



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 1/2021

OBJETO: APRECIÇÃO DA MINUTA DO CONTRATO DE ADESÃO A SER FIRMADO COM FUTURAS AUTORIZATÁRIAS PARA A EXPLORAÇÃO INDIRETA DE SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.096066/2021-67

PROPOSIÇÃO PRGPARECER n° 00358/2021/PF-ANTT/PGF/AGU E DESPACHO n° 02228/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se da análise da minuta do contrato de adesão proposto pelo Ministério da Infraestrutura – MInfra, a ser firmado com futuras autorizatárias para a exploração indireta de serviço de transporte ferroviário em ferrovia e/ou pátios ferroviários, no qual a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT figurará como interveniente.

2. DOS FATOS

A matéria em questão foi submetida à 919ª Reunião de Diretoria, realizada em 21.10.2021, pelo Diretor-Relator Davi Barreto. Naquela ocasião, conforme facultado pelo artigo 79 do Regimento Interno, restou formulado pedido de vista dos autos por este Diretor, consoante registrado no DESPACHO CODIC 8503147.

Para delimitar a matéria em debate, valho-me dos seguintes excertos do relatório grafado no VOTO DDB 111 (SEI 8465899):

- 2.1. Conforme consta na Nota Técnica 5702/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR (SE858025), o MInfra encaminhou à ANTT os processos 50500.089208/2021-30; 50500.089181/2021-85; 50500.089128/2021-84; 50500.089159/2021-35; 50500.089201/2021-18; 50500.089117/2021-02; 50500.089148/2021-55; 50500.089192/2021-65; 50500.089226/2021-11; 50500.089228/2021-19; 50500.089213/2021-42; 50500.089110/2021-82; 50500.093694/2021-91; e 50500.093713/2021-89, nos quais solicita manifestação da Agência quanto à compatibilidade locacional dos projetos propostos para a obtenção de autorização ferroviária, nos termos do parágrafo 3º, art. 7º da Medida Provisória 1.065, de 30/8/2021.
- 2.2. Em atendimento as exigências constantes na MP, anexo aos requerimentos de autorização, os requerentes acostaram um conjunto de documentos, inclusive a minuta do contrato de adesão, na qual a Agência figura como interveniente.
- 2.3. Apesar de não ter sido solicitado formalmente, a Superintendência de Transporte Ferroviário (Sufer), de ofício, analisou a minuta do Contrato e propôs alguns ajustes no documento, conforme consta na Nota Técnica 5702/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR (SEI 8358025).
- 2.4. Ato contínuo, a Sufer acostou aos autos Minuta de Deliberação Codec (SE8412248) e o Relatório à Diretoria 556/2021 (SEI8411116), por meio do qual propõe à Diretoria Colegiada a aprovação da intervenção da ANTT, nos termos da minuta de contrato Codec (SEI 8412723).
- 2.5. Além de encaminhar o processo para distribuição do colegiado, mediante sorteio, os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal Junto à ANTT (PF-ANTT), para análise dos aspectos jurídicos da matéria.
- 2.6. Considerando suas competências regimentais, a PF-ANTT analisou os autos e entendeu que não era o momento adequado para que a Diretoria Colegiada deliberasse sobre a minuta do contrato de adesão, uma vez que a redação final do referido contrato ainda estava em fase de tratativas internas no MInfra, que seria encaminhado futuramente para análise da Agência.
- 2.7. Diante de tal entendimento, a PF-ANTT recomendou que a Diretoria Colegiada acolhesse a proposta da Sufer, formulada na Nota Técnica 5702/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR (SEI 8358025), no sentido de, tão somente, encaminhar as sugestões proposta pela área técnica ao MInfra.
- 2.8. Em 14/10/2021, os autos foram distribuídos à esta Diretoria, mediante sorteio, para análise e proposição da matéria em reunião do colegiado, conforme Despacho Codic (SEI 8433776).
- 2.9. Ciente de que o proposto pela Procuradoria não era o objetivo da Sufer, uma vez que o simples encaminhamento de tais sugestões poderia ser feito pela própria unidade técnica, sem a necessidade de deliberação do colegiado desta Agência, diligenciei à unidade para que, caso desejasse que o Diretoria deliberasse sobre a minuta do contrato de adesão, que instrísse os autos com os seguintes documentos:  
Ofício do MInfra formalizando o encaminhamento, para análise da Agência, da versão final da minuta do Contrato de Adesão;

Complementação da Nota Técnica 5702/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR (SEB58025) e Relatório à Diretoria 556/2021 (SEI8411116), considerando a versão do Contrato encaminhado pelo MInfra; e

Análise jurídica da versão final da minuta de Contrato pela PF-ANTT.

2.10. Em 15/10/2021, a Sufer encaminhou ao Minfra sua análise do contrato de adesão, conforme consta no Ofício 27646/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR-ANTT (SEI39109), acostado aos autos do processo 50500.098567/2021-88.

2.11. Em resposta, o MInfra encaminhou à ANTT Ofício 3216/2021/SNTT (SEB467586), acostado ao processo 50500.099321/2021-23, por meio do qual envia para apreciação da Agência a proposta de redação final do contrato de adesão.

2.12. Diante de tal encaminhamento, a Sufer exarou a Nota Técnica 5913/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR (SEI 8469386), em complemento a apreciação contida na Nota Técnica 5702/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR (SEB58025), que analisou a versão final da minuta do contrato.

2.13. Da análise, a Sufer destacou o acolhimento integral, por parte do Ministério, das sugestões propostas. Assim, com relação aos dispositivos que versam sobre a atuação da ANTT, em especial aqueles que tratam de atividades que serão desenvolvidas pela unidade técnica, entendeu que a proposta está adequada ao fim proposto pela Medida Provisória 1.065/2021.

2.14. Em seguida, a Sufer acostou aos autos o Relatório à Diretoria 568/2021 (SEI 8469399), por meio do qual encaminhou a Minuta de Contrato CODEC (SEI 8469388) à PF-ANTT, para análise dos aspectos jurídicos que permeiam o assunto, notadamente quanto a interveniência da ANTT.

2.15. Por sua vez, a PF-ANTT acostou aos autos o Parecer 00358/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8484738), aprovado pelo Despacho 02228/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, por meio do qual avaliou as cláusulas contratuais que tratam das competências da Agência, a luz da MP, e concluiu que a minuta de contrato de adesão encontra-se em condições de ser levada à deliberação da Diretoria Colegiada, merecendo contar com a aprovação de seu texto para futura assinatura pela Agência na condição de interveniente, nos casos em que for conferida a respectiva autorização pelo Ministério da Infraestrutura.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Examinados os autos, nota-se que dentre os diversos processos relacionados ao presente feito, consta o de número 50500.099117/2021-11, onde acostada petição da empresa Rumo S.A., por meio da qual a referida pessoa jurídica solicita o seu ingresso no processo administrativo nº 50500.096066/2021-67 como interessada superveniente e questiona aspectos da análise de compatibilidade locacional no que diz respeito aos requerimentos de autorização da VLI MULTIMODAL S.A., referentes aos trechos de Água Boa/MT - Lucas do Rio Verde/MT e Uberlândia/MG - Chaveslândia/MG, que tramitam na Agência no âmbito dos processos nº 50500.089128/2021-84 e nº 50500.089159/2021-35.

Ademais, nota-se que a matéria similar àquela tratada no referido petição foi objeto de representação do MP junto ao TCU nos autos do TC 041.912/2021-7, ocasião em que citado expressamente este processo como depositário de conteúdo cuja deliberação seria imprópria, consoante se extrai do processo nº 50500.102726/2021-56.

Em razão dos citados questionamentos, não me considere habilitado para proferir o voto na reunião realizada 21.10.2021, motivo pelo qual, consoante já relatado, solicitei vista destes autos, como também do processo 50500.097094/2021-00.

Por sua vez, nos autos do processo 50500.097094/2021-00 entendi por bem promover o saneamento de dúvidas técnicas e jurídicas, razão pela qual determinei o encaminhamento de diligências para a Procuradoria Federal Junto à ANTT (SEB594885) e para a SUFER (SEB695549). Quanto a isso, o seguinte quesito, dirigido à PF-ANTT, também se mostra aplicável a este processo:

5) À luz dos argumentos contidos na representação do MP do TCU nos autos do TC 041.912/2021-7, bem como diante do teor do despacho proferido pelo Ministro Bruno Dantas em 27.10.2021 (50500.102726/2021-56), mesmo após a retificação do § 1º da Portaria 131/2021, operada em 28.10.2021, subsiste algum impedimento para a apreciação do objeto deste processo pela ANTT ou algum risco jurídico a ser considerado na hipótese de deliberação da matéria, a exemplo da ventilada possibilidade de responsabilização dos membros do Colegiado (Item 40, "d" do despacho do Ministro)? (destacamos)

A resposta ao referido quesito foi lançada no PARECER nº 00382/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8751457), nos seguintes termos:

30. Nesse ponto, a consulta faz referência ao processo junto ao Tribunal de Contas da União (TC 041.912/2021-7), iniciado por razão de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na edição da Portaria 131/2021, do Ministério da Infraestrutura (Minfra), e na apreciação de requerimentos de autorização feitos com base na Medida Provisória 1.065/2021 (Processo SEI 50500.102726/2021-56). A referida representação sustentou a ilegalidade de diversos aspectos da Portaria do Minfra, especialmente quanto à "esdrúxula regra de preferência para a empresa que solicitou primeiro", e formulou pedido de tutela cautelar que impedisse o Ministério de expedir outorgas de autorização. As razões podem ser resumidas no trecho abaixo:

"Resta claro que a Portaria 131/2021-Minfra viola o ordenamento jurídico (*fumus boni iuris*), mais precisamente, por contrariar os princípios da impessoalidade, além de frustrar o objetivo de se obter a proposta mais vantajosa nas contratações públicas (artigos 3º, da Lei 8.666/1993, e 32, inciso II, da Lei 13.303/2016), conforme demonstrado acima e, ainda, por não obedecer ao Decreto 10.411/2020. Ademais, a portaria mencionada alcança todos os atos autorizativos em andamento e representa iminente risco de efetivação de contratos de adesão, com duração de até 99 (noventa e nove) anos, prorrogáveis, sem o alcance da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e sem adequada análise de viabilidade das solicitações apresentadas. Portanto, também se encontra caracterizado o *periculum in mora* na espécie. [...]

31. Dentre os pedidos formulados pelo MPTCU na sua representação, apenas uma delas é direcionada à ANTT:

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas da União requer:

a) seja conhecida a presente representação, com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no artigo 237, inciso VII do RITCU;

b) seja concedida medida cautelar, sem oitiva prévia da parte, com fundamento no art. 276 do RITCU, com a finalidade de:

(...)

b.2) determinar à ANTT que se abstenha de examinar quaisquer processos relativos a futuras outorgas de autorização com base na MP 1.065/2021, especialmente nos casos em que o Ministério da Infraestrutura estiver aplicando o critério previsto no parágrafo primeiro do artigo 9º da Portaria 131/2021-Minfra.

32. O pedido de medida cautelar foi indeferido pelo Ministro relator, que assim decidiu:

40. Diante do exposto e acompanhando as demais propostas da unidade instrutora que não conflitam com o presente despacho, DECIDO:

a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no artigo 237, inciso VII do RITCU;

b) promover **oitiva prévia** do Ministério da Infraestrutura, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 48 horas, se pronuncie a respeito da criação e aplicação de regra de seleção cronológica de propostas de autorização ferroviária por meio da Portaria 131/2021-Minfra, art. 9º, § 1º, sem previsão legal ou motivação técnica, bem como a respeito da violação ao princípio da impessoalidade, razoabilidade e princípio da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, e demais princípios aplicáveis ao serviço público ferroviário, assim como sobre os demais elementos correlatos contidos nesta Representação;

c) **diligenciar** a Empresa de Planejamento e Logística para que, no prazo de 48 horas, apresente manifestação sobre as questões apresentadas neste despacho, bem como os estudos técnicos que fundamentaram e justificaram as análises logísticas realizadas no âmbito do Ministério da Infraestrutura para examinar os requerimentos recebidos;

d) **alertar** o Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, embora nesta oportunidade não esteja sendo concedida medida cautelar, eventual deliberação com base no dispositivo inquinado poderá ser considerada irregular por esta Corte, com possível responsabilização dos agentes públicos;

e) **autorizar** a autuação de processo apartado, na modalidade acompanhamento, para examinar a implantação dos trâmites destinados ao fiel cumprimento do regimento legal referente às autorizações ferroviárias, bem como do desenvolvimento desses regimentos ao longo da vigência da MP 1.065/2021 e da tramitação do PLS 261/2018, acompanhando todos os movimentos e todos os processos de autorização que tramitem, até a implantação definitiva da política pública das autorizações ferroviárias e o novo marco legal das ferrovias, com a juntada ao novo processo, por cópia e se necessário, dos documentos pertinentes destes autos;

f) **indeferir** o pedido de ingresso da empresa VLI Multimodal S.A. como interessada nos autos, por não preencher os requisitos do Regimento Interno do TCU, art. 146, § 1º;

g) **encaminhar** cópia deste despacho e da instrução (peça 32) ao MPTCU, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério da Infraestrutura e à VLI Multimodal S.A.;

33. Dessa forma, ao tempo em que indeferiu a medida cautelar pleiteada pelo MPTCU, o Ministro relator "alertou" a ANTT que "embora nesta oportunidade não esteja sendo concedida medida cautelar, eventual deliberação com base no dispositivo inquinado poderá ser considerada irregular por esta Corte, com possível responsabilização dos agentes públicos". Não há, portanto, qualquer impedimento à prática dos atos administrativos relativos ao andamento do presente processo, seja pela ANTT, seja pelo Ministério, porém o TCU ressalva sua competência para a apuração posterior da legalidade de tais atos, que pode resultar, inclusive, na responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

34. Com efeito, sabendo-se que a representação do MPTCU questiona ato normativo do Minfra e que a decisão por conceder ou não as autorizações pleiteadas não compete à Agência, assim como, por isso mesmo, não lhe será dado lançar mão de critérios de desempate (como aquele posto em xeque pelo TCU), o "alerta" do Ministro relator parece não se aplicar à ANTT, embora expressamente mencionada no texto da decisão. De toda forma, o risco de avaliação posterior de atos praticados pela Agência está sempre presente, sendo elemento natural de quaisquer atividades sujeitas a controle externo. No caso concreto, entretanto, entendo que o risco é minorado, pois não cabe à ANTT a prática de atos relacionados com os dispositivos normativos questionados na representação, sendo recomendável, entretanto, que esta Agência limite sua atuação à avaliação técnica da compatibilidade locacional, evitando a prática de quaisquer atos que possam configurar algum tipo de privilégio em razão da ordem de apresentação dos pedidos.

Extrai-se do referido opinativo jurídico, portanto, que inexistente qualquer impedimento à apreciação do objeto deste processo. Ademais, o risco relacionado à emissão de decisão neste caso não extrapola o risco ordinário presente em todos os atos decisórios da Agência sujeitos ao controle externo, restando minorado, entretanto, neste caso concreto, tendo em vista que o dispositivo cuja legalidade é posta em dúvida envolve o estabelecimento de critérios de desempate que não serão

adotados pela ANTT, a quem cabe unicamente a avaliação técnica da compatibilidade locacional.

Por seu turno, conforme ressaltado no Voto do Diretor Davi Barreto (SEI8465899), os autos contam com manifestações técnicas e jurídicas que indicam a pertinência da aprovação da minuta proposta, confira-se:

3.8. Quanto a minuta do contrato de adesão, no que tange a atuação da Agência, a Sufer, unidade técnica que desempenhará a atividade de regular e coordenar a atuação da autorizatárias ferroviárias, analisou a versão preliminar da minuta constante nos pedidos de autorização encaminhados para análise da Agência, conforme consta na Nota Técnica 5702/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR (SEI358025), e propôs ao Minfra algumas alterações no documento. Essas alterações foram integralmente incorporadas à versão final da minuta encaminhada à Agência por meio do Ofício 3216/2021/SNTT (SEI 8467586).

3.9. Dá análise da versão final encaminhada pelo Ministério, a Sufer concluiu que, quanto aos aspectos técnicos de sua competência, a minuta do contrato de adesão se encontra aderente a Medida Provisória 1.065/2021.

3.10. Quanto aos aspectos jurídicos da minuta do Contrato de Adesão, a PF-ANTT informou, por meio do Parecer n. 00358/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI484738), que debateu previamente as cláusulas contratuais com a Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura, de modo que a versão final submetida a análise da Agência já acolheu suas proposições e já contou, portanto, com a apreciação da Procuradoria desta Agência.

3.11. Diante disso, a PF-ANTT concluiu que a minuta de contrato de adesão submetida a análise da Agência está em condições de ser levada à deliberação da Diretoria Colegiada, merecendo contar com a aprovação de seu texto para futura assinatura pela Agência na condição de interveniente, nos casos em que conferida a respectiva autorização pelo Ministério da Infraestrutura.

Por derradeiro, tendo em vista que estes autos não cuidam de qualquer análise técnica de eventuais trechos requeridos, entendo acertado o entendimento do Diretor-Relator que defende restar prejudicado, neste processo, o pleito da Rumo S.A. (8461307), acostado aos autos do processo 50500.099117/2021-11.

Deste modo, nos termos do artigo 79, § 5º, do Regimento Interno, acompanho integralmente a proposta contida no voto do Diretor-Relator (SEI8465899), para que o colegiado aprove os termos da minuta do contrato de adesão proposto pelo Ministério da Infraestrutura, no que se refere a atuação da Agência, e autorize a celebração pela ANTT, na condição de interveniente, dos Contratos que vierem a ser firmados pela União.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, **VOTO** por:

Aprovar os termos da minuta de Contrato de Adesão (SEI8469388), referente à outorga de autorização para a exploração indireta do serviço de transporte ferroviário em ferrovia e/ou pátios ferroviários; e

Autorizar a celebração pela ANTT, na condição de interveniente, dos Contratos de Adesão que vierem a ser firmados pela União, representada pelo Ministério da Infraestrutura, com as respectivas autorizatárias, nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DGS 8814907.

Brasília, 18 de novembro de 2021.

**GUILHERME THEO SAMPAIO**  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 18/11/2021, às 17:07, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **8765362** e o código CRC **2409412B**.