



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

**RELATORIA:** DLL

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 091/2023

**OBJETO:** Aprimoramento da Resolução nº 5.819/2018 - Procedimentos Gerais para o Requerimento de Declaração de Utilidade Pública (DUP)

**ORIGEM:** SUFER e SUROD

**PROCESSO (S):** 50500.066938/2023-24

**PROPOSIÇÃO PRG:** Parecer nº 00202/2023/PF-ANTT/AGU e Despacho de Aprovação nº 11078/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

**ENCAMINHAMENTO:** aprovar a alteração da Resolução nº 5.819, de 10 de maio de 2018, que estabelece procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de aprimoramento da Resolução nº 5.918, de 10 de maio de 2018, que estabeleceu procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública (DUP) referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT.

**2. DOS FATOS**

2.1. No âmbito da 31ª Reunião de Diretoria Administrativa (SEI15950442) foi determinado à Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) e à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) que avaliassem oportunidades de aprimoramento e atualização da Resolução acima mencionada, visando maior eficiência burocrática, processual, bem como a padronização de procedimentos no âmbito da ANTT.

2.2. Por meio da Nota Técnica SEI nº 1970/2023/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI16216744), foram apresentados os 3 (três) pontos de ajuste que SUFER e SUROD entendem pertinentes para o aprimoramento do procedimento de requerimento de Declaração de Utilidade Pública. Foram elaboradas, ainda, as minutas de Resolução GEREI 17193107 e de Deliberação GEREI 17193123.

2.3. Ato contínuo, a proposta foi submetida à análise da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que se manifestou por intermédio do Parecer nº 00202/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 18106573) e do Despacho nº 11078/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 18106582).

2.4. Em seguida, a SUFER e a SUROD acostaram aos autos o Relatório à Diretoria nº 427/2023 (SEI 18429515) e os remeteu à Diretoria para análise e deliberação.

2.5. Conforme consta no Despacho DG18909828, Certidão de Distribuição REDIR-SEGER 18937338 e no Depacho GAB-DG19658275, esta Diretoria foi designada *ad hoc* para análise e proposição ao Colegiado.

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

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. O Decreto-Lei nº 3.365/1941 consigna que todos os bens podem ser desapropriados pelas pessoas da Federação, desde que declarada a sua utilidade pública. Por sua vez, a Lei 13.448/2017 alterou a Lei 10.233/2001 para atribuir ao regulador a competência para emissão de DUP no âmbito das outorgas estabelecidas, conforme se afere de seu art. 24, inciso XIX:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

XIX - declarar a utilidade pública para fins de desapropriação ou de servidão administrativa de bens e propriedades necessários à execução de obras no âmbito das outorgas estabelecidas.

3.2. A Resolução nº 5.918, de 10 de maio de 2018, estabeleceu procedimentos gerais para que a ANTT exerça tal competência. Contudo, considerando a experiência adquirida pela SUFER e pela SUROD na aplicação de tal normativo, foram identificados por tais áreas técnicas pontos que careceriam de aprimoramento a fim de otimizar a sua aplicação.

3.3. Para tanto, foram propostas 3 (três) alterações na mencionada Resolução, conforme se afere da Nota Técnica SEI nº 1970/2023/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 16216744).

**Autorização Legislativa:**

3.4. Para a desapropriação de bens públicos por um ente superior, é necessária a autorização legislativa para o ato expropriatório e que se observe a hierarquia política entre as entidades. Há dispensa de tal autorização quando a desapropriação for realizada mediante acordo entre os entes federativos, estabelecendo, nesta mesma oportunidade, as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações. Segundo a Nota Técnica SEI nº 1970/2023/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI16216744), a forma como o tema foi abordado pela Resolução nº 5.819/2018 tem tido o efeito de onerar a ANTT e causar dúvidas no Poder Legislativo,

senão vejamos:

19. Ocorre que a autorização legislativa, da forma como foi concebida na Resolução nº 5.819/2018, tem tido o efeito de onerar a Agência e causar dúvidas no âmbito do Poder Legislativo, em relação ao encaminhamento do fluxo para a desapropriação dos bens públicos. Esse ônus e a dubiedade muito possivelmente vão ser potencializados em razão das novas outorgas por autorização ferroviária expedidas e das recentes prorrogações de prazo dos contratos de concessão, que contaram com a inclusão de diversas obrigações de realização de investimentos. Independentemente da categorização do ato administrativo nessas situações, se pertencente à fase executória ou declaratória, se complexo ou não, entende-se que a previsão estampada nos §§ 2º e 3º do art. 1º da Resolução nº 5.819/2018 é desnecessária e causa confusão, na medida em que o Decreto-Lei nº 3.365/1941 disciplina a matéria suficientemente em seu § 2º do art. 2º e que o encaminhamento pela Agência não nos parece ser efetivo e absolutamente necessário para o fluxo.

20. Não restam dúvidas de que para a desapropriação dos bens dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios pela União, há de haver autorização legislativa. É a letra da lei. Mas ao prever, de forma específica, que para os bens da União a DUP promove afetação específica para fins de transporte, e além disso, que a ANTT deverá encaminhar autorização legislativa quando provocada pela concessionária, a Resolução nº 5.819/2018 acaba por abrir a possibilidade de que no âmbito do Poder Legislativo haja dúvidas e, assim, decorrentes atrasos para a efetivação das desapropriações.

21. Ademais, não se olvida da importância da autorização legislativa e do papel do regulador, mas deve-se considerar que, para fins práticos, as outorgadas, diante de suas obrigações contratuais e recursos, acabam por manter uma atuação frente ao Poder Legislativo nesse sentido, do que, sem embargo das competências da Agência, faz com que o encaminhamento pela ANTT possa gerar expectativas desnecessárias por parte do Poder Legislativo, perfazendo-se desnecessário, mesmo porque já existente a DUP quando o Poder Legislativo é suscitado, fazendo com que a autorização legislativa sirva de condição de eficácia da DUP em relação às eventuais situações previstas no § 2º do art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

22. De fato nota-se o esforço da Agência, quando do processo de elaboração da Resolução nº 5.819/2018, que passou por um processo formal, inclusive com submissão à Processo de Participação e Controle Social - PPCS. Outrossim, é possível caminhar no sentido da melhoria da qualidade. Conforme o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, as disposições normativas devem ser claras, redigidas de forma a não favorecer um duplo sentido:

(...)

23. Fruto da aplicação do normativo é a detecção de pontos que podem afetar a sua eficácia, o que, a nosso ver, pode estar também na possibilidade de existir dúvidas relacionadas às suas disposições. Não raro, é possível detectar no ordenamento jurídico possibilidades de interpretações divergentes. Embora haja mecanismos de interpretação, reputa-se mais preciso, no caso concreto, caracterizado pelo fato de que, como já dito, possui suficiente previsão no § 2º do art. 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que haja a revogação dos §§ 2º e 3º do art. 1º da Resolução nº 5.819/2018. É o que se propõe.

(...)

3.5. É proposto, assim, que se revogue os §§ 2º e 3º do art. 1º da mencionada Resolução de modo a mitigar tais problemas.

#### **Acerte de Projetos:**

3.6. As áreas técnicas, ainda, propuseram ajustes no art. 3º da Resolução nº 5.819/2018, a fim de que se conferisse maior clareza ao nível de detalhamento mínimo necessário para que seja declarada a utilidade pública do projeto, conforme se afere abaixo:

26. Os institutos das limitações ao direito de propriedade pertencem a uma natureza de medida que requer grande cautela por parte do Poder Público. Nesse sentido, há necessidade de que haja, ao menos, Anteprojeto que possa guiar a Agência na abrangência da DUP, medida esta incorporada na Resolução nº 5.819/2018 no sentido de mitigar a possibilidade de prejuízos.

27. O direcionamento da aprovação da Resolução nº 5.819/2018 foi o de que os requisitos técnicos apresentados são inteiramente válidos para a emissão de DUP no âmbito das outorgas, dado que o rol de elementos (anteprojeto ou projeto executivo e documentos complementares) e informações requeridas se constitui do minimamente necessário para a adequada justificativa da necessidade de DUP e para a caracterização das áreas a serem declaradas de interesse público.

28. Ainda, com relação aos requisitos mínimos de planejamento e programação previstos na norma, avalia-se que o seu atendimento se faz necessário para dar mais transparência aos processos de DUP e permitir a organização dos trabalhos de análises e expedição dos atos pela Agência. Desse modo, as operadoras ferroviárias outorgadas em regime privado, assim como aquelas em regime público, também deverão possuir uma previsibilidade de projetos que necessitarão de áreas a serem desapropriadas em razão da sua implantação e que, conseqüentemente, deverão ser objeto de DUP.

29. Ocorre que, considerando os níveis de detalhamento do projeto, dependendo da sua maturidade, como Anteprojeto, Projeto Básico e, por fim, Projeto Executivo, avalia-se como mais adequado não se restringir o aceite dos projetos apresentados em níveis mais elementar e mais complexo. Isso porque importa à Agência realizar a análise, seja qual for o nível de detalhamento, uma vez que, desde o Anteprojeto, já há elementos suficientes para fins da emissão de DUP. Por outro lado, as outorgadas, por muitas vezes, se antecipam no sentido de perfilar o Projeto Executivo, submetendo-o à Agência, o que, também, não é motivo de dificuldades para a análise.

30. Outro aspecto igualmente relevante a se trazer diz respeito a definição de quais referenciais se utilizar para conceituação de Anteprojeto, especialmente no que se refere aos elementos que devem constituir-lo. Nesse sentido, mostra-se oportuno dar maior clareza ao texto, de modo que são bem-vindas alterações para o melhor entendimento, como é o caso de frisar que o referencial é da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, o que de fato já é sabido e praticado e já foi exaustivamente explicitado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3294/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR (SEI 11644103), no âmbito do processo nº 50500.418883/2019-66, cuja motivação é aplicável ao caso em tela.

(...)

3.7. Neste sentido, buscando conferir maior clareza ao mencionado dispositivo, bem como delimitar balizas mínimas para o que deve conter o anteprojeto, é proposta a alteração abaixo do art. 3º:

#### **Redação Atual:**

Art. 3º Somente serão objeto de deliberação os requerimentos de DUP que possuam Anteprojeto ou Projeto Executivo aceito pela ANTT.

**Redação Proposta:**

Art. 3º Somente serão objeto de deliberação os requerimentos de DUP que possuam projeto de engenharia previamente aceito pela ANTT por ato específico de validação.

Parágrafo único. O projeto de engenharia a que se refere o caput deverá conter, no mínimo, nível de detalhamento correspondente a Anteprojeto, de acordo com as normas e diretrizes técnicas da ANTT ou, na ausência dessas, com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

**Dispositivos da Resolução nº 2.695/2008:**

3.8. Válido destacar, ainda, é proposta a revogação dos artigos 14 e 15 da Resolução nº 5.819/2018, considerando que tais dispositivos fazem referência à Resolução nº 2.695/2008, integralmente revogada pela Resolução nº 5.956/2021, que trouxe uma nova abordagem à execução de obras em área objeto de concessão ferroviária.

**Da Análise de Impacto Regulatório e do Processo de Participação e Controle Social:**

3.9. Na Nota Técnica SEI nº 1970/2023/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI216744), é proposta a dispensa de realização de análise de impacto regulatório e processo de participação e controle social para que se implemente as modificações propostas.

3.10. Pois bem. Com relação à dispensa de realização de PPCS, convém trazer à baila o disposto no art. 7º da Resolução nº 5.624/2017, bem como o art. 90 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 5.976/2022:

**Resolução nº 5.624/2017**

Art. 7º. Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os 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; (Redação dada pela Resolução 5887/2020/DG/ANTT/MI)
- IV - edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT; e (Redação dada pela Resolução 5887/2020/DG/ANTT/MI)
- V - no caso de urgência. (Acréscitado pela Resolução 5887/2020/DG/ANTT/MI)

**Resolução nº 5.976/2022:**

Art. 90. Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os 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;
- IV - edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT; e
- V - urgência justificada.

§ 1º A dispensa tratada no caput deverá ser motivada e aprovada pela Diretoria Colegiada.

(...)

3.11. Neste ponto, convém destacar que a PF-ANTT, em seu Parecer nº 00202/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI8106573) concordou com as áreas técnicas acerca da dispensa de inclusão do tema na Agenda Regulatória, bem como a realização de AIR e PPCS, oportunidade em que restou assentado o que se segue:

(...)

27. Nesses termos, diante das alterações propostas referentes à autorização legislativa, ao aceite de projetos e os dispositivos da Resolução nº 2.695/2008 e de acordo com o normativo vigente, é possível concluir pela dispensa da inclusão na Agenda Regulatória, na confecção da Análise de Impacto Regulatório e na dispensa do Processo de Participação e Controle Social. Isto porque, como bem explicado pelas áreas técnicas da ANTT, as três propostas trazem apenas uma atualização da norma, e mesmo a inclusão da adequação dos anteprojetos de engenharia às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT não é surpresa para o mercado regulado e não traz impacto significativo na regulação, já que no setor de infraestrutura rodoviária tem normativo disciplinando o detalhamento dos projetos a serem apresentados, aplicando as regras da ABNT aos projetos da SUFER, até que eventualmente tenha regulamentação específica da Agência Reguladora.

28. Assim, tal inclusão pode ter a AR, AIR e PPCS dispensados por ser um normativo de baixo impacto, não provocando aumento de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados, nos termos do art. 4º, III, do Decreto nº 10.411/2020.

29. Portanto, opina-se pela adequação e legalidade do procedimento de dispensa da inclusão na AR, da AIR e do PPCS como inserido dentro da competência da Agência e cuja realização se insere no âmbito de conveniência e oportunidade à disposição do gestor.

(...)

3.12. De fato, ao se analisar o ato normativo ora proposto, verifica-se que se trata de norma de baixo impacto e que não onera o setor regulado, uma vez que apenas atualiza a norma, com ajustes de legística, sendo que mesmo a inclusão de adequação dos anteprojetos às normas da ABNT não seriam novidade para o setor. Além disso, o ato normativo em análise não procura inovar no meio jurídico, motivo pelo qual entendo como dispensável a inclusão do tema em Agenda Regulatória, bem como a realização de análise de impacto regulatório e processo de participação e controle social.

**4. DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por aprovar a minuta de Resolução DLL20042771**, que altera a Resolução 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

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 09/11/2023, às 15:38, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **19999121** e o código CRC **2F01674E**.

Referência: Processo nº 50500.066938/2023-24

SEI nº 19999121

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166  
CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)