



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DEM

RELATORIA: DEM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 21/2020

OBJETO: PROPOSTA DE ACORDO A SER FIRMADO ENTRE A ANTT E A VALE S.A.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 00773.005356/2020-41

PROPOSIÇÃO PRG Nota nº 00462/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, COTA nº 10275/2020/PF-ANTT/PGF/AGU e Parecer nº 00487/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DEM: PELA APROVAÇÃO DO ACORDO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de Acordo a ser firmado entre a ANTT e VALE S.A., com o objetivo de resolver conflitos em processos administrativos e judiciais, para que seja possível a prorrogação antecipada dos Contratos de Concessão da Estrada de Ferro Carajás (EFC) e da Estrada de Ferro Vitória à Minas (EFVM), em observância à Lei nº 13.448/2017 e ao disposto nos Acórdãos TCU nº 1.946/2020-Plenário e TCU nº 1.947/2020-Plenário.

2. DOS FATOS

Consoante se extrai do RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 688/2020 (S462686), o então Ministério dos Transportes estabeleceu, por intermédio da Portaria nº 399, de dezembro de 2015, as diretrizes a serem seguidas pela ANTT para a prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias.

Na sequência, em março de 2017, a Concessionária VALE S.A. apresentou o Plano de Negócios, conforme Termo de Referência e procedimentos estabelecidos pela Resolução nº 4.975/2015.

Assim, o resultado da análise do Plano de Negócio efetuada pela ANTT foi submetido ao escrutínio da sociedade, por meio das Audiências Públicas nº 008 e 009/2018, cujo relatório foi aprovado pela Diretoria Colegiada da ANTT por intermédio das Deliberações nº 685 e 686, de 18 de junho de 2019.

Por sua vez, como decorrência do processo de participação e controle social, foram efetuados ajustes nos Estudos Técnicos, depois devidamente aprovados pela Diretoria Colegiada.

Em seguida, a matéria foi submetida ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), atual Ministério da Infraestrutura (Minfra), para manifestação daquela pasta.

Após aprovação do MTPAC, foram encaminhadas cópias dos processos de número 50500.079796/2016-36 e 50505.120562-2015-51, que tratam do pedido de prorrogação do prazo contratual de concessão da VALE S.A., ao Tribunal de Contas da União, em atendimento ao disposto no artigo 11 da Lei 13.448/2017.

Em 29 de julho de 2020, foram proferidos pelo TCU os Acórdãos nº 1946/2020 e nº 1947/2020, que aprovaram a prorrogação antecipada dos Contratos de Concessão da EFC e da EFVM, ambas operadas pela Vale S.A., desde que atendidas determinações e recomendações ali especificadas.

Nada obstante, como medida prévia à prorrogação antecipada, foram efetivadas tratativas ente a ANTT e a Vale S.A, com vistas a solucionar de forma consensual os conflitos discutidos em processos judiciais, relativos a procedimentos administrativos sancionadores, e em processos administrativos em curso na Agência.

Deste modo, uma vez instada a se manifestar, a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER concluiu pela viabilidade técnica, operacional, financeira, bem como pela vantajosidade econômica do acordo proposto (DESPACHO SUFER 4427302).

Submetida a proposta ao crivo da Procuradoria Federal junto à ANTT, sobreveio o PARECER nº 00487/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, onde se concluiu pela viabilidade jurídica do ajuste.

Por fim, emitido o RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 688/2020 (SEI 442686), aportaram os autos nesta Diretoria em 12.11.2020, após regular sorteio, conforme registrado no DESPACHO SEGER 4486192.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

O Acordo ora em debate encontra seu fundamento jurídico primário no Código Civil Brasileiro, que prevê a possibilidade da extinção de obrigações mediante concessões recíprocas realizadas pelas partes credora e devedora, conforme o disposto no art. 840, *in verbis*:

"Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas."

No que tange à Administração Pública Federal, a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, estabeleceu requisitos para a realização de acordos ou transações em juízo, para a não interposição de recursos, assim como para a extinção de ações em curso ou desistência dos respectivos recursos.

Por seu turno, ao analisar casos concretos de acordos celebrados com base na Lei nº 9.469/1997, o Tribunal de Contas da União entendeu que, ainda que tal possibilidade esteja sob a égide do Código Civil, transações celebradas por autoridade pública adquirem contorno específico de ato administrativo, já que exteriorizam a vontade da Administração Pública, sendo emanado por agente público, regido por normas de direito público, visando o interesse público. Portanto, entende necessária a observância aos princípios regentes da Administração Pública, destacando dentre eles a necessidade de se comprovar a vantagem decorrente do acordo para a União, conforme transcrito abaixo:

"Conceituado como espécie de ato administrativo, inevitável a submissão dos acordos (ou transações) aos princípios que regem as ações da Administração Pública, tais como aqueles enunciados nos arts. 37, caput, e 71, caput, da Constituição da República - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade -, bem como outros reconhecidamente admitidos na doutrina e na jurisprudência - supremacia do interesse público, indisponibilidade da coisa pública, proporcionalidade e razoabilidade.

(...)

Especificamente quanto ao aspecto da economicidade, vale citar jurisprudência deste Tribunal que, ao abordar situação concreta de acordos celebrados com base na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, entendeu necessária a comprovação da vantagem para a União decorrente do ato, a ser evidenciada mediante demonstrativos de cálculos relativos aos valores pretendidos e aos oferecidos em sede de acordo (Acórdãos nº 47/2002 - Plenário e nº 675/2001 - Segunda Câmara)."(Acórdãos nº 1234/2004)

Neste passo, no que se refere à análise da vantajosidade do Acordo em questão, a área técnica competente, por meio do DESPACHO SUFER 4427302, atestou a viabilidade técnica, operacional e financeira do ajuste, conforme se extrai dos seguintes excertos:

"10. Do ponto de vista técnico-administrativo é importante ressaltar que os processos administrativos que são objeto da proposta de acordo extrajudicial decorrem da atuação da SUFER na fiscalização da prestação de serviços e a exploração de infraestrutura de transporte ferroviário, conforme dispõe o Art. 37 do Regimento Interno da ANTT, Resolução ANTT nº 5.888, de 12 de maio de 2020.

11. Ainda nos termos do Regimento Interno da ANTT, Art. 20, XI cabe à PF-ANTT *apurar a liquidez e certeza dos créditos da ANTT, de qualquer natureza, em cooperação com o órgão jurídico competente da Procuradoria-Geral Federal, para fins de inscrição em dívida ativa econômica, amigável, judicial e extrajudicial.*

12. Já no âmbito da viabilidade operacional o presente acordo, na forma apresentada pela minuta SEI n. 4393374, 4432550, não representa qualquer limitação prejudicial à operação dos serviços e à exploração de infraestrutura de transporte ferroviário, tampouco versa sobre assunto desta natureza.

13. De igual modo, a viabilidade financeira se mostra pelo pagamento de multas aplicadas pela inobservância dos limites máximos tarifários homologados pelo Poder Concedente e pela não apresentação de certidões negativas de débito relativas aos municípios em que possui atividade operacional, sujeita a tributação.

14. Aliás, o presente acordo promove uma externalidade positiva uma vez que as medidas corretivas decorrentes dos processos administrativos judicializados implicam na devolução aos usuários das diferenças cobradas acima dos limites máximos tarifários homologados.

15. Por todas as razões e ressalvas expostas, em atendimento à Nota n. 00462/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, SEI nº4393382, e Ato COTA n. 10275/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, SEI n. 4432623 não vislumbramos quaisquer óbices à celebração presente acordo extrajudicial entre a VALE S.A. e a ANTT atestando pela sua viabilidade técnica, operacional e financeira, nos termos da minuta SEI n. 4393374, atualizada pela minuta SEI n. 4432550." (destaques originais)

No que toca à viabilidade jurídica, a PF-ANTT atestou primeiramente a possibilidade da Administração Pública celebrar acordos, sendo que no âmbito da União serão lastreados na Lei nº 9.469/1997. Nada obstante, na mesma oportunidade, defendeu a desnecessidade da autorização do Procurador-Geral Federal neste caso concreto, eis que bastaria o beneplácito da autoridade competente no âmbito da ANTT para a celebração válida do ajuste visado, confira-se:

6. Verifica-se, portanto, que a Administração Pública pode celebrar acordos, fixando deveres ou contraprestações recíprocas, objetivando a solução de controvérsias, desde que em observância à juridicidade e que propicie uma solução otimizada para o atendimento do feixe de interesses públicos intervenientes (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 371).

(...)

8. Por se tratar de acordo extrajudicial para solucionar de forma consensual os conflitos discutidos nos processos judiciais, relativos a processos administrativos sancionadores, e processos administrativos em curso na Agência, deve ser observado o regramento previsto na Lei nº 9.496/1997.

(...)

11. Por ser o objeto do acordo mais amplo do que o objeto das ações judiciais que acabar e por se tratar de acordo extrajudicial que consubstancia a renúncia, pela Vale S.A. ao direito sob qual se funda a ação, na forma do art. 487, III, "c", do Código de Processo Civil, sua celebração deve ser autorizada pela autoridade competente no âmbito da ANTT, sendo desnecessária a autorização do Procurador-Geral Federal no exercício de competência delegada do Advogado-Geral da União.

12. No caso ora analisado, a ANTT não está dispondo de um direito seu, mas apenas cumprindo deveres que lhe cabem para possibilitar a prorrogação antecipada dos Contratos de Concessão de maneira mais célere. E pode fazer isso mediante acordo.

13. Isso porque, nesse caso, não há uma renúncia da Administração a um direito que legitimamente detenha (que poderia exigir lei autorizativa), mas simplesmente composição possibilitar a prorrogação antecipada dos Contratos de Concessão, já aprovada pelo TCU, nos termos dos Acórdãos n. 1946/2020 e n. 1947/2020. (sublinhamos)

Quanto à viabilidade propriamente dita, assim se manifestou a PF-ANTT:

18. No que tange à viabilidade jurídica, convém fazer a análise acerca dos processos administrativos sujeitos à inscrição em dívida ativa, cobrança amigável, judicial e extrajudicial, bem como acerca dos processos judiciais em curso.

19. Quanto aos processos administrativos, a informação prestada pela SUFER/ANTT nos itens 9 e 13 do Despacho SEI/ANTT 4427302 (Seq. 6), sobre as medidas adotadas no âmbito de cada processo administrativo – a serem exigidas e acompanhadas pela SUFER, bem como, a previsão de pagamento das multas aplicadas nos processos administrativos à Vale S.A. por meio de GRU, nos termos da Cláusula Segunda, item III da minuta de acordo amparam a viabilidade jurídica do acordo pretendido, pois se realmente implementadas tornarão desnecessárias medidas relativas a eventual inscrição em dívida ativa decorrentes do poder sancionador da ANTT, bem como eventuais desdobramentos acerca da cobrança de tais créditos.

(...)

26. Considerando a análise de risco processual apresentada e que a minuta de acordo contempla a previsão da Vale i) adimplir ou reparar eventuais danos relacionados ao descumprimento da obrigação principal que ensejou a aplicação das sanções relativas às penalidades decorrentes do descumprimento dos Contratos, na forma das decisões da ANTT (Cláusula Segunda, item I); ii) apresentar as Guias de Recolhimento da União (GRUs), referentes ao valor atualizado das multas devidas à ANTT referentes às ações judiciais identificadas, no prazo de 10 (dez) dias a contar da assinatura do acordo (Cláusula Segunda, item II); iii) renunciar ao direito de discutir administrativa e/ou judicialmente os litígios objeto do acordo (Cláusula Sétima), devendo, nas ações judiciais peticionar, com fundamento no art. 487, inciso III, alínea "c", do Código de Processo Civil, no juízo competente, para requerer a desistência das ações e de eventuais recursos e o imediato trânsito em julgado das Ações Judiciais (Cláusula Nona), manifesta-se pela viabilidade jurídica do acordo pretendido.

27. O acordo possibilitará a consolidação de um compromisso para pagamento mais célere dos valores devidos pela Concessionária, permitirá uma solução mais célere dos conflitos discutidos nos processos judiciais e processos administrativos listados no acordo e possibilitará a prorrogação antecipada prorrogação antecipada dos Contratos de Concessão da Estrada de Ferro Carajás ("EFC") e da Estrada de Ferro Vitória à Minas ("EFVM"), apresentando-se como uma construção adequada e vantajosa para a Administração Pública.

28. Por isso, a **vantajosidade do acordo para a ANTT resta caracterizada** e expressamente atestadas pelas áreas técnicas desta Agência, que concluíram pela **viabilidade técnica, operacional, financeira** e pela PF-ANTT, que concluiu pela **viabilidade jurídica** do ajuste. (destaques originais)

Assim, restou demonstrado que acordos desta natureza encontram plena guarida no ordenamento jurídico pátrio. Outrossim, foi atestada no caso concreto a viabilidade técnica, operacional, financeira e jurídica do ajuste, restando caracterizada, por conseguinte, a sua vantajosidade para a ANTT.

Diante do exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, 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, esta Diretoria entende presentes os requisitos para a aprovação do Acordo em análise.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Diante do exposto, **VOTO** por aprovar a celebração do Acordo a ser firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e VALE S.A., com o objetivo de resolver conflitos em processos administrativos e judiciais, nos termos da minuta contida nos autos (SEI 4495469).

Brasília, 23 de novembro de 2020.

EDUARDO JOSÉ MARRA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO JOSE MARRA, Diretor**, em 23/11/2020, às 10:47, 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 4535557 e o código CRC E095AFB6.

Referência: Processo nº 00773.005356/2020-41

SEI nº 4535557

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