



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 100/2023

OBJETO: Aplicação do Art. 65 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 - Prorrogação das 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.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.295670/2023-36

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer nº 00257/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de celebração de Termo Aditivo ao Contrato de Subconcessão da Rumo Malha Central S.A., a fim de se formalizar a prorrogação das obrigações não financeiras assumidas pela subconcessionária, nos termos do art. 65 da Lei 14.273, de 23 de dezembro de 2021.

2. DOS FATOS

2.1. Em 23 de dezembro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.273/2021, a denominada "Lei das Ferrovias". Nesta época, vivíamos o contexto de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em função da pandemia da COVID-19, declarada pelo Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

2.2. Considerando este contexto, a Lei das Ferrovias, em seu art. 65, trouxe dispositivo prevendo a prorrogação, por 1 (um) ano, de obrigações contratuais não financeiras, em virtude da mencionada ESPIN, sendo que tal prorrogação deve, segundo a norma, ser formalizada mediante os devidos ajustes contratuais.

2.3. Diante de tal comando normativo, a ANTT iniciou diálogo com as concessionárias e subconcessionárias para a formalização dos mencionados Termos Aditivos. Em função de algumas divergências entre as partes, foi realizada consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), em 05 de junho de 2023 (Nota Técnica SEI nº 6001/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT - SEI 18732909).

2.4. Enquanto o processo ainda estava sob análise da PF-ANTT, a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), por meio da Carta ANTF nº 57/2023 (SEI 17303447), apresentando questionamentos acerca de eventual incidência do Acréscimo à Outorga nas prorrogações decorrentes do art. 65 da Lei nº 14.273/2021, sendo tal expediente também encaminhado para análise da PF-ANTT.

2.5. A Procuradoria se manifestou por intermédio do Parecer nº 00166/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 17550524). Recebidas as orientações do órgão de assessoramento jurídico, a SUFER elaborou a minuta de Termo Aditivo CONOR 18742446 e a submeteu à análise da PF-ANTT, tendo ela se manifestado por meio do Parecer nº 00257/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 19589125).

2.6. A SUFER realizou análise das considerações da PF-ANTT, conforme se afere do Despacho CONOR 19970452, e efetuou os devidos ajustes na minuta de Termo Aditivo, tendo resultado na minuta de Termo Aditivo CONOR 20002305.

2.7. Assim, os autos foram instruídos com o Relatório à Diretoria nº 570/2023 (SEI 20004665) e com a minuta de Deliberação CONOR 20002608 e remetidos à Diretoria para análise e deliberação.

2.8. Conforme consta na Certidão de Distribuição 20222234, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

2.9. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Por intermédio do art. 65 da Lei nº 14.273/2021, se possibilitou a prorrogação de prazo para que obrigações previamente assumidas por concessionárias e subconcessionárias de ferrovia pudessem ser cumpridas sem que isso configurasse descumprimento contratual. Neste sentido, o § 2º do mencionado dispositivo legal determinou que o regulador procedesse com a devida formalização de tal comando legal.

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. (grifos nossos)

3.2. Diante disso, conforme relatado acima, a ANTT deu início às tratativas com as concessionárias e subconcessionárias de ferrovias com vistas à assinatura dos respectivos termos aditivos aos contratos de concessão/subconcessão para cumprir com o disposto no § 2º do art. 65 da Lei nº 14.273/2021, prorrogando as obrigações relacionadas aos Investimentos com Prazo Determinado. No caso do contrato de subconcessão firmado com a RMC, serão prorrogadas as obrigações dispostas no caderno de obrigações (anexo 1 do contrato).

3.3. Durante as tratativas, surgiram dúvidas acerca da da necessidade de prévia regulamentação da matéria (antes da formalização contratual) e também sobre a possibilidade de os ajustes contratuais se concretizarem por meio da inclusão de cláusulas genéricas em cada contrato, motivo pelo qual, no âmbito do processo 50500.011910/2022-79, foi realizada consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que se manifestou por meio do Parecer nº 00064/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 10903029), assentando que não seria necessária a regulamentação prévia da matéria para a realização dos ajustes contratuais, assim como que os ajustes contratuais deveriam ser realizados de forma individualizados e contemplando as especificidades de cada concessão/subconcessão, de modo a adequar os prazos de cumprimento das obrigações.

3.4. A despeito da PF-ANTT ter orientado que fosse realizado o ajuste contratual de forma individualizada, a área técnica entendeu de forma diversa, uma vez que dada a complexidade de descrever exaustivamente cada atividade que foi contemplada no benefício da prorrogação, poderia resultar em um processo ineficiente, senão vejamos:

30. O entendimento da Procuradoria foi registrado por meio do Parecer n. 00064/2022/PF-ANTT/PGF (SEI 10903029) e do Despacho de Aprovação nº 00719/2022/PF-ANTT/PGF (SEI 10903029). Com relação ao primeiro questionamento, foi informado que não seria necessária a emissão de quaisquer outros atos regulamentadores, bastando, para o efetivo cumprimento da determinação legal, que a ANTT promovesse os ajustes nos contratos por meio da celebração de termos aditivos. Com relação ao segundo questionamento, a orientação da PF-ANTT foi no sentido de que os termos aditivos deveriam ajustar as cláusulas

contratuais (de forma individualizada e contemplando as especificidades de cada concessão) de modo a adequar os prazos de cumprimento das obrigações.

31. Ocorre que, como se verifica da Imagem 1, os contratos contemplam uma gama de obrigações, sendo complexa a atividade de descrever exaustivamente cada atividade que foi contemplada no benefício da prorrogação. Em que pese a sistematização na avaliação do cumprimento das obrigações pelas concessionárias, a indicação de cada obrigação de forma isolada nos termos aditivos pode resultar em um processo ineficiente.

32. Nesse particular, o fato de a PF-ANTT ter indicado a necessidade de tratamento de forma individualizada e contemplando as especificidades de cada concessão não significa, em primeira análise, dispor sobre cada uma das intervenções, mas sobre o que deve ser prorrogado.

33. Assim, entende-se que elaboração de termo aditivo específico para a RMC, que indique de forma expressa a prorrogação de tais atividades/obrigações (Investimentos com Prazo Determinado) pelo prazo de 12 meses confere previsibilidade e segurança jurídica ao processo, assim como atende tanto à determinação constante do § 2º do art. 65 da Lei nº 14.273, de 2021, quanto a orientação exarada pela Procuradoria. (Nota Técnica SEI nº 6001/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT - SEI 18732909)

3.5. Diante disso, foi elaborada a minuta de Termo Aditivo nº CONOR 18742446 e, acompanhada da Nota Técnica SEI nº 6001/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 18732909, foi remetida para análise da PF-ANTT, tendo ela se manifestado por meio do Parecer nº 00257/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 19589125), oportunidade em que opinou pela regularidade jurídica da minuta proposta e realizou contribuições de melhoria à sua redação, a fim de lhe conferir maior clareza. A área técnica, por meio do Despacho CONOR 19970452 trouxe tabela comparativa entre a proposta SUFER inicial, a proposta da PF-ANTT e a proposta Final:

Proposta SUFER	Proposta PF-ANTT	Proposta Final
Fica prorrogada por 12 (doze) meses, contados dos prazos originalmente estabelecidos no Caderno de Obrigações, Anexo 1 do Contrato, a implantação de todos os Investimentos com Prazo Determinado que tenham conclusão prevista a partir de fevereiro de 2022.	Fica prorrogada por 12 (doze) meses, contados dos prazos originalmente estabelecidos no Caderno de Obrigações, Anexo 1 do Contrato, a implantação de todos os Investimentos com Prazo Determinado que tenham suas respectivas conclusões previstas para o dia 06 de fevereiro de 2022 em diante.	Fica prorrogada por 12 (doze) meses, contados dos prazos originalmente estabelecidos no Caderno de Obrigações, Anexo 1 do Contrato, a implantação de todos os Investimentos com Prazo Determinado que tenham prazo de conclusão previsto para a partir de 06 de fevereiro de 2022.
§ 1º A prorrogação de Investimentos com Prazo Determinado realizada com fulcro nesta Cláusula não implica em aplicação de multa ou outras penalidades à Subconcessionária pela não observância dos prazos originários previstos no Contrato.	§ 1º O não cumprimento dos Investimentos com Prazo Determinado nos prazos originalmente estabelecidos no Caderno de Obrigações não dará ensejo à aplicação de multa ou outras penalidades à Subconcessionária.	§ 1º A prorrogação de Investimentos com Prazo Determinado realizada com fulcro nesta Cláusula não implica em aplicação de multa ou outras penalidades à Subconcessionária pela não observância dos prazos originários previstos no Contrato.
§ 2º Caso os Investimentos com Prazo Determinado não sejam concluídos no prazo originalmente estabelecido no Caderno de Obrigações, deverá ser aplicado o Acréscimo à Outorga, nos termos do Anexo 6 do Contrato.	§ 2º As alterações de prazos decorrentes da presente prorrogação ensejarão o Acréscimo à Outorga previsto no Anexo 6 do Contrato.	§ 2º Caso os Investimentos com Prazo Determinado não sejam concluídos no prazo originalmente estabelecido no Caderno de Obrigações, deverá ser aplicado o Acréscimo à Outorga, nos termos do Anexo 6 do Contrato.
	§ 3º Não se aplicará o Acréscimo à Outorga quando, apesar da prorrogação prevista no caput, os Investimentos com Prazo Determinado forem concluídos nos prazos originalmente estabelecidos no Caderno de Obrigações.	

3.6. Conforme se afere, a proposta final para a minuta de termo aditivo se mostrou muito similar àquela proposta pela PF-ANTT. Contudo, como se vê, a proposta da PF-ANTT foi acatada de forma parcial pela área técnica, pelos motivos abaixo expostos:

10. Conforme se observa da Tabela 1, acima, foi acatada parcialmente a proposta apresentada pela Procuradoria para o caput da Cláusula Segunda do Termo Aditivo. O texto apresentado pela Procuradoria faz remissão expressa à data de início da vigência da Lei nº 14.273, de 2021. A despeito das justificativas para a dilação dos prazos inicialmente avençados constarem do Processo Administrativo no qual foi discutido o aditamento do Contrato, a referência à data de entrada em vigor da Lei facilita a compreensão por parte do leitor do Contrato, sendo possível fazer uma correlação imediata. Ademais, essa redação é a que está sendo utilizada pela Superintendência na proposta de aditamento dos contratos da concessionária VALE, tanto na Estrada de Ferro Carajás quanto na Estrada de Ferro Vitória a Minas. Assim, a redação deve ser adotada para se manter o paralelismo com situações semelhantes tratadas pela ANTT.

11. Contudo, no que tange à redação proposta para os parágrafos 1º, 2º e 3º, entende-se que o texto sugerido pela área técnica se mostra adequado ao seu objetivo. Enquanto as redações dos parágrafos 1º e 2º propostos pela PF-ANTT não apresentam divergências em relação ao que havia sido proposto pela área técnica, a inclusão do § 3º se mostra dispensável, haja vista que a leitura do Contrato não permite entendimento diverso. Dessa forma, entende-se que a proposta original da SUFER para os parágrafos 1º e 2º possui alcance apropriado para o propósito do dispositivo, não carecendo de ajustes, ao mesmo tempo que o acréscimo do parágrafo 3º não é necessário nem se mostra imperioso para a interpretação contratual.

12. Por fim, fez-se pequena alteração no preâmbulo, no sentido de possibilitar a referência à empresa estatal VALEC - Engenharia, Construções e ferrovias S.A. por sua nova razão social, qual seja, Infra S.A. Ademais, na descrição dos signatários do Termo Aditivo, alterou-se igualmente a nomenclatura VALEC - Engenharia, Construções e ferrovias S.A. para Infra S.A. (Despacho CONOR 19970452)

3.7. De fato, se mostram pertinentes as argumentações ventiladas pela área técnica, já que, do ponto de vista regulatório, é preferível que a redação contratual deve ser similar entre os termos aditivos propostos às demais concessionárias, considerando que possuem o mesmo objeto e se originam do mesmo fato. Ademais, a proposta de inclusão do § 3º à cláusula segunda da minuta de termo aditivo não se mostra adequada, uma vez que o caso de a obrigação ser cumprida dentro do prazo originalmente estabelecido não dá ensejo à Acréscimo à Outorga, sendo ele cabível apenas nos casos de descumprimento dos prazos estabelecidos.

3.8. Pelo exposto, considerando os elementos trazidos aos autos, os quais passam a integrar esse ato e constituem sua razão de decidir, verifica-se que a minuta de termo aditivo nº CONOR 20002305 se mostra apta para aprovação do Colegiado, cumprindo com o disposto no art. 65 da Lei 14.273/2021.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, VOTO por:

- Aprovar a minuta do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Subconcessão do Tramo Central da Ferrovia Norte Sul, firmado com a Rumo Malha Central S.A., nos moldes da minuta de Termo Aditivo nº DLL 20458010; e
- Autorizar a assinatura de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Rumo Malha Central S.A, pela ANTT, em caso de aprovação pela Infra S.A. e pela Rumo Malha Central S.A., nos termos da minuta de Termo Aditivo nº DLL 20458010.

Brasília, 27 de novembro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 27/11/2023, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



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 **20458065** e o código CRC **F89F4A11**.

Referência: Processo nº 50500.295670/2023-36

SEI nº 20458065

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br