



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 23/2022

OBJETO: Diretrizes para análise de processos de autorizações ferroviárias - Agenda Regulatória (2021-2022) - Eixo Temático 4

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.060867/2022-75

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer nº 00237/2022/PF-ANTT/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de proposta de aprovação do Relatório Final da Audiência Pública nº 005/2022, bem como da minuta de ato normativo elaborado com vistas a estabelecer as diretrizes para a análise dos processos de autorizações ferroviárias, tema integrante da Agenda Regulatória (biênio 2021-2022), em seu Eixo Temático 4.

2. DOS FATOS

2.1. A exploração de ferrovias por meio de autorização, em regime de direito privado, foi tratada em âmbito legislativo pelo Projeto de Lei do Senado nº 261, de 2018. Este Projeto de Lei foi amplamente debatido no Congresso, tendo-lhe sido apresentado 51 (cinquenta e uma) emendas, 12 (doze) pareceres e 23 (vinte e três) requerimentos. O regime proposto inaugurava uma nova modalidade de exploração indireta pela União do serviço de transporte ferroviário, além da modalidade de concessão, utilizada desde a desestatização da Rede Ferroviária Federal - RFFSA, ocorrida na década de 1990.

2.2. Contudo, durante a tramitação do PL nº 261/2018, sobreveio a publicação da Medida Provisória nº 1.065, de 30 de agosto de 2021, que inseriu a possibilidade de exploração de ferrovias por meio de autorização, sendo que seu texto guardou bastante semelhança com o texto do Projeto de Lei que tramitava no Senado Federal. A partir da entrada em vigor do referido ato normativo, foram protocolados, perante o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), diversos pedidos de exploração de infraestrutura ferroviária. Sob a ótica da aludida Medida Provisória, o procedimento do requerimento de exploração ferroviária, por meio de autorização, era concentrado no MINFRA, tendo a ANTT o papel de apenas aferir a compatibilidade locacional dos requerimentos, conforme estabelecido na Portaria MINFRA nº 131, de 14 de outubro 2021.

2.3. Em 06 de fevereiro de 2022, a Medida Provisória perdeu sua eficácia, e o tema passou a ser regulamentado pela Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021. Com a entrada em vigor da mencionada Lei, os requerimentos de autorização passaram a se concentrar na ANTT, cabendo ao MINFRA apenas a avaliação acerca da compatibilidade do pleito com a diretriz de política pública. Diante disso, após análise do diploma legal, foram identificadas necessidades de regulamentação de determinados temas, que não foram suficientemente exauridos pela Lei ou que o próprio normativo direcionou a sua necessidade de regulamentação.

2.4. Assim, foi incluído na Agenda Regulatória da ANTT, biênio 2021-2022, Eixo Temático 4, o projeto de Regulamentação das Autorizações Ferroviárias, por meio da Deliberação nº 175, de 12 de maio de 2022, que tem como objetivo regulamentar o procedimento atinente aos requerimentos de exploração ferroviária sob o regime de autorização no âmbito da ANTT.

2.5. Ato contínuo, a SUFER elaborou a Nota Técnica nº 2431/2022/SUFER/DIR (SEI 11028277), o Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 10974858 (SEI10974858) e a minuta de Resolução SEI 11028335 e propôs ao Colegiado a sua submissão ao processo de participação e controle social. Por meio da Deliberação nº 189, de 25 de maio de 2022 (SEI 11508155), foi autorizada a realização da Audiência Pública nº 005/2022 (SEI11508204). O período de contribuições foi de 04 de junho de 2022 a 19 de julho de 2022.

2.6. Finalizada a Audiência Pública, foi gerado o Relatório Simplificado do Processo de Participação e Controle Social (SEI 12510799), disponibilizado no ParticipANTT (em 19/07/2022). Foram recebidas 125 (cento e vinte e cinco) contribuições por escrito e, durante a sessão pública, foram recebidas 08 (oito) contribuições orais, sendo cada uma delas analisada de forma individualizada, conforme Relatório Final de Audiência Pública (SEI 12585307).

2.7. O Relatório Final foi remetido à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), tendo ela se manifestado por meio do Parecer nº 00237/2022/PGF/AGU (SEI12936121). As recomendações da PF-ANTT foram analisadas pela área técnica, conforme Nota Técnica SEI nº 5376/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR (SEI2940422), resultando na minuta de Resolução CONOR 12957558.

2.8. Em seguida, o processo foi remetido à Diretoria para análise e deliberação. Tendo em

vista a relevância e urgência do tema, esta Diretoria foi designada como relatora ad hoc para o presente processo, conforme Despacho DG 12983183, com fulcro no art. 44 do Regimento Interno.

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

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Como mencionado anteriormente, o tema antes era tratado sob a ótica da MP 1.065/2021, sendo substituído posteriormente pela Lei 14.273/2021. A área técnica da ANTT, no intuito de não se quebrar paradigmas e conferir maior segurança jurídica aos requerimentos protocolizados e analisados sob a égide da Medida Provisória, decidiu-se por seguir diretrizes similares àquelas estabelecidas pela MP e pela Portaria do MINFRA na elaboração da regulamentação atinente ao art. 25 da Lei 14.273/2021, respeitando as peculiaridades da lei. Sobre o assunto, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) do projeto (SEI 10974858) elencou os quatro principais pontos que deveriam ser melhor explorados no estudo da regulamentação a ser editada, sendo eles:

- a) Indicação das fontes de financiamento pretendidas;
- b) Rol de certidões de regularidade fiscal da requerente;
- c) Requerimento de autorização ferroviária que se sobrepõe à faixa de domínio de ferrovia já requerida; e
- d) Casos de negativa de autorização por motivo técnico-operacional relevante.

3.2. Neste sentido, foi estabelecido como objetivo geral "regulamentar o art. 25 da Lei 14.273/2021, que dispõe sobre a instrução e análise dos requerimentos de autorização para a exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações acessórias, de modo a instituir o balizamento para o tratamento dos requerimentos de autorização no âmbito da ANTT, definindo as etapas internas de forma segura e suficiente e à luz da livre concorrência, liberdade de preços e livre iniciativa de empreender". Já como objetivos específicos, foram definidos os seguintes:

- a) Indicação de fontes de financiamento pretendidas: pretende-se analisar a oportunidade de explicitar e o possível alcance do termo "indicação de fontes pretendidas", de modo a conferir o tratamento suficiente acerca das informações relacionadas aos recursos financeiros que serão utilizados no âmbito dos projetos objeto dos requerimentos.
- b) Rol de certidões de regularidade fiscal da requerente: pretende-se analisar a oportunidade de explorar o alcance do termo "certidões de regularidade fiscal da requerente", de modo que fique claro aos interessados a documentação que será exigida, harmonizando o mínimo necessário e o suficiente para o interesse público.
- c) Requerimento de autorização ferroviária que se sobrepõe à faixa de domínio de ferrovia já requerida: pretende-se refletir sobre o tratamento a ser conferido quando esses casos decorram em situações não solucionadas em que há mais de um requerimento para a mesma faixa de domínio, de modo a conferir o tratamento suficiente e adequado para a melhor seleção dos projetos.
- d) Casos de negativa de autorização por motivo técnico-operacional relevante: pretende-se analisar a oportunidade de explorar o alcance do termo "motivo técnico-operacional relevante", de modo a conferir o tratamento suficiente e adequado para a satisfação técnica dos requerimentos.

3.3. Para cada um desses objetivos, foram elencadas três alternativas de ação, incluindo a de nada a fazer (não regulamentar). Para a seleção da melhor alternativa, foi adotada a metodologia de análise multicritério e considerados os seguintes atributos avaliativos: efetividade, exequibilidade para a Requerente e exequibilidade para a ANTT. Assim, para cada um dos objetivos específicos, foram escolhidas as seguintes alternativas regulatórias:

- a) Indicação de fontes de financiamento pretendidas: **Alternativa 2** - estabelecer a necessidade de indicação da estrutura de capital dos recursos financeiros e a natureza das fontes de financiamento pretendidas;
- b) Rol de certidões de regularidade fiscal da requerente: **Alternativa 3** - elencar rol completo de documentos a serem apresentados;
- c) Requerimento de autorização ferroviária que se sobrepõe à faixa de domínio de ferrovia já requerida: **Alternativa 2** - apresentar dispositivo específico na regulamentação, detalhamento e realizando a remissão aos critérios para seleção do projeto;
- d) Casos de negativa de autorização por motivo técnico-operacional relevante: **Alternativa 2** - apresentar detalhamento ou rol exemplificativo dos motivos que ensejariam negativa de autorização.

3.4. A proposta de Resolução posta ao crivo do processo de participação e controle social, portanto, foi elaborada sob as diretrizes acima indicadas. A Audiência Pública nº 05/2022 gerou 133 (cento e trinta e três) contribuições, sendo 8 (oito) delas durante a realização da sessão pública e 125 (cento e vinte e cinco) por escrito, que geraram importantes aperfeiçoamentos na minuta de Resolução proposta, como é possível aferir no Relatório Final da Audiência Pública (SEI 12585307).

3.5. A referida minuta de ato normativo também foi analisada pela Procuradoria Federal junto à Agência, que avaliou que o ato normativo está apto para deliberação do Colegiado, e também apresentou sugestões de melhorias para ele. Tais sugestões foram analisadas pela SUFER por meio da Nota Técnica SEI nº 5376/2022/CONOR/GEREF/SUFER (SEI 2940422), tendo a área técnica acatado, de forma parcial, a sua grande maioria.

3.6. Ao analisarmos o ato normativo proposto, verifica-se que os objetivos específicos elencados na AIR foram devidamente tratados.

3.7. Com relação às fontes de financiamento pretendidas, de acordo com o art. 5º, § 3, da minuta, o requerente deverá indicar se os recursos financeiros necessários ao empreendimento serão próprios ou de terceiros e se são de natureza pública ou privada. O mesmo art. 5º, em seu inciso III, elenca o rol de certidões de regularidade fiscal do requerente.

3.8. O art. 8º estabelece o mecanismo necessário para a solução dos casos em que seja apresentado requerimento de autorização ferroviária que se sobreponha à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, mas ainda pendente de outorga. Em apertada síntese, será solicitado das requerentes solução técnica alternativa que possibilite a implantação de ambos os empreendimentos. Caso não haja resposta ou a solução apresentada não possibilite a implantação de ambos os empreendimentos, a requerente que não apresentou proposta de solução terá seu pedido arquivado. Ao final, caso não haja solução técnica viável, os requerentes deverão ofertar pagamento de outorga para avaliação da ANTT.

3.9. Sobre esse ponto, convém salientar que a PF-ANTT recomendou que fosse implementado critério mais objetivo e célere para a solução de tais casos, e propôs que fosse adotado o critério de antiguidade para a resolução de requerimentos coincidentes. Contudo, cabe salientar que tal proposta já foi ventilada ainda na vigência da MP 1.065/2021, sendo rechaçada pelo Tribunal de Contas da União (processo nº 041.912/2021-7), pois poderia dar ensejo a situações em que se privilegiaria, eventualmente, a ordem cronológica do protocolo, ao invés do melhor projeto para determinado trecho, o que iria de encontro, por conseguinte, ao interesse público almejado com a implementação desta política pública. Portanto, o mecanismo adotado pela área técnica nos parece mais adequado para a solução de tais casos.

3.10. O art. 6º, § 3º, da minuta de Resolução, apresenta rol exemplificativo dos aspectos técnico-operacionais relevantes que representariam óbice ao deferimento do requerimento da autorização.

3.11. Por fim, com relação aos requerimentos formulados durante a vigência da MP, verifica-se que a minuta de Resolução estabeleceu que serão solicitadas às requerentes a complementação das documentações estritamente necessárias para conformação da documentação às diretrizes da Lei nº 14.273/2021.

3.12. Desta forma, verifica-se que o processo de participação e controle social gerou importantes aperfeiçoamentos à minuta de Resolução proposta, de modo que o ato normativo proposto cumpre com o objetivo de regulamentar o art. 25 da Lei nº 14.273/2021, definindo os procedimentos necessários para o processamento dos pedidos de exploração ferroviária mediante autorização.

3.13. Com relação à vigência e produção de efeitos da minuta de Resolução, a área técnica assim se manifestou:

No caso da Resolução derivada do presente projeto, entende-se que a vigência da norma deve se dar o quanto antes, haja vista a necessidade de investimentos no setor ferroviário e os diversos requerimentos de autorização ferroviária ainda não processados pela ANTT em decorrência da inexistência de regulamentação específica sobre a matéria. A demora nesse processo pode significar atrasos nos investimentos almejados e incertezas, o que pode acarretar danos à economia e à sociedade. Considerando somente os pedidos protocolizados no âmbito da Medida Provisória nº 1.065, de 2021, restam pendentes de análise 52 (cinquenta e dois) processos, importando um montante considerável de recursos que pode contribuir com um melhor equilíbrio da matriz de transportes brasileira. Desta feita, se faz urgente a edição de normativo para viabilizar a implantação da política pública de desenvolvimento ferroviário pensada para o setor.

Face ao exposto, com fulcro no parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.139, de 2019, sugere-se que a vigência da norma se dê de forma concomitante com a sua publicação, condição essa que trará benefícios à sociedade. (Relatório Final da Audiência Pública nº 011/2022 - SEI 12585307)

3.14. Neste sentido, me alinho ao posicionamento da área técnica, considerando que a regulamentação ora tratada possibilita retomar o andamento de considerável passivo de requerimentos protocolados sob a vigência da Medida Provisória nº 1.065/2021 (52 requerimentos) e que já existem requerimentos protocolados já na vigência da Lei 14.273/2021 e que ainda não foram processados aguardando justamente a entrada em vigor da minuta de Resolução de que tratam estes autos. Por conta disso, proponho a entrada em vigor da minuta de Resolução na data de sua publicação, com fulcro no parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.139/2019.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por:**

a) aprovar o Relatório da Audiência Pública nº 005/2022, realizada no período 04 de junho de 2022 a 19 de julho de 2022, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões à proposta de regulamentação do art. 25 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, parte do projeto "Diretrizes para Análises de Processos de Autorizações Ferroviárias", integrante da Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2021-2022, e divulgá-lo no sítio eletrônico da ANTT; e

b) aprovar a minuta de Resolução DLL 13054786, que regulamenta o art. 25 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021.

Brasília, 1º de setembro de 2022.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 01/09/2022, às 15:53, 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 13054704 e o código CRC 51CCB1F7.

Referência: Processo nº 50500.060867/2022-75

SEI nº 13054704

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