



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 4/2023

OBJETO: PROCEDIMENTOS PARA A EMISSÃO DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA (DUP) PARA O SETOR DE FERROVIAS

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO - SUFER

PROCESSO (S): 50500.244825/2022-95

PROPOSIÇÃO PRG/PARECER n. 00343/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14935370) e **DESPACHO DE APROVAÇÃO** n. 00001/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14935380).

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de alteração pontual da Resolução ANTT nº 5.819, de 10 de maio de 2018, que estabelece "*procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT*". A alteração se refere à conformação desse regulamento ao Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, que ampliou o rol de legitimados a realizarem desapropriação, com a inclusão das operadoras ferroviárias outorgadas em regime privado (autorizatórias).

2. DOS FATOS

2.1. O processo nº 50500.244825/2022-95, em análise, tem origem com a Nota Técnica SEI Nº 7307/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 14254515), de 09 de novembro de 2022, da Gerência de Regulação Ferroviária (GEREF) da Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER).

2.2. Por meio do referido expediente, foi proposta a revisão da Resolução ANTT nº 5.819, de 10 de maio de 2018, que estabelece "*procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT*".

2.3. A aludida alteração se refere à conformação desse regulamento ao Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, que ampliou o rol de legitimados a realizarem desapropriação, com a inclusão das operadoras ferroviárias outorgadas em regime privado (autorizatórias).

2.4. Por meio do Despacho SEI nº 14254999, de 09 de novembro de 2022, a SUFER encaminhou o processo para apreciação da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), juntamente com a Nota Técnica SEI nº 7307/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 14254515), Minuta de Resolução (SEI nº 14254609) e Minuta de Deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT (SEI nº 14254713), que versa sobre a dispensa de elaboração de Análise de Impacto Regulatório e de realização de Consulta Pública ou Audiência Pública, com fundamento no art. 4º, inciso IV, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, bem como no art. 96, inciso IV, e no art. 90, incisos III e V, do Regimento Interno da ANTT, conforme fundamentação apresentada na Nota Técnica ora mencionada.

2.5. Por sua vez, a PF-ANTT manifestou-se inicialmente por meio do Parecer nº 00343/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14935370), de 08 de dezembro de 2022, opinando pela legalidade da proposta normativa examinada, ressalvadas as observações contidas na ementa, dentre as quais a conclusão pela necessidade de prévia realização de análise de impacto regulatório, bem com a realização de audiência pública, para fins de alteração da Resolução ANTT nº 5.819, de 2018, em discussão.

2.6. Não obstante, por meio do Despacho de Aprovação n. 00001/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 14935380), de 06 de janeiro de 2023, a PF-ANTT manifestou concordância parcial com o PARECER n. 00343/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14935370), coadunando-se ao entendimento da SUFER acerca da dispensa de elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), bem como da realização de Processo de Participação e Controle Social (PPCS), conforme já indicado na Nota Técnica nº 7307/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 14254515). Ademais, ainda no referido Despacho de Aprovação, a PF-ANTT concluiu que a Minuta de Resolução (SEI nº 14254609), está apta para deliberação pela Diretoria Colegiada.

2.7. Em 11 de janeiro de 2023, o processo foi distribuído à esta Diretoria, conforme Certidão de Distribuição SEI nº 14983866, instruído com Relatório à Diretoria SEI Nº 8/2023 (SEI nº 14956652), Minuta de Resolução (SEI nº 14254609) e Minuta de Deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT (SEI 14254713).

2.8. É a síntese. Passo, então à análise do mérito.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. DA NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTT N° 5.819, DE 10 DE MAIO DE 2018

3.2. Em 23 de dezembro de 2021, foi promulgada a Lei n° 14.273, denominada “Lei das Ferrovias”, que institui o marco regulatório e dispõe acerca do serviço de transporte ferroviário de cargas e passageiros, especialmente em relação ao regime de exploração mediante autorização. Dada a ausência de uma data específica para o início da sua vigência, foi estabelecido para a norma um “vacatio legis” de 45 dias, tendo entrado em vigor em 06 de fevereiro de 2022.

3.3. A referida Lei alterou diversos diplomas legais, entre eles o Decreto-Lei n° 3.365, de 1941, que trata de desapropriações por utilidade pública, nos seguintes termos:

Art. 68. O [Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3° Podem promover a desapropriação, mediante autorização expressa constante de lei ou contrato:

I - os concessionários, inclusive aqueles contratados nos termos da [Lei n° 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#);

II - as entidades públicas;

III - as entidades que exerçam funções delegadas do poder público; e

IV - as autorizadas para a exploração de ferrovias como atividade econômica.”(NR)

“Art. 4°

[Parágrafo único](#). Quando a desapropriação destinar-se à execução de planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo, a receita decorrente da revenda ou da exploração imobiliária dos imóveis produzidos poderá compor a remuneração do agente executor.”(NR)

3.4. Portanto, a partir da vigência da Lei das Ferrovias, o Decreto-Lei n° 3.365, de 1941, passou a prever no rol de legitimados a promover desapropriação as “autorizadas para a exploração de ferrovias como atividade econômica”.

3.5. Em 21 de outubro de 2022, foi publicado o Decreto n° 11.245, de 2022, que “Regulamenta a Lei n° 14.273, de 23 de dezembro de 2021, no âmbito da administração pública federal, institui o Programa de Desenvolvimento Ferroviário, e altera o Decreto n° 8.428, de 2 de abril de 2015.”.

3.6. O Decreto supracitado, dentre outros temas, tratou também das desapropriações realizadas no âmbito das autorizações para a exploração de ferrovias como atividade econômica, conforme trechos apresentados a seguir:

Art. 16. Competirá à ANTT estabelecer os procedimentos necessários à emissão de declaração de utilidade pública referente aos projetos e aos investimentos, no âmbito das outorgas de autorização ferroviária.

Art. 17. Os custos, os riscos e os atos necessários à promoção da fase executória do procedimento de desapropriação serão de responsabilidade integral da autorizada. (grifo nosso)

3.7. Adicionalmente às regras registradas nos artigos acima replicados, o mencionado ato normativo ainda conferiu à ANTT a atribuição de regulamentar os procedimentos necessários à emissão de declaração de utilidade pública no âmbito das autorizações em até 30 (trinta) dias de sua publicação, conforme disposições abaixo replicadas:

Art. 40. Competirá à ANTT, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação deste Decreto, estabelecer os procedimentos necessários à emissão de declaração de utilidade pública para desapropriação dos bens imóveis relacionados às autorizações ferroviárias.

3.8. Os “procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT” são atualmente regulamentados pela Resolução ANTT n° 5.819, de 2018.

3.9. Não obstante a aludida Resolução fazer menção a “outorgas estabelecidas pela ANTT”, as disposições do ato normativo voltam-se às concessionárias, atribuindo somente a elas a legitimidade para apresentar requerimento visando à declaração de utilidade pública.

3.10. Nesse contexto, como: i) a Lei das Ferrovias inovou ao possibilitar a prestação de serviço de transporte ferroviário por meio da outorga por autorização e assegurou a realização de desapropriação também pelas empresas detentoras de outorgas por autorização (autorizadas), condição não prevista originalmente na Resolução da ANTT; e ii) o Decreto n° 11.245, de 2022, regulamentou a matéria e conferiu prazo para a definição, pela ANTT, dos procedimentos necessários à emissão de DUP relacionadas às autorizações ferroviárias, apresenta-se premente proceder a devida atualização da Resolução em discussão, em estrito alinhamento com o prazo conferido pelo art. 40 do Decreto em comento.

3.11. DA DISPENSA DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

3.12. A resolução ANTT n° 5.624, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social (PPCS) no âmbito da ANTT, estabelece em seu artigo 7°, inciso III, que a edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais não são obrigatoriamente submetidas à Audiência Pública ou à Consulta Pública.

3.13. Por sua vez, a Resolução n° 5.976, de 7 de abril de 2022, que aprovou o Regimento Interno da ANTT, estabeleceu no inciso II do art. 96, que a Diretoria Colegiada poderá dispensar, desde que motivadamente, a apresentação da Análise de Impacto Regulatório (AIR), na hipótese de o

ato normativo voltado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permitam, técnica ou juridicamente, a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias.

3.14. No presente caso em análise, observa-se que a alteração da Resolução ANTT nº 5.819, de 2018, faz-se necessária por imposição legal, tendo em vista a edição da Lei das Ferrovias, que assegurou a realização de desapropriação também pelas autorizatárias, condição não prevista na Resolução da ANTT, além do Decreto nº 11.245, de 2022, regulamentou a matéria e conferiu prazo para a definição, pela ANTT, dos procedimentos necessários à emissão de DUP relacionadas às autorizações ferroviárias.

3.15. Nesse sentido, entendo não ser necessária a realização de PPCS, uma vez que se trata de adequação da Resolução ANTT nº 5.819, de 2018, à determinação legal, não cabendo à Agência optar ou não sobre a sua aplicação, mas, tão somente harmonizar os dispositivos regulatórios vigentes a nova legislação.

3.16. Em complemento, considerando que a presente proposta não configura alteração regulatória, ou seja, não há problema regulatório a ser resolvido, nem mesmo diferentes alternativas regulatórias a serem analisadas, nos termos do art. 96 do Regimento Interno, entendo não estarem presentes os pressupostos para exigência de apresentação da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

3.17. Inicialmente, a PF-ANTT, por meio do Parecer nº 00343/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14935370), não mostrou total alinhamento com a proposição da área técnica. Isso porque o referido Parecer indicou a necessidade de regulamentação de dispositivo do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, sob a justificativa de que as autorizatárias possuem termo de autorização, e não contrato, e também indicou como necessária a realização de Processo de Participação e Controle Social (PPCS) antes da tomada de decisão pela Diretoria Colegiada da ANTT, a despeito da motivação técnica e regulatória, e da devida fundamentação legal constante da Nota Técnica nº 7307/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 14254515), para a dispensa de PPCS e AIR.

3.18. Entretanto, o entendimento inicial, contudo, não foi acatado pela PF-ANTT, conforme Despacho de Aprovação nº 00001/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14935380), onde consta manifestação favorável ao encaminhamento proposto pela área técnica da SUFER, entendendo que a Minuta de Resolução (SEI nº 14254609) encaminhada para apreciação estava apta para deliberação pela Diretoria Colegiada.

3.19. Tal conclusão da PF-ANTT se baseou nas escolhas regulatórias, de mérito administrativo, realizadas pela unidade técnica, esclarecendo que a ANTT já deu o devido tratamento ao art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, ao aprovar, "por meio da Deliberação nº 257, de 1º de setembro de 2022, os termos da minuta de **contrato de adesão** para outorga de autorização para exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações", e entendeu como adequadas as justificativas para a não realização de PPCS e AIR, com base nos fundamentos legais e regulamentares apresentados.

3.20. Nesse sentido, tendo em vista as justificativas apresentadas, caberia proceder apenas ao ajuste do art. 1º da Resolução nº 5.819, de 2018, com a inclusão de um dispositivo (§4º), nos seguintes termos:

Art. 1º (...)

(...)

§4º O disposto nesta Resolução aplica-se também às outorgas por autorização para exploração de ferrovias, em consonância com o art. 3º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, ou outro que vier a substituí-lo.

3.21. Dessa forma, corroboro com o entendimento da SUFER e da PF-ANTT contido no Despacho de Aprovação, no sentido de sugerir a aprovação da proposta de alteração da Resolução ANTT nº 5.819, de 2018, para adequá-la aos dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, bem como da dispensa de realização de Processo de Participação e Controle Social (PPCS) e de Análise de Impacto Regulatório (AIR), uma vez que as alterações foram necessárias por se tratar de aplicação de determinação legal.

3.22. Por fim, no que tange à entrada em vigor e para a produção de efeitos da alteração proposta para o normativo em comento, faço referência ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, o qual dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, e mais especificamente o seu art. 4º, o qual trata da publicação, vigência e produção de efeitos do ato, nos seguintes termos:

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

3.23. Entendo como razoável a aplicação do inciso II para o caso em tela, considerando, portanto, a entrada em vigor da alteração do art. 1º da Resolução nº 5.819, de 2018, a partir de 01 de fevereiro de 2023.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Por todo o exposto, considerando as informações assentadas nos autos, proponho à Diretoria Colegiada que delibere, por:

- aprovar a Minuta de Deliberação (SEI nº 15017247), que dispensa a realização de Processo de

Participação e Controle Social (PPCS), nos termos da Resolução ANTT nº 5.624, de 2017, artigo 7º, inciso III, por se tratar de aplicação de determinação legal, bem como de dispensa de apresentação de Análise de Impacto Regulatório (AIR), nos termos do inciso II do art. 96 da Resolução nº 5.976, de 07 de abril de 2022; e

- aprovar a Minuta de Resolução (SEI nº 15017256), que altera a Resolução ANTT nº 5.819, de 10 de maio de 2018, que estabelece procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública (DUP) referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT, com a finalidade de adequá-la aos dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021.

Brasília, na data da assinatura.

(assinado eletronicamente)

FELIPE FERNANDES QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 19/01/2023, às 16:36, 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 **15012158** e o código CRC **23A51B06**.

Referência: Processo nº 50500.244825/2022-95

SEI nº 15012158

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