



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 53/2024**OBJETO:** AUDIÊNCIA PÚBLICA – PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA OBTENÇÃO DE AUTORIZAÇÃO FERROVIÁRIA**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO (SUFER)**PROCESSO (S):** 50500.272382/2022-22**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** COTA n. 01916/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 22240147)**ENCAMINHAMENTO:** PELA APROVAÇÃO**EMENTA**

AGENDA REGULATÓRIA DA ANTT 2023/2024. EIXO TEMÁTICO 4 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS. PROPOSTA DE ABERTURA DE PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL - PPCS, NA MODALIDADE DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DE INTERESSADOS NA OBTENÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO DE FERROVIAS. PELA APROVAÇÃO.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta formulada pela Superintendência Transporte Ferroviário - SUFER, de abertura de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, na modalidade de Audiência Pública, no modelo híbrido (presencial e por videoconferência), com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de documentos (Resolução, Edital, Contrato de Autorização e Caderno de Obrigações) relacionadas à regulamentação do "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias", constante do "Eixo Temático 4 - Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros" da Agenda Regulatória da ANTT 2023/2024.

1.2. As referidas minutas de documentos orientarão a participação dos interessados no processo de construção do normativo que visa regulamentar a matéria prevista na Seção III do Capítulo V da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, e na Seção II do Capítulo III do Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022.

2. DOS FATOS

2.1. O presente processo tem origem com a publicação da Deliberação ANTT nº 358 (SEI 15237718), de 25 de novembro de 2022, que aprova a Agenda Regulatória do biênio 2023/2024 e define cinco eixos temáticos no rol de portfólios, dentre os quais, o "Eixo 4 - Transporte Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros", de responsabilidade da Superintendência de Transporte Ferroviário, e que inclui o projeto "Procedimento de chamamento público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para a exploração de ferrovias".

2.2. Nesse sentido, a Coordenação de Atos Normativos da Gerência de Regulação Ferroviária - CONOR/GEREF, da SUFER, elaborou o Plano de Projeto Regulatório (SEI 14550165), datado de 1º de dezembro de 2022, no âmbito do Plano Estratégico ANTT 2022 - 2025, no qual foram definidos, dentre outros elementos, o problema regulatório, o objetivo, os riscos envolvidos e as etapas previstas na consecução do projeto.

2.3. Posteriormente, em 18 de setembro de 2023, a SUFER anexou aos autos o "Formulário para requerimento de alteração da Agenda Regulatória" (SEI 18861918), solicitando a alteração do cronograma previsto no Plano de Projeto inicial, uma vez que a Resolução ANTT nº 6.020, de 20 de julho de 2023, que dispõe sobre os meios de PPCS no âmbito da ANTT, trouxe a obrigatoriedade da realização de Consulta Interna antes da submissão dos documentos à apreciação da sociedade. Com o advento desse dispositivo, a Superintendência de Transporte Ferroviário entendeu que essa inovação, não prevista no momento da elaboração do cronograma inicial, traria maior complexidade ao processo de elaboração de uma proposta normativa pela área técnica, ensejando ajustes para acomodar essa nova fase da instrução processual.

2.4. A referida solicitação foi submetida à Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal - SUESP que, por meio do Despacho (SEI 19370679), de 9 de outubro de 2023, informou à SUFER que "a solicitação foi atendida na 3ª Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória do biênio 2023/2024, aprovada pela Deliberação ANTT nº 336, de 02 de outubro de 2023 (19262945)".

2.5. Após a aprovação pela SUESP, a versão 2.0 do Plano de Projeto Regulatório (SEI 20878265), foi devidamente acostado aos autos.

2.6. Assim, em atendimento ao disposto na Resolução ANTT nº 6.020/2023, inicialmente, a SUFER realizou duas consultas internas. A primeira, realizada no âmbito da própria Superintendência, teve sua instrução registrada no Processo Administrativo nº 50500.176908/2023-25 e teve como objeto a apresentação do Relatório de AIR elaborado pela Gerência de Regulação Ferroviária - GREF às demais áreas da SUFER. A segunda, que também contou com a participação da Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON, se deu num momento em que a minuta de Resolução e os demais documentos já estavam melhor estruturados. O procedimento foi registrado no Processo Administrativo nº 50500.278184/2023-53.

2.7. Finalizadas as etapas de consulta interna, as seguintes minutas foram acostadas aos presentes autos: Resolução (SEI 21898467), Edital (SEI 22165306), Contrato de Autorização (SEI 22182802) e Caderno de Obrigações (SEI 22182802).

2.8. Em 13 de março de 2024, a SUFER exarou a Nota Técnica SEI nº 1600/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 22003780), na qual discorre acerca dos documentos elaborados pela equipe técnica daquela Superintendência, e fundamenta, juntamente com a Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI 22109257), a proposta de intervenção regulatória.

2.9. Finalizada a Nota Técnica supracitada, os autos foram remetidos à Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, para atendimento ao disposto do art. 13 da Resolução ANTT nº 6.020/2023:

Art. 13. As propostas de realização de Consulta Pública serão submetidas à Diretoria Colegiada para deliberação. § 1º A unidade organizacional que propuser a realização de Consulta Pública dará conhecimento da proposta à Procuradoria Federal junto à ANTT antes do encaminhamento para deliberação da Diretoria Colegiada.

§ 2º A Procuradoria Federal junto à ANTT poderá requerer vista do processo em até 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento da comunicação de que trata o § 1º deste artigo, período durante o qual, se julgar necessário, emitirá seu parecer sobre a matéria.

§ 3º Decorrido o prazo de que trata o § 2º deste artigo e sem requerimento da Procuradoria Federal junto à ANTT, o processo será encaminhado para deliberação da Diretoria Colegiada.

1. Por meio da COTA n. 01916/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 22240147), de 11 de março de 2024, a PF-ANTT utilizou-se da prerrogativa prevista no art. 15, §2º, da Resolução ANTT nº 6.020/2023, e informou que "não há interesse desta Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres -

PF/ANTT em solicitar vista dos autos, tendo em vista que a análise jurídica do certame será melhor realizada após a conclusão do Processo de Participação Social".

2.10. Em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa 12/2022, o Superintendente de Transporte Ferroviário elaborou o Relatório à Diretoria SEI nº 133/2024 (SEI 22246135), de 13 de março de 2024, propondo à Diretoria Colegiada a abertura de Audiência Pública, com sessão híbrida (presencial e virtual), com o objetivo de colher sugestões para a regulamentação do "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias", constante do "Eixo Temático 4 - Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros" da Agenda Regulatória da ANTT 2023/2024.

2.11. Na mesma data, a SUFER encaminhou os autos à Assessoria Administrativa e de Apoio ao Gabinete do Diretor Geral (ASSAD), conforme Despacho (SEI 22246165), incluindo os seguintes documentos: Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI 22109257), Nota Técnica de fundamentação (SEI 22003780), minuta de Resolução (SEI 21898467), minuta de Edital (SEI nº 22165306), minuta de Contrato de Autorização (SEI 22182802), minuta de Caderno de Obrigações (SEI 22182802), minuta de Deliberação de abertura de Audiência Pública (SEI 22246072), minuta de Aviso de Audiência Pública (SEI 22246124), minuta de Portaria DG designando servidores para compor Comissão da AP (SEI 22268434) e Despacho de Instrução (SEI 22282609), informando que "o processo reúne as condições previstas no § 1º do art. 39 do Regimento Interno, que o torna apto para ser sorteado entre os Diretores".

2.12. Por meio do Despacho (SEI 22289050), de 14 de março de 2024, o chefe de gabinete da Diretoria Geral, por entender tratar-se de tema de relevância e urgência para a ANTT, encaminhou os autos ao diretor-geral sugerindo que avaliasse a conveniência e oportunidade de designação *ad hoc* de diretor-relator, nos termos do permissivo insculpido no artigo 44 do Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022.

2.13. No mesmo dia, em atendimento ao Despacho do Diretor Geral (SEI 22289283), o processo foi enviado à SEGER para distribuição *ad hoc*, a qual foi realizada no dia 14 de março de 2024 (SEI 22290495), ocasião em que fui designado como diretor-relator.

2.14. Ocorre que, conforme relatado no Capítulo IV da Nota Técnica nº 1600/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 22003780), após a revisão dos vetos impostos pelo então Presidente da República pelo Congresso Nacional, a Lei nº 14.273, de 2021, passou a contar com o art. 67, que dispõe da seguinte forma:

Art. 67. Caso, nos primeiros 5 (cinco) anos de vigência desta Lei, a ferrovia pretendida ou oferecida na forma dos arts. 25 ou 26 desta Lei esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, o concessionário terá direito de preferência para obtenção de autorização, em condições idênticas às constantes do requerimento dos proponentes originais ou às protocoladas na proposta vencedora.

§ 1º O regulador ferroviário definirá a área de influência referida no *caput* deste artigo e oferecerá prazo de até 15 (quinze) dias corridos para que a concessionária se manifeste quanto ao interesse de exercer seu direito de preferência.

2.15. Assim, tendo em vista que, apesar da revisão de alguns vetos e a necessidade de adequação da Minuta de Resolução, a SUFER optou por não revisar o relatório de Análise de Impacto Regulatório e não realizar nova consulta interna, esta DLA emitiu Despacho (SEI 22892006) à SUFER solicitando a realização de nova consulta interna e a avaliação da necessidade de inclusão, no rol dos objetivos específicos mapeados na Análise de Impacto Regulatório, o item "Definir conceito e delimitação da área de influência".

2.16. Em resposta à diligência supracitada, a SUFER exarou a Nota Técnica nº 4877/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 24168754), na qual informa que foi realizada nova Consulta Interna "para apresentar as minutas de Resolução, Edital e Contrato desenvolvidas pela equipe da SUFER para regulamentar o processo administrativo de Chamamento Público para exploração indireta de ferrovias federais mediante outorga por autorização. A Consulta teve como objetivo buscar a colaboração das assessorias das Diretorias DG, DGS, DLA, DLL, DFQ e da SUCON, SUROD, GEPEF, GEFEF e GECOF, para que, por meio do espaço criado na ferramenta Microsoft Teams, encaminhassem sugestões para a construção dos referidos documentos".

2.17. Na sequência, acostou aos autos os seguintes documentos a serem submetidos ao Processo de Participação e Controle Social - PPCS, na modalidade de Audiência Pública:

- Relatório de Análise de Impacto Regulatório - (SEI 24218101);
- Minuta de Resolução - (SEI 24241870);
- Minuta de Edital - (SEI 24241893);
- Anexo Chamamento Público (Caderno de Obrigações/Minuta de Contrato) - (SEI 24253106); e
- Minuta de Aviso de AP - (SEI 24253187).

2.18. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A [Constituição Federal de 1988](#) estabeleceu como competência da União a exploração dos serviços de transporte ferroviário que transponham os limites de Estado ou Território, de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão. Ademais, a [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), que dispõe entre outros temas, das atribuições da ANTT, determina como diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação do transporte terrestre a descentralização das ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão. Complementa a referida Lei que, ressalvado o disposto em legislação específica, quando se tratar de exploração de infraestrutura de uso privativo, essas outorgas se darão sob a forma de autorização.

3.2. A exploração de ferrovias por meio de autorização, em regime de direito privado, foi amplamente debatida em âmbito legislativo, pelo Projeto de Lei do Senado nº 261, de 2018. Contudo, durante sua tramitação, sobreveio a publicação da Medida Provisória nº 1.065, de 30 de agosto de 2021, que inseriu a possibilidade de exploração de ferrovias por meio de autorização. Sob a ótica dessa Medida Provisória, o procedimento do requerimento de exploração ferroviária, por meio de autorização, era concentrado, à época, no Ministério da Infraestrutura - MInfra (atualmente, Ministério dos Transportes - MT), cabendo à ANTT apenas o papel de aferir a compatibilidade locacional dos requerimentos, conforme estabelecido na Portaria MINFRA nº 131, de 14 de outubro 2021.

3.3. Em 06 de fevereiro de 2022, a Medida Provisória supracitada perdeu sua eficácia, e o tema passou a ser regulamentado pela Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021. Com a entrada em vigor da denominada "Lei das Ferrovias", os requerimentos de autorização passaram a se concentrar na ANTT, cabendo ao Ministério apenas a avaliação acerca da compatibilidade do pleito com a diretriz de política pública.

3.4. O procedimento de requerimento de outorga por autorização ferroviária e o modelo de contrato de adesão foram disciplinados pela ANTT, respectivamente, por intermédio da [Resolução ANTT nº 5.987, de 1º de setembro de 2022](#), e da [Deliberação nº 257, de 1º de setembro de 2022](#). Posteriormente, a "Lei das Ferrovias" foi regulamentada pelo Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022, o qual estabelece, no âmbito da administração pública federal, a forma de investimento pelo usuário investidor e pelo investidor associado, os procedimentos e os requisitos para a formulação de requerimento e a realização de chamamento público para exploração de ferrovias mediante outorga por autorização, bem como institui o Programa de Desenvolvimento Ferroviário.

3.5. Ocorre que, para além do requerimento de autorização, os instrumentos legais dispuseram, ainda, sobre a possibilidade do Poder Concedente realizar processo de Chamamento Público, conforme disposto na Seção III, do Capítulo V da Lei nº 14.273/2021, e na Seção III do Capítulo III do Decreto nº 11.245/2022, dos quais destaco os seguintes trechos:

Lei nº 14.273/2021

Seção III

Do Chamamento para Autorização Ferroviária

Art. 26. O Poder Executivo pode, a qualquer tempo, abrir processo de chamamento público para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização para a exploração de ferrovias:

I - não implantadas;

II - ociosas, em malhas com contrato de outorga em vigor;

III - em processo de devolução ou desativação.

[...]

Art. 28. Encerrado o processo de chamamento público, o regulador ferroviário deve decidir acerca das propostas recebidas, na forma da regulamentação, observado o seguinte:

[...]

Decreto nº 11.245/2022

Seção III

Do chamamento para autorização ferroviária

Art. 28. **Competirá à ANTT instaurar processo de chamamento público** para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização para a exploração indireta de ferrovias federais:

I - não implantadas;

II - ociosas, em malhas ferroviárias com contrato de outorga em vigor; ou

III - em processo de devolução ou desativação.

[...]

(grifei)

3.6. Importa mencionar que, no âmbito da ANTT, o art. 31 da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, estabelece como competência da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER a proposição de regulamentação da prestação dos serviços e da exploração da infraestrutura de transporte ferroviário de cargas e de passageiros.

Art. 31. À Superintendência de Serviços de Transporte Ferroviário compete

[...]

VI - propor a regulamentação da prestação dos serviços e da exploração da infraestrutura de transporte ferroviário de cargas e de passageiros;

[...]

3.7. Por sua vez, a estrutura organizacional da SUFER, definida na Resolução ANTT nº 5.977, de 7 de abril de 2022, conta com a Gerência de Regulação Ferroviária (GEREF) para o desenvolvimento e acompanhamento de estudos regulatórios acerca do transporte ferroviário.

"Art. 24. A Superintendência de Transporte Ferroviário possui a seguinte estrutura:

[...]

v - Gerência de Regulação Ferroviária, à qual compete:

a) promover a regulação da prestação dos serviços e da exploração da infraestrutura de transporte ferroviário;

[...]

3.8. Nesse contexto, o tema "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias" foi inserido no Eixo Temático 4 - Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros da Agenda Regulatória da ANTT 2023/2024, por meio da Deliberação ANTT nº 358, de 25 de novembro de 2022, e conforme Plano de Projeto Regulatório, versão 2.0 (SEI 20878265), elaborado pela SUFER e aprovado pela SUESP.

Relatório de Análise de Impacto Regulatório

3.9. Como instrumento de suporte à decisão, assim como determina a legislação relativa à matéria, a SUFER realizou a Análise de Impacto Regulatório - AIR e elaborou o Relatório de AIR, o qual seguiu as orientações constantes do Manual de Análise de Impacto Regulatório e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da ANTT.

3.10. De acordo com a Nota Técnica nº 4877/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT, o processo de elaboração da proposta de regulamentação pela equipe técnica da SUFER - resumido nas minutas de Resolução (SEI nº 24241870), de Edital (SEI nº 24241893), de Contrato de Autorização (SEI nº 24253106) e de Caderno de Obrigações (SEI nº 24253106) - foi precedido da elaboração de duas Análises de Impacto Regulatório - AIR, conforme trecho destacado abaixo, que apresenta também, o problema regulatório a ser enfrentado e as respectivas causas-raiz.

3.2. Relatório de AIR

3.2.1. O processo de elaboração da proposta de regulamentação pela equipe técnica da SUFER - resumido nas minutas de Resolução (SEI nº 24241870), de Edital (SEI nº 24241893), de Contrato de Autorização (SEI nº 24253106) e de Caderno de Obrigações (SEI nº 24253106) - foi precedido da elaboração de duas Análises de Impacto Regulatório - AIR.

3.2.2. Na primeira delas (SEI 22109257), foi identificado como o problema regulatório a ser enfrentado: "Existência de obstáculos para implementação do Chamamento para Autorização Ferroviária previsto nos arts. 26 a 28 da Lei nº 14.273, de 2021, diante da existência de conceitos legais de sentido aberto e lacunas na Lei e da necessidade de construção de procedimento que garanta isonomia, exequibilidade e segurança jurídica."

3.2.3. Em observância às melhores técnicas de mapeamento de problemas e de suas causas, verificou-se que esse problema principal estava associado a 5 causas-raiz específicas, quais sejam:

1. dificuldade de realização de outorgas de alguns trechos por falta de regulamentação, especialmente em relação ao processo seletivo;
2. manutenção de operações deficientes de infraestruturas implantadas, provocando um reflexo no custo do serviço de transporte;
3. possibilidade de tratamento não isonômico entre interessados, especialmente em decorrência da não especificação dos requisitos necessários à participação e à documentação mínima a ser apresentada pelas interessadas;
4. possível assimetria de informação entre operadores atuais e novos interessados em investimento no setor; e
5. insegurança jurídica em decorrência de falta de clareza de algumas partes do procedimento de chamamento.

3.2.4. Dessa forma, a solução para o problema regulatório identificado passaria pelo equacionamento dessas 5 causas. Assim, para cada problema identificado, foi criado um objetivo específico do projeto, de forma que, sendo alcançados os objetivos específicos, o problema regulatório seria sanado, possibilitando, enfim, a realização do procedimento e Chamamento Público. Foram, então, definidos os seguintes objetivos específicos:

1. definir as informações que devem constar no Edital de abertura do chamamento;
2. estabelecer os requisitos necessários à participação das interessadas no chamamento;
3. delimitar a documentação que deve constar nas propostas apresentadas pelas participantes do chamamento;
4. definir os critérios de julgamento das propostas, em caso de processo seletivo público; e
5. estabelecer os aspectos mínimos que devem constar do contrato de adesão a ser firmado após o encerramento do certame.

3.2.5. Para cada objetivo específico foram levantadas ao menos 3 opções de ação por parte desta Agência, que contemplavam, inclusive, a possibilidade de não ser tomada nenhuma providência específica (manter o status quo). Dessa forma, por meio do modelo de análise multicritério AHP, as opções de atuação foram comparadas entre si e, considerando a opção melhor avaliada para solução de cada problema regulatório, foi definida a forma como a equipe técnica conduziria a elaboração das minutas que posteriormente seriam submetidas ao escrutínio público.

3.11. A metodologia utilizada pela SUFER para o objeto de estudo foi a análise multicritério, uma vez que a maioria das alternativas elencadas envolveu aspectos subjetivos e que as análises multicritérios são ótimas ferramentas de priorização quando se dispõe de informações qualitativas.

3.12. Em atendimento à diligência elaborada por esta DLA, a SUFER realizou nova Consulta Interna para apresentar as minutas de Resolução, Edital e Contrato desenvolvidas pela equipe daquela Superintendência para regulamentar o processo administrativo de Chamamento Público para exploração indireta de ferrovias federais mediante outorga por autorização, dessa vez com a colaboração das assessorias das Diretorias DG, DGS, DLA, DLL, DFQ e da SUCON, SUROD, GEPEF, GEFEF e GECOF.

3.13. Na oportunidade, a SUFER solicitou especial atenção ao disposto no art. 4º da minuta de Resolução, que trata da regulamentação do art. 67 da Lei das Ferrovias. O referido dispositivo da proposta, em conjunto com os arts. 26 e 37, abordava o direito de preferência da concessionária em relação ao Chamamento Público que tenha como objeto ferrovia que estiver em sua área de influência.

3.14. A consulta resultou em 24 contribuições, sendo 8 relacionadas à minuta de Resolução e 16 em relação à minuta de Edital. Todas as contribuições foram analisadas pela equipe técnica da SUFER e consideradas na elaboração das novas minutas de Resolução (SEI nº 24241870), de Edital (SEI nº 24241893), de Contrato de Autorização (SEI nº 24253106) e de Caderno de Obrigações (SEI nº 24253106). Dada a prescindibilidade da apresentação de justificativas formais para o acolhimento parcial ou a rejeição das sugestões, e necessidade de imprimir celeridade ao projeto, a equipe técnica optou por apresentar o resumo da Consulta por meio do Relatório Simplificado (SEI 23385257), conforme diretrizes constantes do Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória da ANTT.

3.15. Registre-se, ainda, que áreas que participaram da Consulta Interna também atuaram na escolha da opção de ação que seria adotada pela ANTT com vistas à solução do problema regulatório relacionado à definição da área de influência das concessões ferroviárias já existentes, bem como do exercício do direito de preferência pelas concessionárias.

3.16. Concluída a análise do arcabouço legal relativo ao procedimento de Chamamento Público no âmbito das Ferrovias Federais, a SUFER identificou o seguinte problema central: "Existência de obstáculos para implementação do Chamamento para Autorização Ferroviária previsto nos arts. 26 a 28 da Lei nº 14.273, de 2021, diante da existência de conceitos legais de sentido aberto e lacunas na Lei, bem como da necessidade de construção de procedimento que garanta isonomia, exequibilidade e segurança jurídica."

3.17. Visando solucionar o problema regulatório mapeado, a SUFER estabeleceu o seguinte objetivo principal de pesquisa, o qual busca esclarecer os caminhos a serem percorridos até os resultados almejados: "Viabilizar a realização de procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias, com transparência, isonomia, exequibilidade e segurança jurídica."

3.18. Por fim, a área técnica elencou os pontos que interferem diretamente na abertura do Chamamento e que carecem de regulação, bem como as possíveis alternativas regulatórias, conforme trecho da Nota Técnica nº 4877/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT, destacado abaixo.

3.7.5. Nesse contexto, a equipe da SUFER elencou os pontos que interferem diretamente na abertura do Chamamento e que carecem de regulação, bem como as possíveis alternativas regulatórias. São eles:

Informações que devem constar no instrumento de abertura do Chamamento Público:

Alternativa 1: Não regulamentar;

Alternativa 2: Complementar, em Resolução, outras informações gerais obrigatórias ao Chamamento Público;

Alternativa 3: Complementar, em Resolução, outras informações gerais obrigatórias ao Chamamento e detalhar os conceitos dados nos incisos do artigo 27 da Lei de Ferrovias e do art. 30 do Decreto nº 11.245/2022.

Requisitos necessários à participação das interessadas no Chamamento Público:

Alternativa 1: Não regulamentar especificamente;

Alternativa 2: Critérios especiais mais flexíveis;

Alternativa 3: Critérios especiais mais rígidos.

Documentação que deve constar nas propostas apresentadas pelas participantes do Chamamento:

Alternativa 1: Não regulamentar especificamente;

Alternativa 2: Critérios especiais mais flexíveis;

Alternativa 3: Critérios especiais mais rígidos.

Processo seletivo - Critérios de julgamento de propostas:

Alternativa 1: Não regulamentar;

Alternativa 2: Definir a maior oferta de pagamento pela outorga como único critério de seleção;

Alternativa 3: Definir mais de um critério de seleção.

Aspectos contratuais:

Alternativa 1: Não regulamentar;

Alternativa 2: Complementar, em Resolução, outras informações gerais obrigatórias ao Chamamento Público;

Alternativa 3: Complementar, em Resolução, outras informações gerais obrigatórias ao Contrato de Adesão e detalhar os conceitos dados nos incisos do artigo 29 e demais da Lei de Ferrovias.

Definição da área de influência:

Alternativa 1: Não regulamentar;

Alternativa 2: Não conceituar área de influência, colocando o foco da regulamentação sobre a concessionária e definindo em quais situações ela poderia reivindicar o direito de preferência, definido no art. 67 da Lei nº 14.273/2021;

Alternativa 3: Conceituar área de influência, fazendo remissão ao conceito de "Região de Influência Econômica", utilizado em Estudos de Demanda;

Alternativa 4: Conceituar área de influência, utilizando o critério geográfico para a sua definição; ou

Alternativa 5: Conceituar área de influência, utilizando critério de extensão para a sua delimitação.

3.7.6. O processo de avaliação e escolha da melhor alternativa considerou a *Analytic Hierarchy Process* - AHP, uma metodologia multicritério amplamente empregada em processos decisórios com múltiplas opções. As alternativas analisadas foram avaliadas com base em três critérios, quais sejam: isonomia, exequibilidade e segurança jurídica, os quais seguem detalhados abaixo.

- **Isonomia:** igualdade de direitos a todos os interessados que estejam nas mesmas condições, fomentando a participação do maior número de interessados, sem preferências ou distinções não razoáveis e com transparência.
- **Exequibilidade:** facilidade de implementação do Chamamento para autorização ferroviária para os interessados e para a ANTT.
- **Segurança jurídica:** aderência do procedimento à Lei, de forma que garanta o fim público a que se dirige, dando condições de segurança para a estabilidade do procedimento e minimizando a possibilidade de contestações, seja pelos particulares ou pelos órgãos de controle, tanto em âmbito administrativo quanto judicial.

3.19. Assim, a aplicação do método AHP resultou na escolha das seguintes alternativas:

- **Informações que devem constar no instrumento de abertura do Chamamento Público:** Alternativa 3 - Complementar, em Resolução, outras informações gerais obrigatórias ao Chamamento, e detalhar os conceitos;
- **Requisitos necessários à participação das interessadas no Chamamento Público:** Alternativa 2 - Critérios especiais mais flexíveis;
- **Documentação que deve constar nas propostas apresentadas pelas participantes do Chamamento:** Alternativa 2 - Critérios especiais mais flexíveis;

- Processo seletivo - Critérios de julgamento de propostas: Alternativa 2 - Definir a maior oferta de pagamento pela outorga como único critério de seleção;
- Aspectos contratuais: Alternativa 3 - Complementar, em Resolução, outras informações gerais obrigatórias ao Contrato de Adesão e detalhar os conceitos; e
- Definição da Área de influência: Alternativa 5 - Conceituar área de influência, utilizando critério de extensão para a sua delimitação.

Minutas de Documentos (Resolução, Edital, Anexos)

3.20. Concluída a AIR, a SUFER elaborou proposta de Minuta de Resolução (SEI 24241870), que disciplina o procedimento administrativo de chamamento público para exploração indireta de ferrovias federais mediante outorga por autorização, estruturada da seguinte forma:

- I - Das Disposições Preliminares;
- II - Do Edital;
- III - Da Participação no Chamamento Público;
- IV - Da Apresentação das Propostas;
- V - Da Avaliação da Proposta;
- VI - Da Celebração do Contrato de Autorização;
- VII - Do Contrato de Autorização;
- VIII - Das Disposições Finais.

3.21. Vale destacar que, no art. 3º da minuta de resolução proposta, foi tratado o minimamente necessário acerca da ociosidade. E, o art. 4º, detalha o entendimento da ANTT acerca de como deverá ser considerada a **área de influência** das ferrovias já instaladas.

3.22. Conforme se extrai do Relatório de AIR (SEI nº 24218101), a proposta da área técnica consistia em afastar do escopo do presente projeto questões que não estivessem estritamente ligadas ao processo de Chamamento Público, como a caracterização de ociosidade em trechos ferroviários e o processo de cisão das malhas. Contudo, após a derrubada do veto ao art. 67 da Lei das Ferrovias, passou-se a entender que a definição da área de influência das ferrovias tornou-se condição *sine qua non* para que a regulamentação do processo de chamamento venha a ter êxito.

3.23. Nesse sentido, passaram a constar na minuta de Resolução as condições de contorno necessárias à definição da área de influência para fins do processo de Chamamento Público.

3.24. Além da Minuta de Resolução, a SUFER acostou aos autos, para aprovação da Diretoria Colegiada, as minutas dos demais documentos que serão objeto do Processo de Participação e Controle Social, a saber:

- I - Minuta de Edital (SEI 24241893);
- II - Minuta de Contrato de Autorização (SEI 24253106); e
- III - Minuta de Caderno de Obrigações (SEI 24253106).

3.25. Acerca das minutas acima, destaco o disposto no item 4.3 da Nota Técnica nº 4877/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT:

4.3. Do Edital, Contrato de Autorização e Caderno de Obrigações

4.3.1. Como visto anteriormente, a minuta de Resolução já consolida os principais pontos relacionados a documentos objeto deste subtópico. As minutas de Edital, de Contrato de Autorização e de Caderno de Obrigações foram elaboradas de forma aderente ao quanto previsto na proposta de Resolução.

4.3.2. Vale ressaltar, quanto ao Edital, que equipe técnica realizou uma avaliação pormenorizada dos aspectos importantes para a materialização do procedimento, evitando, ou ao menos mitigando, a ocorrência de inconsistências ou omissões que pudessem prejudicar o andamento dos trabalhos ou acabassem por oferecer pouca transparência aos interessados, em especial sobre os riscos e obrigações a serem considerados na execução da atividade.

4.3.3. O referido processo foi, nesse contexto, conduzido considerando a seguinte segregação, adotada para melhor organizar os documentos do Chamamento:

- no corpo do Edital estão incluídas informações relativas ao procedimento de Chamamento, ou seja, o rito de estruturação e apresentação das propostas, passando pela identificação da proponente que deve assinar o contrato, até a homologação do resultado do Chamamento;
- as informações relativas ao objeto da autorização, necessárias à formulação das propostas, integram os anexos ao instrumento convocatório, uma vez que possuem conteúdo mais denso e menos procedimental. Com essa abordagem, destacam-se as seguintes informações: (i) caracterização da ferrovia objeto do Chamamento; (ii) perfil de cargas ou de passageiros transportados; e (iii) valor mínimo exigido pela outorga; e
- na minuta de Contrato de Autorização, que também será um documento anexo ao Edital, constam informações relacionadas aspectos operacionais da ferrovia ou à futura prestação do serviço, uma vez que elas também serão necessárias durante a evolução contratual.

4.3.4. Com ênfase no Contrato de Autorização, convém ainda recordar que as autorizações foram criadas pela Lei nº 14.273, de 2021, para, dentre outros objetivos, estimular o investimento em infraestrutura e a ampliação do mercado ferroviário na matriz de transporte e para promover a expansão da malha ferroviária, a partir de procedimento mais simplificado do que as concessões, refletido, especialmente, na prestação do serviço em regime privado.

4.3.5. No entanto, especialmente no caso de Chamamento Público para ferrovias não instaladas, ociosas ou em processo de devolução ou desativação, o acompanhamento por instrumento contratual se faz necessário, uma vez que, mesmo prestado em regime privado mediante outorga de autorização, o serviço de transporte ferroviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território continuam sob competência da União, nos termos do art. 21, inciso XII, alínea "d", da Constituição Federal de 1988.

4.3.6. Nesse contexto, o recebimento de informações sobre o empreendimento apresenta-se importante para viabilizar uma fiscalização eficiente e assertiva.

4.3.7. Após avaliação da equipe técnica acerca do assunto, entendeu-se que o instrumento contratual, dada suas particularidades, deve conter dispositivos especiais, dentre os quais os seguintes: cronograma de implementação dos investimentos previstos; as condições para prorrogação da vigência do contrato; condições de compartilhamento da malha ferroviária; garantias oferecidas para assegurar a execução do objeto; e condições para a prestação da oferta do pagamento pela outorga.

4.3.8. Já o Caderno de Obrigações tem por escopo definir as Especificações Técnicas Mínimas e o Plano de Investimentos, de cumprimento obrigatório pela Autorizatória, com vistas a assegurar a qualidade da exploração da infraestrutura e do serviço de transporte ferroviário, a preservação dos bens cedidos ou arrendados, bem como a redução e mitigação de impactos socioambientais. As Especificações Técnicas Mínimas consistem em: Parâmetros Técnicos para a exploração da infraestrutura ferroviária; e Indicadores Operacionais. O Plano de Investimentos consiste nas intervenções a serem realizadas pela Autorizatória, com vistas ao atendimento aos Parâmetros Técnicos para a exploração da infraestrutura ferroviária, e aos Indicadores Operacionais.

4.3.9. Segundo a proposta em discussão, o Plano de Investimentos, em cada biênio de apuração, será considerado cumprido sempre que: (i) forem atendidas as Especificações Técnicas Mínimas para a exploração da infraestrutura ferroviária, nos termos e prazos estabelecidos; e (ii) forem atendidas as Especificações Técnicas Mínimas para a prestação do serviço de transporte ferroviário (Índice de Velocidade Média de Percurso - IVMP e Índice de Acidentes Ferroviários - IAF).

4.3.10. Alternativamente, propôs-se considerar cumprido o Plano de Investimentos a partir do atendimento ao Índice de Velocidade Média de Percurso - IVMP e ao Índice de Acidentes Ferroviários - IAF, concomitantemente à performance de determinado patamar de produção de transporte, medido em tonelada quilômetro útil (TKU). Nessa situação, o atendimento será medido a partir do resultado apresentado pela Autorizatória, quanto aos índices de performance propostos (IVMP e IAF) e ao patamar de produção estabelecido, independentemente da observância às Especificações Técnicas Mínimas para a exploração da infraestrutura ferroviária.

Processo de Participação e Controle Social - PPCS

3.26. Quanto ao Processo de Participação e Controle Social - PPCS, a Resolução ANTT nº 6.020, de 20 de julho de 2023, que dispõe sobre os meios do PPCS no âmbito da ANTT, reflete as disposições constantes do Regimento Interno, especialmente quanto aos meios de participação, aos objetivos do PPCS e

quanto aos casos de não obrigatoriedade de realização de Consulta ou Audiência Pública. No entanto, o citado normativo avança um pouco mais na matéria, destacando no art. 14 as situações em que se deve utilizar a Audiência Pública, *in verbis*:

Art. 14. A ANTT deverá realizar Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

I - minutas de ato normativo;

II - minutas de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão;

III - iniciativas de anteprojetos de lei; e

IV - outras matérias relevantes, a critério da ANTT.

Parágrafo único. São matérias que afetam os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos termos do caput deste artigo, tanto os atos normativos que restringem, quanto os que ampliam direitos e obrigações desses agentes econômicos ou usuários.

3.27. Portanto, entendo que a Audiência Pública se apresenta como opção mais adequada para promoção da divulgação e participação da sociedade.

3.28. Em consonância com a Resolução ANTT nº 6.020/2023, a SUFER sugere que o prazo para a Audiência Pública seja de 45 (quarenta e cinco) dias e que ocorra no modelo híbrido, com a realização de sessão presencial e por videoconferência, de forma a alcançar maior público e potencializar o envio de contribuições. Quanto à divulgação, o mesmo normativo dispõe que um resumo do aviso contendo a matéria objeto, datas e endereço eletrônico com as informações do evento, deverá ser publicado no Diário Oficial da União.

3.29. Por fim, em atendimento à Resolução ANTT nº 6.020, de 20 de julho de 2023, a SUFER encaminhou os presentes autos à análise jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT- PF-ANTT que, em resposta, informou que "*não há interesse desta Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF/ANTT em solicitar vista dos autos, tendo em vista que a análise jurídica do certame será melhor realizada após a conclusão do Processo de Participação Social*" - COTA n. 01916/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 22240147).

3.30. Assim, considerando que não há óbices jurídicos para o prosseguimento da proposta, ainda que a Procuradoria Federal Junto à ANTT tenha optado por realizar sua análise posteriormente, e que, do ponto de vista técnico, foram apresentadas as devidas fundamentações para o projeto, entendo que as minutas de Resolução, de Edital, de Contrato de Autorização e de Caderno de Obrigações estão aptas para ser submetida ao PPCS, na modalidade de Audiência Pública nos termos sugeridos pela SUFER.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por aprovar a abertura de Audiência Pública proposta pela SUFER, com objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Resolução (SEI 24241870), de Edital (SEI 24241893), de Contrato de Autorização (SEI 24253106) e de Caderno de Obrigações (SEI 24253106), relacionadas à regulamentação do "*Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias*", constante do "*Eixo Temático 4 - Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros*" da Agenda Regulatória da ANTT 2023/2024, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI 24284450).

Brasília, 26 de junho de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 27/06/2024, às 09:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



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, informando o código verificador **24276235** e o código CRC **36405105**.