



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

PARECER n. 00202/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.066938/2023-24

**INTERESSADOS: SUROD - SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA E OUTROS
ASSUNTOS: PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE RESOLUÇÃO**

EMENTA: DIREITO REGULATÓRIO. MINUTA DE RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA QUE VISA A ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.819, DE 10 DE MAIO DE 2018, QUE ESTABELECE PROCEDIMENTOS GERAIS PARA O REQUERIMENTO DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA -DUP REFERENTE AOS PROJETOS E INVESTIMENTOS NO ÂMBITO DAS OUTORGAS ESTABELECIDAS PELA ANTT.

1 - A Agência Nacional de Transportes Terrestres é competente para alterar a Resolução nº 5.819, de 10 de maio de 2018, que estabelece procedimentos gerais para o requerimento de declaração de utilidade pública -DUP referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT;

2 - Opina-se pela adequação e legalidade do procedimento de dispensa da Análise de Impacto Regulatório - AIR e do Processo de Participação e Controle Social - PPCS, cuja realização se insere no âmbito de discricionariedade do gestor;

3 - Minuta de Resolução, construída segundo critérios técnicos e de mérito administrativo (conveniência e oportunidade). Análise da Minuta com apontamentos referentes à juridicidade, clareza e coerência do texto;

4 - Não se evidencia vícios de ilegalidade na proposta examinada.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da minuta de Resolução que pretende revisar a Resolução ANTT nº 5.819, de 10 de maio de 2018, que estabelece “*procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT.*”

2. Por meio da 31ª Reunião de Diretoria Administrativa, realizada no dia 06 de março de 2023 (15950442), a Diretoria Colegiada aprovou, por unanimidade, a proposta do Diretor Luciano Lourenço para determinar que a SUFER e a SUROD, conjuntamente, avaliem oportunidades de aprimoramento e atualização da Resolução nº 5.819, de 10 de maio de 2018, que estabelece procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT, visando maior eficiência burocrática, processual, bem como a padronização de procedimentos no âmbito da agência.

3. Desta feita, a SUFER, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1970/2023/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (16216744), manifestou-se sobre a possibilidade de revisão da Resolução ANTT nº 5.819, de 10 de maio de 2018, trazendo algumas alterações em conformidade ao Decreto-Lei nº

3.365, de 21 de junho de 1941, e ao melhor esclarecimento do fluxo da DUP, como oportunidades de aprimoramento e atualização.

4. A manifestação técnica defende a revogação dos §§ 2º e 3º do art. 1º da Resolução nº 5.819/2018, por entender que o Decreto-Lei já regulamenta a matéria suficientemente e que de alguma maneira os parágrafos mencionados podem trazer ônus desnecessários à ANTT. Sugeriu também, a mudança do art. 4º do texto padrão da DUP: *"Art. 4º A execução das desapropriações sobre bens de propriedade dos Estados e Municípios deverá observar, adicionalmente, o disposto no art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, se for o caso."*

5. A Nota técnica sugere também a modificação do art. 3º da Resolução nº 5.819/2018 no que se refere ao aceite do Anteprojeto ou Projeto Executivo pela ANTT, por entender que não seria adequado restringir o aceite dos projetos apresentados em diferentes níveis de complexidade, mas sim trazer os elementos necessários para a emissão da DUP. Ainda em relação ao art. 3º, sugere maior clareza da redação, e com isso acrescentar o referencial da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

6. A SUFER propõe, ainda, a revogação dos arts. 14 e 15 da Resolução nº 5.819/2018, que suprime parte da Resolução nº 2.695/2008, sob a justificativa que a Resolução nº 2.695/2008 que regulamentava os procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias para obtenção de autorização da ANTT relativa à execução de obras em área objeto da concessão ferroviária foi revogada integralmente pela Resolução nº 5.956/2021, que delegou a cada Superintendência expedir ato normativo para disciplinar os requisitos técnicos mínimos referentes aos projetos ferroviários.

7. Por fim, a SUFER aborda, na manifestação técnica, os mecanismos que se relacionam à construção normativa pela ANTT, quais sejam, a Agenda Regulatória - AR, a Análise de Impacto Regulatório - AIR e o Processo de Participação e Controle Social - PPCS, entendendo pela não aplicação de tais mecanismos regulatórios já que as sugestões de alterações importam, tão somente, em atualização da norma.

8. Por sua vez, a SUROD, por meio da Coordenação de Faixa de Domínio de Rodovias - COFAD (16391422 e 16401549), manifestou-se sobre a Nota técnica produzida pela SUFER, acrescentando algumas contribuições.

9. Quanto à autorização legislativa e revogação dos arts. 14 e 15 da Resolução nº 5.819/2018, a SUROD não apresentou óbices ou comentários adicionais à proposta da SUFER, apresentando contribuição quanto a proposta referente ao aceite de projetos. Para mencionar que, no âmbito da SUROD, segue-se o padrão de requisitos de anteprojetos definidos na Portaria nº 28/2019 ou em outros normativos definidos nos contratos ou nos regulamentos da Agência. Assim, após tratativas com a SUFER, chegou-se a uma redação para abarcar, além das especificações da ABNT, as normas e diretrizes técnicas da ANTT.

10. Outrossim, após a manifestação das duas áreas técnicas, nos termos do que foi determinado na 31ª Reunião de Diretoria Administrativa (15950442), encaminhou-se o presente processo para esta Procuradoria Federal para análise e manifestação acerca da revisão da Resolução ANTT nº 5.819/2018, com a remessa da minuta de Resolução (SEI 17193107), bem como da dispensa motivada de Análise de Impacto Regulatório - AIR e o Processo de Participação e Controle Social - PPCS, conforme justificado nas manifestações da SUFER e da SUROD, com o encaminhamento da a minuta de Deliberação (17193123).

11. Eis o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da regularidade formal

12. Ressalta-se que a Procuradoria, ao proceder a análise jurídica nestes casos, não pode e nem deve substituir a Administração no exercício de sua atribuição institucional: **a manifestação sobre o conteúdo (mérito) do ato normativo deve ser medida excepcional e, portanto, somente tem lugar na hipótese de violações expressas a normas jurídicas.**

13. A NOTA TÉCNICA SEI Nº 1970/2023/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (16216744), juntamente com manifestação da SUROD, por meio da Coordenação de Faixa de Domínio de Rodovias - COFAD (16391422 e 16401549), motivou e sugeriu à Diretoria Colegiada, a dispensa de Análise de Impacto Regulatório - AIR e o Processo de Participação e Controle Social - PPCS.

14. Com efeito, a SUFER traz em sua manifestação técnica os mecanismos referentes a construção normativa pela ANTT, quais sejam, a Agenda Regulatória (AR), a AIR e o PPCS, entendendo que é caso de dispensa de tais instrumentos.

15. Pois bem. Em julho de 2019, foi aprovada o Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória da ANTT, sendo instrumento orientativo das matérias, de cunho regulatório, que serão estudadas em determinado período de tempo e que possivelmente resultarão em regulamentação ou revisão de normativo existente.

16. De acordo com esse Manual: "*A Agenda Regulatória faz parte do tripé de Governança Regulatória da ANTT, qual seja: a própria Agenda Regulatória, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o Processo de Participação e Controle Social (PPCS). Por ser ferramenta de planejamento regulatório, fornece maior segurança ao setor regulado e aos usuários, buscando efetividade, previsibilidade e transparência no cumprimento da missão e dos objetivos estratégicos da Agência*^[1]."

17. Entretanto, o próprio Manual aponta as matérias que não necessitam entrar na AR, quais sejam:

"Por fim, importa mencionar que os seguintes assuntos, ainda que resultem em norma de caráter geral e abstrato, não necessitam constar na Agenda Regulatória:

- Quando se tratar edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais⁴;
- Quando a proposta de Resolução se tratar de correção de Resolução vigente por erro formal eventualmente identificado; e,
- Quando a modificação em Resolução vigente for referente a uma alteração de valores (em tarifas, por exemplo), decorrente da atualização de variáveis em que os critérios e a metodologia de cálculo não foram modificados.

18. Por sua vez, em 2020, foi elaborado o Manual de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório pela ANTT^[2], em consonância com o art. 6º na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que instituiu a obrigatoriedade da AIR nos casos em que houver alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços.

19. A AIR é um procedimento que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos da ação regulatória do Estado, a partir de um problema concreto.

20. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, regulamenta a AIR, de que trata o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e traz hipóteses em que não há obrigatoriedade de AIR. Senão vejamos:

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;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

- a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;
- b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

21. Nessa linha, o Regimento Interno da ANTT (Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022) disciplina as hipóteses de dispensa da AIR:

Art. 96. A Diretoria Colegiada poderá dispensar, desde que motivadamente, a apresentação da AIR, nas hipóteses de:

I - urgência, nos termos do § 3º do art. 90;

II - atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permitam, técnica ou juridicamente, a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias;

III - atos normativos de notório baixo impacto;

IV - atos normativos que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios;

Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020; e

VII - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais, sem que ocasione impactos severos no âmbito nacional.

(...)

Art. 98. Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado o problema regulatório identificado e a proposta de decisão.

22. Em relação aos Processos de Participação e Controle Social - PPCS encontram fundamento jurídico na Constituição Federal, especialmente no parágrafo único do artigo 1º, que estabelece a soberania popular, no artigo 5º, inciso XXXIII, que assegura todos o direito de participar, individual e coletivamente, do processo de tomada de decisões que afetem os seus interesses, bem como no §3º do artigo 37, segundo o qual "a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta".

23. Vale também acrescer, que o incentivo à participação de cidadãos nos procedimentos administrativos que afetem interesses públicos, apresenta-se como importante mecanismo de reforço da legitimidade democrática, notadamente quando da elaboração de medidas regulatórias por agências estatais. Quer-se dizer que a transferência de decisões importantes do seio estatal para agências independentes, por um lado, abrandaria a legitimidade democrática. Por outro lado, *essa legitimidade se recupera e reforça-se por meio dos processos de participação e controle pela sociedade, em franco mecanismo de legitimação pelo procedimento*^[3].

24. Em desenvolvimento, a participação social funda-se, ao lado do princípio democrático, no princípio da responsividade (relacionado às ideias de transparência, responsabilidade e de *accountability*), no sentido de que "é princípio instrumental da democracia, uma vez que se destina a salvaguardar a legitimidade, ou seja, a conciliar a expressão da vontade popular, democraticamente recolhida, com a racionalidade pública. Por isso, apresentada como complemento atualizador da responsabilidade, a responsividade é a reação governamental, que deve ser a normalmente esperada e exigida, ante a enunciação da vontade dos governados^[4]".

25. Sendo inclusive essa a diretriz da ANTT, nos termos do seu Regimento Interno (Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022):

Art. 5º A atuação regulatória da ANTT será pautada por planejamento, transparência, simplificação administrativa, **busca da efetiva participação social no processo regulatório** e uso de instrumentos de apoio à decisão.

(...)

§ 2º A transparência e efetiva participação social serão garantidas por meio de Processos de Participação e Controle Social que visem propiciar aos concessionários, permissionários, autorizatários e à sociedade o conhecimento e o debate das propostas de ações regulatórias, bem como subsidiar as decisões das autoridades competentes.

26. O procedimento de participação e controle social no âmbito da ANTT, é regido pela Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, inclusive os casos de dispensa:

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;

IV - edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT; e

V - no caso de urgência.

§ 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.

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

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

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

2.2. Autorização legislativa do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941

30. O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, traz as diretrizes para as desapropriações por utilidade pública a serem utilizadas pelo Poder Público ou seus delegados na restrição sobre a propriedade.

31. Segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "*A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização*" [\[5\]](#)."

32. Tal procedimento é dividido em duas fases: declaratória e executória. Na fase declaratória, o Poder Público declara a utilidade pública ou interesse social do bem que será objeto de desapropriação, já a fase executória pode desenvolver-se tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial, e são os atos necessários para a efetivação da intervenção do Estado na propriedade. O que nos interessa no momento é a fase declaratória da desapropriação da utilidade pública.

33. A declaração expropriatória, nos termos dos arts. 6º e 8º do Decreto-lei nº 3.365/41, pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Poder Legislativo, por meio de lei, cabendo, neste último caso, ao Executivo tomar as medidas necessárias à efetivação da desapropriação.

34. Quando a desapropriação recair sobre os bens públicos, a lei exigiu a autorização legislativa, de acordo com o art. 2º, § 2º, do mesmo Decreto-lei, recentemente modificada pela Lei . Senão vejamos:

§ 2º Será exigida autorização legislativa para a desapropriação dos bens de domínio dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal pela União e dos bens de domínio dos Municípios pelos Estados.

35. No entanto, em recentíssima modificação do Decreto-lei nº 3.365/41 pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, o legislador caminhou bem quando dispensou a autorização legislativa em relação à desapropriação dos bens públicos, desde que haja acordo entre os entes federativos, primando pelo consensualismo:

§ 2º-A. **Será dispensada a autorização legislativa** a que se refere o § 2º quando a desapropriação for realizada **mediante acordo entre os entes federativos**, no qual serão fixadas as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes. ([Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023](#)).

36. É necessário pontuar que a inserção da Administração Pública num contexto de trocas bilaterais e concertação de interesses encontrou resistência durante muito tempo por força da imperatividade do ato administrativo como manifestação sacramental do exercício do poder estatal. Mas é inegável também que a Administração Pública pode revelar uma feição mais conciliatória, como forma de boa governança administrativa.

37. Além disso, o legislador preocupou-se em prestigiar o setor de infraestrutura na medida em que esclareceu expressamente que os parceiros privados, desde que autorizados em lei ou contrato, possam promover a expropriação de bens que sirvam ao interesse público:

Art. 3º Poderão promover a desapropriação mediante autorização expressa constante de lei ou contrato: ([Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023](#))

I - os concessionários, inclusive aqueles contratados nos termos da [Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#) (Lei de Parceria Público-Privada), permissionários, autorizatários e arrendatários; ([Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023](#))

38. Por seu turno, a Resolução ANTT n. 5.819/2018 estabelece procedimentos gerais para o requerimento de DUP referentes aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT, e no que diz respeito aos bens públicos o normativo traz a seguinte disciplina:

Art. 1º Estabelecer os procedimentos gerais para requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos e investimentos, no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT.

§1º A caracterização da utilidade pública fundamenta-se pela intervenção em áreas ou bens de caráter público ou privado, permitindo a instituição da desapropriação, servidão administrativa, afetação ou desafetação destinados à abertura, conservação, ampliações e melhoramentos da infraestrutura de transportes terrestres.

§2º Sobre bens públicos da União, a DUP promove afetação específica para fins de transporte terrestre.

§3º No caso de bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios qualquer intervenção na área deverá ser precedida de autorização legislativa a ser devidamente encaminhada pela ANTT quando provocada pela concessionária.

art. 3º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Resolução 6007/2023/DG/ANTT/MI)

39. Adentrando na consulta específica, as áreas técnicas da ANTT propõem a revogação dos §§ 2º e 3º, fundamentando tal pleito na desnecessidade da afetação específica voltada ao transporte terrestre e no ônus desnecessário à Agência Reguladora quanto ao encaminhamento ao Congresso Nacional, por provocação da concessionária, além de entenderem que há disciplina suficiente dos art. 2º, § 2º, e art. 3º, I, do Decreto-lei 3.365/41.

40. Pois bem. Na desapropriação sobre os bens públicos da União, entendo que, para além do problema trazido pelas áreas técnicas em relação à DUP, há uma atecnia legislativa no § 2º do art. 2º, haja vista não termos no ordenamento jurídico brasileiro desapropriação de bens públicos da União, que sempre figurará no polo ativo nas desapropriações, não tendo seus bens desapropriados. A redação do art. 2º, § 2º, pode dar a entender que as Concessionárias poderiam desapropriar os bens da União.

41. Ora, o Decreto-Lei 3.365/41 admite a desapropriação de bens públicos, desde que sejam observados os estritos termos do art. 2º, § 2º, quais sejam: (i) autorização legislativa; e (ii) a desapropriação de "cima para baixo", ou seja, a União pode desapropriar bens públicos estaduais e municipais, assim como os Estados podem desapropriar bens públicos municipais. Verifica-se que a norma estabeleceu uma hierarquia entre os interesses envolvidos: o interesse nacional prevalece sobre o interesse regional que, por sua vez, tem primazia sobre o interesse local. Em consequência lógica, **os bens públicos da União são inexpropriáveis**, assim como o Município não pode desapropriar bens públicos de outros Entes Federados^[6].

42. Em relação à DUP com afetação específica para o transporte terrestre entendo ser desnecessária, já que a declaração expropriatória, por si só, afeta o bem, isto é, decreta sua destinação à utilidade pública em consonância com a finalidade da DUP definida no Inciso XIX do art. 24 da Lei n.º 10.233/2001, o que já estaria alcançado no § 1º do art. 1º da Resolução ANTT n. 5.819/2018:

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”.

43. Dessa forma, **opina-se pela revogação do § 2º do art. 1º da Resolução**, seja pela atecnia de que não há desapropriação sobre os bens da União, e a permanência de tal dispositivo pode levar a conclusão equivocada de que as Concessionárias poderiam desapropriar tais bens, seja porque a DUP com afetação específica é desnecessária, uma vez que a finalidade da DUP já estaria abarcada pelo o no § 1º do art. 1º da Resolução ANTT n. 5.819/2018.

44. No que diz respeito ao § 3º do art. 1º da Resolução n. 5.819/2018, acredito que a expectativa seja gerada no encaminhamento desnecessário pela ANTT, mediante a provocação pela Concessionária, para a emissão da DUP, já que o art. 3º do Decreto-Lei, deixa claro que os Concessionários podem promover atos para desapropriação, sendo *longa manus* do Poder Público na prestação de serviços públicos de sua competência.

45. Assim, **sugere-se a revogação total do § 3º do art. 1º**, seja porque não há desapropriação de Territórios, por ser bem público da União e por isso inexpropriável, conforme explicado anteriormente, seja por ser ônus desnecessário para a ANTT tal encaminhamento, quando a própria lei confere às Concessionárias a prerrogativa de desapropriar.

46. No tocante à sugestão da mudança do art. 4º do texto padrão da DUP trazida na NOTA TÉCNICA SEI Nº 1970/2023/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (16216744), entendo que a expressão "se for o caso" pode expressar equivocadamente a ideia de possibilidade, o que não seria razoável. Assim, segue a seguinte sugestão, contemplando inclusive a recente mudança legislativa:

Sugestão da área técnica	Sugestão de redação
"Art. 4º A execução das desapropriações sobre bens de propriedade dos Estados e Municípios deverá observar, adicionalmente, o disposto no art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, se for o caso."	"Art. 4º A execução das desapropriações sobre bens de propriedade dos Estados e Municípios deverá observar, adicionalmente, o disposto no art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, salvo se houver acordo entre os entes federados, nos termos do art. 2º, §2º-A, do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941. "

2.3. Do aceite dos Projetos de Engenharia pela ANTT

47. Noutro giro verbal, o art. 3º da Resolução n. 5819/2018 disciplina que:

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

48. A SUFER, acompanhada pela SUROD, propõe não restringir o aceite dos projetos apresentados à maturidade no detalhamento das informações, e com isso sugere-se uma uniformização da nomenclatura para projetos de engenharia. Além disso, propõe a inclusão de um parágrafo único disciplinando a forma de detalhamento correspondente a Anteprojeto, em consonância com as normas e diretrizes técnicas da ANTT ou, na ausência dessas, com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT:

Art. 1º A Resolução ANTT nº 5.819, de 10 de maio de 2018, passa a vigorar com a seguinte alteração:

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

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

49. Acredito que, salvo melhor juízo, **merece acolhimento tal sugestão** já que esse nível de maturidade do projeto apresentado será objeto de análise pela Agência Reguladora, independentemente do nível de detalhamento, e como trazido nas manifestações técnicas, o Anteprojeto já contém informações suficientes para a emissão ou não da DUP.

50. Demonstra-se, com tal modificação, eficiência do serviço público pela uniformização e clareza dos processos e procedimentos, além de trazer segurança jurídica para o setor regulado.

2.4. Da revogação dos arts. 14 e 15 da Resolução ANTT nº 5.819, de 2018

51. A proposta das áreas técnicas consiste na revogação dos arts. 14 e 15 da Resolução ANTT nº 5.819/2018. Vejamos o reza tais artigos:

Art. 14. Revogam-se o [§ 2º do art. 4º](#) e o [item 9 da Documentação Complementar do Anexo I da Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008](#).

Art. 15. O [Anexo I da Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

" ANEXO I

(...)

18. Elementos de projeto para desapropriação, no caso da área do empreendimento exigir desapropriação, indicando os proprietários e apresentando seu custo estimado. " (NR)

52. A justificativa trazida nas manifestações técnicas é de adequação das normas, já que a Resolução ANTT nº 2.695/2008 já não existe mais no mundo jurídico.

53. De fato, a Resolução nº 2.695/2008, que estabelecia procedimentos para as concessionárias visando a obtenção de autorização da ANTT relativa à execução de obras em área objeto da concessão ferroviária, fora revogada pela Resolução nº 5.956, de 2 de dezembro de 2021, que atualmente disciplina o tema, além de que delegou à Superintendência expedir ato normativo para disciplinar os requisitos técnicos mínimos referentes aos projetos ferroviários:

Art. 27. Caberá à Superintendência de Processos Organizacionais competente expedir ato administrativo contendo modelos de formulários, procedimentos, instruções complementares e requisitos técnicos mínimos referentes às obrigações estabelecidas nesta Resolução.

Parágrafo único. Sempre que entender pertinente, a ANTT poderá solicitar documentos e informações adicionais àquelas estipuladas nesta Resolução e no ato administrativo da Superintendência de Processos Organizacionais competente, sob pena de arquivamento do feito caso não haja atendimento no prazo fixado.

Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008, após o prazo a que se refere o art. 29 desta Resolução.

54. Assim, **com a revogação integral da Resolução nº 2.695/2008, não há razão para a permanência dos arts. 14 e 15 da Resolução ANTT nº 5.819/2018.**

55. Nesta altura, não havendo outros apontamentos, segue-se para a conclusão.

3. CONCLUSÃO

56. Sendo essas as considerações, sob o prisma estritamente jurídico e abstraídos aspectos técnicos e de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo das demais considerações lançadas ao longo do presente parecer, **opina-se:**

a) pela regularidade jurídica da dispensa da Minuta de Resolução à inclusão na Agenda Regulatória (AR), da produção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e do Processo de participação e controle social – PPCS.

b) pela juridicidade da Minuta de Resolução.

57. Enfatiza-se que a presente manifestação jurídica possui caráter opinativo, razão pela qual a Administração pode dela dissentir declinando suas razões. Ademais, a motivação, a justificativa e todos os dados técnicos contidos no processo são de responsabilidade da Administração, que deverá ter certeza de sua exatidão.

À consideração superior.

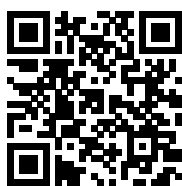
Brasília, 26 de julho de 2023.

KALIANE WILMA CAVALCANTE DE LIRA
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500066938202324 e da chave de acesso 0d28f546

Notas

1. [^] <https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/governanca-regulatoria/agendaregulatoria>. Acesso em 25/07/2023.
2. [^] https://portal.antt.gov.br/resultado/-/asset_publisher/m2By5inRuGGs/content/id/3125383. Acesso em 27/07/2023.
3. [^] BINENBOJM, Gustavo, *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 311.
4. [^] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 85.
5. [^] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito administrativo*, 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pg. 199.
6. [^] *Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios podem ser desapropriados pela União e, os dos Municípios, pelos Estados; quer dizer que a entidade política maior ou central pode expropriar bens da entidade política menor ou local, mas o inverso não é possível; disso resulta a conclusão de que os bens públicos federais são sempre inexpropriáveis e a de que os Estados não podem desapropriar os bens de outros Estados, nem os Municípios desapropriar bens de outros Municípios (cf. acórdãos in RTJ 77/48, 87/542, RDA 128/330, RT 482/160 e 541/176) (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo, 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pg. 209).*



Documento assinado eletronicamente por KALIANE WILMA CAVALCANTE DE LIRA, 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 1236270202 e chave de acesso 0d28f546 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KALIANE WILMA CAVALCANTE DE LIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-08-2023 15:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
