



RELATORIA:	DSL
TERMO:	VOTO À DIRETORIA COLEGIADA
NÚMERO:	129/2018
OBJETO:	APROVAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 013/2017 E DA MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE ESTABELECE PROCEDIMENTOS GERAIS PARA O REQUERIMENTO DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA – DUP.
ORIGEM:	SUPAS
PROCESSO(s):	50500.493434/2017-35 e 50500. 341187/2017-79.
PROPOSIÇÃO PRG:	PARECER Nº 00005/2018/PF-ANTT/PGF/AGU NOTA Nº 00305/2018/PF-ANTT/PGF/AGU
PROPOSIÇÃO DSL:	PELA APROVAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 013/2017 E DA MINUTA DE RESOLUÇÃO.
ENCAMINHAMENTO:	À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de minuta de Deliberação que aprova o Relatório Final da Audiência Pública nº 013/2017 e da minuta de Resolução 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.

II – DOS FATOS

II – DOS FATOS

A Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017, ampliou a competência da ANTT para que esta passasse a declarar a utilidade pública para fins Declaração de Utilidade Pública para fins de desapropriação ou servidão administrativa de bens e propriedades necessários à execução de obras das outorgas estabelecidas, como se vê:

“Art. 21. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24.

IX - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas;

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.

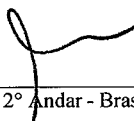
.....”

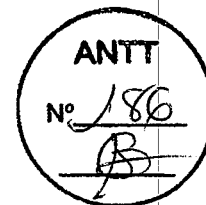
Diante disso, em 21/06/2017, a Diretoria Geral da ANTT solicitou à Superintendência Executiva – SUEXE que promovesse (em caráter urgente e prioritário) estudos com o objetivo de disciplinar os processos relacionados à Declaração de Utilidade Pública – DUP para desapropriação ou servidão administrativa de bens e propriedades necessários à execução de obras das outorgas, nos termos do Memorando nº 42/2017/GAB/ANTT (fl. 02 do processo nº 50500.341187/2017-92).

A SUEXE, então, visando compor o Grupo de Trabalho para elaboração de Resolução sobre o tema, solicitou a indicação dos representantes das Superintendências de Exploração da Infraestrutura Rodoviária – SUINF e de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas – SUFER por meio do Memorando Circular nº 007/2017/SUEXE, de 21/06/2017 (fl. 05 do processo nº 50500.341187/2017-92).

Após reuniões do mencionado Grupo de Trabalho e tendo como base referências regulatórias provenientes de outras Agências Reguladoras, foi desenvolvida uma proposta de normatização dos procedimentos técnicos necessários à Declaração de Utilidade Pública – DUP, no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT, e apresentada mediante a Nota Técnica nº 16/2017/SUEXE/ANTT, de 10/07/2017 (fls. 13-16v. do processo nº 50500.341187/2017-92).

Assim, a SUEXE encaminhou essa Nota Técnica à consideração da Diretoria Colegiada juntamente com as minutas de Voto à Diretoria Colegiada (fls. 17-20v. do processo nº 50500.341187/2017-92), de Deliberação (fl. 21 do processo nº 50500.341187/2017-92), de Aviso de Audiência Pública (fl. 22 do processo nº 50500.341187/2017-92), sugerindo à Diretoria Colegiada da ANTT a abertura de Audiência Pública para tratar das propostas de regulamentação da Declaração de Utilidade Pública. Posteriormente, juntou aos autos a minuta de Resolução (fls. 25-26v. do processo nº 50500.341187/2017-92) que regulamenta a DUP no âmbito da ANTT.





Após instada, a Procuradoria Federal Junto à ANTT – PF-ANTT, por meio do Parecer nº 01530/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 09/08/2017 (fls. 27-29 40-42v. do processo nº 50500.341187/2017-92), se manifestou pela possibilidade jurídica da abertura de Audiência Pública.

A Diretoria Colegiada, consubstanciada no Voto DMV 100/2017, de 12/09/2017 (fls. 75-79 do processo nº 50500.341187/2017-92), aprovou a abertura da Audiência Pública nº 013/2017, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões para o aprimoramento da minuta de Resolução que estabelecerá os procedimentos técnicos necessários à Declaração Utilidade Pública no âmbito da ANTT, com abertura de período para recebimento de contribuições por escrito no período compreendido entre 25 de setembro e 10 de outubro de 2017.

O Aviso de Audiência Pública nº 013/2017 foi publicado no Diário Oficial da União – DOU nº 178, de 15/09/2017, Seção 3, página 118 (fl. 28 deste processo), também foi publicada em jornal de grande circulação, O Estado de São Paulo, no dia 28/11/2017, (fl. 31 deste processo), comunicando que o período para envio das contribuições seria do dia 25/09/2017, às 9h (horário de Brasília), ao dia 10 de outubro de 2017, às 18h (horário de Brasília), com realização de Sessão Pública Presencial no dia 03 de outubro de 2017, das 14h às 18h, no Auditório do Edifício Sede da ANTT, em Brasília/DF.

Além disso, foi informado o sítio eletrônico em que as informações específicas sobre a matéria, bem como as orientações acerca dos procedimentos relacionados com a realização e participação da Audiência foram disponibilizadas para consulta. Também foi disponibilizado um e-mail para obtenção de informações e esclarecimentos sobre a referida Audiência Pública.

Pelo o que consta nos autos, durante o período para apresentação de contribuições, foram recebidas 11 (onze) contribuições, sendo 02 (duas) por escrito, protocoladas na sede desta Agência, e 09 (nove) escritas por meio eletrônico, as quais receberam protocolo da Ouvidoria. Após a análise das contribuições recebidas, foi elaborado o Relatório de Audiência Pública e seus anexos (fls. 100-125 deste processo), dentre os quais consta a Minuta de Resolução às fls. 124-125v. deste processo.

Os autos foram remetidos à Procuradoria Federal Junto à ANTT – PF-ANTT, entretanto, devido às discussões internas à ANTT acerca da minuta de Resolução proposta, principalmente quanto à manutenção do Parágrafo Único do Art. 3º (transcrito abaixo), foram encaminhados à SUFER para manifestação técnica a respeito das peculiaridades do setor ferroviário no que concerne à Declarações de Utilidade Pública, conforme se verifica por meio da Cota nº 05195/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/11/2017 (fl. 127).

*“Art. 3º Somente serão objeto de deliberação os requerimentos de DUP que possuam anteprojeto ou Projeto Executivo aceito pela ANTT.
Parágrafo Único. A impossibilidade de atendimento ao caput, desde que devidamente justificada, deve ser avaliada pela Superintendência competente.”*



Assim, por meio da Nota Técnica nº 232/2017/GPFFER/SUFER/ANTT, de 27/11/2017 (fls. 128-138), a SUFER apresentou extensa justificativa para a manutenção do mencionado Parágrafo Único do Art. 3º, culminando na recomendação a seguir:

“(…)

V - RECOMENDAÇÃO

30. Recomendamos a manutenção do parágrafo único do art. 3º na minuta de resolução que estabelece procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de utilidade Pública – DUP pelas seguintes razões:

30.1 A opção pelas práticas administrativas desenvolvidas pela SUINF, amparadas pela PF-ANTT, acaba por não expressar a amplitude da dimensão institucional da ANTT;

30.2 A interpretação restritiva do caput do art. 3º prejudica a DUP dos projetos de maior complexidade (greenfield);

30.3 A doutrina reconhece como sendo um dos efeitos da declaração de utilidade pública, conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições;

30.4 O Supremo Tribunal Federal assentou que a desistência da desapropriação é possível, mas o proprietário do imóvel tem direito a ação de perdas e danos para reparação de eventuais prejuízos;

30.5 No âmbito dos contratos de concessão oriundos da malha ferroviária da extinção da RFFSA, a exemplo do contrato de concessão da FCA S/A, estas responsabilidades indenizatórias estão a cargo da concessionária;

30.6 Na obra pública lato sensu, a União, mediante resolução da ANTT, declara a utilidade pública e a concessionária promove a desapropriação;

30.7 Eventuais responsabilidades indenizatórias para a ANTT, em razão da fase declaratória, são uma possibilidade meramente teórica, quando se esclarece sua aplicação no âmbito das concessões. “

Os autos foram restituídos à Procuradoria Federal, que por meio do Parecer nº 00005/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 09/01/2018 (fls. 139-141 deste processo), se manifestou favorável à aprovação do Relatório Final da Audiência Pública nº 013/2017, entretanto, não vislumbrou justificativas para a inclusão do Parágrafo Único ao Art. 3º, como se vê:

“(…)

8. Conforme já ressaltado no relatório acima, houve divulgação no D.O.U. e em jornal de grande circulação (O Estado de São Paulo). Recomenda-se, em acréscimo, que os autos sejam instruídos também com demonstração de divulgação do evento no sítio da ANTT na internet, nos termos do §1º transcrito acima.

(…)

10. A minuta de resolução proposta inicialmente foi abjeto de análise jurídica do Parecer nº 01530/2017/PF-ANTT/PGF (fls. 27/29 dos autos em apensa) ao qual se faz referência. Em essência, não houve modificações substanciais na minuta após concluída a participação social. Cabe, todavia, alertar a Diretoria-Colegiada acerca de dois pontos nas linhas a seguir.

11. Primeiramente, cumpre reiterar a preocupação deste órgão jurídico em evitar que as DUP sejam emitidas de forma abusiva, ou seja, de modo a causar ônus desnecessários aos proprietários afetados pela necessidade de manutenção ou expansão do sistema de



transportes terrestres. Na ocasião do primeiro pronunciamento jurídico, houve sugestões de redação ao §4º do art. 4º acrescidas das seguintes considerações:

16. Essa pequena digressão busca demonstrar que, embora possa haver justificativas técnicas para uma DUP que abarque poligonal mais dilatada, é preciso critério e cuidado para que a recém adquirida competência da ANTT não seja objeto de uso indiscriminado ou abusivo. Inclusive, declarações de utilidade pública desnecessárias podem submeter a Agência a riscos de ser processada por desapropriação indireta ou ações de indenização diversas.

17. Não é demais lembrar que, com a aquisição de tal competência pela ANTT, espera-se que os procedimentos de DUP sejam bem mais céleres, o que poderá contrariar as premissas das quais partiu a Nota Técnica nº 29/GEPRO/SUINF/2017.

12. Esse dispositivo (§4º do art. 4º) não mais existe, mas o alerta de outrora vale para o atual art. 6º da minuta definitiva encartada às fls. 119/120v, que assim dispõe:

Art. 6º As dimensões da poligonal de utilidade pública poderão extrapolar os limites da faixa de domínio, desde que devidamente justificadas e acatadas pela superintendência competente.

13. A redação proposta não padece de qualquer irregularidade. Todavia, na linha do que já foi sustentado no outro parecer, sugere-se seja enfatizada a excepcionalidade da DUP que extrapole os limites da faixa de domínio com vistas a preservar direitos dos proprietários sem abrir mão da prerrogativa da ANTT de promover declaração de utilidade pública – DUP, nos seguintes termos:

Art. 6º As dimensões da poligonal de utilidade pública poderão excepcionalmente, extrapolar os limites da faixa de domínio, desde que devidamente justificadas e acatadas pela superintendência competente.

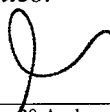
14. Outro ponto objeto de debate nos autos, conforme ressaltado no Despacho nº 070/2017 (fls. 92/94) reside na proposta da SUFER de inclusão de um parágrafo único ao art. 3º (registre-se que esse parágrafo único não foi incorporado à minuta definitiva de fls. 119/120v), que ficaria com a seguinte redação:

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

Parágrafo único. A impossibilidade de atendimento do caput, desde que devidamente justificada, deve ser avaliada pela Superintendência competente.

15. Segundo a SUFER, peculiaridades do setor ferroviário recomendariam que houvesse uma abertura à possibilidade de que a DUP fosse emitida, sem que antes houvesse anteprojeto ou projeto aceito pela ANTT.

16. Todavia, em manifestação técnica de fls. 123/133 e, posteriormente, em correspondência eletrônica que segue anexa a este Parecer, não houve apresentação clara por parte da SUFER desses esclarecimentos técnicos que demonstrassem especificidades do setor ferroviário aptos a justificar a inclusão do referido parágrafo único.





17. *A manifestação da SUFER centra-se em questões eminentemente jurídicas acerca da DUP, do consequente processo de desapropriação e da eventual possibilidade de indenização em caso de não se efetivar a desapropriação. Embora defensáveis as premissas abordadas na manifestação daquela Superintendência, esta Procuradoria tem buscado ressaltar que as limitações ao direito de propriedade que a edição da DUP tem, por si só, o condão de acarretar exigem cautela do Poder Público. Uma dessas cautelas, incorporadas ao texto da minuta de resolução, reside justamente na necessidade de que haja, ao menos, anteprojeto que possa guiar a Agência na abrangência da DUP.*

18. *Ademais, dada a urgência de se definir um procedimento mínimo prévio à edição das DUP, nada impede que sejam posteriormente aprofundadas as discussões acerca do setor ferroviário e de suas necessidades.*

19. *Em suma, pelo menos nesse momento e tomando como base os elementos constantes dos autos, não se vislumbra a existência de justificativas para inclusão do parágrafo único ao art. 3º, na forma proposta pela SUFER.*

III – CONCLUSÃO

20. *Diante do exposto, manifesta este órgão jurídico no sentido da regularidade do procedimento de participação e controla social, favoravelmente à aprovação do relatório final da audiência pública nº 13/2017 (fls. 95/118), bem como pela edição da resolução que estabelece procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública, nos termos da minuta de fls. 119/120. Recomenda-se, contudo, seja observado o seguinte:*

- a) instrução dos autos com demonstração de divulgação de evento no sítio da ANTT na internet (item 8 acima);*
- b) regularização da numeração dos autos (item 9 acima);*
- c) acréscimo da palavra “excepcionalmente” ao art. 6º, nos moldes do item 13 acima.” (sic)*

A SUEXE, por meio do Despacho nº 7/2018, de 22/01/2018 (fl. 149), encaminhou o Relatório da Audiência Pública nº 13/2017 para análise e deliberação da Diretoria Colegiada e, assim, juntou aos autos o Relatório à Diretoria Colegiada, de 23/04/2018 (fls. 150-153 deste processo) e as minutas de Resolução (fls. 154-155v.) e de Deliberação (fl. 156).

Em 24/01/2018, os autos foram distribuídos à Diretoria DMR, conforme consta do despacho nº 231/2018 (fls. 158), contudo, considerando que o Decreto Presidencial de 19 de fevereiro de 2018 nomeou o Diretor Mário Rodrigues para exercer o cargo de Diretor-Geral, o presente processo foi restituído à Secretaria-Geral, como se verifica por meio do Despacho nº 004/2018, de 26/02/2018 (fl. 166).

Em 07 de março de 2018, os presentes autos foram redistribuídos à esta Diretoria DSL, nos termos do Despacho nº 621/2018, acostado à fl. 169 do presente processo, oriundo da Secretaria-Geral – SEGER.

Considerando a manifestação da PF/ANTT, esta Diretoria entendeu por bem restituir os presentes autos à SUFER para apresentação de justificativa técnica consubstanciada nas

necessidades, especificidades e realidades do setor ferroviário que legitimem a alteração proposta por aquela área técnica, conforme Despacho nº 014/2018/DSL/ANTT, de 20 de março de 2018 (fls. 170).

Em resposta, a SUFER emitiu a NOTA TÉCNICA Nº 038/2018/GPFER/SUFER/ANTT, de 3 de abril de 2018 (fls. 172/180), trazendo à baila elementos técnicos que pudessem justificar a inclusão de parágrafo único ao art. 3º, da minuta de Resolução objeto do presente processo administrativo.


Em última consulta realizada à PF/ANTT, provocada por meio do Despacho nº 020/2018/DSL/ANTT (fls. 181), aquele órgão de assessoramento jurídico proferiu a NOTA N. 00305/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 182/183v.) que, após contemplar a manifestação da SUFER de fls. 172/180, concluiu “(...) no sentido da regularidade do procedimento de participação e controle social, favoravelmente à aprovação do relatório final da audiência pública nº 13/2017 (fls. 100/123), bem como pela edição da resolução que estabelece procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública, nos termos da minuta de fls. 154/155v. (que não contempla a sugestão da SUFER quanto a inclusão do parágrafo único ao art. 3º).”.

Assim, pelo que consta nos autos e considerando as manifestações técnicas e jurídicas, entendo pela aprovação Relatório Final da Audiência Pública nº 013/2017 e da minuta de Resolução acostada às fls. 154-155v. deste processo.

III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas constantes dos autos, VOTO por aprovar o Relatório da Audiência Pública nº 013/2017 e a minuta de Resolução 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.

Brasília, 02 de maio de 2018.



SÉRGIO DE ASSIS LOBO
Diretor

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 02 de maio de 2018.

Ass: 