



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 13/2022

OBJETO: RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO, VERSÃO 1.0, DO PROJETO "REGULAMENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ADEQUADO NO ÂMBITO DAS CONCESSÕES FERROVIÁRIAS".

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.017841/2021-26

PROPOSIÇÃO PRG: NÃO HÁ.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de aprovação do relatório de AIR do tema "regulamentação da prestação de serviço adequado no âmbito das concessões ferroviárias", que integra a Agenda Regulatória da ANTT para o biênio de 2021/2022, instituída pela Deliberação 529/2020, bem como da proposta de alteração do cronograma do projeto, contida no Relatório à Diretoria 655/2021 (SEI 8997207).

2. DOS FATOS

2.1. Em 22/12/2020, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Deliberação 529 (SEI 5516431), que aprovou a Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022, a qual incorporou, no Eixo Temático 4: Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, o tema "regulamentação da prestação de serviço adequado no âmbito das concessões ferroviárias.

2.2. Em 24/11/2021, foi elaborado Plano de Projeto (SEI8914595), apresentando informações acerca do projeto, como a quais objetivos estratégicos da Agência está vinculado, chefes e equipes que o conduzirão, a delimitação de seu escopo, com a identificação do problema a ser enfrentado, resultados e impactos esperados, dentre outros. De acordo com o documento, as etapas do projeto são as seguintes: realização de estudos; elaboração Análise de Impacto Regulatório; confecção de nota técnica; edição de minuta de normativo; realização de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, com a análise das contribuições recebidas, análise da Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT, apreciação pela Diretoria Colegiada e, por fim, publicação do ato normativo.

2.3. Em 20/12/2021, o Superintendente da Sufer, em atendimento ao art. 50 do Regimento Interno da ANTT e à Portaria DG 342/2017, emitiu o Relatório à Diretoria 655/2021 (SEI8997207), apresentando à Diretoria Colegiada o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI8936214), desacompanhada da minuta de resolução e de nota técnica, para que o Colegiado delibere sobre a "viabilidade de se seguir com a alternativa sugerida". Ademais, informou que, caso a Diretoria opte por aprovar o Relatório, fará a alteração do cronograma do projeto, de modo que o caminho a ser seguido seja a submissão da AIR, com a opção regulatória indicada pela Diretoria, a uma tomada de subsídio para, só então, serem construídos aqueles documentos para submissão a Audiência Pública:

[...]

17. Por fim, dada a complexidade da matéria e tendo em vista a possibilidade de adoção de alternativa diferente pela Diretoria, o que ensejaria trabalho adicional de revisão da Minuta de Resolução e da Nota Técnica produzidas, esta SUFER sugere que, inicialmente, o Relatório de AIR, desacompanhado de minuta de resolução e nota técnica, seja avaliado pela Diretoria para que esta delibere acerca da viabilidade de se seguir com a alternativa sugerida.

18. Relevante destacar que caso a Diretoria delibere por aprovar o Relatório de AIR, pretende-se, com fulcro no art. 8º do Decreto nº 10.411, de 25 de junho de 2019, abaixo transcrito, submeter o Relatório de AIR a tomada de subsídio específica, especialmente em face da sugestão de contratação de empresa de auditoria independente para verificação dos processos de coleta, organização, análise e disponibilização de dados, obrigação que não consta dos contratos de concessão e subconcessão vigentes.

Art. 8º O relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.

Tal abordagem ensejará revisão do cronograma do projeto, nos seguintes termos, o que também enseja aprovação da Diretoria para continuidade do projeto.

Etapas	Início	Fim
Deliberação da Diretoria sobre a AIR	-	jan/22
Tomada de Subsídios referente à AIR	fev/22	abr/22
Análise das contribuições da TS	mai/22	jul/22
Elaboração de Minuta de Resolução e NT	ago/22	out/22
Audiência Pública referente a Minuta de Resolução (PPCS)	nov/22	mar/23
Análise das contribuições da AP (AC)	abr/22	jul/23
Análise jurídica e institucional (AJI)	ago/23	nov/23

20. Tendo em vista a explanação apresentada na seção 2, submete-se à Diretoria Colegiada da ANTT o Relatório de AIR (SEI936214), para que esta decida sobre a adoção da alternativa sugerida pela área técnica.

21. Sugere-se ainda aprovação de novo cronograma do projeto, nos termos do art. 18, tendo em vista a **complexidade da matéria e a necessidade de adoção de rito diferenciado para minimizar impactos negativos nos resultados a serem obtidos.**

[...] (grifo acrescentado)

2.4. Pelo Despacho (SEI9257753), os autos foram encaminhados à Secretaria Geral para inclusão do processo na pauta de sorteio, que, por sua vez, distribuiu o processo a esta Diretoria em 23/12/2021, conforme consta no Despacho (SEI 9301758).

2.5. É o relatório.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

#### DO RITO ORDINÁRIO DE CONSTRUÇÃO DE ATO NORMATIVO NO ÂMBITO DA AGÊNCIA E DO ESCOPO DA MANIFESTAÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA

3.1. Conforme consta no Relatório à Diretoria 655/2021 (SEI8997207), a Sufer está propondo um rito diferenciado ao processo de elaboração do ato normativo, devido à complexidade da matéria e a necessidade de minimizar os impactos negativos nos resultados a serem obtidos. Antes de adentrar à análise do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI8936214), é importante compreendermos o rito ordinário de construção de ato normativo no âmbito da Agência, de modo a delimitar qual será o objeto de análise da Diretoria Colegiada nesta fase do projeto.

3.2. De acordo com o [sítio eletrônico](#) da Agenda Regulatória da ANTT, os projetos são basicamente estruturados em seis etapas: estudos, nota técnica/Análise de Impacto Regulatório, elaboração de minuta de ato normativo, PPCS, análise de contribuições e análise jurídica e institucional. Essas etapas são exatamente as que estão previstas no Plano de Projeto (SEI8914595), ou seja, ele foi planejado sob a ótica dos procedimentos comumente adotados pela Agência.

3.3. Inicialmente, portanto, são realizados os estudos, que nada mais são do que o levantamento dos insumos necessários para a elaboração da Nota Técnica e da Análise de Impacto Regulatório. Nessa etapa, serão avaliados o problema regulatório identificado, os objetivos desejados, as alternativas a serem seguidas, os possíveis impactos de cada uma delas, dentre outras informações relevantes.

3.4. Concluída essa fase, a área técnica elabora a nota técnica e a análise de impacto regulatório, sugerindo, com base nos dados e informações levantados, qual a alternativa melhor a ser conduzida. Pode acontecer, eventualmente, de não ser possível definir, de maneira clara, qual seria esse caminho e, conseqüentemente, comprometer a elaboração da minuta do ato normativo. Para tanto, o Decreto 10.411/2020, que regulamentou o art. 5º da Lei 13.874/2019 e o art. 6º da Lei 13.848/2019, prevê a possibilidade de submissão do relatório da AIR a PPCS para suprir essa dificuldade:

[...]

Art. 8º O relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada **antes da decisão sobre a melhor alternativa** para enfrentar o problema regulatório identificado e **antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo** a ser editado.

[...] (grifo acrescentado)

3.5. O Regimento Interno da ANTT vai mais além, ao facultar a submissão prévia do Relatório de AIR a PPCS para avaliar sua pertinência ou levantar possíveis alternativas não identificadas durante os estudos:

[...]

Art. 117. A Análise de Impacto Regulatório deverá ser iniciada quando se pretenda adotar ações concretas voltadas à resolução de problema regulatório identificado.

**§1º A Análise de Impacto Regulatório poderá ser submetida a Processo de Participação e Controle Social para avaliar sua pertinência, bem como para levantar alternativas de solução eventualmente não identificadas na proposta.**

[...] (grifo acrescentado)

3.6. Elaborada a nota técnica e a Análise de Impacto Regulatório, com a definição da melhor alternativa a ser seguida, a área técnica confecciona a minuta de resolução e os atos preparatórios para submissão da matéria à Audiência Pública e, antes de submetê-los à Diretoria Colegiada, dá conhecimento à PF/ANTT, que poderá requerer vista do processo, conforme dispõe o art. 9º da Resolução 5.624/2017.

3.7. Após, a área técnica submete os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, munidos com os documentos descritos no art. 50, § 1º, do Regimento Interno da ANTT, a fim de que seja distribuído, mediante sorteio, a um dos Diretores, que irá relatar a proposta de abertura de Audiência Pública. Nos termos do art. 118, o Diretor deverá avaliar a AIR e a minuta de resolução, consignando, em seu voto, a manifestação sobre a adequação da proposta aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários:

[...]

Art. 118. A Diretoria Colegiada **manifestar-se-á** em relação ao relatório de Análise de Impacto Regulatório **sobre a adequação da proposta aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.**

**§1º A manifestação de que trata o caput integrará, juntamente com o relatório de Análise de Impacto Regulatório, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de**

### Processo de Participação e Controle Social.

§2º A análise de que trata o caput deverá ser feita pelo Diretor-Relator em seu voto de abertura do Processo de Participação e Controle Social, para posterior deliberação pela Diretoria Colegiada.

[...] (grifo acrescentado)

3.8. Após a realização da Audiência Pública, é elaborado um relatório, no qual serão analisadas todas as contribuições orais e escritas recebidas durante o período estipulado no aviso de abertura do PPCS, bem como realizados os ajustes na minuta de resolução decorrentes daquelas aceitas total ou parcialmente. Consoante dispõe o art. 26, § 6º, da Resolução 5.624/2017, os autos são submetidos ao crivo da PF/ANTT, que se manifestará sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade da proposta com o ordenamento jurídico.

3.9. Feita a análise jurídica, os autos retornam à área técnica, para que avalie as recomendações e alterações propostas no parecer da Procuradoria. Emite-se, então, uma nota técnica, contemplando o acatamento das propostas ou a justificativa para não acatá-las, bem como são juntados aos autos relatório à Diretoria, nova minuta de resolução e outros documentos que área técnica julgar pertinentes, os quais serão distribuídos, mediante sorteio, a um dos membros do Colegiado da Agência.

3.10. O Diretor-Relator elabora seu voto, submete a proposta à reunião da Diretoria Colegiada, a qual, sendo aprovada, é publicada posteriormente no Diário Oficial da União, juntamente com a Deliberação, aprovando o relatório final da Audiência Pública.

3.11. Como se pode notar nessa breve descrição de como é trilhada a construção de ato normativo no âmbito da Agência, a submissão de uma AIR ao crivo de uma tomada de subsídio sem a elaboração de uma minuta de resolução não é algo extraordinário, visto haver previsão regulamentar e regimental para tanto. O manual de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório da ANTT, aprovado pela Deliberação 393/2020, ensina, inclusive, que essa é uma das etapas de um processo de AIR desejável:

[...]

Portanto, o processo de AIR é a etapa inicial do ciclo regulatório. Tudo começa com a identificação de um problema, e a identificação dos agentes que são afetados por ele, seguido do levantamento das alternativas de solução desse problema com seus impactos positivos e negativos, concluindo com a escolha da melhor estratégia a ser sugerida ao tomador de decisão. Concluída essa etapa, formaliza-se o processo de AIR mediante Relatório de AIR.

Neste momento, recomenda-se que o Relatório de AIR seja submetido a Processo de Participação e Controle Social (PPCS) para verificar a aderência da análise aos anseios desses indivíduos, bem como para levantar alternativas de solução eventualmente não identificadas na proposta. Por isso, esse primeiro Relatório de AIR a ser levado opcionalmente ao PPCS pode ser considerado como um relatório "preliminar". Após as considerações da sociedade, a equipe pode rever esse Relatório "preliminar" de modo a concluir o Relatório Final (Figura 3). Ressalta-se que o técnico responsável pela elaboração do Relatório "preliminar" pode levá-lo ao PPCS com ou sem alternativas de solução, uma vez que a intenção é justamente obter subsídio dos agentes envolvidos no assunto em discussão.



Figura 3: Processo desejável para elaboração do Relatório de AIR

Após a conclusão do Relatório de AIR ("final") é possível desenvolver a minuta de Resolução a respeito da matéria. Posteriormente, é necessário encaminhar o Relatório de AIR em conjunto com a minuta de Resolução para a análise e manifestação da Diretoria Colegiada da Agência, conforme o art. 15 do Decreto nº 10.411/2020, que prescreve: "A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado".

A manifestação da Diretoria Colegiada integrará, juntamente com o relatório de Análise de Impacto Regulatório, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de PPCS. A análise deverá ser feita pelo Diretor-Relator em seu voto de abertura do PPCS, para posterior deliberação pela Diretoria Colegiada.

Somente a partir do posicionamento favorável da Diretoria é que se inicia o PPCS obrigatório em observância às etapas de edição de atos normativos da ANTT. Após esse PPCS obrigatório, a minuta e/ou o relatório podem sofrer alterações. Quando necessário, e especialmente na hipótese de a minuta sofrer grandes alterações em seu mérito, novo PPCS pode ser realizado. Ao final, esse processo subsidia a proposta a ser encaminhada à Diretoria Colegiada para decisão (Figura 4).

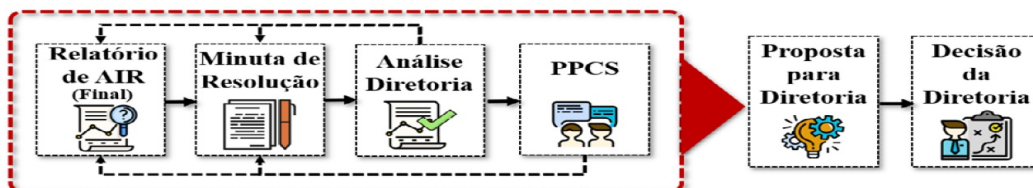


Figura 4: Relatório de AIR subsidia a minuta de Resolução a ser submetida ao PPCS obrigatório, resultando na proposta a ser encaminhada à Diretoria para decisão

[...] (grifo acrescentado)

3.12. Contudo, como se percebe, no rito ordinário, a manifestação da Diretoria Colegiada sobre a Análise de Impacto Regulatório se dá apenas quando a área técnica já definiu qual a melhor alternativa e já elaborou a proposta final de ação regulatória.

3.13. Dessa forma, o objetivo deste Voto será um exame perfunctório do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI8936214) elaborado pela Sufer, de modo avaliar se a alternativa escolhida está compatível com os elementos nele contidos, bem como se estão presentes todos os elementos exigidos pela legislação que rege a matéria, a fim de que, na tomada de subsídio que vier a ser aberta, seja possível colher eventuais informações complementares, capazes de permitir ao Colegiado desta Agência a análise exigida pelo art. 15 do Decreto 10.411/2020 e pelo art. 118 do Regimento Interno da ANTT.

3.14. Importante ressaltar que essa análise não vinculada a manifestação do diretor que irá relatar o processo de abertura de audiência pública que irá colher sugestões e contribuições acerca da minuta de resolução a ser elaborada após a tomada de subsídio, conforme a inteligência do art. 15, § 2º, Decreto 10.411/2020 e do art. 117, § 2º, do Regimento Interno da ANTT:

#### Decreto nº 10.411/2020

[...]

Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.

[...]

§ 1º O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.

§ 2º O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:

I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;

II - pela necessidade de complementação da AIR; ou

III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

[...]

#### Regimento Interno da ANTT

[...]

Art. 117. A Análise de Impacto Regulatório deverá ser iniciada quando se pretenda adotar ações concretas voltadas à resolução de problema regulatório identificado.

[...]

§2º A Análise de Impacto Regulatório poderá ser alterada ou aprimorada ao longo do processo de formulação de ações regulatórias, compondo diversas versões acerca do mesmo objeto.

### DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (SEI 8936214)

3.15. No dia 17/12/2021, a Sufer emitiu a versão 1.0 do relatório de AIR do tema "regulamentação da prestação de serviço adequado no âmbito das concessões ferroviárias", que integra a Agenda Regulatória da ANTT para o biênio de 2021/2022, conforme Deliberação 529/2020.

3.16. De acordo com o documento, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 175, parágrafo único, inciso IV, que o Poder Público deverá prestar serviço público adequado. Por sua vez, a Lei 8.987/1995 elencou alguns pressupostos que caracterizam um serviço adequado, quais sejam: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

3.17. A Lei 10.233/2001, que criou a ANTT, incumbiu a Agência da competência de regular, supervisionar e fiscalizar a exploração da infraestrutura ferroviária concedida, bem como o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação, conforme se observa no art. 20, inciso II, "a"; art. 22, incisos I e II; art. 24, incisos IV e XVIII; e art. 25, inciso V.

3.18. Para a avaliação dos serviços oferecidos pelas concessionárias, a ANTT tem considerado, para os contratos celebrados antes da criação da Agência, o atingimento de metas para dois indicadores previstos nos contratos: o de produção de transporte e o de segurança. Já nos contratos firmados após a criação da Agência, são considerados quatro indicadores: Índice de Saturação da Ferrovia - ISF; Índice de Acidentes Ferroviários Graves - IAFG; Velocidade Média de Percurso - VMP; Idade Máxima da Frota de Locomotivas - IMFL.

3.19. Ocorre que, de acordo com a área técnica, esses indicadores são insuficientes para avaliar todos os pressupostos de um serviço adequado. O relatório ressalta que a Agência, por meio da Resolução 3.694/2011 e, posteriormente, por meio da Resolução 5.944/2021, buscou definir esses elementos, contudo não foram estabelecidos mecanismos para aferição deles. Assim, identificou isso como um problema que deve ser solucionado, conforme excerto abaixo:

[...]

30. Feita tal contextualização, cumpre explicitar que no presente Relatório de AIR, o serviço concedido objeto de análise consiste especificamente no transporte ferroviário de cargas associado à infraestrutura existente de competência da União, definido no art. 20 da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011. O cenário atual de concessões da União Federal em ferrovias operacionais envolve as seguintes concessionárias e subconcessionárias com contratos celebrados: Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. - EFPO; Ferrovia Centro-Atlântica - FCA; Ferrovia Tereza Cristina S.A. - FTC; Ferrovia Transnordestina Logística - FTL; MRS Logística S.A. - MRS; Rumo Malha Norte - RMN; Rumo Malha Oeste - RMO; Rumo Malha Paulista - RMP; Rumo Malha Sul - RMS; VALE (concessionária da Estrada de Ferro Carajás - EFC e da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM); Ferrovia de Integração Oeste Leste - FIOLE e VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (tendo a Ferrovia Norte Sul S.A. - FNSTN e a Rumo Malha Central - RMC como subconcessionárias).

31. Esse serviço concedido, para ser considerado adequado, tendo em vista a abordagem operacional adotada, deve observar o art. 6º, da Lei nº 8.987, de 1995, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Apesar dessa definição legal, as condições de serviço adequado

careciam de maior nível de detalhamento, considerando o contexto ferroviário. Assim, algumas dessas condições tiveram seus conceitos contemplados no art. 18 do Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas, aprovado por meio da Resolução ANTT nº 3.694, de 14 de julho de 2011, substituída pela Resolução ANTT nº 5.944, de 01 de junho de 2021. Apesar do normativo da ANTT adequar os conceitos estabelecidos na Lei nº 8.987, de 1995, à realidade ferroviária, não foram adotadas medidas voltadas à ampliação da estrutura de avaliação quantitativa da adequada prestação dos serviços concedidos, restringindo-se a atuação regulatória, à época, aos elementos conceituais.

[...]

36. Dos indicadores usados, atualmente somente os 2 (dois) principais, de produção de transporte e de segurança, são aplicáveis à maioria das delegatárias (contratos assinados na década de 1990).

Tabela 2 – Avaliação do serviço por indicadores em concessões ou subconcessões.

Indicador	Delegações												
	EFPO	FCA	FTC	FTL	MRS	RMN	RMO	RMP	RMS	EFC	EFVM	FNSTN	RMC
PT	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IAF	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ISF								X		X	X		X
IAFG								X		X	X		X
VMP								X		X	X		X
IMFL								X		X	X		X

37. Portanto, verifica-se que a maior parte das delegações conta com apenas 2 (dois) indicadores para avaliação da adequação do serviço, em resultados quantitativos. No entanto, excluindo-se a modicidade das tarifas, tem-se legalmente 7 (sete) dimensões a serem contempladas na avaliação do serviço concedido, quanto a sua adequação.

38. Nesse ponto, cabe esclarecer que, de acordo com o entendimento exposto durante a Tomada de Subsídios nº 13/2018, os modelos de concessão por *price-cap* impedem a cobrança de valores superiores aos tetos estabelecidos pelo Poder Concedente, promovendo desse modo a modicidade tarifária desejada para o serviço concedido, de maneira que não foram propostos indicadores para essa dimensão no presente tema (ANTT, 2018a).

[...]

40. Diante do exposto, tem-se o problema relativo a como avaliar quantitativamente os resultados do serviço concedido quanto a sua adequação, pois ainda não existem regras específicas que orientem sua medição e os indicadores atualmente adotados não representam todas as dimensões de serviço definidas na Lei nº 8.987, de 1995, que devem ser diretamente aferidas e avaliadas, o que caracteriza uma incompletude no processo de avaliação hodiernamente adotado.

[...] (grifos acrescentados)

3.20. Diante desse problema, a Sufer identificou 9 alternativas possíveis, a partir da resposta às seguintes perguntas: i) quais indicadores considerar, tendo em vista o alcance das dimensões de serviço adequado da Lei 8.987, de 1995? Manter indicadores atualmente disponíveis ou implementar novos indicadores?; ii) como garantir a confiabilidade dos dados? Fiscalização simples ou com auditoria independente?; e iii) como viabilizar facilidade de acesso aos dados necessários? Via Sistema de Acompanhamento e Fiscalização Ferroviária - SAFF ou Sistema da concessionária? Ressalte-se que, no tocante à manter o indicadores atuais, levou-se em consideração não só os fixados nos contratos, mas também aqueles que já existem no SAFF e são utilizados para monitoramento da prestação do serviço:

[...]

Entende-se como “Mesmos indicadores” a utilização de indicadores já acompanhados pela ANTT. Nesse contexto, não foram considerados apenas aqueles constantes dos contratos de concessão ou subconcessão, mas também os indicadores operacionais que integram o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização Ferroviária - SAFF (constantes do Apêndice A) sob gestão da Agência. Desta feita, a opção “Novos Indicadores” contempla a construção de novos indicadores, mais aderentes às dimensões de serviço adequado descrito na Lei nº 8.987/1995 e voltados a melhor captar a percepção do usuário sobre o serviço.

[...] (grifo acrescentado)

3.21. As alternativas apresentadas são estas:

- Alternativa 1: Nada Fazer;
- Alternativa 2: Manter Indicadores Atuais, Apenas Fiscalização, Sistema SAFF;
- Alternativa 3: Manter Indicadores Atuais, Apenas Fiscalização, Sistema da Regulada;
- Alternativa 4: Manter Indicadores Atuais, Fiscalização e Auditoria, Sistema SAFF;
- Alternativa 5: Manter indicadores atuais, Fiscalização e Auditoria, Sistema da Regulada;
- Alternativa 6: Implementar Novos Indicadores, Apenas Fiscalização, Sistema SAFF;
- Alternativa 7: Implementar Novos Indicadores, Apenas Fiscalização, Sistema da Regulada;
- Alternativa 8: Implementar Novos Indicadores, Fiscalização e Auditoria, Sistema SAFF; e
- Alternativa 9: Implementar Novos Indicadores, Fiscalização e Auditoria, Sistema da Regulada.

3.22. Os elementos que compõem as alternativas obtiveram a seguinte análise:

[...]

**- Seleção dos indicadores, tendo em vista as dimensões do serviço adequado descritas na Lei nº 8.987, de 1995**

Medida: Nada Fazer (Cenário Base).

**Atingiria o objetivo secundário da seguinte forma:** Não atingiria.

**Geraria os efeitos seguintes com o alcance do objetivo secundário:** Nenhum.

**Resolveria o problema da seguinte forma:** Não resolveria. A adequação do serviço concedido continuaria a ser avaliada com o uso de somente 2 (dois) indicadores para todas as delegações e 4 (quatro) indicadores somente para novos contratos, situação pouco abrangente frente às condições de serviço adequado estabelecidas legalmente.

**Medida:** Manter Indicadores Atuais.

**Atingiria o objetivo específico da seguinte forma:** A adição de indicadores usados atualmente pela ANTT no SAFF permitiria aumentar a abrangência da avaliação com a designação de indicadores específicos ligados diretamente a cada dimensão de serviço.

**Geraria os efeitos seguintes com o alcance do objetivo específico:** Ampliação das dimensões de serviço avaliadas por meio de indicadores. Como efeito mediato, poderia melhorar o serviço concedido e aumentar a satisfação do usuário.

**Resolveria o problema da seguinte forma:** Tornaria a avaliação mais abrangente sobre as condições de serviço adequado, diminuindo a incompletude identificada.

**Medida:** Implementar Novos Indicadores.

**Atingiria o objetivo específico da seguinte forma:** A adição de novos indicadores, além daqueles usados atualmente pela ANTT no SAFF, permitiria contemplar principalmente aspectos de planejamento e de pontualidade do transporte, aproximando o modelo de avaliação ao disposto no art. 6º da Lei nº 8.987, de 1995, uma vez que se ampliariam as dimensões de serviço adequado acompanhadas pela Agência com foco no atendimento dos usuários e de suas necessidades.

**Geraria os efeitos seguintes com o alcance do objetivo específico:** Ampliação das dimensões de serviço avaliadas por meio de indicadores. Como efeito mediato, poderia melhorar o serviço concedido e aumentar a satisfação do usuário, inclusive quanto ao cumprimento do planejamento e à pontualidade no transporte.

**Resolveria o problema da seguinte forma:** Tornaria a avaliação mais abrangente sobre as condições de serviço adequado, diminuindo a incompletude identificada, reduzindo assimetrias e viabilizando a proposição de medidas regulatórias mais orientadas, que estimulem o alinhamento do comportamento das empresas reguladas ao interesse público.

#### **- Promover a confiabilidade dos dados de base dos indicadores**

Como foi exposto durante a Tomada de Subsídios nº 13/2018, para verificação da qualidade dos dados, especialmente daqueles de responsabilidade das reguladas, a coleta e as demais atividades da concessionária ou subconcessionária necessárias para o cálculo dos indicadores devem ocorrer por meio de procedimentos auditáveis (ANTT, 2018a). Para essa verificação por meio de auditoria, foram vislumbradas as seguintes medidas no processo de AIR do tema.

**Medida:** Apenas Fiscalização

**Atingiria o objetivo específico da seguinte forma:** A verificação por parte da ANTT sobre os dados de base e o cálculo dos indicadores seria o mecanismo de promoção da confiabilidade necessária.

**Geraria os efeitos seguintes com o alcance do objetivo específico:** Aumento da confiança nos indicadores e consequentemente nas atividades de avaliação.

**Resolveria o problema da seguinte forma:** Mitigaria a possibilidade de alterações indevidas nos indicadores que poderiam frustrar as iniciativas de adoção de regras e de incentivos. No entanto, a atuação da Agência se apresentaria limitada, uma vez que não haveria um acompanhamento próximo e permanente de todo o processo de coleta, organização, análise e disponibilização de dados a ser realizado por todas as concessionárias atuais, dada a inviabilidade de se deslocar servidores da Agência para atuarem unicamente em tais atividades.

**Medida:** Fiscalização e Auditoria

**Atingiria o objetivo específico da seguinte forma:** A adoção de auditoria independente por terceiros reforçaria a adesão da regulada a um satisfatório ciclo de coleta, organização, análise e disponibilização de dados.

**Geraria os efeitos seguintes com o alcance do objetivo específico:** A verificação prévia dos dados de base apresentados reduziria a necessidade de eventuais correções e consequentemente o retrabalho no recebimento por parte da ANTT, bem como o emprego de recursos da reguladora em atividades de fiscalização voltada para a confiabilidade.

**Resolveria o problema da seguinte forma:** Diminuiria os problemas com os indicadores, tendo em vista a maior especialização da auditoria contratada. No entanto, poderia ensejar reequilíbrio contratual, tendo em vista que a obrigação de contratação de tal entidade não encontra-se consignada em todos os contratos de concessão e subconcessão.

#### **- Promover o acesso aos dados de base e aos indicadores**

Para esse objetivo terciário, foram vislumbradas as seguintes medidas relacionadas ao uso de sistemas para recebimento de dados e cálculo de indicadores.

**Medida:** Sistema SAFF

**Atingiria o objetivo específico da seguinte forma:** Permitiria a interação entre reguladora e regulada no acesso aos dados de base e ao cálculo dos indicadores.

**Geraria os efeitos seguintes com o alcance do objetivo específico:** Melhor gestão dos dados e informações pela ANTT. Os relatórios automáticos diversos em meio digital poderiam trazer agilidade aos estudos sobre os indicadores.

**Resolveria o problema da seguinte forma:** Os dados e indicadores estariam reunidos em um sistema único de informações. No entanto, a Administração Pública arcaria com os custos das alterações necessárias para adaptação do sistema a novos indicadores.

**Medida:** Sistema da Regulada

**Atingiria o objetivo específico da seguinte forma:** Haveria a possibilidade de geração imediata de indicadores diretamente a partir das operações da regulada.

**Geraria os efeitos seguintes com o alcance do objetivo específico:** Os dados de base para o cálculo dos indicadores poderiam ser obtidos diretamente dos sistemas em que são gerados no âmbito da regulada, reduzindo ou eliminando os erros na transferência desses dados.

**Resolveria o problema da seguinte forma:** Os dados e informações estariam reunidos nos sistemas de informações de cada regulada. No entanto, a regulada arcaria com os custos de desenvolvimento, implantação, operação e manutenção desse sistema.

[...] (grifos do original)

3.23. Para a escolha da melhor alternativa, a área técnica optou por utilizar da metodologia multicritério denominada *Analytic Hierarchy Process* – AHP, na qual foram os 5 critérios seguintes:

- **Abrangência:** envolve a completude de avaliação do serviço adequado, estando diretamente ligado à adição ou não de novos indicadores, uma vez que a manutenção apenas dos indicadores já

existentes implica em uma abrangência menor do que a utilização de novos indicadores, que poderão averiguar com maior completude a prestação de serviço adequado pelas Concessionárias;

- **Confiabilidade:** envolve o grau de confiança em relação aos dados utilizados, estando diretamente ligado com a realização de fiscalização e auditoria ou apenas fiscalização, assim como à centralização das informações em sistema único da ANTT ou a dispersão das informações no âmbito dos sistemas implementados por cada concessionária;

- **Custo de implantação pela ANTT:** envolve, basicamente, os gastos para a estruturação de um sistema que permita a geração dos indicadores propostos. Percebe-se que tais critérios estão diretamente ligados com a adição de indicadores (que gera um custo) e com o sistema utilizado, pois no sistema SAFF o custo seria maior para a ANTT, enquanto no sistema da Regulada haveria um maior custo para as Concessionárias.;

- **Custo de implantação pela Concessionária:** envolve a mesma descrição apresentada no "Custo de implantação pela ANTT", considerando a existência de diversas concessionárias, as quais devem obedecer às regras postas; e

- **Custo de acompanhamento pela ANTT:** envolve esforços envidados pela ANTT para garantir o cumprimento das obrigações postas e a qualidade dos dados utilizados na construção dos indicadores. Esse critério está diretamente ligado à adição de novos indicadores (que gera maior custo), ao sistema utilizado (posse do sistema e quantidade de sistemas para acompanhar e agregar informações) e à realização de auditoria e fiscalização ou apenas fiscalização.

3.24. Após a avaliação feita com base na metodologia, conforme consta nas Planilhas contidas no documento (SEI8997176), a alternativa 8 (Implementar Novos Indicadores, Fiscalização e Auditoria, Sistema SAFF) foi a escolhida para o alcance dos objetivos traçados.

3.25. **Diante dessa sucinta descrição da versão 1.0 do relatório de AIR, verifico que o documento produzido pela Sufer está bem estruturado, pois delimitou o problema regulatório, tentou abarcar o máximo de alternativas possíveis para a tomada de decisão, bem como avaliou, no emprego da metodologia AHP, critérios que, de fato, devem ser ponderados para o alcance do objetivo pretendido. Por isso, numa análise preliminar, parece-me que a alternativa 8 é a que deve ser seguida.**

3.26. No entanto, para que a Diretoria Colegiada faça a análise de que trata o art. 15 do Decreto nº 10.411/2020 e o art. 118 do Regimento Interno da ANTT quando o processo retornar ao Colegiado para submissão da minuta de resolução à Audiência Pública, mister se faz que a Sufer complemente o relatório com algumas informações, conforme se verá a seguir.

#### **DOS COMPLEMENTOS NECESSÁRIOS NO RELATÓRIO DE AIR E DA ALTERAÇÃO DE CRONOGRAMA**

3.27. A Lei 13.848/2019, que "*dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras*", instituiu a obrigatoriedade de as agências reguladoras realizarem a análise de impacto regulatório de suas propostas de atos normativos. O art. 6º previu que a matéria seria disciplinada em regulamento expedido pelo Chefe do Poder Executivo, o que ocorreu por meio do Decreto 10.411/2020. O art. 6º do regulamento traz os elementos que devem estar contidos no relatório de AIR:

[...]

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - **sumário executivo** objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do **problema regulatório** que se pretende solucionar, com a apresentação de suas **causas e sua extensão**;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais **afetados pelo problema** regulatório identificado;

IV - identificação da **fundamentação legal** que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos **objetivos** a serem alcançados;

VI - descrição das **alternativas possíveis** ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos **possíveis impactos** das alternativas identificadas, **inclusive** quanto aos seus **custos regulatórios**;

VIII - **considerações** referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais **processos de participação social** ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da **experiência internacional** quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos **efeitos e riscos** decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do **ato normativo**;

XI - **comparação das alternativas** consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, **acompanhada** de análise fundamentada que contenha a **metodologia específica** escolhida para o caso concreto e a **alternativa** ou a combinação de alternativas sugerida, considerada **mais adequada** à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da **estratégia para implementação da alternativa sugerida**, acompanhada das **formas de monitoramento e de avaliação** a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR **deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.**

[...] (grifo acrescentado)

3.28. Conforme se observa no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI8936214), ele possui praticamente todos os elementos exigidos no referido dispositivo, conforme quadro abaixo:

Elementos	Dispositivo	Status	Comentário
-----------	-------------	--------	------------

Sumário executivo	art. 6º, inciso I	OK	O sumário executivo se apresenta redigido em linguagem simples, com caráter objetivo e conciso.
Problema regulatório	art. 6º, inciso II	OK	O problema regulatório se encontra bem delimitado, apresentando árvore do problema, com possíveis causas e consequências.
Afetados pelo problema	art. 6º, inciso III	OK	Há uma completa identificação dos atores ou grupos afetados direta ou indiretamente pelo problema regulatório.
Fundamentação legal	art. 6º, inciso IV	OK	O relatório apresenta, de maneira clara, a base legal para adoção da ação regulatória pela Agência, bem como informa não ter sido identificada a competência concorrente de outros órgãos e entidades na resolução do problema regulatório.
Objetivos	art. 6º, inciso V	OK	Os objetivos, primários e secundários, estão bem definidos e delimitados no relatório de AIR.
Alternativas possíveis	art. 6º, inciso VI	OK	Foram descritas no relatório de AIR nove alternativas possíveis, sendo uma delas relacionada a não ação.
Possíveis impactos	art. 6º, inciso VII	Parcial	No tópico 8 do relatório de AIR, que diz respeito a possíveis e impactos e comparação das alternativas de ação consideradas, há, para cada uma das alternativas levantadas, a informação sobre em que medida cada uma delas atingiria o objetivo primário, quais os efeitos seriam gerados e a forma como resolveria o problema identificado. Ademais, existe apenas a menção sobre eventuais custos que podem surgir em decorrência das alternativas, como de contratação de auditoria, de implantação de sistema de dados e indicadores, custo de fiscalização, no entanto, eles não foram estimados.
Considerações sobre PPCS	art. 6º, inciso VIII	OK	Foram feitas considerações, no bojo do relatório de AIR, sobre as Tomadas de Subsídio nº 04/2017 e nº 13/2018.
Experiência internacional	art. 6º, inciso IX	OK	Foi registrada, na árvore do problema, a carência de "disponibilidade de dados e informações de mercados de transporte ferroviário de cargas internacionais comparáveis com o brasileiro".
Efeitos e riscos decorrentes do ato normativo	art. 6º, inciso X	Parcial	Foram avaliados os efeitos de cada uma das alternativas no item 8, no entanto não foram identificados os riscos.
Comparação das alternativas	art. 6º, inciso XI	OK	Foi realizada a comparação entre as alternativas no tópico 8 do relatório de AIR, bem como especificada a metodologia multicritério (Analytic Hierarchy Process – AHP), como a escolhida para avaliar a melhor alternativa para resolução do problema identificado.
Estratégia para implementação e formas de monitoramento e avaliação	art. 6º, inciso XII	OK	Foram previstas, no tópico 9 do relatório de AIR, as estratégias de implementação, monitoramento e avaliação da alternativa sugerida.

3.29. No que tange à exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, primeiramente é importante mencionar que há uma diferença conceitual entre impacto e efeito. Não



é à toa que o Decreto trata de ambos no mesmo artigo, porém em incisos diferentes - impactos (inciso VII) e efeitos (inciso X). A palavra impacto está relacionada à influência da ação regulatória nos afetados pelo problema, ao passo que o efeito diz respeito à consequência ou resultado da ação regulatória.

3.30. O Manual de Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório da Agência estabelece a necessidade de levantamento dos impactos positivos e negativos de cada uma das alternativas identificadas, isto é, da influência positiva ou negativa dela sobre os atores envolvidos, os quais deverão ser considerados na escolha da melhor alternativa pelo responsável pela elaboração do relatório de AIR, bem como pela Diretoria Colegiada, na manifestação que integrará a documentação a ser submetida à Audiência Pública:

[...]

Portanto, o processo de AIR é a etapa inicial do ciclo regulatório. Tudo começa com a identificação de um problema, e a identificação dos agentes que são afetados por ele, seguido do **levantamento das alternativas de solução desse problema com seus impactos positivos e negativos**, concluindo com a escolha da melhor estratégia a ser sugerida ao tomador de decisão. Concluída essa etapa, formaliza-se o processo de AIR mediante Relatório de AIR.

[...]

Após a conclusão do Relatório de AIR ("final"), é possível desenvolver a minuta de Resolução a respeito da matéria. Posteriormente, é necessário encaminhar o Relatório de AIR em conjunto com a minuta de Resolução para a análise e manifestação da Diretoria Colegiada da Agência, conforme o art. 15 do Decreto nº 10.411/2020, que prescreve: "**A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar** quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, **considerados os seus impactos estimados**, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado".

[...] (grifo acrescentado)

3.31. Ademais, explicando esse elemento, o Manual menciona que:

[...]

**O objetivo desta etapa é analisar se as alternativas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, considerando todos os atores impactados pelo problema e/ou alternativas, externos e internos.** Para auxiliar no estudo das alternativas e na elaboração da descrição de cada uma delas, é possível utilizar informações disponíveis em bancos de dados públicos. Para isso sugere-se que cada Unidade Organizacional tenha um checklist contendo os bancos de dados (internos e externos) mais apropriados para pesquisas referentes às suas áreas de atuação. São exemplos de fontes externas os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), dentre outros.

**Nesta etapa devem ser mapeados os possíveis impactos positivos/desejáveis e negativos/indesejáveis, diretos e indiretos, analisando-se sua natureza, magnitude e probabilidade de ocorrência, bem como de que forma os impactos atingem cada ator/grupo afetado, incluindo os internos** (Unidades Organizacionais da ANTT que possuem competência para tratar a matéria ou serão impactadas pelas opções regulatórias aventadas, como por exemplo, a Superintendência de Fiscalização).

**Os impactos podem ser, dentre outros, relacionados aos seguintes fatores:**

- a) Econômicos: na competição, na oferta ou na demanda e na tarifa/frete;
- b) Fiscais: na arrecadação de impostos;
- c) Contratuais: no equilíbrio econômico-financeiro;
- d) Operacionais: nos recursos disponíveis para a sua implementação;
- e) Sociais: no emprego e na saúde;
- f) Ambientais: no ar, na água, no solo, quanto à emissão de ruído, etc.; e
- g) Normativos: quanto a outros atos normativos, etc.

**No Relatório de AIR** deve-se apresentar, nesta seção, a metodologia de avaliação que será usada, as razões para essa escolha e as informações utilizadas para embasar a indicação dos impactos. Detalhamentos sobre a metodologia podem ser apresentados em apêndices ou anexos ao documento. Se for possível, deve-se delinear um horizonte de tempo que servirá de parâmetro para a análise. Pode-se, ainda, elaborar um quadro-resumo dos impactos de cada alternativa. Sobre isso, **todos os impactos devem ser quantificados, preferencialmente em termos monetários. Dessa forma, o tomador de decisão terá melhores subsídios para escolher entre as opções disponíveis.** O Capítulo 3 aborda alguns métodos quantitativos para a mensuração e/ou monetização das alternativas regulatórias.

[...] (grifo acrescentado)

3.32. Quanto aos custos regulatórios, o Manual da Agência não detalha a forma de mensurá-los, fazendo menção apenas à definição prevista no art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 10.411/2020:

[...]

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

[...]

IV - **custos regulatórios - estimativa dos custos, diretos e indiretos**, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicas, **para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações** a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, **além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar** o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

[...] (grifo acrescentado)

3.33. No entanto, foi disponibilizado, no [site da Agenda Regulatória da ANTT](#), um modelo de relatório de AIR, que traz algumas perguntas que, ao serem respondidas, conduzem à elaboração escoreta do documento. No que tange aos impactos e custos regulatórios, consta o seguinte:

[...]

**9. Possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas**

**O objetivo desta etapa é analisar se as alternativas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, considerando todos os atores impactados pelo**

problema e/ou alternativas, externos e internos. As perguntas que devem ser respondidas nesta seção:

Quais são os principais impactos (econômicos, sociais, ambientais) esperados (positivos e negativos, desejáveis e não desejáveis, diretos e indiretos) das alternativas de ação consideradas?

Há impactos específicos que devem ser examinados (por exemplo, sobre a concorrência, pequenas e médias empresas, sobre a competitividade, acordos internacionais, etc.)?

Quais são os benefícios prováveis das opções propostas? Quais grupos se beneficiarão (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos benefícios entre os diversos atores ou grupos?

**Quais são os custos prováveis das alternativas propostas? Quais grupos incorrerão nesses custos (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos custos entre os diversos atores ou grupos?**

De que forma as alternativas de ação podem ser comparadas em relação aos critérios de efetividade, eficiência e coerência em resolver o problema?

As alternativas consideradas resultam em benefícios superiores à alternativa de nada fazer (manter o status quo)?

Qual a alternativa recomendada?

[...] (grifo acrescentado)

3.34. Além disso, a Agência instituiu, em abril de 2020, a Política de Redução do Fardo Regulatório, por meio da Resolução 5.874. De acordo com a norma, fardo regulatório é todo custo imposto aos agentes econômicos e aos usuários para o atendimento de normas e de procedimentos regulatórios da ANTT, cuja mensuração observará as orientações constantes no Manual para o Cálculo do Fardo Regulatório, anexo à Resolução, e deverá ser formalizado, dentre outros instrumentos, por meio de AIR. De acordo com o documento:

[...]

**O método de Redução do Fardo Regulatório (RFR) tem como pilares a redução dos custos oriundos da regulação e a garantia de que as ações regulatórias sejam suportadas por uma avaliação de seus impactos.** Esses pilares resultam na diretriz de que as ações regulatórias devem ser precedidas por uma avaliação quantitativa dos custos e benefícios econômicos sobre os atores relevantes (concessionários, empresas, organizações da sociedade civil - OSC, cidadãos e quaisquer outros identificados pelo analista).

[...]

Para estruturação do método de Redução do Fardo Regulatório (RFR), foram considerados diversos custos, os quais estão resumidamente descritos na Tabela 2. Na sequência, estão detalhados cada um deles para melhor entendimento da abordagem.

Tabela 2: Resumo dos custos citados no método para a Redução do Fardo Regulatório - RFR

Custos citados no método de RFR	Descrição
Custos de Conformidade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Custos administrativos: cumprimento de processos administrativos.</li><li>• Custos substanciais: entrega de resultados.</li></ul>
Custos de atraso	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atraso na aplicação: dispendido pelo regulado para adequar à norma antes da operação.</li><li>• Atraso na aprovação: dispendido pelo regulador para decidir ou comunicar a decisão ao regulado, impedindo a operação.</li></ul>
Custos excluídos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estão fora do escopo do método.</li></ul>
Custos de Compensação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Benefícios gerados pela ação regulatória, normalmente quantificados em termos monetários.</li></ul>

[...] (grifos acrescentados)

3.35. Não bastando isso, a Lei 13.848/2019 e o Decreto 9.745/2019 atribuiu à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade - Seae a competência para opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos, bem como sobre modelos de regulação e gestão desenvolvidos pelas agências reguladoras.

3.36. No gozo dessa competência e alinhada à legislação que rege a realização da análise de impacto regulatório, a Seae elaborou o Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório<sup>[1]</sup>, com o objetivo de trazer elementos da boa prática regulatória com vistas a auxiliar os servidores das agências reguladoras na realização das análises de impacto de medidas regulatórias.

3.37. No que tange aos custos regulatórios, o guia disponibiliza a CalReg<sup>[2]</sup>, uma ferramenta com a Metodologia de Cálculo da Onerosidade Regulatória, que é estruturada basicamente em três tipos de custos:

- custos financeiros diretos - são o resultado de uma obrigação concreta e direta de transferir uma quantia em dinheiro para o Governo ou autoridade competente. Incluem-se nessa categoria encargos administrativos, taxas, etc.
- custos de conformidade ou de compliance - são todos os custos de observância à regulamentação, com exceção dos custos financeiros diretos e dos custos estruturais de longo prazo.
- custos para a Administração Pública - são os custos atribuídos à Administração Pública, como pessoal dedicado, espaço físico, investimentos, manutenção e treinamento.

3.38. Estão contidos nessas categorias custos relacionados, por exemplo, à notificação, quando a empresa precise relatar determinados eventos à Agência, custo de aquisição de equipamento e *software*, custo de contratação de pessoal, custo de treinamento e capacitação dos empregados da empresa, custos para contratar a auditoria ou consultoria, custo para manter registros e documentos atualizados, custo para produção de documentos para terceiros. Além disso, têm-se custos de para alocação de pessoal para execução, acompanhamento e fiscalização da nova regulamentação, para desenvolvimento e aprimoramento de sistemas, e de alocação de orçamento para continuidade da nova regulação.

3.39. Assim, embora o manual de AIR da Agência não disponha de balizas ou de ferramentas para a mensuração dos custos regulatórios, o Manual para o Cálculo do Fardo Regulatório e o Guia da

Seae suprem essa lacuna.

3.40. **Portanto, para que o relatório da Sufer esteja plenamente aderente à legislação, é recomendável que contemple os impactos, positivos e negativos, diretos e indiretos, de cada uma das alternativas sugeridas, inclusive no que tange aos custos regulatórios, fazendo uso das diretrizes e das metodologias descritas acima, em especial pelo fato de os custos serem 3 dos 5 critérios adotados na metodologia AHP, mencionados no tópico anterior.**

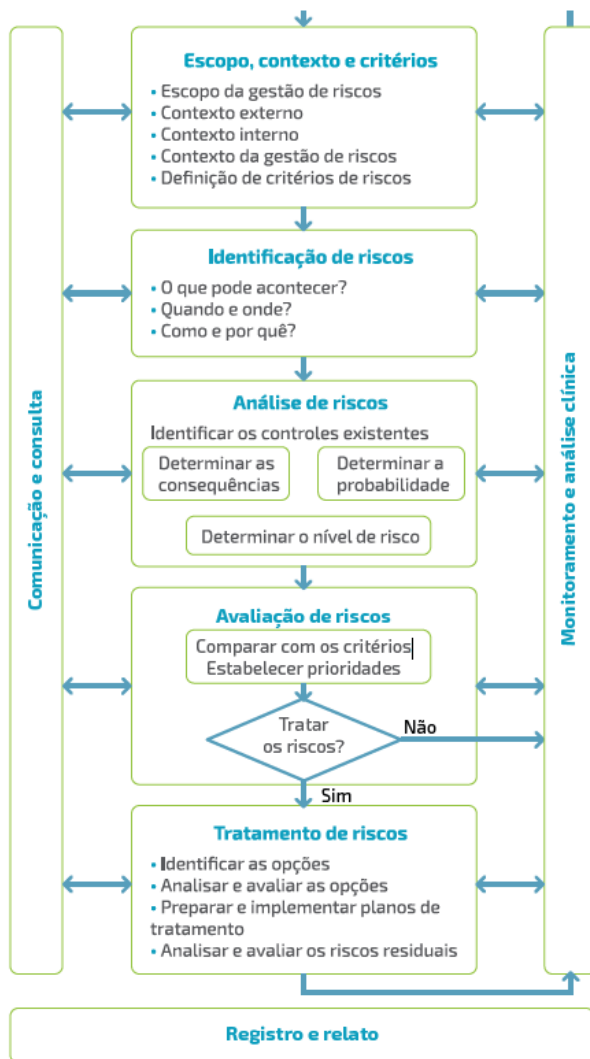
3.41. No que concerne aos riscos atrelados à implementação da ação regulatória proposta, o Manual de AIR e ARR da ANTT não traz uma orientação detalhada sobre como identificá-los e tratá-los. Da mesma forma, é o modelo disponibilizado no [site da Agenda Regulatória da ANTT](#) Contudo, o Guia da Seae apresenta contribuições valiosas que podem servir de norte para o ajuste no relatório de AIR quanto a esse ponto:

[...]

Cabe ser observado, inicialmente, que esta etapa não deve ser confundida com as análises de risco das alternativas propostas para resolver o problema regulatório. **Essa etapa envolve, na verdade, os riscos intrínsecos à alternativa que foi escolhida para implementação.**

Em um cenário ideal, seria interessante que os órgãos reguladores possuíssem em sua estrutura uma diretriz para gerenciamento de riscos, por meio de **processo de gestão de risco**, como determinado pela Instrução Normativa Conjunta MP e CGU nº 01 de 2016. O mais referenciado e utilizado em todo mundo é o **ISO 3100:2018** que estabelece princípios e orientações genéricas sobre gestão de riscos, e, portanto, **deveria ser parte integrante de todas as atividades de organizações para a tomada de decisão em diversos níveis, não só para o desenvolvimento de AIRs, conforme a Quadro 9.**

**Quadro 9 - Detalhamento do Processo de Gestão de Risco ISO 3100:2018**



Fonte: Risk Tecnologia (2018)

O Guia de Desregulamentação (SEAE/KPMG, 2020) destaca **importância de se compreender se as ações empreendidas pelos reguladores são proporcionais ao risco regulatório gerenciado, bem como se as abordagens de conformidade e monitoramento são simplificadas e coordenadas, levando-se em consideração as necessidades circunstanciais e operacionais da entidade regulada.**

[...] (grifo acrescentado)

3.42. **Portanto, o relatório de AIR apresentado pela Sufer, embora abranja a maioria dos elementos que deve conter, pode ser aperfeiçoado com informações adicionais para a avaliação que a Diretoria Colegiada fará quando for submeter a minuta de resolução a ser elaborada à Audiência Pública.**

3.43. Não se pode olvidar que, nos termos do art. 4º da Lei 13.848/2019, a ANTT deve observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, não podendo impor obrigações

em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público. Nesse sentido, inclusive, a recém publicada "Lei das Ferrovias", Lei nº 14.273/2021<sup>[3]</sup>, ao mesmo tempo que busca proteger os direitos dos usuários, busca uma regulação equilibrada, conforme disposto no art. 4º, inciso I e X. Portanto, essa adequação e equilíbrio deverão ser avaliados pelo Diretor-Relator, no momento da abertura do PPCS, nos termos do art. 6º, §3º, da Lei 13.848/2019 e art. 118 do Regimento Interno da ANTT, razão pela a importância da identificação dos impactos e dos riscos envolvidos.

3.44. Creio que a tomada de subsídio que será aberta pela Sufer será um importante instrumento para a coleta de insumos capazes de facilitar a avaliação desses pontos. Por isso, a alteração do cronograma submetido à apreciação desta Diretoria por meio do Relatório à Diretoria 655/2021 (SEI 8997207) parece estar adequada às necessidades do projeto. Todavia, de acordo com o Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória, aprovado pela Deliberação 735/2019, não compete à Diretoria Colegiada a aprovação de alteração de cronograma:

[...]

**Quadro 3: Matriz de Responsabilidades – Atividades da Agenda Regulatória**

FASES	ATIVIDADE	RESPONSÁVEL	QUEM EXECUTA
<b>Elaboração (Inicial e Revisão Ordinária)</b>	Levantamento de temas	Superintendente de Governança Regulatória	Coordenador da Agenda Regulatória
	Priorização dos temas	Coordenador da Agenda	Chefes de Portfólio
	Análise e aprovação da Agenda Regulatória	Diretoria Colegiada	Diretoria Colegiada
	Publicação da Deliberação	Diretoria	Secretário-Geral
	Nomeação dos chefes de Portfólio e Projeto	Diretor-Geral	Coordenador da Agenda Regulatória
<b>Implementação</b>	Elaboração dos cronogramas	Chefe de Portfólio	Chefe de Projeto
	Abertura do processo administrativo	Chefe de Projeto	Equipe do projeto
	Execução do projeto, em todas as etapas	Chefe de Projeto	Equipe do projeto
	<b>Alteração dos cronogramas</b>	<b>Chefe de Portfólio</b>	<b>Chefe de Projeto</b>
	Produto final do projeto	Chefe de Projeto	Equipe do projeto
	Aceitação do produto final do projeto	Diretoria Colegiada	Diretoria Colegiada
	Publicação do produto final do projeto	Diretoria	Secretário-Geral
	Arquivamento do processo administrativo	Chefe de Projeto	Equipe do projeto
	Revisão Extraordinária	Superintendente de Governança Regulatória	Coordenador da Agenda Regulatória
	Monitoramento – Reporte da execução	Chefe de Portfólio	Chefe de Projeto
<b>Encerramento</b>	Monitoramento – Avaliação dos portfólios	Superintendente de Governança Regulatória	Coordenador da Agenda Regulatória
	Monitoramento – Cálculo dos indicadores	Superintendente de Governança Regulatória	Coordenador da Agenda Regulatória
	Relatórios bimestrais de Acompanhamento da Agenda Regulatória	Superintendente de Governança Regulatória	Coordenador da Agenda Regulatória
	Relatório de Encerramento da Agenda Regulatória	Superintendente de Governança Regulatória	Coordenador da Agenda Regulatória
	Atualização do sítio eletrônico da Agenda Regulatória	Superintendente de Governança Regulatória	Coordenador da Agenda Regulatória

[...]

### 3.2.5. Alteração de cronogramas

[...]

Já a atualização dos cronogramas, assunto desta seção, somente poderá ser feita semestralmente, preferencialmente no mês de agosto de cada ano do biênio, conforme Figura 7 a seguir. Essa medida permite que o planejamento das UOs permaneça flexível e, ao mesmo tempo, que seja feito com bastante cuidado, principalmente na indicação dos prazos, que devem ser exequíveis e realistas.

[...]

Dessa forma, o cronograma é atualizado logo após a aprovação da Agenda Regulatória e de sua Revisão Ordinária e uma vez mais na metade de cada ano do biênio. **Os Chefes de Portfólio devem informar os novos cronogramas à Sureg por escrito, quando solicitado (de acordo com as disposições desta seção).**

[...]

**Após a validação dos cronogramas, a Sureg atualiza as informações no sítio eletrônico da Agenda Regulatória.**

[...] (grifos acrescentados)

3.45. Assim, a proposta de alteração de cronograma deverá ser submetida ao crivo da Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional - Suart, que, em decorrência da aprovação do novo Regimento Interno da ANTT, assumiu as competências da antiga Superintendência de Governança Regulatória - Sureg.

## 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO por aprovar o relatório de Análise de Impacto Regulatório, versão 1.0, do projeto "regulamentação da prestação de serviço adequado no âmbito das concessões ferroviárias", na forma da minuta de Deliberação (SEI 9581259).

(assinado eletronicamente)  
**DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**

[1] Disponível no sítio eletrônico, em 13/1/2022: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air\\_vfinal\\_150421.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf)

[2] Disponível no seguinte sítio eletrônico: <https://gov.br/reg>.

[3] Por força do art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657/1942, a Lei só entrará em vigor após 45 dias da sua publicação, ocorrida em 23/12/2021. Não obstante isso, pelo cronograma contido no Relatório à Diretoria nº 655/2021 (SEI 8997207), a Audiência Pública referente a Minuta de Resolução está prevista para ser aberta em novembro de 2022, quando a Lei já estará em vigor, e, conseqüentemente, de observância obrigatória.



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 24/01/2022, às 11:18, 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?](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[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

9521432 e o código CRC 69CF012C.

Referência: Processo nº 50500.017841/2021-26

SEI nº 9521432

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)