



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. 00260/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.055574/2021-95

**INTERESSADOS: SUPERINTENDENTE DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS DE TRANSPORTE
FERROVIÁRIO DE CARGAS - SUFER E OUTROS**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

DIREITO REGULATÓRIO. MINUTA DE RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA DESTINADA A ESTABELECEER REGRAS PARA A CONTRATAÇÃO E A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES ACESSÓRIAS AO SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS.

1 - A Agência Nacional de Transportes Terrestres é competente para estabelecer regras para a contratação e a realização de operações acessórias ao serviço de transporte ferroviário de cargas;

2 - O Relatório Final da Audiência Pública nº 8/2023 (SEI 17737447) analisa as colaborações provenientes da Audiência Pública nº 05/2021 (SEI 18242687) referente à proposta de Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas;

3 - Processo de participação e controle social – PPCS regular e conforme a Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017;

4 - Minuta de Resolução que estabelece regras para a contratação e a realização de operações acessórias ao serviço de transporte ferroviário de cargas, ato administrativo construído segundo critérios técnicos e de mérito administrativo (conveniência e oportunidade). Análise da Minuta com apontamentos referentes à juridicidade, clareza e coerência do texto.

5 - Opina-se pela juridicidade da Minuta de Resolução que estabelece regras para a contratação e a realização de operações acessórias ao serviço de transporte ferroviário de cargas, desde que observadas as recomendações apresentadas ou justificadas as razões de não acolhimento.

Senhora Subprocuradora-Geral de Matéria Regulatória.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da análise das contribuições da Audiência Pública nº 05/2021 (SEI 18242687) consignada no Relatório Final da Audiência Pública (SEI 17737447), referente à proposta de Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas.

2. Ressalta-se no Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 8/2023 (SEI 17737447) que o objetivo da Audiência Pública nº 005/2021 foi colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas, tema integrante da Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2021/2022, Eixo Temático 4, nos termos do art. 5º da Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020.

3. Observo, outrossim, que a supracitada Audiência Pública fora inaugurada a partir de entendimento firmado pela Diretoria Colegiada da ANTT, consubstanciado nos termos da Deliberação nº 210, de 15 de junho de 2021 (SEI 6874944), abaixo transcrita, *in verbis*:

DELIBERAÇÃO Nº 210, DE 15 DE JUNHO DE 2021

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DMM - 038, de 9 de junho de 2021, e no que consta do Processo nº 50500.129643/2020-23, DELIBERA:

Art. 1º Submeter a Audiência Pública a proposta de “Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas”, tema integrante da Agenda Regulatória ANTT 2021/2022, Eixo Temático 4, com prazo para envio de contribuições de 45 (quarenta e cinco) dias, conforme Aviso de Audiência Pública, anexo a esta Deliberação.

Art. 2º Autorizar a divulgação do Aviso de Audiência Pública.

Art. 3º Designar os servidores Marcelo José Barbosa Amorelli e Marianne Trindade Câmara, respectivamente, presidente e secretária da Audiência Pública.

Art. 4º Designar os servidores Marcus Vinícius de Abreu Souza Vasconcellos e Luciano Jorge Garcia Pepe, respectivamente, suplente do presidente e suplente da secretária da Audiência Pública.

Art. 5º Designar o servidor Leonardo Mesquita Cavalcante presidente da Sessão Pública.

Art. 6º Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA

Diretor-Geral, em Exercício

4. Ademais, importa transcrever trecho do Voto DMM nº 38/2021 (SEI 6874931), proferido pelo Diretor Murshed Menezes Ali, em que fora realizada a contextualização da matéria objeto da supracitada deliberação. Veja-se:

Conforme se extrai das peças contidas nos autos, a ação regulatória em questão visa à promoção da Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas. O referido projeto constitui tema integrante da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT para o biênio 2021/2022, instituída por meio da Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020

Nestes termos, indica-se na respectiva análise de impacto que se busca introduzir no ordenamento normativo *Resolução com a finalidade de estabelecer* aperfeiçoar o regramento sobre operações acessórias, atualmente disciplinadas por meio do Regulamento dos Transportes Ferroviários – RTE, aprovado pelo Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996; dos Contratos de Concessão firmados entre a União e a iniciativa privada para a prestação de serviço de transporte ferroviário associada à exploração da infraestrutura; e da Resolução ANTT nº 3.694, de 14 de agosto de 2011, que aprovou o Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas – REDUF.

No âmbito do Governo Federal, a AIR foi instituída e estendida às Agências Reguladoras pela 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, e pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que estendeu essa mesma obrigatoriedade aos órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo as autarquias e as fundações públicas, respectivamente.

Após a área técnica finalizar os estudos preliminares destinados à construção do conhecimento sobre a matéria e geração de subsídios para desenvolvimento de propostas, foi realizada a Análise de Impacto Regulatório.

Destaca-se na fundamentação da proposta a verificação, após estudos, que a realização de operações acessórias ao serviço de transporte e tráfego ferroviário se dá em um contexto de carência e imprecisão das informações relacionadas a tais atividades, o que causa distorções na negociação entre provedores e usuários, podendo conduzir ao estabelecimento de vantagens apenas para a parte com atuação dominante.

Portanto, um aprimoramento da regulação vigente de forma a: especificar o escopo das atividades que compõem as operações acessórias ofertadas aos usuários, tornar mais clara a precificação das operações acessórias; conferir maior transparência ao setor; e estimular a construção de um ambiente mais competitivo e com melhores condições de negociações entre usuários e provedores de operações acessórias.

5. Notam-se nos autos, no que interessa à presente análise:

- Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 8/2023 (SEI 17737447);
- Minuta de Resolução (SEI 18236957);
- Minuta de Portaria (SEI 18242676);
- Minuta de Deliberação (SEI 18242686);

6. Por fim, nos termos do Despacho (SEI 18242687), de 29 de agosto de 2023, exarado pela Superintendência de Serviços de Transporte Ferroviário - SUFER, os autos foram remetidos para manifestação jurídica desta Procuradoria Federal junto à ANTT sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico dos atos propostos.

7. É, em síntese, o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da regularidade formal

8. Consta no presente processo a ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO N 6056600/2021 (SEI 6056600) feita pela área técnica e a NOTA TÉCNICA SEI Nº 2137/2021/CONOR/GEREF/SUFER/DIR (SEI 6065466), que motivou e sugeriu à Diretoria Colegiada, a necessidade da realização da Audiência Pública.

9. Com efeito, foi formalizada a Audiência Pública nº 05/2021, conforme Aviso de AP nº 5/2021 (SEI 6874956), publicado no Diário Oficial da União de 16 de junho de 2021, com período para envio das contribuições desde as 9 horas (horário de Brasília) do dia 20 de julho de 2021, até as 18 horas (horário de Brasília) do dia 3 de setembro de 2021. Após, contribuições foram colhidas e analisadas, conforme consta do Relatório Final da Audiência Pública nº 8/2023 (SEI 17737447).

10. Dessa forma, pelo Relatório Final da Audiência Pública nº 8/2023 (SEI 17737447), ora em análise, foram examinadas as contribuições recebidas e o texto final proposto para a Resolução. Ato contínuo, com a conclusão do processo de participação e controle social - PPCS e finalização da minuta de Resolução, os documentos vieram a esta Procuradoria.

11. Sobre documento objeto da Audiência Pública, vale dizer que os 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*".

12. 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*^[1].

13. 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^[2]".

14. O procedimento de participação e controle social no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres, doravante ANTT, é regido pela Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, última vez alterada pela Resolução 5907/DG/ANTT/MI.

15. *A Audiência Pública*, segundo o artigo 2º da Resolução citada, é mecanismo de participação destinado à construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas e consiste em "meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial dentro de um período de encaminhamento de contribuições por escrito."

16. Nesses termos, opina-se pela adequação e legalidade do procedimento de participação e controle social como inserido dentro da competência da Agência e cuja realização se insere no âmbito de conveniência e oportunidade à disposição do gestor.

2.2. Da minuta de Resolução (SEI 17160855)

17. Evidenciada a regularidade dos elementos estruturais do ato proposto, passa-se ao exame do texto da minuta de Resolução destinada a estabelecer regras para a contratação e a realização de operações acessórias ao serviço de transporte ferroviário de cargas.

18. Após colhidas considerações e adaptações decorrentes do processo de participação e controle social – PPCS, na modalidade Audiência Pública, a referida minuta de resolução se consolida em 39 (trinta e nove) artigos, que tratam dos seguintes temas:

CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CAPÍTULO II - DAS OPERAÇÕES ACESSÓRIAS

CAPÍTULO III - DO MONITORAMENTO DAS OPERAÇÕES ACESSÓRIAS

CAPÍTULO IV - DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

19. De modo geral, a minuta de Resolução obedece aos parâmetros estabelecidos na legislação de regência, fazendo-se a seguir algumas recomendações, para seus aperfeiçoamentos jurídico.

a) artigo 2º

20. Pois bem. O Decreto n. 10.139, de 28 de novembro de 2019, dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. E nos termos do art. 3º-A disciplina que:

Art. 3º-A. Os atos normativos inferiores a decreto seguirão os padrões de estrutura, articulação, redação e formatação estabelecidos no [Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017](#). [\(Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020\)](#)

21. Por sua vez, o art. 14 do Decreto n. 9191, de 1º de novembro de 2017, determina que os atos normativos devem ser redigidos com clareza para que não haja interpretações equivocadas. Senão vejamos:

Art. 14. **As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:**

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;

(...). **Grifo nosso**

22. A par da legislação acima, sugere-se a separação dos conceitos dispostos no art. 2º, alocando as definições das operações acessórias para o artigo seguinte, de forma que se tenha maior clareza dos institutos.

23. Com efeito, *opina-se* por alteração da redação do dispositivo.

Redação Atual	Sugestão de redação
Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se: I - abastecimento: serviço de reposição de combustível em locomotivas ou outros veículos autopropulsados; II - aferição de balança: inspeção sobre a exatidão da mensuração do dispositivo; III - amarração: operação de fixação da carga para maior segurança no transporte; IV - área concedida: área objeto da concessão, incluindo a ferrovia e a faixa de domínio concedidas; V - armazenagem: guarda e controle temporário da carga em local apropriado; VI - aspersão: aplicação de produto impermeabilizante sobre a carga para evitar derramamento ou emissão de material particulado; VII - baldeação: operação de transferência de carga de um veículo para outro, com período de armazenagem entre o descarregamento e o carregamento;	Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se: I - área concedida: área objeto da concessão, incluindo a ferrovia e a faixa de domínio concedidas; II - condução: qualquer atividade de deslocamento de material rodante entre pontos geográficos, incluindo aquelas de movimentação, agrupamento, desagrupamento ou reposicionamento de vagões e locomotivas em terminais, estações ou pátios; III - estadia: período durante o qual o material rodante fica disponível, no local contratado, para a realização das operações de carregamento ou descarregamento, conforme estabelecido no contrato entre as partes; IV - inspeção: operação de verificação de equipamentos e material rodante para garantir a segurança do transporte; V - licenciamento: serviço de autorização para circulação de trem ou veículo ferroviário em determinado trecho da ferrovia; VI - serviço de tráfego ferroviário ou serviço de tráfego: compreende o

<p>VIII - carregamento: operação de retirada da carga de local específico ou de outro veículo e o seu acondicionamento no interior do vagão, conforme estabelecido no contrato entre as partes;</p>	<p>licenciamento e o abastecimento em área concedida, realizados exclusivamente por detentores de outorga para exploração de ferrovias, bem como a disponibilização de adequada infraestrutura para viabilizar o deslocamento dos trens;</p>
<p>IX - condução: qualquer atividade de deslocamento de material rodante entre pontos geográficos, incluindo aquelas de movimentação, agrupamento, desagrupamento ou reposicionamento de vagões e locomotivas em terminais, estações ou pátios;</p>	<p>VII - serviço de transporte ferroviário de cargas ou serviço de transporte: compreende a condução, realizada exclusivamente por detentor de outorga para prestação de serviço de transporte ou por detentor de registro, e as operações de formação e fragmentação de trens ao longo do percurso necessárias ao deslocamento da carga da origem ao destino contratados, e a disponibilização de adequado material rodante ao usuário;</p>
<p>X - descarregamento: operação de retirada da carga do interior do vagão e seu posicionamento em local específico ou outro veículo, conforme estabelecido no contrato entre as partes;</p>	<p>VIII - sobrestadia: período excedente ao tempo limite estabelecido em contrato para estadia gratuita;</p>
<p>XI - desovação: operação de descarregamento realizada em contêiner e seu posicionamento em local específico ou outro veículo, conforme estabelecido no contrato entre as partes;</p>	<p>IX - URS: Unidade Referenciada de Sanção definida no Contrato de Concessão ou de Subconcessão; e</p>
<p>XII - enlonamento: atividade de cobertura e fixação da carga utilizando lonas e materiais apropriados para proteção;</p>	<p>X - usuário: toda pessoa física ou jurídica que contrate a prestação de serviços de transporte ou de tráfego ferroviário.</p>
<p>XIII - estadia: período durante o qual o material rodante fica disponível, no local contratado, para a realização das operações de carregamento ou descarregamento, conforme estabelecido no contrato entre as partes;</p>	
<p>XIV - inspeção: operação de verificação de equipamentos e material rodante para garantir a segurança do transporte;</p>	
<p>XV - licenciamento: serviço de autorização para circulação de trem ou veículo ferroviário em determinado trecho da ferrovia;</p>	
<p>XVI - limpeza: operação de lavagem e descontaminação de material rodante, deixando-o em condições para carregamento;</p>	
<p>XVII - manobra: atividade de movimentação, agrupamento, desagrupamento ou reposicionamento de vagões e locomotivas ocorrida em terminais, estações ou pátios, com intuito de atendimento a necessidade específica do usuário;</p>	
<p>XVIII - manutenção: conjunto de ações e serviços necessários para reparar ou recuperar um bem ou para assegurar o cumprimento de sua vida útil, preservando-o da deterioração e</p>	

garantindo sua integridade e adequado funcionamento;

XIX - ovação: operação de retirada da carga de local específico ou de outro veículo e o seu acondicionamento no interior de contêiner, conforme estabelecido no contrato entre as partes;

XX - pesagem: atividade de leitura e registro da massa da carga, incluídas as operações necessárias ao posicionamento dos vagões sobre a balança e aferição dos dispositivos utilizados;

XXI - serviço de tráfego ferroviário ou serviço de tráfego: compreende o licenciamento e o abastecimento em área concedida, realizados exclusivamente por detentores de outorga para exploração de ferrovias, bem como a disponibilização de adequada infraestrutura para viabilizar o deslocamento dos trens;

XXII - serviço de transporte ferroviário de cargas ou serviço de transporte: compreende a condução, realizada exclusivamente por detentor de outorga para prestação de serviço de transporte ou por detentor de registro, e as operações de formação e fragmentação de trens ao longo do percurso necessárias ao deslocamento da carga da origem ao destino contratados, e a disponibilização de adequado material rodante ao usuário;

XXIII - sobrestadia: período excedente ao tempo limite estabelecido em contrato para estadia gratuita;

XXIV - transbordo: operação de transferência direta de carga de um veículo para outro veículo;

XXV - transporte realizado em outros modos: serviço realizado por outro modo de transporte com o intuito de levar a carga até um terminal ferroviário ou levar a carga de um terminal ferroviário a um local definido pelo usuário, com o objetivo de iniciar ou concluir um determinado fluxo de transporte;

XXVI - URS: Unidade Referenciada de Sanção definida no Contrato de Concessão ou de Subconcessão; e

XXVII - usuário: toda pessoa física ou jurídica que contrate a prestação de serviços de transporte ou de tráfego ferroviário.

§ 1º A necessidade específica do usuário a que se refere o inciso XVII deste artigo resta caracterizada quando as atividades descritas naquele dispositivo forem realizadas em razão de particularidades do transporte e solicitadas expressamente pelo usuário para o recebimento ou despacho de vagões.

§ 2º O prestador do serviço de que trata o inciso XXV deverá observar todas as normas necessárias ao regular exercício da atividade.

b) artigo 3º

24. O artigo 3º da minuta de Resolução traz redação no sentido de que "*As operações acessórias são atividades complementares ao serviço de transporte ferroviário de cargas.*"

25. Tal conceito está ligeiramente diferente do disposto no art. 34. Senão vejamos:

Art. 34. O art. 2º da Resolução ANTT nº 5.944, de 1º de junho de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º

(...)

XIII - operações acessórias: operações complementares ao serviço de transporte e de tráfego ferroviário de cargas;

26. Com efeito, *sugere-se* a uniformização de tais conceitos, de forma a não causar interpretações equivocadas.

Redação Atual	Sugestão de redação
Art. 3º As operações acessórias são atividades complementares ao serviço de transporte ferroviário de cargas.	<p>Art. 3º Operações acessórias são aquelas atividades complementares ao serviço de transporte ferroviário de cargas e ao tráfego ferroviário, definidas expressamente neste artigo, para as quais se permite a cobrança em virtude de sua execução, sem prejuízo de inclusão por ato específico da Superintendência:</p> <p>I - abastecimento: serviço de reposição de combustível em locomotivas ou outros veículos autopropulsados;</p> <p>II - aferição de balança: inspeção sobre a exatidão da mensuração do dispositivo;</p> <p>III - amarração: operação de fixação da carga para maior segurança no transporte;</p> <p>IV - armazenagem: guarda e controle temporário da carga em local apropriado;</p> <p>V - aspersão: aplicação de produto impermeabilizante sobre a carga para evitar derramamento ou emissão de material particulado;</p> <p>VI - baldeação: operação de transferência de carga de um veículo para outro, com período de armazenagem entre o descarregamento e o carregamento;</p> <p>VII - carregamento: operação de retirada da carga de local específico ou de outro veículo e o seu</p>

acondicionamento no interior do vagão, conforme estabelecido no contrato entre as partes;

VIII - descarregamento: operação de retirada da carga do interior do vagão e seu posicionamento em local específico ou outro veículo, conforme estabelecido no contrato entre as partes;

IX - desovação: operação de descarregamento realizada em contêiner e seu posicionamento em local específico ou outro veículo, conforme estabelecido no contrato entre as partes;

X - enlonamento: atividade de cobertura e fixação da carga utilizando lonas e materiais apropriados para proteção;

XI - limpeza: operação de lavagem e descontaminação de material rodante, deixando-o em condições para carregamento;

XII - manobra: atividade de movimentação, agrupamento, desagrupamento ou reposicionamento de vagões e locomotivas ocorrida em terminais, estações ou pátios, com intuito de atendimento a necessidade específica do usuário;

XIII - manutenção: conjunto de ações e serviços necessários para reparar ou recuperar um bem ou para assegurar o cumprimento de sua vida útil, preservando-o da deterioração e garantindo sua integridade e adequado funcionamento;

XIV - ovação: operação de retirada da carga de local específico ou de outro veículo e o seu acondicionamento no interior de contêiner, conforme estabelecido no contrato entre as partes;

XV - pesagem: atividade de leitura e registro da massa da carga, incluídas as operações necessárias ao posicionamento dos vagões sobre a balança e aferição dos dispositivos utilizados;

XVI - transbordo: operação de transferência direta de carga de um veículo para outro veículo;

XVII - transporte realizado em outros modos: serviço realizado por outro modo de transporte com o intuito de levar a carga até um terminal ferroviário ou levar a carga de um terminal ferroviário a um local definido pelo usuário, com o objetivo de iniciar ou concluir um determinado fluxo de transporte;

§ 1º A necessidade específica do usuário a que se refere o inciso XVII deste artigo resta caracterizada quando as atividades descritas naquele dispositivo forem realizadas em razão de particularidades do transporte e solicitadas expressamente pelo usuário para o recebimento ou despacho de vagões.

§ 2º O prestador do serviço de que trata o inciso XXV deverá observar todas as normas necessárias ao regular exercício da atividade.

c) artigo 4º

artigo 3º.

28. No que se refere aos demais parágrafos da minuta de Resolução, propõe-se uma redação que se adequa ao art. 14, I, 'b', 'c' e 'e' do Decreto n. 9.191/2017, no sentido de ser direta e concisa.

29. Ressalta-se que o parágrafo terceiro foi suprimido porque o procedimento de participação e controle social no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres, doravante ANTT, já está regido pela Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, última vez alterada pela Resolução 5907/DG/ANTT/MI. Dessa forma, entendo que não há necessidade da menção à obrigatoriedade de PPCS para alteração da norma ora em análise.

Redação Atual	Sugestão de redação
<p>Art. 4º As operações acessórias passíveis de cobrança serão definidas por meio de ato da Superintendência de Processos Organizacionais competente.</p> <p>§ 1º As operações acessórias listadas no art. 2º, incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII, X, XI, XII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV e suas respectivas definições constarão no ato descrito no caput.</p> <p>§ 2º A inclusão de nova atividade no rol de operações acessórias passíveis de cobrança dependerá de análise e anuência da ANTT.</p> <p>§ 3º Eventual alteração de conceito ou exclusão de operação acessória cuja inclusão ou definição tenha sido submetida a Processo de Participação e Controle Social - PPCS somente poderá ser feita após nova consulta à sociedade.</p> <p>§ 4º O provedor de operações acessórias poderá implementar e cobrar por novas operações caso a ANTT não se manifeste acerca do pedido de inclusão no prazo de 60 (sessenta) dias, sem prejuízo à necessária adequação após a manifestação da Agência.</p> <p>§ 5º O prazo para a adequação a que se refere o § 4º deste artigo será de 90 (noventa) dias.</p>	<p>Art. 4º A Superintendência competente, por meio de ato específico, poderá estabelecer outras modalidades de operações acessórias, as quais se somarão às já elencadas no artigo 3º desta norma.</p> <p>§ 1º Fica vedada a cobrança, a título de operações acessórias, de serviços que não estejam qualificados como tal nos termos desta Resolução e de ato específico da Superintendência competente.</p> <p>§ 2º A ANTT terá o prazo de 60 dias para analisar e decidir sobre pedidos de ampliação do rol de operações acessórias, findo este prazo sem decisão, o operador poderá implementar e cobrar pelas operações acessórias, sempre sujeito às adequações necessárias após a decisão da Agência.</p> <p>§ 3º O prazo para a adequação a que se refere o § 4º deste artigo será de 90 (noventa) dias.</p>

d) artigo 12

30. Ainda perseguindo a clareza e objetividade dos atos normativos, nos termos do Decreto n. 9.181/2017, *opina-se* por alteração da redação do dispositivo, nos seguintes termos:

Redação Atual	Sugestão de redação
<p>Art. 12. As operações acessórias poderão ser realizadas pelo usuário por meios próprios ou mediante contratação com concessionária, com</p>	<p>Art. 12. O usuário poderá realizar as operações acessórias por meios próprios ou por meio de contratação com a concessionária, Agente de Transporte</p>

<p>ATF ou com outros provedores não detentores de outorga.</p> <p>§ 1º A concessionária não poderá impedir a realização de operações acessórias por terceiros, ainda que a atividade se dê em área concedida.</p> <p>§ 2º Para os fins de que trata o caput, é permitido ao usuário ou a terceiros por ele contratados acessar a área concedida, inclusive pátios, estações ou terminais.</p> <p>§ 3º A realização de operações acessórias por terceiros em área concedida deverá observar os procedimentos operacionais e de segurança necessários ao acesso da ferrovia e não poderá prejudicar ou impedir a realização dos serviços de transporte ou de tráfego ferroviário.</p> <p>§ 4º A realização de operações acessórias por terceiros na área concedida ocorrerá mediante remuneração pelo serviço de tráfego, quando utilizado, bem como pelo uso de outros bens e serviços disponibilizados pelos detentores de outorga.</p> <p>§ 5º O valor do serviço de tráfego em área concedida integra a tarifa de referência regulamentada pela ANTT.</p> <p>§ 6º Fica vedado ao usuário ou a terceiros por ele contratados, que não possuam outorga ou registro para a prestação do serviço de transporte, a realização de deslocamentos entre pátios, estações ou terminais localizados dentro da área concedida.</p> <p>§ 7º Fica vedado promover venda casada de operações acessórias ou ainda subordinar a realização do serviço de transporte ou de tráfego ferroviário ou condicionar a manutenção de níveis adequados de serviço à aquisição de operações acessórias.</p>	<p>Ferroviário (ATF) ou outros prestadores de serviço não detentores de outorga.</p> <p>§ 1º - A concessionária não poderá restringir a realização de operações acessórias por terceiros, mesmo quando ocorrerem em áreas concedidas.</p> <p>§ 2º Para os fins de que trata o caput, é permitido ao usuário ou a terceiros por ele contratados acessar a área concedida, inclusive pátios, estações ou terminais.</p> <p>§ 3º - A execução de operações acessórias por terceiros em área concedida deverá seguir os procedimentos operacionais e de segurança necessários para o acesso à ferrovia e não poderá prejudicar ou impedir a realização dos serviços de transporte ou de tráfego ferroviário.</p> <p>§ 4º A realização de operações acessórias por terceiros na área concedida ocorrerá mediante remuneração pelo serviço de tráfego, quando utilizado, bem como pelo uso de outros bens e serviços disponibilizados pelos detentores de outorga.</p> <p>§ 5º O valor do serviço de tráfego em área concedida integra a tarifa de referência regulamentada pela ANTT.</p> <p>§ 6º - É vedado ao usuário ou a terceiros por ele contratados, que não possuam outorga ou registro para a prestação do serviço de transporte, efetuar deslocamentos entre pátios, estações ou terminais localizados dentro da área concedida.</p> <p>§ 7º - É vedado praticar a venda casada de operações acessórias ou subordinar a prestação do serviço de transporte ou de tráfego ferroviário à aquisição de operações acessórias, bem como condicionar a manutenção de padrões adequados de serviço à contratação dessas operações.</p>
---	---

f) Do capítulo IV - DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

31. Chama-se atenção para a legística da norma, isto é, sua qualidade, e por isso sugere-se a modificação dos dispositivos para juntar os artigos que tratam de penalidade tanto para a concessionária quanto para os demais provedores de operações acessórias, mas acrescentando parágrafos com as especificidades de cada prestador do serviço. O objetivo maior é dar fluidez na leitura da minuta de Resolução.

Redação Atual	Sugestão de redação
Seção I Das Concessionárias	Seção I Das Concessionárias

Art. 22. Constituem infrações sujeitas à imposição da penalidade de multa, no valor correspondente de até 10 (dez) URS, as seguintes condutas:

I - não publicar, em seu sítio eletrônico, informações sobre os preços das operações acessórias ofertadas a que se refere o art. 15 desta Resolução;

II - não incluir as informações de que trata os art. 17 desta Resolução nos contratos firmados com usuários;

III - cobrar preço adicional por atividades que integram a tarifa de transporte ou uma operação acessória já contratada;

IV - não encaminhar ou omitir informação solicitada pela ANTT, publicar ou apresentar informação falsa ou alterar a verdade sobre ato ou fato técnico ou jurídico relativos a esta Resolução;

V - cobrar preços acima do valor de mercado, nos casos em que não for possível a prestação do serviço pelo próprio usuário ou por terceiro por ele contratado;

VI - cobrar, indevidamente, por armazenagem ou sobrestadia;

VII - promover venda casada de operações acessórias ou ainda subordinar a realização do serviço de transporte ferroviário de cargas ou condicionar a manutenção de níveis adequados de serviço à aquisição de operações acessórias;

VIII - cobrar indevidamente por atividades contidas em uma operação acessória já contratada; e

IX - cobrar indevidamente por atividade não considerada operação acessória.

Parágrafo único. Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, as penalidades de multa terão seus valores acrescidos em até 10 (dez) vezes a URS.

Art. 23. Constituem infrações sujeitas à penalidade de advertência ou multa de até 10 (dez) vezes a URS a violação às demais obrigações presentes nesta Resolução.

§ 1º Para infrações de gravidade leve e sem reincidência, poderá ser aplicada a penalidade de advertência, que deverá referenciar as medidas

Art. 22. Constituem infrações sujeitas à imposição da penalidade de multa as seguintes condutas:

I - não publicar, em seu sítio eletrônico, informações sobre os preços das operações acessórias ofertadas a que se refere o art. 15 desta Resolução;

II - não incluir as informações de que trata os art. 17 desta Resolução nos contratos firmados com usuários;

III - cobrar preço adicional por atividades que integram a tarifa de transporte ou uma operação acessória já contratada;

IV - não encaminhar ou omitir informação solicitada pela ANTT, publicar ou apresentar informação falsa ou alterar a verdade sobre ato ou fato técnico ou jurídico relativos a esta Resolução;

V - cobrar preços acima do valor de mercado, nos casos em que não for possível a prestação do serviço pelo próprio usuário ou por terceiro por ele contratado;

VI - cobrar, indevidamente, por armazenagem ou sobrestadia;

VII - promover venda casada de operações acessórias ou ainda subordinar a realização do serviço de transporte ferroviário de cargas ou condicionar a manutenção de níveis adequados de serviço à aquisição de operações acessórias;

VIII - cobrar indevidamente por atividades contidas em uma operação acessória já contratada; e

IX - cobrar indevidamente por atividade não considerada operação acessória.

§ 1º - Em relação às infrações descritas no caput, as penalidades serão:

I - multa de até 10 (dez) vezes o valor da Unidade de Referência Setorial (URS) para as concessionárias;

II - multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para os demais provedores de operações acessórias.

§ 2º - Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas no caput, as penalidades de multa terão seus valores acrescidos em:

I - até 10 (dez) vezes o o valor da Unidade de Referência Setorial (URS) para as concessionárias;

II - até R\$ 100.000,00 (cem mil) reais para os demais provedores de operações acessórias.

Art. 23. Constituem infrações sujeitas à penalidade de advertência ou multa a

<p>necessárias à correção do descumprimento.</p>	<p>violação às demais obrigações presentes nesta Resolução.</p>
<p>§ 2º Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, em que tenha sido aplicada a penalidade de advertência, será aplicada a penalidade de multa de até 10 (dez) vezes a URS.</p>	<p>§ 1º - Em relação às infrações descritas no caput, as penalidades serão:</p>
<p>§ 3º Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, em que tenha sido aplicada a penalidade de multa, as novas penalidades aplicáveis terão seus valores acrescidos em até 10 (dez) vezes a URS.</p>	<p>I - multa de até 10 (dez) vezes o valor da Unidade de Referência Setorial (URS) para as concessionárias;</p>
<p>Art. 24. Para os casos em que a URS não estiver definida no contrato, esta corresponderá a 500 (quinhentas) vezes o maior valor da parcela fixa, expressa em R\$/t (reais por tonelada), das tarifas de referência homologadas pela ANTT.</p>	<p>II - multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para os demais provedores de operações acessórias.</p>
<p>Art. 25. Para fins da aplicação das penalidades de multa que trata esta seção, será utilizado, conforme o caso, o valor da URS ou o maior valor da parcela fixa das tarifas de referência vigentes na data da constatação da infração.</p>	<p>§ 2º Para infrações de gravidade leve e sem reincidência, poderá ser aplicada a penalidade de advertência, que deverá referenciar as medidas necessárias à correção do descumprimento.</p>
<p>Seção II</p>	<p>§ 3º Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, em que tenha sido aplicada a penalidade de advertência, será aplicada a penalidade de multa:</p>
<p>Dos demais provedores de operações acessórias</p>	<p>I - multa de até 10 (dez) vezes o valor da Unidade de Referência Setorial (URS) para as concessionárias;</p>
<p>Art. 26. Constituem infrações sujeitas à imposição da penalidade de multa, no valor correspondente a até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), as seguintes condutas:</p>	<p>II - multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para os demais provedores de operações acessórias.</p>
<p>I - não publicar, em seu sítio eletrônico, informações sobre os preços das operações acessórias ofertadas a que se refere o art. 15 desta Resolução;</p>	<p>§ 4º Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, em que tenha sido aplicada a penalidade de multa, as novas penalidades aplicáveis terão seus valores acrescidos em:</p>
<p>II - não incluir as informações de que trata os art. 17 desta Resolução nos contratos firmados com usuários;</p>	<p>I - de até 10 (dez) vezes o valor da Unidade de Referência Setorial (URS) para as concessionárias;</p>
<p>III - cobrar valores relativos a operações acessórias sob responsabilidade dos próprios usuários ou de terceiros por eles contratados;</p>	<p>II - de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para os demais provedores de operações acessórias.</p>
<p>IV - não encaminhar ou omitir informação solicitada pela ANTT, publicar ou apresentar informação falsa ou alterar a verdade sobre ato ou fato técnico ou jurídico relativos a esta Resolução;</p>	<p>Art. 24. Para os casos em que a URS não estiver definida no contrato, esta corresponderá a 500 (quinhentas) vezes o maior valor da parcela fixa, expressa em R\$/t (reais por tonelada), das tarifas de referência homologadas pela ANTT.</p>
<p>V - cobrar, indevidamente, por armazenagem ou sobrestadia;</p>	<p>Art. 25. Para fins da aplicação das penalidades de multa será utilizado, conforme o caso:</p>
	<p>I - o valor da Unidade de Referência Setorial (URS) ou o maior valor da parcela fixa das tarifas de referência vigentes na data da constatação da infração, quando se tratar de concessionárias;</p>
	<p>II - os valores serão atualizados anualmente, na data da publicação desta Resolução, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou aquele</p>

<p>VI - promover venda casada de operações acessórias ou ainda subordinar a realização do serviço de transporte ferroviário de cargas ou condicionar a manutenção de níveis adequados de serviço à aquisição de operações acessórias;</p> <p>VII - cobrar indevidamente por atividades contidas em uma operação acessória já contratada; e</p> <p>VIII - cobrar indevidamente por atividade não considerada operação acessória.</p> <p>Parágrafo único. Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, as penalidades de multa terão seus valores acrescidos em até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).</p> <p>Art. 27. Constituem infrações sujeitas à penalidade de advertência ou multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a violação às demais obrigações presentes nesta Resolução.</p> <p>§ 1º Para infrações de gravidade leve e sem reincidência, poderá ser aplicada a penalidade de advertência, que deverá referenciar as medidas necessárias à correção do descumprimento.</p> <p>§ 2º Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, em que tenha sido aplicada a penalidade de advertência, será aplicada a penalidade de multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).</p> <p>§ 3º Nos casos de reincidência das hipóteses de infração contidas neste artigo, em que tenha sido aplicada a penalidade de multa, as penalidades de multa terão seus valores acrescidos em até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).</p> <p>Art. 28. Na aplicação das sanções, serão consideradas, dentre outros, a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator e a receita anual obtida com a prestação de operações acessórias.</p> <p>§ 1º Para fins de definição do valor da penalidade a ser aplicada, a ANTT poderá solicitar informações complementares sobre a receita auferida pelos provedores de operações acessórias.</p> <p>§ 2º Os valores das penalidades de multa de que tratam os artigos 26 e 27</p>	<p>que lhe sobrevier, referente ao ano imediatamente anterior para os demais provedores de operações acessórias.</p> <p>Art. 26. Na aplicação das sanções praticadas pelos demais provedores de operações acessórias, serão consideradas, dentre outros, a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator e a receita anual obtida com a prestação de operações acessórias.</p> <p>§ 1º Para fins de definição do valor da penalidade a ser aplicada, a ANTT poderá solicitar informações complementares sobre a receita auferida pelos provedores de operações acessórias.</p>
--	---

serão atualizados anualmente, na data da publicação desta Resolução, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou aquele que lhe sobrevier, referente ao ano imediatamente anterior.

g) artigo 30

32. Vale mencionar que o art. 30 traz a seguinte redação:

Art. 30. As partes terão até 30 de junho de 2024 para adequar os contratos firmados e vigentes às disposições deste regulamento.

33. Chama-se atenção para o fato de não restar claro que tipo de contrato o artigo está disciplinando.

34. Diante do exposto, *opina-se* por alteração da redação do dispositivo.

Redação Atual	Sugestão de redação
Art. 30. As partes terão até 30 de junho de 2024 para adequar os contratos firmados e vigentes às disposições deste regulamento.	Art. 30. As partes terão até 30 de junho de 2024 para adequar os contratos de operações acessórias firmados e vigentes às disposições deste regulamento.

h) artigo 34

35. Outrossim, é pertinente mencionar que o art. 34 disciplina que:

Art. 34. O art. 2º da Resolução ANTT nº 5.944, de 1º de junho de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

I - armazenagem: guarda e controle temporário da carga em local apropriado;

VII - estadia: período durante o qual o material rodante fica disponível, no local contratado, para a realização das operações de carregamento ou descarregamento;

XIII - operações acessórias: operações complementares ao serviço de transporte e de tráfego ferroviário de cargas;

XVI - usuário: toda pessoa física ou jurídica que contrate a prestação de serviços de transporte ou de tráfego ferroviário;

XVII - serviço exclusivo: serviço realizado unicamente por detentor de outorga ferroviária para prestação de serviço de transporte ferroviário de cargas associado ou não à exploração de infraestrutura ferroviária.

.....” (NR)

36. Ocorre que não é recomendável à luz do Decreto n. 10.139/2019 que haja duas normas tratando ou conceituando o mesmo instituto, apontando, inclusive, ser o caso de revogação. Desta feita, *sugere-se* a regulamentação para as obrigações acessórias numa única norma.

37. Outrossim, *alerta-se* que essa replicação de conceitos está trazendo perplexidade interpretativa. Observe que a definição de estadia da nova resolução (art.2º, XIII) e da redação nova da Resolução ANTT N. 5944 proposta no art. 34 na minuta de Resolução apresenta duas redações distintas na mesma resolução.

i) artigo 36

38. O art. 36 altera o art. 5º da Resolução ANTT N. 5.944/2021, nos seguintes termos:

Art. 36. O art. 5º da Resolução ANTT nº 5.944, de 1º de junho de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º A prestação de operações acessórias à realização do transporte deverá observar a regulamentação específica da ANTT sobre a matéria.” (NR)

39. No entanto, a minuta de Resolução não tratou dos parágrafos do art. 5º, e como disciplina acerca das operações acessórias, ***recomenda-se*** avaliar se é o caso de importar o conteúdo dos parágrafos para esta minuta ou apenas revogar o que está disposto na Resolução ANTT N. 5.944/2021, por entender que está suficientemente regulamentado no presente instrumento.

j) Adequação dos conceitos de operação acessória da Resolução ANTT N. 5.943/2021

40. *Sugere-se* a modificação do Inciso XIII do art. 2º da Resolução ANTT N. 5.943, de 1º de junho de 2021 (que regulamenta as operações de direito de passagem e de tráfego mútuo no Subsistema Ferroviário Federal), para se amoldar à definição de operações acessórias da presente minuta de Resolução proposta:

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

"XIII - operações acessórias: aquelas complementares ao serviço de transporte ferroviário de cargas e ao tráfego ferroviário, nos termos de regulamentação específica sobre a matéria;"

41. No tocante ao Inciso X do art. 7º da Resolução ANTT N. 5.943/2021, *sugere-se* a reflexão para incorporação da sua disciplina à presente minuta, com a conseqüente revogação do dispositivo.

42. Por fim, *alerta-se* mais uma vez para a necessária compatibilidade de todos os conceitos nas normas da Agência Reguladora. Assim, *recomenda-se* uma revisão das mesmas, por replicarem conceitos em normas diversas.

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

3. CONCLUSÃO

44. 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 submissão da Minuta de Resolução ao Processo de participação e controle social – PPCS (audiência pública), conforme Resolução ANTT nº 5.624/2017.

b) pela juridicidade da Minuta de Resolução, **desde que observadas as recomendações apresentadas.**

45. 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, 22 de setembro de 2023.

KALIANE WILMA CAVALCANTE DE LIRA
Procuradora Federal

*FELMJ

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500055574202195 e da chave de acesso 1e819e44

Notas

1. [^] *BINENBOJM, Gustavo, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 311.*
2. [^] *MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo, Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 85.*



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 1280519934 e chave de acesso 1e819e44 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: 23-09-2023 05:49. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
