



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

### RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 141/2023

**Referência:** 50500.079945/2023-96

**Interessado:** SUFER

**Objeto:** Agenda Regulatória 2023-2024 - Aprimoramento 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.

**Proposição PF-ANTT:** PARECER n. 00086/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

#### I - DO OBJETO

1. O presente relatório tem por objeto submeter à apreciação da Diretoria Colegiada da ANTT, proposta de aprimoramento 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. O tema integra o portfólio de projetos da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER, no âmbito da Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2023-2024.

2. O projeto foi incluído na Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2023-2024 por meio da **Deliberação nº 93, de 31 de março de 2023** e tem como objetivo promover o aprimoramento da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, por meio de alterações pontuais voltadas: à consecução de uma maior assertividade ao processo de resolução de conflitos quando verificada incompatibilidade locacional entre empreendimentos; à correção de erro material; e à promoção de uma melhor harmonização entre a Resolução da ANTT e a Lei nº 14.273, de 2021.

#### II - DOS FATOS

3. A Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, regulamentou as disposições aplicáveis ao requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações acessórias, nos termos do art. 25 da Lei nº 14.273, de 2021. A norma Infralegal, publicada pela ANTT em setembro de 2022, tinha como objetivo definir tanto o procedimento que seria observado pelos interessados na apresentação dos requerimentos, quanto a forma da instrução processual que deveria ser observada pela ANTT na avaliação dos pedidos para posterior emissão da autorização.

4. Embora o art. 25 da Lei 14.273, de 2021, apresente orientações gerais sobre a forma que deveria ser apresentado o requerimento e diretrizes para a avaliação da sua adequação, por parte da ANTT, a norma não estava apta a produzir efeitos porque no caput do dispositivo foi registrada a necessidade de regulamentação da matéria, conforme apresentado a seguir:

Art. 25. O interessado em obter a autorização para a exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações acessórias pode requerê-la diretamente ao regulador ferroviário, a qualquer tempo, **na forma da regulamentação**. (grifamos)

5. Passados 5 meses desde a publicação da Resolução nº 5.987, esta Agência se deparou com casos de sobreposição de faixas de domínio em pedidos apresentados pelos interessados. Em que pese o art. 8º da norma ter sido dedicado para orientar a forma de coordenação e equalização dos conflitos, a ausência da delimitação de um prazo máximo para que novos pedidos possam influenciar os pedidos que foram apresentados anteriormente tem dificultado o processamento regular dos

requerimentos, especialmente em áreas de maior interesse, uma vez que a possibilidade de apresentação de requerimentos a qualquer momento antes da outorga tem ensejado, na prática, reanálises e conciliações sucessivas de pedidos, tornando o processo ineficiente.

6. Adicionalmente à adequação acima destacada, verificou-se a possibilidade de se proceder a pequenos ajustes no texto da Resolução, que não demandam alteração de mérito e tampouco criam ou alteram direitos, com vistas a promover o perfeito alinhamento da norma Infralegal às disposições da Lei nº 14.273, de 2021.

7. Ocorre que quando da instrução processual referente às alterações normativas, surgiram dúvidas sobre a necessidade de realização de Processo de Participação e Controle Social - PPCS. Nesse contexto, em 6 de março de 2023 foi realizada reunião de assessoramento jurídico da qual participaram técnicos da Gerência de Regulação Ferroviária - GEREFE e da Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT. A contextualização do problema, assim como as discussões e os encaminhamentos derivados da reunião foram registrados na Ata de Reunião de Assessoramento (SEI 15863230), constante do processo 50500.063946/2023-19.

8. Com suporte nas análises e encaminhamentos apontados pela PF-ANTT, a área técnica desenvolveu a minuta de Resolução voltada à implementação das alterações identificadas como necessárias (SEI 16128543) e estruturou a NOTA TÉCNICA SEI Nº 1831/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 16127305), que contempla toda a problemática, discussões e propostas que subsidiaram a construção do normativo em tela. Ainda, tendo em vista a não obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, foi proposta a minuta de Deliberação SEI 16130263.

9. Com suporte no § 6º do art. 26 da Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, os autos foram submetidos à PF-ANTT para manifestação jurídica sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico dos atos propostos.

10. A PF-ANTT manifestou sua concordância por meio do PARECER n. 00086/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 16242936), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00106/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 16242950), sugerindo apenas uma pequena alteração na redação proposta para o art. 8º, a qual será detalhada na seção III deste Relatório.

### **III - DA ANÁLISE PROCESSUAL**

#### **III.1 - DAS ALTERAÇÕES NORMATIVAS**

11. As alterações que se pretende impor à Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, visam: i) conferir maior assertividade ao processo de resolução de conflitos quando verificada incompatibilidade locacional entre empreendimentos, ii) corrigir erro material e iii) promover uma melhor harmonização entre a Resolução da ANTT e a Lei nº 14.273, de 2021.

12. A motivação para os aprimoramentos propostos pela área técnica encontra-se devidamente registrada na NOTA TÉCNICA SEI Nº 1831/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 16127305).

13. As melhorias propostas e os argumentos trazidos à baila para justificar os ajustes foram os seguintes:

#### **a. quanto ao prazo máximo sobre o qual o requerimento de autorização em análise pela ANTT estará sujeito à intervenção de novos pedidos.**

14. O procedimento para outorga de autorização para exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações acessórias foi regulamentado por meio da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022. O interessado em executar o empreendimento deve primeiramente apresentar a esta Agência o requerimento, acompanhado dos documentos relacionados no art. 5º da Resolução. Recebido o pedido, é feita uma análise formal acerca do cumprimento dos requisitos necessários à apreciação do pedido e,

caso o pedido tenha sido instruído com todos os documentos relacionados no art. 5º, a ANTT publica em seu sítio eletrônico o "Aviso de Requerimento", nos termos do inciso I, do art. 6º da Resolução. A publicação do Aviso se dá por meio de Decisão da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER.

15. Após a verificação do cumprimento dos requisitos formais para a admissibilidade do pedido - situação que culmina na publicação do Aviso de Requerimento - passa-se à análise qualitativa das informações que foram prestadas pelo requerente. Nesse momento, os dados dos projetos são avaliados de forma minuciosa e comparados com o de outros empreendimentos (já instalados, autorizados ou em processos de autorização), com vistas a verificar a viabilidade locacional da ferrovia, conforme disposto no §4º do art. 25 da Lei nº 14.273, de 2021.

16. Prevendo a possibilidade de incompatibilidade locacional entre os empreendimentos, a ANTT regulamentou, a partir do art. 8º da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, o procedimento que deve ser observado, tanto pela ANTT quanto pelos interessados, no caso de sobreposição de faixas de domínio em requerimentos de autorização que são protocolizados junto a esta Agência. No entanto, o modelo vigente tem se apresentado ineficiente. Isso porque, atualmente, o limite temporal máximo para que um novo requerimento possa interferir sobre um requerimento que já está sendo objeto de análise pela ANTT é a véspera data da formalização da outorga, ou seja, a compatibilidade locacional de um determinado empreendimento estará sujeita à interferência de outros requerimentos desde o momento da apresentação do pedido até o momento anterior ao da celebração do contrato com a Administração ensejado, na prática, reanálises e conciliações sucessivas de pedidos.

17. Com vistas a solucionar a dificuldade verificada ao longo da aplicação da norma, entendeu-se como medida adequada a promoção de alterações no art. 8º da Resolução ANTT nº 5.987, de 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.

#### **b. quanto à correção de erro material na data de edição da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011.**

18. De acordo com o art. 1º, §3º, da Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, " 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.". Ocorre que Lei mencionada no dispositivo em comento é de 6 de janeiro de 2011. Desta feita, em decorrência do erro material, entendeu-se adequado corrigir a redação do dispositivo.

#### **c. quanto ao ajuste na terminologia "aviso de requerimento" e redefinição dos locais de publicação do "extrato de requerimento"**

19. A Lei nº 14.273, de 2021, define, em seu art. 25, §3º, inciso II, que o Regulador Federal deve publicar o "extrato do requerimento", no entanto, o art. 6º, inciso I, da Resolução registra que a publicidade deve ocorrer por meio de "aviso de requerimento".

20. A fim de evitar dúvidas sobre os instrumentos, uma vez que apesar de receberem nomes de diferentes, se tratam do mesmo documento, entendeu-se adequado harmonizar as terminologias.

21. Adicionalmente aos elementos discutidos acima, verificou-se a necessidade de se promover outro ajuste na redação do inciso I do art. 6º, que trata da publicação do "extrato de requerimento". Isso porque, embora o inciso II, §3º do art. 25 não registre de forma expressa que o "extrato de requerimento" deva ser publicado no Diário Oficial da União - DOU, em melhor análise do dispositivo, verificou-se que a intenção do legislador era que a informação fosse publicada não só na imprensa oficial, procedimento padrão de transparência, mas também na internet. Assim, caberia à ANTT publicar o extrato dos requerimentos tanto no DOU quanto no sítio eletrônico da Agência.

22. Em face do exposto, também foi sugerida melhoria na redação do dispositivo, a fim de harmonizá-la com a Lei nº 14.273, de 2021.

### III.2 - DA AIR E DO PPCS

23. Em 6 de março de 2023 foi realizada reunião virtual entre técnicos da GEREF e da PF-ANTT para discutir a necessidade de realização de AIR e de PPCS.

24. A reunião foi solicitada pela SUFER, que explicitou o problema e as circunstâncias que resultaram nas dúvidas jurídicas apresentadas, quais sejam:

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

25. Após avaliação das propostas de alteração e do contexto no qual estavam inseridas, a PF-ANTT registrou seu entendimento sobre a matéria, destacando ser desnecessária a realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e de PPCS, uma vez que i) a definição de prazo "envolve questão procedimental, de disciplina quanto a rotina interna de análise pela ANTT dos requerimentos"; e que ii) ", as pretensões de ajuste da norma, como a substituição da expressão "aviso de requerimento" por "extrato de requerimento", ou ainda a previsão expressa de necessidade de publicação no Diário Oficial, como já mandava a Lei nº 14.273/2021, são alterações meramente formais que não repercutem no conteúdo da norma."

26. Nesse contexto, com suporte no assessoramento prestado pela PF-ANTT, sugere-se a não realização das mencionadas ferramentas, com fulcro nos seguintes dispositivos:

- a) AIR: art. 3º, §2º, incisos I e VI, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e incisos I e III do art. 97 do Regimento Interno da ANTT.
- b) PPCS: art. 7º, incisos I, III e IV, da Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, e incisos I, III e IV do art. 90 do Regimento Interno da ANTT.

### III.3 - DO PARECER DA PF-ANTT

27. Por meio do PARECER n. 00086/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 16242936), a PF-ANTT corroborou o posicionamento de 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, com fundamento no Art. 90, do Regimento Interno (Resolução nº 5.976, de 2022) e no art. 7º, da Resolução ANTT nº 5.624, de 2017.

28. A Procuradoria também confirmou a desnecessidade de elaboração de Análise de Impacto Regulatório. No entanto, no parecer em comento, apresentou como motivo para a dispensa do procedimento o 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, de 2020, *in verbis*:

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

(...)

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;**

(...)

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](#).

29. Convém recordar, nesse contexto, que por meio da Ata de Reunião de Assessoramento Jurídico (SEI 15863230), a PF-ANTT havia justificado a não obrigatoriedade de realização de AIR com fulcro no art. 3º, § 2º, incisos I e VI do Decreto nº 10.411, de 2020.

Art. 3º (...)

(...)

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos normativos:

**I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;**

II - de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;

III - que disponham sobre execução orçamentária e financeira;

IV - que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;

V - que disponham sobre segurança nacional; e

**VI - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.**

30. Tendo em vista as possibilidades apresentadas para a não realização da AIR, adotar-se-á a justificativa relativa à dispensa do procedimento, com fulcro no inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020 e no art. 96, inciso III do Regimento Interno da ANTT, que replica os termos do Decreto. Isso porque entende-se ser esse o argumento mais alinhado com o caso em discussão, uma vez que a correção de erro material e de alinhamento do texto da Resolução com o texto da Lei gera uma harmonização benéfica dos normativos, reduzindo dúvidas e debates desnecessários, o que caracteriza como positivos os impactos decorrentes das alterações. O estabelecimento de prazo máximo sobre o qual o requerimento de autorização em análise pela ANTT estará sujeito à intervenção de novos pedidos também conduz a impactos positivos, na medida em que confere maior eficiência ao procedimento de requerimento, viabilizando a construção de novas ferrovias. Por outro lado, a necessidade de publicação dos extratos de requerimento no DOU resultam em impactos negativos, em face do custos para a implementação da medida. No entanto, tais custos são baixos se comparados às vantagens da transparência alcançada com a disponibilização das informações na imprensa oficial.

31. Relevante mencionar que essa mudança de justificativa enseja a necessidade de aprovação da Diretoria Colegiada, nos termos do caput do art. 4º do Decreto em comento, uma vez que a não realização de AIR passa a ser fundamentada como dispensa e não mais como caso de inaplicabilidade.

32. Com relação às demais alterações propostas, o parecer corroborou tratar-se "de questões formais na minuta de Resolução, cujo objetivo é trazer esclarecimento para o conteúdo disposto na norma". Reforçou, ainda, 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.". Nesse diapasão, reafirma ser "dispensável a realização de processo de participação e controle social e de análise de impacto regulatório."

33. Por fim, quanto ao estabelecimento de "**prazo máximo sobre o qual o requerimento de autorização em análise pela ANTT estaria sujeito à intervenção de novos pedidos**", foi destacado que a medida "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". No entanto, para conferir maior clareza ao dispositivo, sugeriu a seguinte adequação de redação, com a qual concorda-se parcialmente, uma vez que sugere-se pequeno ajuste.

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:

**Ajuste sugerido:**

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, **no DOU**, do extrato do primeiro requerimento **apresentado**, serão adotados os seguintes passos:

#### III.4 - DA PROPOSTA

34. Tendo em vista os fatos e argumentos apresentados pela área técnica e o disposto no parecer jurídico, entende-se como conveniente e oportuno o aprimoramento proposto na Resolução ANTT nº 5.987, de 2022, bem como com a condução da matéria sem realização de AIR (com suporte no art. 4º, inciso III do Decreto nº 10.411, de 2020, e no art. 96, inciso III do Regimento Interno da ANTT) e de PPCS (com fulcro no art. 7º, incisos I, III e IV, da Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, e nos incisos I, III e IV do art. 90 do Regimento Interno da ANTT).

35. Sugere-se, no entanto, em homenagem à clareza das regras e à maior transparência do processo, a inclusão de um §4º no art. 8º, a fim de tornar mais evidente o encaminhamento a ser dado aos requerimentos que se sobreponham à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, mas ainda pendente de outorga, que sejam encaminhados à ANTT após o prazo de 60 (sessenta) dias de que trata o caput do artigo. Nesse caso, convém explicitar que os requerimentos serão avaliados somente após a finalização do processo avaliativo, conforme proposta seguir:

Art. 8º (...)

(...)

§4º Os requerimentos que se sobreponham à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, mas ainda pendente de outorga, encaminhados à ANTT após o prazo de 60 (sessenta) dias de que trata o **caput** deste artigo não serão considerados no âmbito do procedimento de deliberação sobre a outorga de autorização do trecho em que existe a sobreposição.

§5º Os requerimentos de que trata o §4º deste artigo, encaminhados após o prazo de 60 (sessenta) dias, serão avaliados oportunamente pela ANTT, após o procedimento de deliberação sobre a outorga de autorização do trecho em que existe a sobreposição, ou antes da finalização desse procedimento, na hipótese de apresentação de solução técnica adequada para o conflito identificado, observado o disposto nesta Resolução, especialmente os arts. 6º e 7º.

#### IV - DOS ENCAMINHAMENTOS

36. Considerando as discussões trazidas à baila neste documento, encaminha-se o presente processo à Diretoria Colegiada para fins da aprovação da proposta de aprimoramento 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.

37. Acompanham o presente Relatório os seguintes documentos:
- a) NOTA TÉCNICA SEI Nº 1831/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 16127305);
  - b) PARECER n. 00086/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 16242936)
  - c) Minuta de Resolução (SEI 16261198);
  - d) Minuta de Deliberação (SEI 16261236); e
  - e) Despacho de Instrução (SEI 16261290).

*(documento assinado eletronicamente)*

**ISMAEL TRINKS**

Superintendente de Transporte Ferroviário



Documento assinado eletronicamente por **ISMAEL TRINKS, Superintendente**, em 06/04/2023, às 13:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **16257330** e o código CRC **197E1B00**.

Referência: Processo nº 50500.079945/2023-96

SEI nº 16257330

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)