAGUATINGA TRANSPORTES E TURISMO LTDA-TAGUATUR E OUTROS**

**ASSUNTOS: CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO**

EMENTA: DIREITO REGULATÓRIO. SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS - SUPAS. CONTRATO DE PERMISSÃO ANTT nº 001/2015. DESCUMPRIMENTOS CONTRATUAIS. REVISÃO TARIFÁRIA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. COMPROMISSO ADMINISTRATIVO - LINDB. REGULAMENTAÇÃO DE ATO PELA SUPAS.

**1. RELATÓRIO**

1. Cuida-se consulta encaminhada à Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1410/2023/COTOP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (15868449), encaminhada pelo OFÍCIO SEI Nº 10872/2023/SUPAS/DIR-ANTT (16307498) formulada pela Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SUPAS), com o objetivo de ver analisada a possibilidade de realização de Termo de Ajustamento de Conduta e revisão contratual com a TAGUATUR TRANSPORTES E TURISMO LTDA, considerando as propostas de correções apresentadas no item 3 da referida nota técnica.

2. Relatou-se nos autos um breve histórico do Contrato de Permissão ANTT nº 001/2015, firmado entre a ANTT e a empresa Taguatur Taguatinga Transportes e Turismo LTDA, 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.

3. Ato contínuo, a SUPAS informa a existência de irregularidades cometidas pela empresa ao longo da execução contratual, apresenta proposta para correção das mesmas, bem como alterações no contrato de permissão, por meio de aditivo contratual, permitindo maior eficiência do serviço prestado.

4. Eis o que importa relatar.

**2. DA ANÁLISE JURÍDICA**

**2.1 Preliminar de alcance e delimitação da consulta.**

5. Note-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

6. Destarte, à luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988, e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal (PGF), prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da gestão administrativa, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, financeira, contábil e/ou orçamentária.

7. Com relação a esses dados exorbitantes da esfera jurídica, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7.

## 2.2 Considerações gerais sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Condutas por entidades da Administração Pública Federal

8. Nos termos do Manual de Termos de Ajustamento de Condutas da atual Subprocuradoria Federal de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, o TAC constitui instrumento jurídico consensual que objetiva conformar a conduta do compromissário às determinações legais. Contempla o reconhecimento da ilicitude da conduta e contém o compromisso de sua adequação ao ordenamento jurídico.

9. Interessa anotar que o referido Manual é direcionado aos Procuradores Federais junto às autarquias e fundações públicas federais visando subsidiar a análise jurídica dos Termos de Ajustamento de Conduta – TACs submetidos aos órgãos de execução da PGF.

10. Ressalta-se que o manual informa que o TAC não possui natureza jurídica de transação, ante o caráter indisponível dos direitos que constituem o seu objeto. Conforme entendimento adotado no Parecer no JT-04, de 27 de maio de 2009, do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e vinculante para toda a Administração Pública Federal, na forma do artigo 40, § 1º, da Lei Complementar no 73, de 10 de janeiro de 1993, “**não se trata esta figura de uma transação (que impõe necessariamente concessões bilaterais), mas sim, mero acordo, em que a liberdade do órgão público fica restrita apenas à forma pela qual se darão as medidas corretivas e o tempo, porém sempre após análise criteriosa da melhor forma, bem como do tempo mais exíguo possível**”.

### 2.2.1. Acerca da intervenção da AGU na celebração de TACs.

11. Sobre a necessidade de intervenção obrigatória da Advocacia-Geral da União o manual se refere ao já referido Parecer no JT-04, de 2009 para concluir pela necessidade de intervenção, a se valer citar sua ementa:

I - O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta é instrumento extrajudicial para tutela de direitos transindividuais, podendo figurar como compromissário os órgãos da Administração Pública Federal, mesmo que despersonalizados.

II - A representação extrajudicial da União é exercida pela Advocacia-Geral da União, com exclusividade, quando se relacionar com a defesa dos interesses da União ou de seus órgãos perante as esferas extrajudiciais.

III - A Advocacia-Geral da União deve intervir obrigatoriamente na celebração dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

12. Ainda, segundo o Manual “A intervenção obrigatória da AGU ocorre nas situações em que a atuação dos órgãos ou entes administrativos se verifique na condição de compromitentes, ou reciprocamente como compromissários e compromitentes, e pode ser objeto de delegação administrativa, solução admitida como regra geral tanto pela Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, quanto pelo Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, e regulamentada pelo Decreto no 83.397, de 06 de setembro de 1979, observado o entendimento estabelecido no Parecer no 056/2018/Decor-CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, conforme Despacho no 293, de 03 de junho de 2019 (NUP 00407.007554/2011-26, Seq. 47 - 53)”

13. Nesses termos, chegamos as seguintes conclusões:

- o a intervenção da AGU nos TACs é **obrigatória** e independe da circunstância de a entidade assessorada figurar como compromitente ou compromissária nas avenças.
- o essa intervenção **compreende o exercício de atividade consultiva** relacionada à análise do processo e da minuta proposta de TAC, com a conclusão pela viabilidade jurídica ou não do compromisso, com a consequente **autorização** formal do órgão jurídico competente para sua celebração em caso positivo; e
- o os TACs não devem ser firmados à revelia da análise jurídica pela autoridade competente da AGU.

14. Visto ser necessária a intervenção da AGU nos Termos de Ajustamento de Condutas, interessa trabalhar a competência para sua autorização.

### 2.2.2. Da competência para autorizar a celebração de TAC.

15. De início, vale dizer que a competência originária para autorizar a celebração de acordos, inclusive TACs, no âmbito da AGU é do Advogado-Geral da União. Contudo, pela **Portaria nº 12, de 16 de janeiro de 2020, o Advogado-Geral da União**

**delega ao** Consultor-Geral da União e ao **Procurador-Geral Federal** a competência de que trata o art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para, no âmbito de suas atribuições, autorizar a celebração de termo de ajustamento de conduta, inclusive com possibilidade de subdelegação.

Art. 1º Fica delegada ao Consultor-Geral da União e ao Procurador-Geral Federal a competência de que trata o art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para, no âmbito de suas atribuições, autorizar a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Parágrafo único. A competência prevista no caput **poderá ser subdelegada**.

Art. 2º O Consultor-Geral da União e o Procurador-Geral Federal poderão editar regulamento complementar a esta Portaria para reger a sua atuação na matéria.

16. Pois bem. No âmbito específico da PGF, a **Portaria n. 201/PGF/AGU, de 28 de março de 2013**, regulamenta o procedimento para autorização de celebração de TAC's e, a partir da citada Portaria AGU nº 12/2020, passou por alterações, para **estabelecer a competência dos Procuradores Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas para autorizar a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC**, judicial ou extrajudicial, em que as autarquias e fundações públicas federais **figurem como tomadoras do compromisso (compromitentes)**.

Art. 1º-A A competência para autorizar a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, judicial ou extrajudicial, em que as autarquias e fundações públicas federais figurem como **tomadoras do compromisso (compromitentes)**, fica subdelegada aos Procuradores Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas. ([Incluído pela Portaria n. 24, de 17 de janeiro de 2020](#))

17. É nesse sentido que o referido Manual informa que a competência para autorização de celebração de TACs, observa a seguinte lógica:

- compete aos Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas autorizar a celebração de TACs nos quais a entidade assessorada figure como tomadora do compromisso, ou seja, atue na qualidade de compromitente, sem a assunção formal de obrigações no instrumento, com base na Portaria PGF nº 201, de 2013, alterada pela Portaria PGF no 24, de 2020.
- compete ao Procurador-Geral Federal autorizar a celebração de TACs nas demais situações, com base Portaria AGU nº 12, de 2020, havendo a possibilidade delegação específica em casos concretos.

### **2.2.3. Do procedimento para autorização de celebração de Termos de Ajustamento de Condutas.**

18. Verificada a necessária interveniência dos órgãos da AGU e a competência própria para a autorização de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito da Administração Pública Federal, mister se faz analisar o respectivo procedimento.

19. Assim, como já mencionado, os pedidos de autorização para celebração de TACs em que as autarquias e fundações públicas federais figurem como parte encontram-se regulados no âmbito da PGF pela mencionada Portaria PGF no 201/2013, com as alterações promovidas pela Portaria PGF no 640, de 16 de julho de 2019, e pela Portaria PGF no 24, de 2020.

20. Neste trilhar, o referido encaminhamento deverá ser acompanhado de documentos e informações previstos no art. 3º da Portaria PGF nº 201/2013, que se somam aos enumerados pelo art. 4º-A da Lei nº 9.469/1997, conforme se colaciona abaixo:

"Art. 3º O pedido de autorização para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta deverá ser encaminhado pelas Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às autarquias e fundações públicas federais ao órgão competente da Procuradoria-Geral Federal, conforme competência prevista no § 1º do artigo 2º desta Portaria, instruído com os seguintes documentos e informações:

I - **manifestação de interesse** do dirigente máximo da autarquia ou fundação pública federal na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, contendo **análise expressa do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e financeira** das obrigações a serem assumidas;

II - parecer técnico conclusivo da unidade de Cálculos e Perícias, quando for o caso;

III - **parecer conclusivo da Procuradoria Federal**, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação pública federal sobre a viabilidade jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta, contendo a análise da minuta proposta;

IV - manifestação do órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal responsável pela representação judicial da autarquia ou fundação pública federal, **quando se tratar de Termo de Ajustamento de Conduta que se refira a processo judicial em andamento**, acompanhada de cópia das principais peças do processo judicial;

V - cópia da minuta do Termo de Ajustamento de Conduta, contendo as alterações decorrentes da análise técnica e jurídica previstas nos incisos I, II e III deste artigo;

- VI - indicação do termo final do prazo para apreciação do pedido de autorização, se for o caso;
- VII - cópia de outros documentos que possam auxiliar no exame da questão; e
- VIII - preenchimento do formulário anexo a esta Portaria" (grifos nossos)

21. Desta feita, **deve ser encaminhado para análise a minuta de Termo de Ajustamento de Conduta que não se encontra nos autos do presente processo.** Ressalta-se que, de acordo com os requisitos do art. 4º-A da Lei nº 9.469/1997 e do art. 3º, parágrafo único, da Portaria PGF nº 201/2013, a minuta deve conter: **a) a descrição pormenorizadas das obrigações assumidas; b) o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; c) a forma de fiscalização da sua observância; d) os fundamentos de fato e de direito; e, e) a a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento.** Sem o encaminhamento da referida minuta não há como ser feita uma análise correta no caso concreto.

22. Em outra perspectiva, quanto ao encaminhamento do pedido de autorização para celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, pela interpretação extraída do mencionado artigo 1º-A da Portaria n. 201/PGF/AGU, de 28 de março de 2013, o manual de TAC entende que **deve ser encaminhado ao Procurador-Chefe junto à entidade representada para decisão:**

Tratando-se de TAC em que a entidade assessorada seja a **compromitente** (tomadora do compromisso), o processo deve ser destinado ao Procurador-Chefe junto à entidade representada para decisão.

23. É de se notar que, conforme entendimento adotado no **Parecer BBL 05, de 16 de fevereiro de 2022**, aprovado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União e pelo Exmo. Sr. Presidente da República, **a autorização para celebração de TAC's** pelos órgãos jurídicos integrantes da AGU **não compreende, em regra, a subscrição dos referidos termos**, ressalvados os casos de representação extrajudicial da entidade pública federal pela advocacia pública. Nesse caso, há que se distinguir duas situações:

1ª situação: exercício de consultoria e assessoramento jurídico pelos órgãos jurídicos integrantes da AGU: não há necessidade de assinatura do TAC pelo membro da PGF.

2ª situação: celebração de TAC por ocasião do exercício da representação extrajudicial da entidade pública pela Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública.

24. Em vista dessas considerações, é importante o registro de que, para além das normas gerais mencionadas, outras, específicas de determinados setores ou entidades públicas, podem regular os Termos de Ajustamento de Condutas. Não é por outra razão que a Lei nº 9.469/1997 traz o dispositivo abaixo colacionado. Vejamos:

Art. 7º-A. As competências previstas nesta Lei aplicam-se concorrentemente àquelas específicas existentes na legislação em vigor em relação às autarquias, às fundações e às empresas públicas federais não dependentes. [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

25. É o caso da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT que, para o tratamento da matéria no setor regulado, possui regulamentação específica na forma da Resolução ANTT nº 5.823, de 2018, a qual necessita ser analisada e verificada quanto ao atendimento de requisitos e procedimentos.

### **2.3 Considerações específicas sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Condutas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres.**

26. A análise que se segue será fundada, especialmente, na Resolução ANTT nº 5.823, de 2018, que regulamenta a celebração de TACs no âmbito desta Agência. E nesse cenário, a análise jurídica limita-se aos aspectos normativos e contratuais da proposta, não ingressando na avaliação das decisões de natureza técnica, bem como no juízo de conveniência e oportunidade para a celebração do TAC na hipótese vertente.

27. Sendo assim, calha anotar que a Resolução ANTT 5.823/2018 traz em seu art. 1º basicamente **duas hipóteses de cabimento do instrumento:** a primeira, para corrigir descumprimentos contratuais, legais ou regulamentares dos agentes regulados e, a segunda, para compensar os efeitos desses descumprimentos, por meio da execução de obrigações não previstas originalmente no instrumento de outorga:

#### **CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS**

Art. 1º Os compromissos de ajustamento de conduta firmados entre a ANTT e Agentes Regulados observarão os requisitos e procedimentos estabelecidos nesta Resolução.

§1º Para fins desta Resolução, consideram-se Agentes Regulados concessionárias, permissionárias, autorizatárias, transportadores habilitados e demais inscritos sujeitos à regulação da ANTT.

§2º O compromisso de ajustamento de conduta será tomado por meio de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC e terá por objeto a correção de descumprimentos de obrigações contratuais, legais ou regulamentares, pelo Agente Regulado.

§3º Nos casos em que os descumprimentos de obrigações contratuais ou regulamentares pelo Agente Regulado já tenham sido corrigidos ou tenham exauridos seus efeitos, o TAC terá por objetivo compensar os efeitos do descumprimento, por meio da execução de obrigações não previstas originalmente no instrumento de outorga.

§4º O TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985.

28. A Resolução ANTT 5.823/2018 prevê que a proposta de celebração do TAC pode partir de iniciativa da ANTT ou da concessionária interessada. Nesse último caso a norma exige a apresentação de uma petição escrita, dirigida à Superintendência, a quem compete promover a admissibilidade do pedido (artigos 2º a 5º).

29. Desde já, é importante dizer que o artigo 3º da Resolução ANTT 5.823/2018 determina que a proposta de celebração de TAC contenha, no mínimo, a indicação da conduta a corrigir ou compensar (com indicação dos processos, se cabível), bem como as obrigações acompanhadas de cronograma de execução. Ademais, o parágrafo único exige que a documentação traga provas acerca da regularidade fiscal do Agente Regulado.

30. Outrossim, a Resolução ANTT 5.823/2018 traz ainda **requisitos formais negativos** à celebração do TAC, ou seja, circunstâncias que, caso presentes, impedem a sua celebração. Vejamos:

Art. 4º Não será admitido TAC nas seguintes hipóteses:

I - quando o Agente Regulado houver descumprido TAC há menos de 3 (três) anos, **contados da decisão definitiva que confirmar o descumprimento;**

II - quando tiver por objeto obrigação presente em TAC anteriormente celebrado;

III - **quando não restar comprovado interesse público na celebração do TAC;** e

IV - quando já aplicada penalidade por decisão definitiva em processo administrativo sancionatório, observado o disposto no art. 28.

Parágrafo único. Havendo ação judicial relativa aos processos sancionatórios sobre os quais se interessa ajustar a conduta, deverá o Agente Regulado comprovar a renúncia à pretensão nos processos judiciais correspondentes até a data de assinatura do TAC.

31. Nesta esteira, **recomenda-se que a área técnica, além de encaminhar a minuta do TAC que precisa ser firmado, ateste igualmente nos autos a não ocorrência de impedimentos previstos nos demais incisos do artigo 4º acima referido**, sobretudo quanto à comprovação do interesse público que já veio desenhado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 1410/2023/COTOP/GEEEST/SUPAS/DIR/ANTT (15868449) e que será avaliado de forma definitiva pela Diretoria Colegiada.

## 2.4 Análise das Soluções trazidas pela SUPAS

32. Embora não tenha sido acostado aos autos a minuta de TAC para análise, nota-se que o escopo deste instrumento jurídico é bem delimitado a dois cenários específicos, quais sejam, a correção de descumprimentos de obrigações contratuais, ou a compensação dos efeitos do descumprimento, por meio da execução de obrigações não previstas originalmente no contrato. Não restou claro na manifestação técnica nenhuma das condições expostas, e em algumas correções a melhor solução, a meu sentir, é a alteração contratual. Senão vejamos:

**2.4.1. I - utilização de veículos com motorização traseira, em desacordo com o estabelecido no edital: 50500.044225/2015-08**

33. Como bem exposto pela Superintendência, é caso de alteração contratual pelos motivos expostos e não de celebração de TAC.

**2.4.2. II - não operação da Quota 10 entre Mansões Marajó (Cristalina/GO) - Brasília/DF: 50500.322142/2019-81 (Processo Administrativo Sancionador já em andamento)**

34. Embora traga destacado a informação de processo sancionador em andamento, não há informações de aplicação de penalidades, face ao descumprimento das obrigações contratuais e que possa ser compreendido no TAC Multas.

35. No parágrafo 3.28, a SUPAS traz as alternativas que entende como possíveis para aplicação no presente contrato:

a) convolação da caducidade em pena pecuniária e aditativa contratual para excluir a Quota 10: aqui, de se ressaltar que, adotando-se essa linha de ação, não haveria prejuízo aos usuários do serviço, que hoje já são atendidos pela linha autorizada pela ANTT para a empresa Santa Izabel.

b) convolação da caducidade em pena pecuniária e manutenção da obrigatoriedade de exploração da Quota 10: caso se adote esta alternativa, um possível ponto negativo seria a possibilidade de a empresa continuar a não executar o serviço. Neste sentido, inclusive, já foram as manifestações da Permissionária, em vista das alegações acima já mencionadas. Também de se levar em consideração o fato de a Agência ter autorizado, posteriormente ao procedimento licitatório, outra empresa a operar seccionamento coincidente com a linha correspondente à Quota 10. Apesar da previsão editalícia e contratual de não exclusividade na prestação do serviço, é necessário se ponderar que a autorização para prestação de serviço concorrente com a permissão anteriormente delegada tende a nfluir na demanda do serviço.

c) convolação da caducidade em pena pecuniária e, por intermédio de Termo de Ajustamento de Conduta, substituição da obrigação de execução da Quota 10 por incremento de horários em linhas de outras Quotas do contrato: neste caso, apesar da exclusão da Quota 10, a obrigação de ofertar serviço na linha hoje não operada pela empresa seria substituída por outra obrigação, consubstanciada em ofertar mais horários em linhas de outras Quotas do contrato.

36. No tocante as letras a e b, a Resolução ANTT n. 233, de 25 de junho de 2003, regulamenta a imposição de penalidades por parte da ANTT, no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, e traz a possibilidade de convolação da caducidade em multa. Senão vejamos:

Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

37. **Embora exista a possibilidade de convolação da caducidade em multa, isso só deve ser considerado pela área técnica ao final do procedimento, depois de constituída comissão para o processamento, e se se concluir, com base na apuração, que seria o caso de aplicação de caducidade, esta seria desproporcional, justificando a conversão na pena de multa.** No entanto, não parece ser o caso concreto já que não existe maiores informações acerca do processo para tal mister.

38. A letra c traz como alternativa o incremento de horários em linhas de outras quotas, mas não traz de forma pormenorizada o plano de ação em que se encaixaria essa hipótese.

#### **2.4.3. III - cobrança de tarifa superior ao estabelecido pela ANTT: 50500.374164/2019-26 (Processo Administrativo Sancionador já em andamento)**

39. A conclusão da área técnica é no sentido de que realizar a apuração dos valores percebidos a mais pela empresa em decorrência da cobrança irregular, por intermédio de um Termo de Ajustamento de Conduta, reverter esse valor para a tarifa do serviço, por intermédio de uma revisão tarifária.

40. No entanto, como exposto exaustivamente, tal hipótese não se encaixa no instrumento de TAC, de forma que apuração de valores recebidos a maior deve ser realizado no processo de revisão tarifária.

#### **2.4.4. IV - não concessão de reajuste tarifário em 2022**

41. De acordo com a manifestação técnica da SUPAS, eventuais valores a serem implementados será objeto de revisão tarifária, não requerendo maior aprofundamento neste momento pela PF/ANTT.

#### **2.4.5. V - não pagamento da verba de fiscalização do contrato: 50500.097731/2021-30 (Processo de execução do seguro garantia já em andamento)**

42. A SUPAS relata o descumprimento da cláusula contratual pela Taguatur, pelo não pagamento da verba de fiscalização, propondo ao final as seguintes soluções:

a) alteração contratual excluindo a obrigatoriedade do pagamento da verba de fiscalização, mas mantendo-se o procedimento de cobrança dos valores apurados até agora, e continuidade do procedimento de execução do seguro-garantia: esta opção traz como ponto positivo o fato de se manter o procedimento de cobrança higidamente instaurado, trazendo mais segurança jurídica quanto a possíveis questionamentos. No entanto,



incide de maneira negativa quando a manutenção da cobrança de valor tão expressivo pode impactar na saúde financeira da empresa, com possibilidade real de prejuízos à prestação do serviço ou mesmo sua paralisação; ou b) alteração contratual excluindo a obrigatoriedade do pagamento da verba de fiscalização, com manutenção do procedimento de cobrança dos valores, mas revogando o procedimento de execução do seguro-garantia já instaurado, revertendo os valores apurados até o momento para abatimento na tarifa através de revisão extraordinária; esta opção traz como ponto positivo o fato de se manter o procedimento de cobrança hígidamente instaurado, trazendo mais segurança jurídica quanto a possíveis questionamentos, bem como incidir de maneira positiva na redução do coeficiente tarifário do serviço. Apesar de a Cláusula 24.4 do contrato vedar a utilização da referida verba para qualquer tipo de compensação, entende-se como excepcional e de grande impacto no equilíbrio do contrato a não concessão do reajuste tarifário no período que o serviço esteve sob gestão do GDF, razão que, salvo melhor juízo, poderia autorizar a adoção da compensação.

43. Pois bem. A verba de fiscalização estava prevista no edital de leilão e era de pleno conhecimento pela contratante, devendo ser analisado de forma cuidadosa pela área técnica a vantajosidade na retirada deste instrumento contratual, uma vez que não restou claro o porquê da exclusão, além do inadimplemento contratual pela permissionária.

44. Noutro giro verbal, a execução do seguro-garantia têm previsão contratual, como mencionado na nota técnica e já está em andamento, podendo ser suspensa se a Taguatur pagar voluntariamente o valor devido e já exigível. **Pontua-se que não ficou claro qual a vantajosidade de se abrir mão da execução da garantia já em andamento para a instauração do procedimento de cobrança dos valores, uma vez que não é permitida a compensação desses valores em revisão extraordinária, por expressa vedação contratual do artigo 24.1 do Contrato de Permissão ANTT n. 001/2015.**

**2.4.6. VI - utilização de veículos com idade média acima da estabelecida no edital: 50501.338176/2018-04, 50500.320170/2019-63 e 50500.331391/2019-67**

45. Em relação à presente demanda, pretende a SUPAS levantar a possível vantagem financeira auferida e, com base nessa apuração, propor Termo de Ajustamento de Conduta em que a empresa reconheceria o débito e aceitará que o montante fosse inserido em revisão tarifária, objetivando abater tal valor da tarifa cobrada nos serviços. Além disso, tendo em vista que o contrato já se encontra na segunda metade de sua vigência, por meio de aditivação seria excluída a previsão de manutenção de uma idade média de frota.

46. Outrossim, não fica claro na manifestação técnica se houve e quantas apurações de penalidade foram aplicadas, impossibilitando um maior aprofundamento na análise. De toda sorte, se for possível apurar tal vantagem financeira, esse montante pode ser revertido em alguma outra obrigação pela permissionária, justificando a celebração do TAC, ou mesmo ser objeto de revisão tarifária.

**2.4.7. VII - transmissão de Dados via Monitriip: 50501.338176/2018-04 e 50500.320170/2019-63**

47. Também não há notícia de aplicação de penalidades pela ANTT, que possam ser enquadradas em TAC Multas, de forma que apuração de valores recebidos a maior deve ser realizado no processo de revisão tarifária.

**2.4.8. IX - redução do valor do seguro garantia contratual, proporcional ao período restante de execução do contrato.**

48. A SUPAS entende adequado alterar o contrato de permissão, no sentido de prever que o valor do seguro-garantia seja calculado de acordo com o prazo de vigência ainda previsto para o contrato, com a consequente revisão tarifária atinente ao feito. Assim, não demanda maior explanação pela PF/ANTT neste momento.

**2.4.9. X - auxílio emergencial às empresas operadoras de transporte coletivo do tipo urbano - EC nº 123/22 e Portaria Interministerial MDR/MMFDH nº 9/22**

49. Conforme já exposto pela área técnica, será objeto de revisão tarifária não demandando manifestação da PF/ANTT nesta manifestação jurídica.

## **2.5 Do Compromisso Administrativo da LINDB**

50. Em 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942) foi alterada pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que acrescentou no ordenamento jurídico importantes disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

51. Dentre as disposições inovadoras, está a do art. 26, que prevê a celebração de **Compromisso** entre o Poder Público (através da autoridade administrativa) e os interessados, visando resolver conflitos administrativos, *in verbis*:

Art. 26. Para eliminar **irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público**, inclusive no caso de expedição de licença, **a autoridade administrativa poderá**, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, **celebrar compromisso com os interessados**, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

II – (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

IV - **deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

52. Trata-se de mais uma ferramenta colocada à disposição da Administração Pública e daqueles que com ela se relacionam, visando a solução consensual dos conflitos.

53. A consensualidade envolvendo a Administração Pública - ou a consensualidade administrativa - vem ganhando cada vez mais importância em razão da intensa produção normativa disposta sobre instrumentos consensuais, bem como do aumento do número de ajustes e acordos celebrados.

54. A LINDB impõe algumas condições para a adequação e validade do compromisso: **(i)** oitiva do órgão jurídico; **(ii)** realização de consulta pública, quando for o caso; **(iii)** presentes razões de relevante interesse geral; **(iv)** observada a legislação aplicável; **(v)** produção de efeitos somente a partir da publicação oficial; **(vi)** busca por solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; **(vii)** impossibilidade de concessão de desoneração permanente ou de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; e **(viii)** obrigação de prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

55. Por sua vez, o governo federal editou o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB. O dispositivo que trata do Compromisso Administrativo é o art. 10, *in verbis*:

Art. 10. Na hipótese de a autoridade entender conveniente para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público, poderá celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável e as seguintes condições:

I - após oitiva do órgão jurídico;

II - após realização de consulta pública, caso seja cabível; e

III - presença de razões de relevante interesse geral.

§ 1º A decisão de celebrar o compromisso a que se refere o **caput** será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§ 2º O compromisso:

I - buscará solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral; e

III - preverá:

a) as obrigações das partes;

b) o prazo e o modo para seu cumprimento;

c) a forma de fiscalização quanto a sua observância;

d) os fundamentos de fato e de direito;

e) a sua eficácia de título executivo extrajudicial; e

f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 3º O compromisso firmado somente produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 4º O processo que subsidiar a decisão de celebrar o compromisso será instruído com:

I - o parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas;

II - o parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterá a análise da minuta proposta;

III - a minuta do compromisso, que conterá as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II; e



IV - a cópia de outros documentos que possam auxiliar na decisão de celebrar o compromisso.

§ 5º Na hipótese de o compromisso depender de autorização do Advogado-Geral da União e de Ministro de Estado, nos termos do disposto no [§ 4º do art. 1º](#) ou no [art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997](#), ou ser firmado pela Advocacia-Geral da União, o processo de que trata o § 3º será acompanhado de manifestação de interesse da autoridade máxima do órgão ou da entidade da administração pública na celebração do compromisso.

§ 6º Na hipótese de que trata o § 5º, a decisão final quanto à celebração do compromisso será do Advogado-Geral da União, nos termos do disposto no parágrafo único do [art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 1997](#).

56. Percebe-se, que a celebração do compromisso é um instrumento jurídico mais amplo e pode ser estudado para o caso concreto, mediante a fundamentação de interesse geral (público), além da pormenorização do objeto, obrigações, prazos para cumprimento e eventuais sanções em caso de descumprimento.

57. Por fim, o próprio contrato traz em seu bojo a possibilidade de solução consensual extrajudicial. Vejamos:

32.1 É permitida a composição extrajudicial para a solução de eventuais controvérsias relacionadas com o presente **Contrato** e sua execução, apenas, no que diz respeito aos direitos patrimoniais disponíveis, inclusive mediante conciliação e arbitragem.

### 3. CONCLUSÃO

58. Recomendo que eventual minuta de TAC que vier a ser gestada no âmbito da Superintendência, ou mesmo que se opte pela celebração do acordo administrativo, nos termos or celebrar acordo nos termos do art. 26 da LINDB, volte a ser submetida à PF/ANTT para prosseguimento da análise.

59. Sugiro, ainda, **a edição de ato pela SUPAS que discipline procedimentalmente a celebração de TAC no seu âmbito de atuação e para tratar de alguns temas que tenham tratamento mais difuso, como a dinâmica de celebrar, de forma concomitante, TAC para reprogramar obrigações e outro TAC envolvendo multas**, a exemplo do que a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) fez em 2021, por meio da Portaria SUROD/ANTT 24/2021, que regulamentou a Resolução ANTT 5.823/2018 e trouxe detalhes sobre a celebração de TAC no âmbito das concessões rodoviárias sob competência da ANTT.

60. Dessa forma, não existindo outras observações a serem feitas no momento, tendo em vista as razões e os argumentos aduzidos na presente manifestação e respondidos os questionamentos, retornem os autos à Superintendência de origem.

À consideração superior.

Brasília, 04 de maio de 2023.

KALIANE WILMA CAVALCANTE DE LIRA  
Procuradora Federal  
Subprocuradoria-Geral de Assuntos Regulatórios

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500064126202344 e da chave de acesso 2f071e17

---



Documento assinado eletronicamente por KALIANE WILMA CAVALCANTE DE LIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1155036187 e chave de acesso 2f071e17 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KALIANE WILMA CAVALCANTE DE LIRA. Data e Hora: 08-05-2023 11:44. Número de Série: 12546449323496061603619933005. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---