



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 96/2022

OBJETO: PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS FIXADOS NO ANEXO II DA DELIBERAÇÃO Nº 477, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2020, EM RAZÃO DO DISPOSTO NO ART. 65 DA LEI 14.273/2021.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.127236/2022-43

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA 00864/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de prorrogação dos prazos estabelecidos no Anexo II da Deliberação 477/2020, que detalhou os descumprimentos das obrigações contratuais e fixou os prazos para a correção, em consonância com o art. 38, § 3º, da Lei 8.987/1995.

2. DOS FATOS

2.1. Em 22/7/2022, a Rumo Malha Sul S/A - RMS protocolou na Agência a Carta 0629/GREG/2022 (SEI12433893), pleiteando a postergação dos prazos previstos no Anexo II da Deliberação 477/2020, com base no art. 65 da Lei 14.273/2021. De acordo com a Concessionária:

[...]

Essa necessidade se justifica por diversos motivos, com destaque para as dificuldades na contratação de serviços de planejamento, na impossibilidade de avaliações e medições *in loco* que permitiriam a assertividade dos trabalhos a serem realizados, na considerável dificuldade de recebimento de trilhos em tempo hábil para aplicação em razão dos problemas na logística global, somados à escassez e inflação de tal material.

E todos estes eventos são decorrentes da pandemia da Covid-19, a qual impôs severas restrições de mobilidade como uma das várias ações de prevenção à saúde.

Tais fatores pressionaram as condições de realização do projeto, principalmente em prazo e custo, resultando na inevitável necessidade de adiamento do prazo de conclusão das intervenções programadas, sendo a previsão legal de prorrogação de 12 (doze) meses para a devida conclusão extremamente necessária e providencial.

Diante as condições destacadas, essa concessionária prevê que a entrega programada inicialmente para abril de 2023 deve ser reprogramada para abril de 2024.

[...]

Nesse contexto, por entender que a necessidade vivenciada pela Rumo Malha Sul encontra consonância com o que o Congresso Nacional previra ao publicar a chamada Lei das Ferrovias, **solicita-se a essa Agência o acréscimo de 12 (doze) meses sobre o prazo inicialmente fixado na Deliberação n. 477, de 24 de novembro de 2020, nos termos do que foi exposto anteriormente.**

[...] (grifos acrescentados)

2.2. Em 22/8/2022, a Gerência de Fiscalização de Infraestrutura e Serviços - Gecof, vinculada à Superintendência de Transporte Ferroviário - Sufer, emitiu a Nota Técnica 5101/2022/GECOF/SUFER/DIR (SEI2768101), consultando a Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT acerca da aplicação do art. 65 da Lei das Ferrovias à prorrogação dos prazos previstos na Deliberação nº 477, de 24 de novembro de 2020, conforme se observa abaixo:

[...]

9. Destarte, transcorrido todo o processado, assegurado o devido processo legal, o direito a ampla defesa e ao contraditório, foi editada a Deliberação nº 477, de 24 de novembro de 2020, que teve como finalidade detalhar os descumprimentos das obrigações contratuais relativas à concessão da Malha Sul, sob administração da concessionária Rumo Malha Sul S/A, e fixar os prazos para a correção, na forma do Anexo I e II dessa Deliberação.

10. Por meio da Carta nº 0629/GREG/2022 (SEI 12433893), de 22 de julho de 2022, que deu origem ao Processo Administrativo nº 50500.127236/2022-43, a concessionária ferroviária Rumo Malha Sul S/A - RMS trouxe a esta Agência requerimento no qual solicita o acréscimo de 12 (doze) meses sobre os prazos inicialmente fixados na Deliberação n. 477, de 24 de novembro de 2020, com fundamento no art. 65 da Lei nº 14.273, de 2021.

[...]

16. O estabelecimento de prazos para a correção dos inadimplementos verificados se deu em estrita obediência ao disposto no art. 38, §3º da Lei nº 8.987/1995 e não se confundiu como aditivo contratual.

[...]

35. Nesse sentido, para o adequado acompanhamento da execução do Anexo II da Deliberação nº 477, de 24 de novembro de 2020, em especial do cumprimento das obrigações vincendas, faz-se necessário que sejam esclarecidas as seguintes dúvidas acerca da forma como as disposições do art. 65 incidirão sobre a concessionária:

- a) No caso específico da Concessionária Rumo Malha Sul S.A. **a prorrogação de que trata o art. 65 da Lei nº 14.273/21 aplica-se às medidas corretivas que foram detalhadas e**

tiveram novos prazos fixados através da Deliberação nº 477, de 24 de novembro de 2020?

b) Caso a resposta anterior seja positiva, a fim de formalizar a alteração, a **prorrogação a que faz referência o art. 65 da Lei nº 14.273/21 é aplicável de forma imediata, através de um simples Ofício, ou a sua efetiva implementação demanda ato da Diretoria Colegiada mediante publicação de nova Deliberação?**

[...] (grifo acrescentado)

2.3. Em 29/8/2022, a PF/ANTT exarou a Nota 00864/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13052400), ratificada pelo Despacho de Aprovação 00187/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13052424), no seguinte sentido:

[...]

7. Sendo assim, formula os seguintes questionamentos, que já passamos a responder:

a) **No caso específico da Concessionária Rumo Malha Sul S.A, a prorrogação de que trata o art. 65 da Lei nº 14.273/21 aplica-se às medidas corretivas que foram detalhadas e tiveram novos prazos fixados através da Deliberação nº 477, de 24 de novembro de 2020?**

8. **Sim, a prorrogação aplica-se em relação ao prazo estabelecido para medidas corretivas cujo cumprimento deveria ter se dado no contexto de pandemia.**

9. Isso porque, tal qual já havíamos afirmado no PARECER n. 00064/2022/PF-ANTT/PGF (50500.011910/2022-79), o art. 65 da Lei nº 14.273, de 2021, estabeleceu uma benesse e não impôs qualquer restrição quanto a seu destinatário, além de ser ele concessionário ferroviário federal:

[...]

10. Ou seja, estabeleceu a lei como (i) destinatário: concessionários ferroviários federais; (ii) benefício: prorrogação de prazo por doze meses; (iii) objeto da prorrogação: todas as obrigações não financeiras; (iv) origem das obrigações: decorrentes das Leis nº 13.448/2017 e nº 8.987/95; (v) condição de implementação: promoção de ajustes contratuais.

11. Com o é sabido, de regra, quando a lei não restringe, não cabe ao intérprete fazê-lo. O legislador, nesse caso, ao ampliar o prazo para cumprimento de obrigações, o fez sob a justificativa da pandemia da Covid-19. **Assim, tal pressuposto fático - que ampara a prorrogação de prazo em proveito das concessionárias - parece válido para as obrigações que precisavam ser executadas no contexto pandêmico.**

[...]

b) **Caso a resposta anterior seja positiva, a fim de formalizar a alteração, a prorrogação a que faz referência o art. 65 da Lei nº 14.273/21 é aplicável de forma imediata, através de um simples Ofício, ou a sua efetiva implementação demanda ato da Diretoria Colegiada mediante publicação de nova Deliberação?**

14. Levando em conta que a própria lei exigiu para os demais contratos a celebração de aditivo, ou seja, considerou devido formalizar a prorrogação dos prazos, **temos como necessário novo ato da Diretoria Colegiada que modifique expressamente a Deliberação nº 477/2020, como forma de conferir segurança jurídica e previsibilidade à atuação da Agência.**

[...] (grifo acrescentado)

2.4. Em 16/9/2022, em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e à Instrução Normativa 12/2022, o Superintendente apresentou o Relatório à Diretoria 480/2022 (SEI 13266081), propondo à Diretoria Colegiada o seguinte:

[...]

42. **Destarte, conforme o entendimento exarado na Nota Técnica, a PF-ANTT entende pela aplicação da prorrogação dos prazos estabelecidos para as medidas corretivas cujo cumprimento deveria ter se dado no contexto de pandemia, bem como recomenda que a formalização da prorrogação dos prazos das obrigações não financeiras constantes no Anexo II da Deliberação nº 477/2020 seja realizada através de novo ato da Diretoria Colegiada.**

43. **Desse modo, por meio deste Relatório, encaminha-se os autos à Diretoria Colegiada para as providências cabíveis visando a prorrogação dos prazos fixados no Anexo II da Deliberação nº 477/2020, em razão do disposto no artigo 65 da Lei nº 14.273, de 23/12/2021.**

44. Assim, após os ajustes técnicos realizados a fim de estabelecer os novos prazos para a execução das medidas corretivas estabelecidas no Anexo II da Deliberação nº 477/2020, propõe-se a prorrogação dos prazos fixados no Anexo II da Deliberação nº 477, de 24/11/2020, em razão do disposto no artigo 65 da Lei nº 14.273/2021, **na forma da Minuta de Deliberação SEI nº 13274381.**

[...] (grifo acrescentado)

2.5. Além disso, por meio do Despacho de Instrução (SEI13274517) e do Ofício 28552/2022/COPAF/GECOF/SUFER/DIR-ANTT (SEI132745158), a Sufer declarou que "o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno, que o torna apto para ser sorteado entre os Diretores".

2.6. Por fim, em 20/9/2022, o processo foi distribuído, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

2.7. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei 14.273/2021, que estabeleceu a Lei das Ferrovias, previu no art. 65 a prorrogação, por 12 meses, em decorrência da Pandemia da Covid-19, de todas as obrigações não financeiras assumidas em decorrência da Lei 13.448/2017, que definiu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e da Lei 8.987/1995, que dispõe sobre regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos:

[...]

Art. 65. Ficam prorrogadas por 12 (doze) meses, em virtude da pandemia da Covid-19, todas as obrigações não financeiras assumidas em decorrência da [Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017](#), e da [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), por concessionárias ferroviárias federais.

§ 1º É vedada a prorrogação de prazos ou a renegociação de valores referentes ao pagamento de outorgas.

§ 2º O regulador ferroviário federal deverá, no prazo de até 6 (seis) meses do início da vigência desta Lei, realizar os ajustes contratuais necessários ao cumprimento do disposto no caput deste artigo.

[...] (grifo acrescentado)

3.2. De acordo com o relato fático acima, após consulta feita pela Sufer, a Procuradoria desta Agência se manifestou no sentido de que a regra prevista no art. 65 se aplica também aos prazos fixados no Anexo II da Deliberação 477/2020, haja vista que foram elaborados com base no art. 38, § 3º, da Lei 8.987/1995 e não dizem respeito a pagamento de outorga, perfazendo, assim, os requisitos previstos no caput do artigo e no seu § 1º.

3.3. Dessa forma, nos termos do § 2º, a ANTT deveria, no prazo de 6 meses do início da vigência da Lei, realizar os ajustes necessários na Deliberação, a fim de adequar os prazos anteriormente fixados.

3.4. Conforme se observa na Lei 14.273/2021, a cláusula de vigência, contida no art. 79 do Projeto de Lei, foi vetada pelo Presidente da República e o veto não foi derrubado pelo Congresso Nacional. Assim, deve-se levar em consideração o disposto no art. 1º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), que diz que: "Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada". Ademais, de acordo com o art. 8º, § 1º, da Lei Complementar 95/1998, "a contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral". Assim, como a Lei foi publicada em 23/12/2021 e o último dia da *vacatio legis* foi no dia 6/2/2022, o início da vigência da Lei se deu em 7/2/2022.

3.5. Além disso, como o prazo previsto no § 2º do art. 65 é de 6 meses, necessário se faz recorrer à regra do art. 66, § 3º, da Lei 9.784/1999, que diz que "os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data...".

3.6. Levando isso em consideração, o primeiro ponto que chama atenção é o fato de que o prazo fixado no § 2º do art. 65 se encerrou no dia 7/8/2022.

3.7. Ocorre que, conforme se observa nos autos, a Concessionária protocolou o seu pedido em 22/7/2022 (SEI12433899), antes do término do prazo. Ademais, percebe-se que o legislador utilizou no caput e no seu § 2º diferentes tempos verbais. No primeiro caso, o verbo "ficar" está no presente do indicativo, ao passo que no segundo, a locução verbal "deverá realizar" está no futuro do presente, o que indica que, com a entrada em vigor da Lei, os prazos das todas as obrigações não financeiras já foram prorrogados, cabendo à Agência apenas os ajustes eventualmente necessários nos atos ou contratos. Por tais motivos, entendo que o prazo do § 2º não se refere a uma condição para a prorrogação, mas de um ajuste decorrente da prorrogação já ocorrida.

3.8. O segundo ponto que me chama atenção é uma aparente divergência entre a conclusão da manifestação jurídica da Procuradoria e a proposta da Sufer. Isso se observa com mais clareza no excerto abaixo do Relatório à Diretoria 480/2022 (SEI 13266081):

25. O anexo II da Deliberação nº 477/20 estabeleceu as medidas corretivas de natureza não financeira e os prazos para o seu cumprimento, os quais são objetos do requerimento de prorrogação formulado pela Concessionária, conforme tabela abaixo:

[...]

26. Relevante destacar que os prazos previstos tiveram a sua contagem iniciada no dia da sua publicação, qual seja 26/11/2020.

27. Dentre as medidas corretivas determinadas pela Deliberação nº 477/2020, destaca-se, neste momento, que constam como adimplidas aquelas cujos prazos de cumprimento são 3 meses, 6 meses e 12 meses, de acordo com Despacho COFER/SC SEI 8187148 (Processo nº 50520.000754/2021-00).

28. Ressalte-se que existem duas obrigações cujo cumprimento está em análise no âmbito do processo SEI nº 50520.000754/2021-00, a saber: revitalização dos primeiros 16 km do trecho Santa Maria - Cruz Alta (vencido em 26/05/2022); e revitalização dos primeiros 74 km do trecho Lages - Roca Sales (vencido em 26/07/2022).

Santa Maria - Cruz Alta

Revitalizar o trecho adequando-o à Resolução ANTT 2748/2008:

Prazos

1. **18 meses para os primeiros 16 km - 26/05/2022 - km 00 a km 016**
2. 24 meses para os 62 km seguintes - 26/11/2022 - km 16 a km 078
3. 28 meses para os 64 km finais - 26/03/2023 - km 78 a km 142

Lages - Roca Sales

Revitalizar o trecho adequando-o às determinações do Ofício 148/2016/GECOF/SUFER, conforme consta do Processo nº 50520.008646/2014-48:

Prazos

1. **20 meses para os primeiros 74 km - 26/07/2022 - km 00 a km 074**
2. 24 meses para os 77 km seguintes - 26/11/2022 - km 75 a km 151
3. 28 meses para os 145 km finais - 26/03/2023 km 151 a km 296

[...]

42. Destarte, conforme o entendimento exarado na Nota Técnica, a PF-ANTT entende pela aplicação da prorrogação dos prazos estabelecidos para as medidas corretivas cujo cumprimento deveria ter se dado no contexto de pandemia, bem como recomenda que a formalização da prorrogação dos prazos das obrigações não financeiras constantes no Anexo II da Deliberação nº 477/2020 seja realizada através de novo ato da Diretoria Colegiada.

43. Desse modo, por meio deste Relatório, encaminha-se os autos à Diretoria Colegiada para as providências cabíveis visando a prorrogação dos prazos fixados no Anexo II da Deliberação nº 477/2020, em razão do disposto no artigo 65 da Lei nº 14.273, de 23/12/2021.

44. Assim, após os ajustes técnicos realizados a fim de estabelecer os novos prazos para a execução das medidas corretivas estabelecidas no Anexo II da Deliberação nº 477/2020, propõe-se a prorrogação dos prazos fixados no Anexo II da Deliberação nº 477, de 24/11/2020, em razão do disposto no artigo 65 da Lei nº 14.273/2021, na forma da Minuta de Deliberação SEI nº 13274381.

[...] (grifo acrescentado)

3.9. Como se pode notar, a Procuradoria se manifestou no sentido de que cabe a prorrogação para as medidas corretivas cujo cumprimento deveria ter se dado no contexto da pandemia, ao passo que a proposta da Sufer é de prorrogar todos os prazos do Anexo II da Deliberação 477/2020, vencidos ou vincendos.

3.10. Embora não conste claramente no Relatório à Diretoria da Sufer a motivação para tal divergência, entendo, com a devida vênia à conclusão da Procuradoria, que a proposta da área técnica está aderente à legislação. Com efeito, o *caput* do art. 65 da Lei 14.273/2021 não limitou a sua aplicação apenas às obrigações não financeiras que deveriam ter sido adimplidas durante a Pandemia, mas prorrogou o prazo de todas. Assim, usando o raciocínio contido no parágrafo 11 da Nota Jurídica acostada aos autos, "quando a lei não restringe, não cabe ao intérprete fazê-lo". Ademais, a prorrogação dos prazos da forma como sugerido pela Procuradoria geraria um acúmulo de obrigações no ano seguinte, exigindo da Concessionária a execução delas além da programação contratual, o que poderia desencadear inexecução das demais obrigações do contrato de concessão, comprometendo, em última análise, a prestação do serviço público como um todo.

3.11. Por fim, analisando a minuta de deliberação (SEI13274381), entendo que ele merece ser aprimorada, haja vista que não está propondo a alteração do Anexo II da Deliberação 477/2020, mas apenas a prorrogação, por 12 meses, do prazo previsto naquele Anexo, a partir do termo final dos prazos, e a replicação do contido no art. 2º e 3º da Deliberação da Agência. Com isso, teríamos dois atos da Diretoria tratando do mesmo assunto. Assim, juntei aos autos a minuta de Deliberação (SEI13765281), na qual está-se propondo apenas a alteração dos prazos do Anexo II da referida Deliberação.

3.12. Portanto, feitas essas ponderações, entendo que o pleito está apto a ser deliberado pela Diretoria Colegiada.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por aprovar a alteração dos prazos previstos no Anexo II da Deliberação 477/2020, na forma da minuta de deliberação (SEI13765281), em consonância com o art. 65 da Lei 14.273/2021.

Brasília, 17 de outubro de 2022.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 17/10/2022, às 10:58, 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 **13711885** e o código CRC **32480978**.