



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DMM

RELATORIA: DIRETORIA MURSHED MENEZES ALI - DMM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 027/2021

OBJETO: Proposta de declaração de utilidade pública de áreas necessárias à duplicação dos trechos ZTT-ZAC (Tatu - Americana), ZLI-ZTT (Limeira - Tatu) e ZCD-ZLI (Cordeirópolis - Limeira), da malha ferroviária concedida à Rumo Malha Paulista S/A - RMP, nos municípios de Limeira/SP, Americana/SP e Cordeirópolis/SP

ORIGEM: Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER

PROCESSO: 50500.126850/2020-26

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: PARECER n. 00114/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se da análise de proposta apresentada pela Concessionária Rumo Malha Paulista S/A - RMP, referente à declaração de utilidade pública de áreas necessárias à duplicação dos trechos ZTT-ZAC (Tatu - Americana), ZLI-ZTT (Limeira - Tatu) e ZCD-ZLI (Cordeirópolis - Limeira), da malha ferroviária sob sua concessão, nos municípios de Limeira/SP, Americana/SP e Cordeirópolis/SP, considerados projetos de investimento obrigatório.

2. DOS FATOS

2.1. A desapropriação por utilidade pública é regulamentada pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe:

"(...)

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

(...)

Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

(...)"

2.2. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 trouxe disposição sobre o estabelecimento do procedimento para desapropriação por utilidade pública, conforme artigo 5º, inciso XXIV, abaixo transcrito:

"(...)

Art. 5º (...)

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

(...)"

2.3. Nesse contexto, a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, trouxe previsão específica quanto aos Contratos regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no artigo 24, inciso XIX, a seguir:

"(...)

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. (Incluído pela Lei nº 13.448, de 2017)

(...)"

2.4. Com base na legislação citada, a ANTT editou a Resolução nº 5.819, de 10 de maio de 2018, estabelecendo procedimentos gerais para o requerimento de declaração de utilidade pública referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas por esta Agência, com destaque para o que segue:

"(...)

CAPÍTULO II

DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

Seção I

Das Condições de Requisição e Análise

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

Art. 4º A análise do requerimento de DUP será condicionada à apresentação da documentação completa pelas concessionárias, que consiste em:

I - Anotação de Responsabilidade Técnica - ART que contemple a Declaração de Utilidade Pública;

II - Carta de solicitação de DUP pela Concessionária;

III - Memorial descritivo composto pelas respectivas coordenadas em cada ponto que delimitam a Poligonal de Utilidade Pública;

IV - Planta georreferenciada pelo sistema geodésico brasileiro, representada no sistema de coordenadas UTM, com indicação do respectivo fuso, no datum SIRGAS 2000, em escala adequada, identificando a Poligonal de Utilidade Pública; e

V - Planta de situação da poligonal referenciada no inciso IV sobreposta a uma imagem satélite.

§1º Constará do processo administrativo de requerimento de DUP cópia do documento da aceitação, pela ANTT, do Anteprojeto ou Projeto Executivo da respectiva obra.

§2º Todos os desenhos e memoriais descritivos deverão ser fornecidos em arquivos digitais em formatos editáveis e respectivas versões em PDF.

§3º A análise da DUP somente será realizada mediante apresentação correta dos documentos mencionados neste artigo.

§4º A concessionária poderá, mediante justificativa, requerer retificações em declaração já efetivada, o que ensejará na complementação, substituição ou revogação do ato anterior.

(...)

Art. 11. A Diretoria da ANTT aprovará as propostas de declaração de utilidade pública necessárias à execução de projetos e investimentos, no âmbito das outorgas estabelecidas, e, concomitantemente, declarará, por meio de Deliberação, a utilidade pública.

Art. 12. A critério da ANTT, mediante fundamentação, poderão ser requisitadas, a qualquer momento, informações complementares relativas aos pedidos de DUP.

Art. 13. A Superintendência competente definirá, em até 60 (sessenta) dias a partir da vigência desta Resolução, as disposições regulamentares específicas, necessárias ao detalhamento do presente instrumento normativo.

(...)"

2.5. Ainda, nos termos do disposto no artigo 13 da Resolução nº 5.819/2018, a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER emitiu o Comunicado nº 2/2018 - SUFER/ANTT, estabelecendo as disposições regulamentares específicas necessárias ao detalhamento do requerimento de declaração de utilidade pública referente aos projetos e investimentos no âmbito das concessões ferroviárias reguladas pela ANTT.

2.6. Fundamentando-se em todos os normativos citados, é preciso ainda observar as disposições contidas no Contrato de Concessão, destacando-se, a seguir, o que consta especificamente naquele firmado com a Concessionária Rumo Malha Paulista S/A - RMP:

"(...)

CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

São obrigações das partes:

9.1 - DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA:

(...)

XVIII - Promover as desapropriações necessárias e constituir servidões autorizadas pela CONCEDENTE;

(...)

9.2 - DAS OBRIGAÇÕES DA CONCEDENTE:

(...)

VIII - Declarar de utilidade pública, para fins de desapropriação, os bens que venham ser necessários à CONCESSÃO;

(...)"

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Por meio da Carta nº 1243/GREG/2020, de 17 de novembro de 2020 (SEI nº 4630633), a Concessionária Rumo Malha Paulista S/A - RMP apresentou proposta de declaração de utilidade pública de áreas necessárias à duplicação dos trechos ZTT-ZAC (Tatu - Americana), ZLI-ZTT (Limeira - Tatu) e ZCD-ZLI (Cordeirópolis - Limeira), da malha ferroviária sob sua concessão, nos municípios de Limeira/SP, Americana/SP e Cordeirópolis/SP, considerados projetos de investimento obrigatório.

3.2. Após análise técnica, a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 123/2021/COETI/GEPEF/SUFER/DIR, de 19 de março de 2021 (SEI nº 4958876), confirmando que os projetos são parte integrante do rol de investimentos obrigatórios constante do Caderno de Obrigações do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Malha Paulista, e que a proposta de declaração de utilidade pública está de acordo com o disposto na Resolução nº 5.819, de 10 de maio de 2018, e com o Comunicado SUFER nº 02/2018.

3.3. Da mencionada Nota Técnica, destaca-se o que segue:

"(...)

5. ANÁLISE

5.1. Acerca da análise da adequação formal, cumpre destacar, novamente, que esta se constitui estritamente de análise da apresentação documental à luz do que solicita a Resolução ANTT nº 5.819/2018, não entrando no mérito do conteúdo dos documentos. Assim, esta análise corresponde a um *checklist* das informações apresentadas pela Concessionária.

5.2. A documentação apresentada pela Concessionária por meio das Cartas nº 1243/GREG/2020, nº 1408/GREG/2020 e nº 0135/GREG/2021 consta do **Quadro 1**.

Quadro 1 - Checklist do envio da documentação exigida para aprovação de declaração de utilidade pública

Parâmetro de análise	Atendimento
1 - Anotação de Responsabilidade Técnica - ART que contemple a Declaração de Utilidade Pública;	Atendido
2 - Carta de solicitação de DUP pela Concessionária;	Atendido
3 - Memorial descritivo composto pelas respectivas coordenadas em cada ponto que delimitam a Poligonal de Utilidade Pública;	Atendido
4 - Planta georreferenciada pelo sistema geodésico brasileiro, representada no sistema de coordenadas UTM, com indicação do respectivo fuso, no datum SIRGAS 2000, em escala adequada, identificando a Poligonal de Utilidade Pública	Atendido
5 - Planta de situação da poligonal referenciada no inciso IV sobreposta a uma imagem satélite;	Atendido
6 - Cópia do documento da aceitação, pela ANTT, do Anteprojeto ou Projeto Executivo da respectiva obra.	Atendido*

*Projetos integrantes do Caderno de Obrigações do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Malha Paulista.

5.3. Ressalte-se que esses projetos são parte integrante do rol de investimentos obrigatórios constante do Caderno de Obrigações do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Malha Paulista. Tais investimentos tiveram seus projetos devidamente avaliados pela Agência, no âmbito dos estudos para fins de celebração do termo aditivo que prorrogou o prazo de concessão da Rumo Malha Paulista S. A. Portanto, para fins de atendimento ao disposto no art. 3º Resolução ANTT nº 5.819/2018, considera-se os projetos das respectivas obras aceitos pela ANTT.

5.4. Cabe destacar ainda que, consoante o estabelecido na Cláusula 4.2 do referido termo, para a eficácia da autorização das obras cabe à Concessionária o envio das Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs e Licenças Ambientais, previamente à sua execução.

(...)

5.6. Desse modo, a presente análise consiste da verificação do atendimento, pela Concessionária, dos itens que compõem o artigo 8º do Comunicado SUFER nº 2/2018, quando aplicáveis.

5.7. A responsabilidade técnica pelo conteúdo dos estudos que subsidiaram a elaboração da solicitação de DUP e do projeto é exclusiva do respectivo responsável técnico, assim como a responsabilidade pela adequada concepção dos projetos, aplicabilidade da metodologia empregada no dimensionamento, coerência dos dados de entrada e correção dos cálculos estruturais e dos dimensionamentos constantes dos memoriais apresentados.

5.8. Dessa forma, não foi objeto desta análise a conferência desses aspectos nos documentos constantes nas cartas encaminhadas a essa Agência e, portanto, as responsabilidades técnicas, civis e penais pelos projetos são exclusivas dos profissionais que registraram ou registrarão as Anotações de Responsabilidade Técnica referentes ao projeto, à fiscalização e à execução, não cabendo à ANTT quaisquer dessas responsabilidades.

5.9. Portanto, a análise se pautou, no que aplicável, ao disposto no art. 10 do Comunicado SUFER nº 2/2018, e se baseou em informações encaminhadas pela Concessionária. Assim, o **Quadro 2** apresenta o resultado da verificação da documentação apresentada frente ao disposto no referido Comunicado.

Quadro 2 – Análise da documentação à luz do art. 8º do Comunicado SUFER nº 2/2018

Parâmetro de análise	Atendimento
1 - Adequação formal	Atendido
2 - Projeto seja encaminhado para aceite, na forma do art. 3º da Resolução ANTT nº 5.819/2018	Atendido*
3 - Documentos do projeto, especialmente o memorial descritivo, indicarem o atendimento aos artigos 5º, 6º e 7º da Resolução ANTT nº 5.819/2018, no que for aplicável	Atendido** (SEI nº 4819835)
4 - Projeto da DUP observar as normas e diretrizes técnicas de dimensionamento aplicáveis, justificando-se eventuais inaplicabilidades	Atendido (SEI nº 4819835)
5 - A concessionária estiver adimplente com as suas obrigações contratuais ou o projeto se reverta de inequívoco interesse público.	Atendido***

*Projetos integrantes do Caderno de Obrigações do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Malha Paulista.

** Com base nos dados públicos disponibilizados pelo INCRA em seu sítio eletrônico, a RMP encaminhou anexo indicando a sobreposição das áreas a serem desapropriadas e das destinadas à Reforma Agrária.

*** Aspecto não aplicável, conforme tópico 3 desta Nota Técnica.

5.10. O Art. 7º da Resolução ANTT nº 5.819/2018 indica que a Concessionária deverá apresentar informações, com base prioritariamente em dados oficiais existentes, a respeito de eventual situação conflitante da obra com áreas: I - públicas, II - destinadas à reforma agrária, III - de comunidades indígenas, IV - de comunidades quilombolas; e V - de patrimônios artístico, histórico e cultural, relatando o potencial impacto nas obras e as medidas a serem adotadas.

5.11. Desta forma, a ANTT, por meio do Ofício nº 22990/2020, solicitou à RMP atualização da declaração de conflito de áreas sensíveis.

5.12. Em resposta, por meio da Carta nº 1408/GREG/2020, a RMP encaminhou as comunicações estabelecidas junto aos órgãos. Além disso, informou que não houve novas atualizações deste tópico desde o pedido de DUP realizado.

5.13. Ademais, com base nos dados públicos disponibilizados pelo INCRA em seu sítio eletrônico, a RMP encaminhou anexo com a sobreposição das áreas a serem desapropriadas com as destinadas à reforma agrária. Ressalta-se que a ferrovia existente transpassa essa área com destinação para fins de reforma agrária e a DUP abrangerá uma área contígua à faixa de domínio atual necessária ao desenvolvimento da obra para sua duplicação, conforme exposto anteriormente.

5.14. Não obstante a previsão na Resolução ANTT nº 5.819/2018 para a apresentação da informação relativa à situação conflitante com áreas destinadas à reforma agrária e a ocorrência notificada no caso da duplicação do trecho ZLI-ZTT (Limeira – Tatu), avalia-se não haver impeditivo nesse regulamento para a emissão de DUP para essa área.

5.15. Nesse sentido, a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres – PF/ANTT já se manifestou sobre o tema por meio do Parecer nº 00141/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3215787), que tratou de DUP necessária à duplicação de trechos da Rodovia Federal BR-101/ES/BA, requerida pela ECO 101 Concessionária de Rodovias S/A. Nesse pronunciamento, a PF-ANTT concluiu não vislumbrar óbice jurídico para a DUP pretendida:

De qualquer modo, penso que, à princípio, não haveria impedimento legal para que tais imóveis pudessem, agora, ter nova destinação pública para fins rodoviários federais, visto que o Decreto-Lei n. 3.365/1941 assegura a possibilidade de todos os bens serem desapropriados, até mesmo aqueles de propriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que exigem prévia autorização legislativa (art. 2º e § 2º).

5.16. Por fim, constata-se da análise que a documentação apresentada pela Concessionária RMP atende aos aspectos técnicos previstos. Nesse sentido, considerando que o projeto avaliado possui todas as condições para sua aceitação, recomenda-se a remissão dos autos desse processo à SUFER para posterior remissão à Diretoria Colegiada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Considerando que a documentação apresentada pela Concessionária atende aos aspectos técnicos, conforme **Quadros 1 e 2**, está adequada ao tipo e condições da declaração pretendida e atende à Resolução ANTT nº 5.819/2018 e ao Comunicado SUFER nº 2/2018, sendo suficiente à análise dos aspectos regulatórios, bem como ao cadastramento da interferência com a ferrovia.

6.2. Considerando que é da Concessionária a responsabilidade pela elaboração do projeto técnico, pela fiscalização da execução e conservação das obras, pela execução fiel dos projetos, bem como o atendimento às normas técnicas, ambientais, de segurança e à legislação pertinente à obra em questão nas instâncias municipal, estadual e federal.

6.3. Considerando que essa aprovação não dispensa a Concessionária da emissão de licenças, dispensas e certidões que se fizerem necessárias, no que couber e, conforme sua responsabilidade, junto aos respectivos órgãos competentes nas esferas municipal, estadual ou federal.

6.4. Submete-se o presente processo à consideração da SUFER para que, havendo concordância com seus termos, proceda ao aceite do projeto, para fins de instrução do processo e posterior encaminhamento ao GAB, para adoção das providências necessárias à emissão de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos para **duplicação dos trechos ZTT-ZAC (Tatu - Americana), ZLI-ZTT (Limeira - Tatu), ZCD-ZLI (Cordeirópolis - Limeira)** localizados nos municípios de Limeira, Americana e Cordeirópolis, respectivamente, na malha concedida à Rumo Malha Paulista S.A.

(...)"

3.4. Importante mencionar que, em sua análise, a SUFER citou a aplicabilidade da Súmula nº 07, de 08 de dezembro de 2020, editada pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, que diz:

"A inadimplência das concessionárias e subconcessionárias prestadoras de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária, demonstrada no Relatório de Adimplência Contratual vigente, cujo contrato contenha cláusula que condiciona a apresentação de pleitos ao cumprimento de suas obrigações contratuais, não impede a análise formal da admissibilidade de pedidos que envolvam:

I - obtenção de autorização para execução de obras na malha concedida, de interesse próprio ou de terceiros, disciplinados pela Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008, ou outra que vier a substituí-la;

II - reajuste e revisão de tarifas; e

III - demais hipóteses em que ficar demonstrado o interesse do serviço público."

3.5. Apresentam-se a seguir as colocações da área técnica na análise da referida Súmula, igualmente constantes da já citada Nota Técnica:

"(...)

3. ADIMPLÊNCIA CONTRATUAL

3.1. A necessidade de se verificar a adimplência contratual da Concessionária decorre do Contrato de Concessão, segundo o qual "A CONCESSIONÁRIA somente poderá apresentar qualquer pleito se estiver em dia com todas as suas obrigações contratuais".

(...)

3.3. Ressalta-se que o presente processo está relacionado à viabilização da execução de obras e, portanto, associado ao descrito pelo inciso I supracitado e à materialização de investimentos obrigatórios estabelecidos no Contrato de Concessão, o que demonstra o interesse do serviço público, disposto no inciso III.

3.4. Dessa forma, para o caso concreto, conclui-se que a Concessionária deve ter o seu pleito analisado por esta ANTT independente da situação de sua regularidade perante as obrigações contratuais.

(...)"

3.6. Isso posto, observa-se que a SUFER concluiu que o pleito da RMP deve ser analisado pela ANTT, independente da situação de regularidade das Concessionária quanto às suas obrigações contratuais, em atenção ao disposto na Súmula nº 07/2020, cabendo ainda ressaltar que, nos itens 5 e 6 da supracitada Nota Técnica, a área concluiu que toda a documentação necessária à análise da proposta de declaração de utilidade pública foi apresentada, nos termos da Resolução nº 5.819/2018, tendo verificado a adequação ao disposto no Comunicado SUFER nº 02/2018.

3.7. Dessa forma, foi elaborado o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 11/2021, de 19 de março de 2021 (SEI nº 4958883), submetendo a proposta à Diretoria Colegiada, apresentando, para tanto, minuta de Deliberação (SEI nº 4958903), para declarar as áreas de utilidade pública, autorizando a RMP a promover as desapropriações necessárias.

3.8. Distribuídos os autos à Diretoria Murshed Menezes Ali - DMM por ocasião de sorteio realizado pela Secretaria-Geral - SEGER em 25 de março de 2021, houve necessidade de submissão à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF-ANTT, posto que não identificada análise jurídica.

3.9. Nesse sentido, por meio do DESPACHO DMM5833195, de 25 de março de 2021, a DMM levantou as seguintes questões:

"(...)

Nos autos do Processo SEI nº 50500.000890/2021-20, a DMM encaminhou proposta de declaração de utilidade pública para construção de viadutos rodoviários sobre a malha ferroviária concedida à RMP para análise da PF-ANTT, questionando primeiramente se existiria Parecer Referencial para propostas de ferrovias, nos moldes do PARECER n. 01634/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 05 de novembro de 2018 (SEI nº 0291959), e, em caso de inexistência, propondo a elaboração de tal manifestação, com o objetivo de auxiliar a análise realizada pela SUFER e agilizar os procedimentos para aprovação das propostas.

Naquele caso específico, diante da inexistência de Parecer Referencial, a PF-ANTT promoveu análise por meio do PARECER n 00076/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 16 de março de 2021 (SEI nº 5756720), porém, informou que, em processo apartado, providenciaria a elaboração de

manifestação referencial.

Embora não tenha sido disponibilizado ainda o Parecer Referencial, observamos que os presentes autos trazem um detalhe, referente à existência de sobreposição das áreas a serem desapropriadas com áreas destinadas a reforma agrária pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Tal informação consta da NOTA TÉCNICA SEI Nº 123/2021/COETI/GEPEF/SUFER/DIR, na qual a SUFER esclarece que a ferrovia existente transpassa tal área destinada a reforma agrária, sendo que a declaração de utilidade pública abrangerá uma área contígua à faixa de domínio atual.

No entanto, a área técnica avalia que não haja impeditivo para a declaração de utilidade pública, citando como exemplo manifestação da PF-ANTT consignada no PARECER n. 00141/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 3215787), emitido nos autos do Processo SEI nº 50500.375377/2019-75, no sentido de não vislumbrar óbice jurídico, considerando proposta referente à desapropriação de áreas necessárias à duplicação de trechos da rodovia BR-101/ES/BA, requerida pela ECO101 Concessionária de Rodovias S/A.

Dessa forma, tendo em vista que se trata de situação que diverge da desapropriação de áreas comuns, submetemos os presentes autos à PF-ANTT, solicitando análise jurídica, principalmente no sentido de confirmar a aplicabilidade da supracitada manifestação ao presente caso, situação em que pedimos os bons préstimos em promover também a juntada do referido Parecer ao presente processo."

3.10. Em resposta à consulta da Diretoria, a PF-ANTT elaborou o PARECER n. 00114/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 25 de abril de 2021 (fls. 01/05 - SEI nº348372), do qual se extraem os aspectos mais relevantes:

"(...)

10. Pois bem. Esta Procuradoria de fato foi chamada a se manifestar nos autos do processo 50500.375377/2019-75 em que a ECO 101 Concessionária de Rodovias S/A buscava a emissão de DUP de imóveis necessários às obras de duplicação de trecho da Rodovia Federal BR-101/ES/BA que "conflitariam" com áreas do INCRA destinadas à reforma agrária. Naquela oportunidade, lavrou-se o **PARECER n. 00141/2020/PF-ANTT/PGF/AGU**, cuja conclusão transcrevemos:

13. *De qualquer modo, penso que, à princípio, não haveria impedimento legal para que tais imóveis pudessem, agora, ter nova destinação pública para fins rodoviários federais, visto que o Decreto-Lei n. 3.365/1941 assegura a possibilidade de todos os bens serem desapropriados, até mesmo aqueles de propriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que exigem prévia autorização legislativa (art. 2º e § 2º).*

14. *Porém, também considero que, talvez, a melhor solução não fosse propriamente a desapropriação destes imóveis supostamente de propriedade do INCRA para fins de reforma agrária. Tendo em vista que o INCRA é uma Autarquia Federal **caso os imóveis não estejam ocupados para fins de reforma agrária, penso que poderiam ser doados pelo INCRA para a União, representada por sua Concessionária, considerando que permanecerão com a mesma natureza pública federal, uma vez que serão destinados a fins rodoviários federais, passando a integrar a faixa de domínio do bem público de uso comum do povo representado pela Rodovia Federal BR-101/ES (alínea "b", do art. 17, da Lei n. 8.666/1993 c/c inciso I, do art. 99, do CCB).***

11. Não obstante, pedimos vênia para discordar - pelo menos em parte - desse posicionamento, na medida em que essa não nos parece ser a abordagem mais adequada. Primeiro porque, se é verdade que mesmo os bens de propriedade dos Estados e municípios podem ser desapropriados pela União, ou por quem lhe faça as vezes, não há como promover desapropriação se a titularidade do imóvel já é da União.

12. Segundo porque a hipótese não parece ser de doação de bem do INCRA à União, visto que a desapropriação para fins de reforma agrária, de que trata a Lei Complementar nº 76, de 1993, é de competência privativa da União, ainda que a ação seja ajuizada pelo órgão federal executor da reforma agrária (INCRA), e a matrícula do bem expropriado se dá em nome do expropriante - União. Ainda que o imóvel seja registrado como de propriedade do INCRA, a destinação de parte dele a outros fins não pressupõe sua doação, mas dependeria de averbação em seu registro para que seus limites passem a constar tão somente a área cuja afetação permaneça sendo os projetos de assentamento agrários.

13. É sabido que um bem público pode ou não se prestar a uma determinada finalidade; se a ele tiver sido atribuída uma destinação especial, diz-se que o bem está **afetado** a essa finalidade. Ocorre que, numa sociedade dinâmica, as demandas se alteram e os imóveis podem a qualquer tempo ter sua destinação alterada, fazendo com que aquele bem deva ser **desafetado** para conferir-lhe outro propósito.

14. Do que consta das imagens fornecidas pela RMP, os trechos necessários às obras da ferrovia - que se sobrepõem à área já desapropriada - são pequenos e ao que parece não atingem benfeitorias ou plantações do assentamento. Ou seja, a prevalecer os projetos das obras a cargo da RMP como apresentado, não se desnaturaria o imóvel já desapropriado pelo INCRA e, de igual forma, não comprometeria o projeto de assentamento ali em desenvolvimento. De toda sorte, a parcela do imóvel necessária às obras de responsabilidade da concessionária há de ter sua **afetação** alterada, deixando de se destinar ao assentamento para passar a integrar a faixa de domínio limdeira à via férrea.

15. Sem prejuízo dessas percepções, é preciso registrar que a RMP não cumpriu a contento seu dever de apresentar informações, com base prioritariamente em dados oficiais existentes, a respeito de eventual situação conflitante da obra com áreas públicas ou destinadas à reforma agrária, como manda o art. 7º da Resolução ANTT nº 5819, de 2018. A concessionária deveria ter instruído melhor seu pedido, detalhando se na área coincidente haveria famílias assentadas com título de domínio de suas glebas, se o imóvel está registrado em nome do INCRA ou da União, por exemplo. As correspondências juntadas (anexo II de sua Carta 1408/GREG/2020), dirigidas ao INCRA e ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP, datam de 2010.

16. De toda forma, em consulta ao sítio do INCRA na internet (<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>), foi possível constatar que em Limeira/SP há apenas o Programa de Desenvolvimento Sustentável PDS - Elizabeth Teixeira que foi criado em 19 de setembro de 2008, possui 104 famílias assentadas e está na Fase 04 - em instalação.

17. Vê-se ainda que o INCRA divulga a relação dos beneficiários contemplados com títulos de domínio e contratos de concessão de uso em cada uma das superintendências regionais, cuja listagem (<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/titulacao>) permite saber que não há nenhum título emitido no município de Limeira, seja contrato de concessão de uso, contrato de concessão de direito real de uso ou o título de domínio propriamente dito.

18. Com isso, temos que os imóveis limdeiros à ferrovia que interessam às obras da concessão parecem ser de fato de domínio do INCRA (ou da União); caso contrário, se já tivessem sido titularizados por um particular, tratar-se-ia de uma desapropriação como outra qualquer, em que o expropriado seria devidamente indenizado e em relação ao qual a ANTT emitiria a DUP nos

exatos moldes pleiteados.

19. Ocorre que, da forma como está posta, resta saber se é possível que a ANTT emita DUP cujas coordenadas alcancem áreas já de domínio público. A resposta, a nosso ver, é positiva. Isso porque a DUP, como seu nome indica, é medida **declaratória** que tão somente manifesta a intenção da Administração em trazer para si a propriedade daquele bem para conferir-lhe determinada utilidade pública. A DUP é, pois, ato administrativo que encerra a vontade, o propósito da Administração na desapropriação, mas não é capaz de, por si só, promover a transferência da titularidade do imóvel, que depende da fase executória.

20. Será, portanto, a DUP emitida pela ANTT, no exercício de sua atribuição legal, o instrumento que legítima e atesta que aquela faixa lindeira à ferrovia interessa à prestação do serviço público concedido, e com base na qual a concessionária, na chamada fase executória, haverá de promover **tratativas junto ao INCRA** na medida em que será necessária a retificação dos limites da área do assentamento para que parte do imóvel passe a ser **afetado** à prestação do serviço público de exploração do transporte ferroviário, enquanto parte da faixa de domínio da União.

21. Para tanto, é preciso lembrar que, nos termos do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, é dever da concessionária adotar todas as ações e medidas para promover as desapropriações necessárias à execução das obras a que se obrigou. Nesse sentido, as subcláusulas 6.1.2 e 6.1.3: (...)

22. Compete à RMP, pois, levar ao conhecimento do INCRA, dando-lhe ciência dos projetos que interessam à prestação do serviço público do qual é concessionária, e que já foram, aliás, aprovados pela ANTT.

23. Por fim, cumpre registrar que, segundo pesquisamos, não há ainda, no âmbito do INCRA, normativo que procedimentalize como se darão essas tratativas como a aqui discutida; no entanto, no processo **54000.078073/2020-98**, pendem discussões acerca da elaboração de normativo para traçar "procedimentos para anuência de empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura em áreas de projetos de assentamento do INCRA", visto que a coexistência de demandas, igualmente de interesse público, envolvendo áreas de assentamento, é certamente matéria corriqueira para aquela autarquia.

(...)

25. Ou seja, neste feito estamos também diante de necessária **desafetação** de pequena parte do imóvel do INCRA (ou da União) para que passe a ser afetada ao subsistema ferroviário federal. Não se trata aqui, é preciso dizer, de mero uso do imóvel pela RMP, mas de edificação (bem reversível) em área que integrará faixa de domínio da ferrovia.

26. De toda sorte, havendo impasse nessas tratativas da concessionária junto ao INCRA (ou junto à Secretaria de Patrimônio da União, se constatado que o imóvel fora registrado em nome da União) é que a Agência deve ser chamada para que, eventualmente e em último caso, lance mão de mecanismos de solução de controvérsias junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União.

Conclusão

27. Diante do exposto, pedimos vênias para discordar do entendimento defendido no **PARECER n. 00141/2020/PF-ANTT/PGF/AGU**, que a nosso ver não merece prosperar e, pelas mesmas razões, não deve ser aplicado à discussão aqui travada.

28. Não obstante, em resposta à consulta, parece-os sim legítima a emissão da DUP nos moldes pretendidos, devendo a RMP ser alertada de seu dever de promover tratativas junto ao INCRA, ou à Secretaria de Patrimônio da União (se constatado que o imóvel fora registrado em nome da União), a fim de que aqueles trechos passem a ser afetados ao subsistema ferroviário nacional.

(...)"

3.11. Complementando o supracitado Parecer, sobreveio o **DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00055/2021/PF-ANTT/PGF/AGU**, de 26 de abril de 2021 (fls. 05/08 - SEI nº348372), com as seguintes ponderações da Procuradora-Geral:

"(...)

1. Adoto o **PARECER n. 00114/2021/PF-ANTT/PGF/AGU**, aprovado pelo Subprocurador-Geral em Matéria Regulatória que, em síntese, recomenda que sejam adotadas as providências necessárias à alteração da nova destinação do bem.

2. Por oportuno, esclareço que o dispositivo do **PARECER n. 00141/2020/PF-ANTT/PGF/AGU**, recomendou o prosseguimento da DUP que, na minuta submetida à análise desta PF-ANTT não continha nenhuma área coincidente com área afetada à reforma agrária. Todavia, como bem apontado no parecer ora aprovado, o **PARECER n. 00141/2020/PF-ANTT/PGF/AGU** (processo administrativo 50500.375377/2019-75), em sua fundamentação, ao tratar da legalidade de ser conferida nova destinação pública mencionou a legislação afeta à desapropriação, para ao final recomendar que, talvez a melhor solução, fosse realizar uma doação.

(...)

4. Em outras palavras, a semelhança do recomendado no **PARECER n. 00114/2021/PF-ANTT/PGF/AGU** ora aprovado, a ANTT no exercício de sua atribuição legal, emitiu a DUP acima mencionada, instrumento que legitimou e atestou que a área indicada interessa à prestação do serviço público concedido. "A DUP é, pois, ato administrativo que encerra a vontade, o propósito da Administração na desapropriação, mas não é capaz de, por si só, promover a transferência da titularidade do imóvel, que depende da fase executória".

5. O esclarecimento e a recomendação que merece ser acrescida ao caso tratado no processo administrativo 50500.375377/2019-75 é que, com base nesse documento a concessionária de rodovias, na fase executória, face não ser cabível desapropriação em áreas já titularizadas pelo ente federal, deve em relação a elas tão somente adotar as providências necessárias junto à Secretaria de Patrimônio da União (e/ou INCRA) a fim de que referidas áreas sejam afetadas à prestação do serviço público de transporte rodoviário.

(...)

8. Em síntese, corroborando o dispositivo do **PARECER n. 00114/2021/PF-ANTT/PGF/AGU**, e revisando parcilmente a fundamentação constante no **PARECER n. 00141/2020/PF-ANTT/PGF/AGU** (processo administrativo 50500.375377/2019-75), entendo legítima a emissão da DUP incluindo áreas anteriormente desapropriadas para outra finalidade pública, devendo a concessionária ser alertada de seu dever de promover tratativas junto ao INCRA, ou à Secretaria de Patrimônio da União (se constatado que o imóvel fora registrado em nome da União), a fim de que trechos afetados a outra finalidade pública passem a ser afetados ao subsistema ferroviário nacional ou ao subsistema rodoviário nacional, a depender do caso.

9. Por fim, reitero que a elaboração de parecer referencial sobre o tema está sendo tratado em processo apartado.

(...)"

3.12. Sendo assim, tendo em vista as manifestações favoráveis das áreas técnica e jurídica, entende-se que a proposta de declaração de utilidade pública de áreas necessárias à duplicação dos trechos ZTT-ZAC (Tatu - Americana), ZLI-ZTT (Limeira - Tatu) e ZCD-ZLI (Cordeirópolis - Limeira), da malha ferroviária sob concessão da RMP, nos municípios de Limeira/SP, Americana/SP e Cordeirópolis/SP, está em condições de aprovação pela Diretoria Colegiada da ANTT.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, **VOTO** pela aprovação da proposta de declaração de utilidade pública de áreas necessárias à duplicação dos trechos ZTT-ZAC (Tatu - Americana), ZLI-ZTT (Limeira - Tatu) e ZCD-ZLI (Cordeirópolis - Limeira), da malha ferroviária sob concessão da Rumo Malha Paulista S/A - RMP, nos municípios de Limeira/SP, Americana/SP e Cordeirópolis/SP, considerados projetos de investimento obrigatório, nos termos da minuta de Deliberação ora apresentada (SEI nº 6354159).

Brasília, 07 de maio de 2021.

MURSHED MENEZES ALI
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **MURSHED MENEZES ALI, Diretor**, em 17/05/2021, às 12:39, 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 6353611 e o código CRC 2584C5A5.

Referência: Processo nº 50500.126850/2020-26

SEI nº 6353611

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