



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - SEDE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA
SCES TRECHO 3, LOTE 10, PROJETO ORLA 8, BLOCO A, 3º ANDAR

PARECER n. 00086/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.079945/2023-96

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT E OUTROS

ASSUNTOS: CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO

EMENTA: SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO - SUFER. RESOLUÇÃO N.º 5987/2022. ALTERAÇÕES DE ORDEM PROCEDIMENTAL E CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL. DISPENSA DE PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL E ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO. POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação de Atos Normativos – CONOR, da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER que, no Despacho **16130403**, solicita deste órgão de assessoramento jurídico posicionamento quanto a legalidade em dispensar a realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e de Processo de Participação e Controle Social – PPCS, para aprovação da proposta de aprimoramento da Resolução ANTT n.º 5.987, de 1º de setembro de 2022, que disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração ferroviária mediante outorga por autorização.

2. A Nota Técnica n.º 1831/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 16127305) argumentou que foram propostas alterações pontuais no texto da Resolução ANTT n.º 5.987/2022, sob a justificativa de que após aprovação dessa norma verificaram-se **erros materiais de redação e a necessidade de instrumentalizar o procedimento**, nos casos de cumulação de requerimentos em que há sobreposição de faixas de domínio.

3. A consulente exemplifica a necessidade de procedimentalização da sobreposição de faixas de domínio, citando a área de acesso do porto de Santos que, hoje, possuiria 05 (cinco) requerimentos, e não há impedimento para surgimento de novos, tornando o processo extremamente moroso. Isso porque, a cada novo requerimento (**que pode acontecer até a véspera da data da formalização da outorga**), devem ser renovadas as etapas do art. 8º ^[1] da Resolução n.º 5.987/2022, de modo sucessivo.

4. Por essa razão, a área técnica propôs a alteração no art. 8º, da Resolução ANTT n.º 5.987/2022, de forma a especificar um prazo máximo sobre o qual o requerimento de autorização em análise pela ANTT estará sujeito à intervenção de novos pedidos.

5. A SUFER, buscando fazer um paralelismo entre os prazos previstos nessa norma identificou considerar adequado a fixação do prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que outros interessados apresentem pedidos que possam se sobrepor àquele inicialmente requisitado, no qual o marco inicial seria contado da publicação do extrato de requerimento.

6. Outras modificações pontuais na Resolução ANTT n.º 5.987/2022, refere-se à correção de erro material na referência à data de edição da Lei n.º 12.379/2011, assim com ajuste na terminologia “aviso de requerimento” para “aviso

de requerimento", a fim de adequar a terminologia utilizada pela lei e redefinição dos locais de publicação do "extrato de requerimento", para incluir do Diário Oficial da União - DOU, de modo a dar maior amplitude à publicidade.

7. Por fim, a SUFER sugeriu que as alterações propostas para a Resolução ANTT nº 5.987/2022, sejam realizadas por intermédio da Minuta de Resolução (SEI 16128543), com a dispensa da submissão ao Processo de Participação e Controle Social - PPCS, conforme descrito na Minuta de Deliberação (SEI 16130263) e de confecção de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

8. Nesse contexto, o processo foi remetido para esta PF/ANTT se manifestar sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico dos atos propostos, em atendimento ao disposto no § 6º do art. 26 da Resolução ANTT nº 5.624/2017.

9. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

10. De início, cumpre-se deixar registrada a ressalva de praxe no sentido de que a nossa análise limita-se aos aspectos estritamente jurídicos que envolvem o pretendido aprimoramento da procedimental da Resolução ANTT nº 5.987, de 1º de setembro de 2022, que disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração ferroviária mediante outorga por autorização.

11. Do que constam destes autos, a CONOR/SUFER, apresenta os motivos que justificam as melhorias na Resolução ANTT nº 5.987/2022, em especial a necessidade de definir um prazo para que outros interessados possam apresentar requerimento de autorização que sobreponham aquele inicialmente requisitado, bem como a descrição de modificações pontuais na norma, conforme observa-se nas sugestões a seguir:

Redação original:

Art. 1º

§ 3º Nos termos da Lei nº 12.379, de 3 de junho de 2011, compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios definir, em legislação própria, os elementos físicos da infraestrutura viária que compõem os seus respectivos sistemas de viação, em articulação com o Sistema Federal de Viação - SFV.

...

Art. 6º

I - publicar o aviso de requerimento em seu sítio eletrônico em até 30 (trinta) dias;

...

Art. 8º Caso seja apresentado requerimento de autorização ferroviária que se sobreponha à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, mas ainda pendente de outorga, serão adotados os seguintes passos:

...

Art. 10.

Parágrafo único. Atendidas as solicitações de que trata o caput pela requerente, a ANTT publicará o aviso do requerimento, nos termos do art. 6º, e a solicitação passará a ser regida pelos dispositivos desta Resolução.

Redação proposta:

Nova Redação:

Art. 1º

...

§3º Nos termos da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios definir, em legislação própria, os elementos físicos da infraestrutura viária que comporão os seus respectivos sistemas de viação, em articulação com o Sistema Federal de Viação - SFV." (NR)

Art. 6º

I - publicar o **extrato** de requerimento no Diário Oficial da União - DOU e em seu sítio eletrônico, em até 30 (trinta) dias;

Art. 8º Caso seja apresentado requerimento de autorização ferroviária que se sobreponha à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, mas ainda pendente de outorga, **em um prazo de até 60 (sessenta) dias contados da publicação do extrato de requerimento**, de que trata o inciso I do art. 6º, serão adotados os seguintes passos:

Art. 10

Parágrafo único. Atendidas as solicitações de que trata o **caput** pela requerente, a ANTT publicará o **extrato** do requerimento, nos termos do art. 6º, e a solicitação passará a ser regida pelos dispositivos desta Resolução." (NR)

12. Destaca-se que a Procuradoria, conforme Ata de Assessoramento Jurídico^[2] (SEI 15863230), Termo de Reunião n. 0003/2023/PF-ANTT/PGF/AGU, foi chamada a se manifestar acerca da necessidade ou não de realização de Análise de Impacto Regulatório e Processo de Participação e Controle Social – PPCS na implementação de mudanças pontuais no texto da Resolução ANTT nº 5.987/2022, especificamente com relação à alteração que trata do procedimento de análise da viabilidade locacional de requerimentos de autorização que possuem sobreposição de faixa de domínio.

13. A orientação deste órgão de assessoramento jurídico foi no sentido de que a alteração do art. 8º, da Resolução ANTT nº 5.987/2022, para estabelecimento do prazo de 60 (sessenta) dias envolve questão meramente procedimental, de disciplina quanto a rotina interna de análise pela ANTT dos requerimentos. Sendo assim, o acréscimo na norma daquele limitador temporal, decerto, não demanda prévia análise de impacto regulatório e menos ainda estaria sujeito a procedimento de controle e participação social. Em resposta as dúvidas postas, a Procuradoria concluiu no seguinte sentido:

Ata de assessoramento:

i) Consideradas as mudanças que se pretende impor ao texto da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, questiona-se se é necessária a realização de Análise de Impacto Regulatório -AIR?

Não. Tratando-se do estabelecimento de prazo procedimental de análise de requerimentos de autorização ferroviária e de mera adequação ao texto da lei, deixa de fazer sentido qualquer análise de impacto regulatório.

ii) Em caso negativo, quais dispositivos normativos dão suporte a esse entendimento?

O fundamento legal já foi trazido pela SUFER e está expresso nos art. 3º, § 2º, incisos I e VI do Decreto nº 10.411/2020.

iii) Consideradas as mudanças que se pretende impor ao texto da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, questiona-se se é necessária a submissão da matéria a Processo de Participação e Controle Social – PPCS?

Como afirmamos acima, as mudanças pretendidas envolvem, de um lado, mera disposição procedimental que alcança rotina interna de análise de requerimentos pela SUFER, e de outro, ajustes formais e adequação à terminologia da Lei, sem qualquer repercussão no conteúdo da norma.

O PPCS tem sua importância quando e se fizer sentido recolher subsídios e contribuições ao processo decisório da ANTT ou na medida em que sua regulação possa afetar direito de agentes

econômicos que, por essa razão, devem ter a oportunidade de se manifestar.

iv) Em caso negativo, quais dispositivos normativos dão suporte a esse entendimento?

O fundamento legal já foi trazido pela própria SUFER e está expresso no art. 7º, incisos I, III e IV da Resolução nº 5.624/2017, replicadas também pelo Regimento Interno da Agência.

14. Pois bem. Nota-se que pedido da área técnica para a dispensa da realização de consulta pública, para o aprimoramento da norma que disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração ferroviária mediante outorga por autorização, encontra fundamento no Art. 90, do Regimento Interno (Resolução nº 5.976/2022) e Art. 7º, da Resolução nº 5.624/2017, que discorre as hipóteses em que não é obrigatória a realização de PPCS.

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.

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; e

IV – edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT.

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

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, a ANTT poderá, sempre que entender conveniente, decidir pela realização de Audiência Pública ou Consulta Pública.

15. Corrobora-se a conclusão da Agência Nacional de Transportes Terrestres quanto à desnecessidade de elaboração de Análise de Impacto Regulatório, face ao evidente baixo impacto da norma, consoante o disposto no art. 2º, II, alíneas "b" e "c" c/c 4º, II do Decreto n.º 10.411/2020:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

...

Decreto n.º 10.411/2020

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

16. A justificativa apresentada para promover alterações no art. 8º, da Resolução nº 5.987/2022, de forma a especificar um prazo máximo sobre o qual o requerimento de autorização em análise pela ANTT estará sujeito à intervenção de novos pedidos mostra-se necessária, até porque há a necessidade de se estabelecer um procedimento para otimizar o fluxo de sucessivos requerimentos com sobreposição da faixa de domínio.

17. Percebe-se nos autos que a falta de um procedimento específico na análise de sucessivos requerimentos com sobreposição da faixa de domínio, tem obstado a conclusão da análise dos requerimentos já apresentados.

18. Em reforço às ponderações feitas pela SUFER, parece-nos ser possível, conforme já demonstrado na Ata de Assessoramento Jurídico, a dispensa do PPCS e AIR, para alteração do Art. 8º, da Resolução ANTT nº 5.987/2022, para a especificação do prazo máximo sobre o qual o requerimento de autorização em análise pela ANTT estará sujeito à intervenção de novos pedidos.

19. Com relação às outras alterações propostas verifica-se que se trata de questões formais na minuta de Resolução, cujo objetivo é trazer esclarecimento para o conteúdo disposto na norma.

20. Fato é que a proposta de alteração da Resolução nº 5.987/2022 não cria obrigação nova ao mercado regulado, e não lhe restringe direitos, ao contrário, especifica um procedimento para viabilizar a conclusão da análise dos requerimentos de autorização, consequentemente permitindo a efetividade do regime de autorização, sem qualquer alteração na perspectiva regulatória.

21. Portanto, em razão das alterações propostas à Resolução nº 5.987/2022 se limitarem a modificações de ordem procedimental, sem restringir direitos ou impor obrigações, parece-nos sim dispensável a realização de processo de participação e controle social e de análise de impacto regulatório.

22. Apenas para propiciar maior clareza, sugere-se acréscimo à redação proposta ao art. 8º:

Art. 8º Caso seja apresentado requerimento de autorização ferroviária que se sobreponha à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, mas ainda pendente de outorga, **em um prazo de até 60 (sessenta) dias contados da publicação do extrato do primeiro requerimento cronologicamente apresentado**, de que trata o inciso I do art. 6º, serão adotados os seguintes passos:

3. CONCLUSÃO

23. Desse modo, conclui-se que não há óbice legal na proposta da SUFER de aprimoramento da Resolução nº 5.987/2022, ficando dispensada a submissão ao processo de controle e participação social e de elaboração de análise de impacto regulatório, o que deve ser, de toda forma, chancelado e motivado pela Diretoria Colegiada, à luz do disposto no art. 7º, §1º da Resolução n.º 5.624/2017.

À consideração superior.

Brasília, 31 de março de 2023.

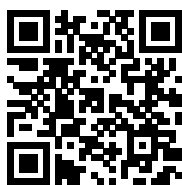
Waleska de Sousa Gurgel
Procuradora Federal
Subprocuradora-Geral de Matéria Regulatória - PF/ANTT

*APS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500079945202396 e da chave de acesso a0f04629

Notas

1. [^] - Art. 8º Caso seja apresentado requerimento de autorização ferroviária que se sobreponha à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, **mas ainda pendente de outorga**, serão adotados os seguintes passos: I – será solicitada a apresentação, pelas requerentes mais recentes, em até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis, uma única vez, por igual período, de solução técnica alternativa que possibilite a implantação de ambos os empreendimentos; II – não havendo resposta no prazo previsto no **caput** ou se a resposta apresentada não possibilitar a implantação de ambos os empreendimentos, será solicitada a apresentação pela requerente mais antiga, em até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis, uma única vez, por igual período, de solução técnica alternativa que possibilite a implantação dos empreendimentos; III – não havendo resposta no prazo previsto no inciso II ou se a resposta apresentada não possibilitar a implantação de ambos os empreendimentos, será solicitada a apresentação pelas requerentes, em até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis, uma única vez, por igual período, dos estudos de traçado; IV – a requerente que não tiver apresentado os estudos de traçado, nos termos do inciso III, terá o processo de requerimento de autorização arquivado, caso outra requerente tenha apresentado; V – caso mais de uma ou nenhuma requerente tenha apresentado os estudos de traçado, nos termos do inciso III, mantida a sobreposição, a ANTT decidirá qual delas terá preferência na outorga de autorização, utilizando-se como critério de seleção a maior oferta de pagamento pela outorga; VI – para os fins do inciso V, será solicitada a apresentação pelas requerentes, em até 15 (quinze) dias, improrrogáveis, da oferta de pagamento pela outorga, para avaliação da ANTT; e VII – caso nenhuma requerente apresente oferta de pagamento pela outorga nos termos do inciso VI, os processos de requerimento serão arquivados. § 1º A ANTT avaliará se os estudos de traçado foram elaborados em harmonia com as normas técnicas aplicáveis. § 2º Os estudos de traçado que estiverem em desacordo com as normas de que trata o § 1º serão indeferidos. § 3º O pagamento pela outorga deverá ser realizado, de forma integral, no ato de assinatura do contrato de adesão a ser firmado com a ANTT. (Grifamos)
2. [^] - Processo nº 50500.063946/2023-19



Documento assinado eletronicamente por WALESKA DE SOUSA GURGEL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1133799064 e chave de acesso a0f04629 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALESKA DE SOUSA GURGEL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-03-2023 18:17. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
