AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 85/2024

OBJETO: Propostas de alterações no texto da Resolução ANTT nº 5.987 de 1º de setembro de 2022, e na minuta de Contrato de Adesão relacionada à Deliberação ANTT nº 257, de 1º de setembro de 2022

ORIGEM: Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER)

PROCESSO (S): 50500.159195/2024-16

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER n. 00138/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25384911)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. **DO OBJETO**

1.1. Proposta de alteração da Resolução ANTT nº 5.987, de 1º de setembro de 2022, que disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização e da minuta de Contrato de Adesão relacionada à referida Resolução, aprovada por meio da Deliberação ANTT nº 257, de 1º de setembro de 2022, em decorrência de alterações na Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 (Lei das Ferrovias) após a publicação dos dois dispositivos pela ANTT.

2. **DOS FATOS**

2.1. Em 23 de Dezembro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.273, denominada Lei das Ferrovias, que regulamentou diversos aspectos atinentes ao setor, entre os quais as ferrovias exploradas em regime privado, nos termos de seu Capítulo V.

2.2. A ANTT, por meio da Deliberação nº 257, de 1º de setembro de 2022, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 2 de setembro de 2022, aprovou o Relatório da Audiência Pública nº 004/2022, realizada com o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da minuta do Contrato de Adesão para formalização de outorgas por autorização para exploração de ferrovias e autorizou a celebração de contratos com base na minuta de contrato aprovada.

2.3. No mesmo dia, a ANTT publicou no DOU a Resolução nº 5.987, de 1º de setembro de 2022, que "*disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização, nos termos do art. 25 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021*", após submissão à Audiência Pública nº005/2022.

2.4. O Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022, por seu turno, regulamentou a Lei nº 14.273, de 2021, inclusive no que concerne às ferrovias exploradas em regime privado.

2.5. Em 11 de outubro de 2023, após quase 2 anos de vigência, a Presidência da República promulgou a alteração de dispositivos legais da Lei das Ferrovias em razão da rejeição de alguns vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, influenciando de forma efetiva nos requisitos do processo de outorga de autorização para a exploração de ferrovias em regime privado.

2.6. Diante do exposto, a Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER), emitiu, em 31 de julho de 2024, a Nota Técnica SEI nº 5819/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 24941478), propondo alterações no texto da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, bem como na minuta de Contrato de Adesão relacionada à referida Resolução, aprovada por meio da Deliberação ANTT nº 257, de 2022.

2.7. Ato contínuo, a SUFER encaminhou a Nota Técnica SEI nº 5819/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 24941478), bem como a minuta de Resolução (SEI nº 24941509), a minuta de Deliberação (SEI nº 24942055) e a minuta de Contrato (SEI nº 24942096), todas atinentes aos documentos regulatórios a serem ajustados em função da alteração da Lei nº 14.273, de 2021, para manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT).

2.8. A PF-ANTT, em 18 de agosto de 2024, emitiu o PARECER n. 00138/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25384911)," *[...] concluindo pela juridicidade da proposta de alteração da Resolução nº 5987, de 2022 (SEI 24941509) e dos ajustes no texto do contrato de adesão, objeto da minuta de deliberação SEI 24942055, razão pela qual o feito está em condições de seguir à deliberação da Diretoria Colegiada da Agência*", manifestação corroborada pelo Procurador-Geral – PF/ANTT, por meio do DESPACHO n. 11770/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25384916).

2.9. Em 30 de agosto de 2024, a SUFER instruiu os autos com o Relatório à Diretoria SEI nº 578/2024 (25473459) e com Despacho de Instrução (SEI nº 25473975) e encaminhou-os à Secretaria-Geral (SEGER).

2.10. Os autos foram encaminhados, em 02 de setembro de 2024, após sorteio, para a relatoria desta Diretoria Felipe Queiroz.

3. **DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. Algumas das alterações promovidas na Lei nº 14.273/2021 em razão da derrubada de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional afetaram diretamente a Resolução nº 5.987/2022 e o Contrato de Adesão anexo à Deliberação ANTT nº 257, de 2022, por incluírem novas exigências para a requisição de autorização para a exploração de novas ferrovias, bem como por alterarem cláusulas constantes do contrato de adesão, nos termos dos trechos da lei destacados a seguir:

> *Art. 25. O interessado em obter a autorização para a exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações acessórias pode requerê-la diretamente ao regulador ferroviário, a qualquer tempo, na forma da regulamentação.*
>
> *§ 1º O requerimento deve ser instruído com:*
>
> *II - relatório técnico descritivo, no caso de autorização para ferrovias, com, no mínimo:*
>
> ***e) relatório executivo dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental;***
>
> *[...]*
>
> *Art. 29. São essenciais as seguintes cláusulas do contrato de autorização de ferrovias:*
>
> *[...]*
>
> ***III – capacidade de transporte;***
>
> ***IV – condições técnico-operacionais para interconexão e para compartilhamento da infraestrutura ferroviária;***
>
> *[...]*

> ***Art. 38. É vedada a recusa injustificada de transporte de cargas nas ferrovias outorgadas.***
>
> ***§ 1º É justificativa para a recusa de transporte de carga ferroviária, na forma do regulamento:***
>
> ***I – a saturação da via;***
>
> ***II – o não atendimento das condições contratuais de transporte;***
>
> ***III – a indisponibilidade de material rodante e de serviços acessórios adequados ao transporte da carga.***
>
> ***§ 2º Cabe ao regulador ferroviário fiscalizar o cumprimento do disposto neste artigo.***
>
> *[...]*
>
> ***Art. 67. Caso, nos primeiros 5 (cinco) anos de vigência desta Lei, a ferrovia pretendida ou oferecida na forma dos arts. 25 ou 26 desta Lei esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, o concessionário terá direito de preferência para obtenção de autorização, em condições idênticas às constantes do requerimento dos propositores originais ou às protocoladas na proposta vencedora.***
>
> ***§ 1º O regulador ferroviário definirá a área de influência referida no caput deste artigo e oferecerá prazo de até 15 (quinze) dias corridos para que a concessionária se manifeste quanto ao interesse de exercer seu direito de preferência***. (grifos nossos)

3.2. A seguir são analisadas as alterações da Lei das Ferrovias que afetaram a regulamentação da ANTT.

Da obrigatoriedade de apresentação de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA)

3.3. O primeiro aspecto a ser avaliado diz respeito à apresentação de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), incluído entre as informações a serem obrigatoriamente apresentadas à ANTT por ocasião do encaminhamento de requerimento para exploração de nova ferrovia. Sobre tal tópico, a SUFER se manifestou nos seguintes termos, conforme a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5819/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº24941478):

> *32. Em face das características próprias das outorgas por autorização, que se expressam pela alocação de riscos exclusivamente ao empreendedor, a avaliação por parte da Agência dos aspectos relacionados ao EVTEA não poderá ter o condão de validar cada estudo que o compõe.* ***Servirá, assim, o EVTEA, como um elemento para constatar se o objeto da outorga por autorização requerida contou com os estudos mínimos necessários****.*
>
> *33. Fundamenta-se tal conduta pelo princípio da eficiência da administração pública, uma vez que não se vislumbram benefícios aparentes na avaliação e validação de cada estudo apresentado. Caso assim fosse feito, haveria um elevado custo regulatório, morosidade para deliberação da outorga e assunção, em certa medida, de riscos que são exclusivos do requerente pela Agência.*
>
> *34. Nesse sentido, sugere-se adequar o art. 5º da Resolução ANTT nº 5.987/2022, para fazer constar como um dos documentos apresentados pelo requerente "o relatório executivo dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental", conforme expressamente previsto no texto da Lei nº 14.273/2021. Dessa forma, deverá ser inserido dispositivo, nos seguintes termos propostos:*
>
> > *Art. 5º O interessado em obter a autorização ferroviária pode encaminhar requerimento à ANTT a qualquer tempo, mediante a apresentação dos seguintes documentos:*
> >
> > *(...)*
> >
> > *II - relatório técnico descritivo, no caso de autorização para ferrovias, com, no mínimo:*
> >
> > *(...)*
> >
> > ***e) relatório executivo dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental****.*
>
> *35. Assim, entende-se que estará satisfeita a previsão relacionada à disposição legal oriunda da rejeição do veto.(grifo nosso e destaque no original)*

3.4. No que se refere ao primeiro ponto, assiste razão à SUFER em relação ao entendimento de que o EVTEA deve ser visto como um elemento comprobatório de que o objeto da outorga contou com os estudos técnicos mínimos necessários para sua implantação, uma vez que os riscos, no caso de ferrovias exploradas em regime privado, são assumidos integralmente pelo proponente. Consideramos adequada, ainda, a redação proposta para a alínea "e" a ser introduzida no inciso II do art. 5º da Resolução ANTT nº 5.987/2022, que reproduz na íntegra o comando constante da Lei das Ferrovias.

Da obrigatoriedade de cláusula referente à Capacidade de Transporte no Contrato de Adesão

3.5. Já em relação à cláusula contratual sobre capacidade de transporte, consignada no inciso III, art, 29 da Lei das Ferrovias, a SUFER se posicionou da seguinte forma na NOTA TÉCNICA SEI Nº 5819/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº24941478):

> *40. Nesse sentido, importa relembrar que o direito de explorar a ferrovia, por conta e risco do empreendedor, constitui o núcleo principal de direitos relacionados à autorização, denotando a liberdade econômica característica do contrato. Assim, inócua seria a análise da capacidade de carga da ferrovia, que é dinâmica e possui muitas variáveis.*
>
> *41. Assim, deve-se buscar uma regulamentação que não torne o processo burocrático, e não importe a assunção de obrigações por parte desta Agência no que tange à análise de questões que são de competência exclusiva do prestador do serviço. Dessa forma, entende-se que seja adequado dispor tão somente na minuta de Contrato de Adesão que deve haver informação declaratória da autorizatária acerca da capacidade de transporte da ferrovia.*
>
> *42. Ademais, entende-se que o local adequado do Contrato de Adesão no qual deverá constar a previsão da capacidade da ferrovia é o Anexo I, que trata da caracterização do empreendimento. Em síntese, a tabela de caracterização do empreendimento constante do Anexo I deverá ter o acréscimo de uma linha, referente à capacidade de transporte, em pares de trem/dia, nos seguintes termos abaixo destacados:*

ANEXO I: CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO	
Dados do Requerente	
Razão Social:	
CNPJ:	
Localização do Empreendimento	
Início: (informar km inicial)	*Fim: (informar km final)*
Município/UF:	*Município/UF:*
Coordenadas Geográficas:	*Coordenadas Geográficas:*
Características Principais do Empreendimento	
Extensão (km):	
Bitola:	
Rampa Máxima de Exportação:	
Rampa Máxima de Importação:	
Capacidade de Suporte da Via:	
Pontos de Carga/Descarga: (informar km, município e UF)	
Capacidade de transporte (pares de trem/dia):	

Interligação com Ferrovias Existentes: (se houver, informar a Ferrovia/concessionária, km da Ferrovia, município e UF)

3.6. No que se refere à capacidade de transporte, o procedimento proposto pela SUFER também se mostra adequado, tendo em vista que se trata de informação que pode evoluir de forma significativa ao longo do tempo, sobretudo em contratos de longo prazo, em função de investimentos realizados pela detentora da outorga, em aspectos como aperfeiçoamento da sinalização da via, ampliação ou implementação de pátios de passagem, entre outros. Dessa forma, a abordagem feita pela SUFER para a questão, com informação declaratória apresentada pela autorizatária acerca da capacidade de transporte da ferrovia na tabela de caracterização do empreendimento nos parece acertada.

Da obrigatoriedade de cláusula referente às condições técnico-operacionais para interconexão e para compartilhamento da infraestrutura ferroviária

3.7. O inciso IV do art. 29, reintroduzido na Lei das Ferrovias em função da derrubada do veto presidencial pelo Congresso Nacional, por sua vez, refere-se à inclusão das condições técnico-operacionais para interconexão e para compartilhamento da infraestrutura ferroviária entre as cláusulas essenciais do contrato de autorização. A SUFER, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 5819/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº24941478), assinalou que:

> *44. Acerca das condições para a interconexão e o compartilhamento da malha, a minuta de Contrato de Adesão vigente, anexa à Deliberação ANTT nº 257/2022, aborda o compartilhamento nos seguintes termos:*
>
> > *2.5. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá obedecer ao acordo comercial entre a AUTORIZATÁRIA e o terceiro interessado, nos termos da legislação aplicável.*
> >
> > *2.5.1. O acordo de acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais deve ser formalizado por contrato, cuja cópia deverá ser encaminhada à ANTT, assegurada a remuneração pela capacidade contratada e resguardadas as possibilidades de arbitragem privada e de denúncia à ANTT para a solução de conflitos de repercussão de ordem pública, nos termos da regulamentação.*
> >
> > *CLÁUSULA ALTERNATIVA DE COMPARTILHAMENTO*
> >
> > *2.5. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá ser garantido pela AUTORIZATÁRIA ao terceiro interessado, nos termos da legislação aplicável.*
> >
> > *2.5.1. O acordo de acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais deve ser formalizado por contrato, cuja cópia deverá ser encaminhada à ANTT, assegurada a remuneração pela capacidade contratada e resguardadas as possibilidades de arbitragem privada e de denúncia à ANTT para a solução de conflitos de repercussão de ordem pública, nos termos da regulamentação.*
> >
> > *2.5.2. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá respeitar a capacidade ociosa disponível.*
> >
> > *2.5.3. Caso não haja capacidade ociosa disponível, será admitido que o terceiro interessado possa custear o investimento necessário à ampliação da capacidade, para viabilizar o compartilhamento.*
> >
> > *2.5.4. A AUTORIZATÁRIA fará jus à remuneração pelo compartilhamento da infraestrutura ferroviária autorizada, em valor a ser fixado no acordo comercial celebrado com os interessados.*
>
> *45. Assim, pode-se verificar que já estão presentes, na minuta do Contrato de Adesão, condições para o compartilhamento da infraestrutura, quais sejam:*
>
> > *1. Deverá obedecer ao acordo comercial, nos termos da legislação aplicável;*
> >
> > *2. Deve ser formalizado por contrato;*
> >
> > *3. Assegurada a remuneração pela capacidade contratada;*
> >
> > *4. Resguardadas as possibilidades de arbitragem privada e de denúncia à ANTT para a solução de conflitos de repercussão de ordem pública;*
> >
> > *5. Deverá respeitar a capacidade ociosa disponível.;*
> >
> > *6. Caso não haja capacidade ociosa disponível, será admitido que o terceiro interessado possa custear o investimento necessário à ampliação da capacidade, para viabilizar o compartilhamento; e*
> >
> > *7. Remuneração em valor a ser fixado no acordo comercial celebrado com os interessados.*
>
> *46. Dessa forma, verifica-se que **a redação original da minuta de Contrato de Adesão já contemplou dispositivos que davam endereçamento à questão do compartilhamento da malha pelas autorizatárias.** Assim, observa-se um cenário de segurança para que os diversos operadores possam formalizar contratos com vistas ao compartilhamento da infraestrutura, que permitirá o tráfego das composições ferroviárias pelas malhas que compõem o Subsistema Ferroviário Federal - SFF.*
>
> *47. Enquanto as condições para o compartilhamento estão associadas ao ambiente negocial, que leva ao aproveitamento da infraestrutura por mais de um operador, a interconexão está associada à possibilidade física de compartilhamento, ou seja, a possibilidade de trânsito de veículos ferroviários sobre as diferentes malhas.*
>
> *48. Considerando que as normas aplicáveis, assim como o próprio Contrato de Adesão, já conferem segurança jurídica para que sejam acordadas entre as partes as condições de compartilhamento, o pleno atendimento ao disposto no inciso IV do art. 29 da Lei das Ferrovias estará garantido quando os contratos dispuserem de forma definitiva acerca do compromisso com a interoperabilidade das malhas.*
>
> *49. Apesar de o art. 5º, II, "c" da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, já dispor que o Contrato de Autorização deveria conter informações sobre as características técnicas e operacionais do empreendimento, a nova redação do art. 29, IV deixou claro que o compartilhamento não configuraria mais uma faculdade do requerente, mas um requisito para a obtenção da outorga.*
>
> *[...]*
>
> *51. Assim, **cada contrato de adesão, em seu aspecto específico, deve conter as condições técnico-operacionais para interconexão, o que será variável caso a caso, a depender de cada ferrovia.***
>
> *52. De modo a melhor refletir a previsão já constante no art. 7º, § 3º, da Resolução ANTT nº 5.987/2022, também no Contrato de Adesão, propõe-se que seja inserida a seguinte cláusula contratual:*
>
> > *2.5.5. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária e dos recursos operacionais, acordado entre as partes, deve ser estabelecido de forma a não prejudicar a integração e a interoperabilidade da malha. (Grifos nossos)*

3.8. Diante do exposto, verifica-se que tanto a questão do compartilhamento da infraestrutura quanto das condições técnico-operacionais para interconexão já estão endereçadas de forma apropriada na regulamentação existente. A SUFER sugere, contudo, pequeno ajuste com a introdução do item 2.5.5 na minuta do Contrato de Adesão para refletir dispositivo regulamentar já existente no §7º do art. 3º da Resolução nº 5.987/2022, o que nos parece adequado por permitir alinhamento mais preciso entre ambos os instrumentos regulatórios desta Agência. Destaque-se que não se trata de inovação regulatória, uma vez que o comando em questão já existe.

Da vedação da recusa injustificada de transporte de cargas nas ferrovias outorgadas

3.9. Outro aspecto alterado em decorrência da derrubada dos vetos presidenciais em relação à Lei das Ferrovias, refere-se ao art. 38, que veda a recusa injustificada de transporte de cargas nas ferrovias outorgadas. Sobre o assunto, a SUFER manifestou-se nos seguintes termos na NOTA TÉCNICA SEI Nº 5819/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº24941478):

> *54. O art. 38 da Lei nº 14.273/2021 trouxe à tona, em seu caput, um comando proibitivo fundamental para os serviços de transporte ferroviário, a saber: "É vedada a recusa injustificada de transporte de cargas nas ferrovias outorgadas".*
>
> *55. Dessa forma, qualquer operadora ferroviária detentora de outorga não poderá recusar-se, injustificadamente, a transportar cargas, seja tal outorga em regime de direito público (concessão) ou de direito privado (autorização).*
>
> *56. A rigor, na medida em que proíbe a recusa injustificada de transporte ferroviário, a Lei nº 14.273/2021 determina que a regra é que o transporte de cargas seja prestado, não havendo espaço de discricionariedade para o outorgado.*
>
> *[...]*
>
> *61. Ocorre que a promulgação do art. 38, em superação ao veto, resolveu o cerne normativo do problema acerca do direito/obrigação de prestar o serviço de forma aberta e não discriminatória. A partir da promulgação do art. 38, resta indiscutível que é vedada a recusa injustificada do transporte de cargas nas ferrovias outorgadas. Em complemento à vedação do caput, o art. 38 traz, ainda, a previsão do §1º, que elenca, de forma exaustiva, as hipóteses em que a recusa é justificável, logo, permitida, senão vejamos:*

§ 1º É justificativa para a recusa de transporte de carga ferroviária, na forma do regulamento:

I - a saturação da via;

I - o não atendimento das condições contratuais de transporte;

II - a indisponibilidade de material rodante e de serviços acessórios adequados ao transporte da carga.

62. Veja-se que as justificativas elencadas no § 1º, nos contratos de concessão mais modernos, ativam gatilhos para mudança e fornecimento do serviço. Via de regra, os atuais contratos de concessão preveem indicadores de "saturação da via", que ensejam a necessidade de investimentos por parte do concessionário. Tal compreensão foi, inclusive, incorporada ao texto legal, que previu a obrigação de realizar investimentos para aumento de capacidade quando atingido o nível de saturação da ferrovia ou de trechos ferroviários específicos, assegurado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato" (Art. 10, Lei nº 14.273/2021).

*63. Enquanto os contratos de concessão mais modernos preveem uma dinâmica de investimento e adaptação à demanda para a prestação do serviço, o contrato de adesão permite que haja uma "inércia" do autorizatário com relação a novos investimentos ou adaptação à demanda. Trata-se de uma clara tradução ao regime jurídico previsto em lei, que determina que: **A autorizatária é responsável pelos investimentos necessários para criação, expansão e modernização das instalações ferroviárias, por sua conta e risco, nos termos do contrato (Art. 29, §1º, Lei nº 14.273/2021).***

64. Por fim, o art. 38, no seu § 2º, é complementado com a atribuição de uma competência fiscalizatória específica da ANTT, que preconiza que: § 2º Cabe ao regulador ferroviário fiscalizar o cumprimento do disposto neste artigo.

65. Trata-se, portanto, de competência para harmonizar os interesses na rede ferroviária que advém das possibilidades concretas de recusa injustificada e justificável.

66. Dessa forma, entende-se que seja adequado reproduzir, sem inovações, o texto do art. 38 da Lei nº 14.273/2021 no Contrato de Adesão, de sorte que não restem dúvidas acerca da aplicabilidade do disposto às autorizações ferroviárias, nos seguintes termos:

6. DOS DIREITOS E DEVERES DA AUTORIZATÁRIA

(…)

6.2. Sem prejuízo de outras disposições previstas em Lei, no Contrato e em seus anexos, constituem deveres da AUTORIZATÁRIA:

(...)

XXII - prestar o serviço de transporte na Ferrovia autorizada, ressalvadas as seguintes justificativas de recusa:

a) a saturação da via;

b) o não atendimento das condições contratuais de transporte; e

c) a indisponibilidade de material rodante e de serviços acessórios adequados ao transporte ferroviário.

67. Por fim, ainda é necessário atentar para o fato de que as outorgas de concessões e autorizações englobam tanto a prestação do serviço de transporte quanto a exploração da infraestrutura - que consiste também em promover as operações necessárias para que outros operadores possam adentrar a malha para consecução do transporte, em especial o licenciamento dos trens. Partindo da premissa de que a autorizatária não poderá recusar a prestação do serviço de transporte (segundo a literalidade do art. 38 da Lei das Ferrovias), forçoso é concluir que ela também não poderá (salvo motivo justificado) recusar o compartilhamento da malha.

68. Dessa forma, devem permanecer na minuta de Contrato de Adesão apenas as disposições que determinem a obrigação de prestação de serviço (seja de transporte da carga ou aqueles necessário à viabilização do compartilhamento, como o caso do licenciamento). No mesmo sentido, também devem ser excluídas as disposições que permitam o entendimento de que tais obrigações seriam, em verdade, uma faculdade, condicionadas à celebração de acordo comercial.

69. Dessa forma, entende-se que a "Cláusula Alternativa de Compartilhamento", constante da minuta de Contrato de Adesão, deve ser a única possível de ser considerada, quando da celebração do contrato que formaliza a outorga de autorização. Dessa forma, a minuta de Contrato de Adesão deve ser apresentada nos seguintes termos, com a exclusão das cláusulas relacionadas ao compartilhamento como hipótese:

~~2.5. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá obedecer ao acordo comercial entre a AUTORIZATÁRIA e o terceiro interessado, nos termos da legislação aplicável.~~

~~2.5.1. O acordo de acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais deve ser formalizado por contrato, cuja cópia deverá ser encaminhada à ANTT, assegurada a remuneração pela capacidade contratada e resguardadas as possibilidades de arbitragem privada e de denúncia à ANTT para a solução de conflitos de repercussão de ordem pública, nos termos da regulamentação.~~

~~CLÁUSULA ALTERNATIVA DE COMPARTILHAMENTO~~

2.5. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá ser garantido pela AUTORIZATÁRIA ao terceiro interessado, nos termos da legislação aplicável.

2.5.1. O acordo de acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais deve ser formalizado por contrato, cuja cópia deverá ser encaminhada à ANTT, assegurada a remuneração pela capacidade contratada e resguardadas as possibilidades de arbitragem privada e de denúncia à ANTT para a solução de conflitos de repercussão de ordem pública, nos termos da regulamentação.

2.5.2. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária deverá respeitar a capacidade ociosa disponível.

2.5.3. Caso não haja capacidade ociosa disponível, será admitido que o terceiro interessado possa custear o investimento necessário à ampliação da capacidade, para viabilizar o compartilhamento.

2.5.4. A AUTORIZATÁRIA fará jus à remuneração pelo compartilhamento da infraestrutura ferroviária autorizada, em valor a ser fixado no acordo comercial celebrado com os interessados.

2.5.5. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária e dos recursos operacionais, acordado entre as partes, deve ser estabelecido de forma a não prejudicar a integração e a interoperabilidade da malha.

3.10. Em relação à vedação da recusa do transporte de carga na ferrovia outorgada, comando legal introduzido na Lei das Ferrovias pela derrubada de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, a SUFER apontou a necessidade de ajustar o contrato de adesão, tanto no que se refere aos direitos e deveres da autorizatária, consignando a impossibilidade da recusa injustificada do transporte de carga na infraestrutura ferroviária privada, quanto na questão do compartilhamento da infraestrutura, que também se tornou obrigatória, tendo em vista se tratar de modalidade em que um terceiro tem acesso à infraestrutura que não detém propriedade ou direitos de exploração para transportar carga, observados as regras e controles operacionais estabelecidos pela detentora da malha utilizada, mediante pagamento.

3.11. Em que pese os regimes de concessão e autorização terem se aproximado significativamente com a nova regra de compartilhamento da infraestrutura, nas ferrovias exploradas de forma privada, a decisão de expansão da capacidade da malha permanece com o outorgado, uma vez que os investimentos são inteiramente feitos por sua conta e risco. As ferrovias concedidas, por seu turno, têm natureza pública, devendo o detentor garantir adequadas condições para a prestação do serviço de transporte, por meio de investimentos em expansão da capacidade da via, acionados por meio de gatilhos estabelecidos contratualmente.

3.12. Diante do exposto, entendo que a interpretação dada pela SUFER está adequada e atende integralmente o comando legal introduzido pela Lei das Ferrovias quanto ao compartilhamento da infraestrutura.

Do direito de preferência para obtenção de autorização dentro da área de influência de ferrovia já concedida

3.13. A última alteração promovida na Lei das Ferrovias com impacto direto na regulamentação estabelecida pela ANTT (direito de preferência para obtenção de autorização dentro da área de influência de ferrovia já concedida), por seu turno, está sendo tratada em processo administrativo próprio no âmbito da Audiência Pública nº 07/2024, conforme informado na Nota Técnica SEI nº 5819/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 24941478) não sendo, por conseguinte, abordada no presente voto:

19. Importante, não obstante, fazer um registro acerca do art. 67, da Lei das Ferrovias, que estabelece que, caso nos primeiros 5 (cinco) anos de vigência da Lei, a ferrovia pretendida ou oferecida em processo de chamamento público esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, o concessionário terá direito de preferência para obtenção de autorização, em condições idênticas às constantes do requerimento dos propositores originais ou às protocoladas na proposta vencedora. A regra do referido dispositivo é aplicável tanto aos requerimentos de autorização de que trata o art. 25, quanto ao chamamento público de que trata o art. 26, ambos da Lei das Ferrovias.

20. Ocorre que está em curso, no âmbito da Agenda Regulatória 2023/2024 da ANTT, o projeto "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias". A proposta elaborada no âmbito do referido projeto, que já foi objeto de Análise de Impacto Regulatório - AIR e está sendo submetida ao escrutínio público mediante a Audiência Pública nº 07/2024 (conforme instrução registrada no Processo Administrativo nº 50500.272382/2022-22), já contempla proposta de regulamentação do art. 67 tanto para o chamamento público quanto para os requerimentos de autorização. Dessa forma, a regulamentação do art. 67 da Lei das Ferrovias não será objeto da presente revisão da Resolução ANTT nº 5.987/2022 e da Deliberação ANTT nº 257/2022.

Da motivação para dispensa da realização de Processo de Participação e Controle Social (PPCS) e da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e da realização

3.14. A SUFER, ao justificar a dispensa de Processo de Participação e Controle Social (PPCS), apresentou as seguintes informações:

71. No âmbito da ANTT, as diretrizes relacionadas ao PPCS estão previstas na Resolução ANTT nº 6.020, de 20 de julho de 2023. À exemplo do que ocorre com os temas que serão inseridos na Agenda Regulatória, via de regra, a edição de atos normativos também deve passar por PPCS, especificamente na modalidade de Consulta Pública ou de Audiência Pública.

72. Ocorre que a Resolução que regulamenta a participação social na elaboração de atos normativos pela ANTT também trouxe em seu bojo situações que, quando verificadas, podem ensejar a dispensa da realização da PPCS. Importante ressaltar que tal rol não é taxativo, na medida em que se admitem outras hipóteses.

73. Assim, destaca-se, a seguir, o art. 7º da referida Resolução:

> *Art. 7º A realização de Audiência Pública e Consulta Pública pode ser dispensada nos seguintes casos, dentre outros:*
>
> *I - proposta de alterações formais em normas vigentes;*
>
> *II - consolidação de normas vigentes;*
>
> ***III - edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais**; e*
>
> *IV - no caso de urgência justificada. (grifo nosso)*

74. Como se verificada de toda a argumentação trazia à balia na Seção III - ANÁLISE desta Nota Técnica, as alterações que se pretende impor ao texto da Resolução ANTT nº 5.987/2022, bem como da minuta de Contrato de Adesão, aprovada por meio da Deliberação ANTT nº 257/2022, têm como objetivo tão somente promover o alinhamento das normas da ANTT ao disposto na Lei nº 14.273/2021. Há que se ressaltar que as modificações se mostram oportunas em razão da alteração do texto da Lei, devido à promulgação de partes que haviam sido vetadas anteriormente, no momento da sanção do texto do Projeto de Lei, e não em face do poder discricionário da ANTT.

3.15. No que se refere à dispensa da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), a manifestação da SUFER se deu nos seguintes termos:

77. De forma semelhante, também se admite a dispensa de realização de AIR. A previsão é registrada tanto no Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a AIR no âmbito da Administração Pública Federal, quanto no Regimento Interno da Agência (Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022). Senão vejamos:

> *Decreto nº 10.411/2022*
>
> *Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:*
>
> *I - urgência;*
>
> ***II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;***
>
> *III - ato normativo considerado de baixo impacto;*
>
> *IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;*
>
> *V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:*
>
> *a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;*
>
> *b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou*
>
> *c) dos sistemas de pagamentos;*
>
> *VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;*
>
> *VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e*
>
> *VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020. (grifo nosso)*
>
> *(...)*
>
> *Resolução ANTT nº 5.976/2022*
>
> *Art. 96. A Diretoria Colegiada poderá dispensar, desde que motivadamente, a apresentação da AIR, nas hipóteses de:*
>
> *I - urgência, nos termos do § 3º do art. 90;*
>
> ***II - atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permitam, técnica ou juridicamente, a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias**;*
>
> *III - atos normativos de notório baixo impacto;*
>
> *IV - atos normativos que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito;*
>
> *V - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios;*
>
> *VI - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020; e*
>
> *VII - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais, sem que ocasione impactos severos no âmbito nacional. (grifo nosso)*
>
> *Art. 97. A AIR não se aplica para edição de atos:*
>
> *I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à ANTT;*
>
> *II - de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados; e*
>
> *III - que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito.*
>
> *Art. 98. Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado o problema regulatório identificado e a proposta de decisão.*
>
> *[...]*

79. Isto posto, é importante notar que a proposta que se pretende apresentar para a atualização da Resolução ANTT nº 5.987/2022 e da Deliberação ANTT nº 257/2022 (Contrato de Adesão), se faz oportuna para o balizamento do tratamento dos requerimentos de autorização no âmbito da ANTT, definindo as etapas internas e clarificando os requisitos necessários. Trata-se, assim, da previsão das rotinas a que serão submetidos os requerimentos dos interessados ao passo em que, para tanto, a lei será traduzida em termos técnicos, tanto quanto necessário.

3.16. A PF-ANTT, por seu turno, corroborou com os argumentos apresentados pela SUFER, conforme disposto no Parecer n. 00138/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25384911):

*19. No que se refere ao PPCS, não parece haver dúvidas quanto a sua prescindibilidade. Diante da derrubada dos vetos, **não resta outra alternativa à ANTT senão promover os ajustes devidos e adequar suas normas às novas disposições legais.** Com isso, deixa de fazer sentido submeter ao crivo social tal matéria, na medida em que daquele procedimento não haveria nenhum ganho, sabendo-se que eventuais críticas ou contribuições não teriam poder de alterar texto legal, ao qual a ANTT deve dar cumprimento.*

*20. Ou seja, **não é dado à ANTT nessa oportunidade ponderar dentre diferentes alternativas regulatórias**; resta-lhe fazer refletir em sua resolução e no contrato de adesão as novas imposições legais. Tal hipótese de dispensa de PPCS está, como é sabido, expressamente prevista no art. 7º, III, da Resolução ANTT nº 6.020/2023, o*

que é replicado também no Regimento Interno da Agência.(grifos nosso)

3.17. Em face do exposto, considero devidamente detalhada e justificada a dispensa de elaboração de Análise de Impacto Regulatório e de realização de Consulta ou Audiência Pública para a proposição atinente à alteração da Resolução ANTT nº 5.987, de 1º de setembro de 2022, que disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização e da minuta de Contrato de Adesão relacionada à referida Resolução, aprovada por meio da Deliberação ANTT nº 257, de 1º de setembro de 2022, em decorrência de alterações promovidas na Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 (Lei das Ferrovias) e delibero, nos termos do art. 7º, § 2º, da Resolução nº 6.020/2023, e do art. 96 da Resolução nº 5.976/2022, por dispensar a apresentação de AIR e de realizar PPCS.

4. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Diante do exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos e as considerações da presente análise, VOTO por aprovar:

I - a minuta de Resolução (SEI nº 26285329) que altera a Resolução nº 5.987, de 1º de setembro de 2022, que disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização;

II - a minuta de Deliberação (SEI nº 26285379) que aprova o novo Contrato de Adesão para outorga de autorização para exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações;

III - a minuta de Contrato de Adesão (SEI nº 26285403) para outorga de autorização para exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações; e

IV - a dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e de processo de controle e participação social - PPCS.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

FELIPE QUEIROZ

Diretor

Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, **Diretor**, em 03/10/2024, às 17:17, 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 **26274957** e o código CRC **C62BFE0C**.

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

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