



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 6147916/2021

Interessado: SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO - SUFER

Referência: Processo nº 50500.034465/2021-34

Processos Relacionados: Processo nº 50500.091078/2020-14 – Agenda Regulatória- 2020/2021 – Projeto: Revisão das normas que disciplinam os procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário na obtenção de autorização da ANTT para execução de projetos na malha objeto da Concessão.

Assunto: Relatório de AIR

Ementa: Análise de Impacto Regulatório – AIR. Revisão da Resolução ANTT nº 2.695/2008, que trata de procedimentos para obtenção de autorização de projetos.

Palavras-chaves: Procedimentos; Autorização de projetos; Projeto de Interesse das Concessionárias; Projetos de Interesse de Terceiros

Versão: 1.0

1. INTRODUÇÃO

1. A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT recebeu a atribuição de autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, incluídas aquelas do setor ferroviário, diretamente da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, norma que criou a Agência. No âmbito das outorgas ferroviárias, a sua atuação para disciplinar essa matéria ocorreu por intermédio da Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008, que trata de procedimentos para obtenção pelas concessionárias de autorização para implantação de obras, com base nas disposições contratuais vigentes à época.

2. Decorridos treze anos desde a publicação da Resolução nº 2.695/2008, o setor ferroviário passou por diversas transformações. Por exemplo, nesse período, ocorreu a celebração de novos contratos de subconcessão e de aditivos aos contratos vigentes para fins de prorrogação antecipada dos seus prazos, bem como estão previstas novas concessões/subconcessões e prorrogações antecipadas para outros contratos celebrados na década de 1990. Todos esses eventos resultaram na geração de obrigações de realizar investimentos não existentes até a emissão da aludida Resolução.

3. Ademais, a experiência prática da aplicação da norma apontou para a necessidade de implementação de melhorias nos procedimentos regulamentados de forma a desburocratizar o processo e torná-lo menos custoso tanto para a ANTT quanto para o mercado regulado.

4. Nesse contexto, surge a necessidade do estabelecimento de uma avaliação acerca da atualização das regras gerais para obtenção de autorizações para realização desses investimentos, com o intuito de aperfeiçoar os procedimentos, em homenagem ao princípio da eficiência administrativa. Assim, concebe-se os contornos gerais, na presente manifestação, acerca da proposta de revisão do Resolução vigente, que visa a racionalizar esses processos, de forma coerente com as melhores práticas regulatórias.

5. No desenvolvimento da proposta de revisão da norma em comento, como forma de conferir mais subsídios ao processo decisório, foi realizada uma Análise do Impacto Regulatório - AIR.

6. A Análise de Impacto Regulatório objetiva melhorar a qualidade da regulação proposta para a matéria a partir do delineamento do problema regulatório a ser tratado e dos possíveis impactos das alternativas elencadas para sua solução, contribuindo, assim, com o atingimento dos objetivos traçados e auxiliando o processo de tomada de decisões. É utilizada, portanto, para orientar e subsidiar as decisões da Diretoria da ANTT quanto às propostas de atos normativos que incidam sobre a sociedade, os usuários dos serviços de transportes terrestres, os prestadores de serviço regulado, a Administração Pública, a competitividade nacional, o meio ambiente, entre outros.

7. A metodologia adotada e apresentada neste Relatório possui uma abordagem qualitativa de análise de eficiência e eficácia desenvolvida a partir do modelo seguido pela European Union Agency for Railways – ERA.

8. Tal metodologia foi utilizada nos últimos projetos da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER conduzidos no âmbito da Agenda Regulatória da ANTT, inclusive no presente projeto, uma vez que seu cronograma de implementação previa a finalização da AIR e da Minuta de Resolução para março de 2021, período esse anterior à data de produção dos efeitos do Decreto nº 10.411, de 30 de junho 2020, qual seja, 15 de abril de 2021.

9. O referido Decreto estabelece, em seu art. 7º, opções metodológicas específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, a saber, I - análise multicritério; II - análise de custo-benefício; III - análise de custo-efetividade; IV - análise de custo; V - análise de risco; ou VI - análise risco-risco, mas também possibilita a adoção de outra metodologia além daquelas mencionadas, desde que justificadamente.

10. Nesse sentido, entende-se que se apresenta como pouco efetiva a realização, neste momento, de ajustes da metodologia utilizada, de forma a enquadrá-la em algumas das opções elencadas no art. 7º do Decreto nº 10.411, de 2020, já que a metodologia aplicada permite a comparação entre as alternativas para a solução do problema identificado; e que tal adequação poderia trazer prejuízos ao cumprimento do cronograma do projeto em discussão, bem como repercussões negativas derivadas do atraso.

11. Isso posto, considera-se ser mais eficiente e benéfico ao projeto instruir os autos com uma Análise de Impacto nos moldes desenvolvidos até o presente momento pela SUFER.

12. Nesse contexto, este Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR, elaborado no âmbito do projeto "Revisão das normas que disciplinam os procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário na obtenção de autorização da ANTT para execução de projetos na malha objeto da Concessão", integrante da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT relativa ao biênio 2021-2022, se propõe a estudar o tema acima apresentado, alinhado aos objetivos elencados, aos dispositivos dos contratos de concessão das outorgas ferroviárias e às normas afetas à matéria.

13. Desse modo, espera-se aproveitar desta experiência acumulada e o amadurecimento técnico da Superintendência ao longo dos anos em que esteve à frente da gestão dos contratos de concessão de ferrovias como elemento colaborativo deste caminho normativo.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

14. A revisão ora em discussão visa ao aumento da eficiência no processo de obtenção de autorização para realização de projetos, sejam os voltados à ampliação da capacidade ou segurança da malha concedida pela União à iniciativa privada, sejam os que viabilizam a travessia dessas linhas férreas por outras vias, nos termos do Regulamento dos Transportes Ferroviários - RTF.

15. Portanto, pretende-se com essa proposta solucionar as dificuldades enfrentadas pelos atores envolvidos na implantação de projetos ferroviários em razão da excessiva complexidade do seu processo autorizativo. A fim de solucionar o problema posto, foram avaliadas três alternativas, a saber:

Alternativa 1: nada fazer - manter a Resolução ANTT nº 2.695/2008 nos termos atualmente vigentes (cenário base);

Alternativa 2: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/2008, adotando-se um rito autorizativo simplificado para todos os tipos de projetos e sem regras para as concessionárias perante os terceiros; e

Alternativa 3: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/2008, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos.

16. Após a análise de impacto de todas as alternativas postas, considerando a verificação da eficiência e da efetividade das opções regulatórias, sugeriu-se a adoção da alternativa 3, que apresenta melhor relação entre impactos positivos e negativos e apresenta-se mais assertiva na consecução do objetivo do projeto.

17. As análises, resultados e principais conclusões do processo de AIR desenvolvido para o tema em questão se encontram consolidados no presente Relatório de AIR, subdividido em dez seções, a saber:

1. INTRODUÇÃO
2. SUMÁRIO EXECUTIVO
3. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO
4. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO
5. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL
6. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR
7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO
8. POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS
9. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO
10. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

3. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

18. O problema regulatório identificado pode ser examinado a partir de dois aspectos: (i) o desalinhamento entre os elementos exigidos pela norma vigente para fins de autorização dos projetos e o nível de complexidade dos empreendimentos; e (ii) a ineficiência dos procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias perante os terceiros interessados na realização de intervenções com impactos na área ferroviária concedida. Enquanto o primeiro diz respeito a um aspecto estrutural da regulamentação, o segundo trata-se da adoção de ferramentas voltadas a tornar a ação do Poder Concedente mais efetiva. Portanto, levando em conta esses dois aspectos, buscou-se mapear para cada um deles as suas principais características.

19. Os contratos de concessão celebrados na década de 1990 para prestação do serviço público de transporte de cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária possuem a previsão de autorização para execução de projetos (obras e serviços) na infraestrutura ferroviária federal concedida.

20. A título de ilustração, o Contrato de Concessão da Malha Sul (atual Rumo Malha Sul), celebrado em 1997, dispõe o seguinte:

“São direitos da Concessionária:

*l) Construir ramais, variantes, pátios, estações; oficinas e demais instalações, bem como proceder a retificações de traçados para a melhoria e/ou expansão dos serviços da malha objeto deste contrato, **sempre com prévia autorização da CONCEDENTE**, que se manifestará a respeito no prazo de 90 (noventa) dias;”* (grifou-se)

21. Por sua vez, motivada pelo direito das concessionárias de cobrar pelo uso de faixas de domínio para instalações de linhas de sistemas de transmissão de dados, voz, texto, imagens e similares; e situações de travessia de suas linhas por tubulações, redes de transmissão elétrica, telefonia e similares^[1], esses mesmos contratos de concessão estabelecem a necessidade de autorização prévia do Poder Concedente para esses projetos de terceiros.

22. O já citado Contrato de Concessão da Malha Sul assim dispõe:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

(...)

*Parágrafo 2º - A CONCESSIONÁRIA terá como objeto social a exploração do transporte ferroviário de carga, sendo-lhes vedadas quaisquer outras atividades de natureza empresarial, inclusive operações financeiras com seus acionistas controladores, diretos ou indiretos, ou com empresa em que os mesmos tenha participação direta ou indireta, salvo aquelas atividades que estiverem associadas à prestação do serviço público, seu objeto social, ou projetos associados, desde que sejam contabilizadas em separado em contas específica, **sempre com prévia autorização da CONCEDENTE, tais como:***

a) utilização da faixa de domínio para instalação de linhas afetas a sistemas de transmissão de dados, voz, texto, imagem e similares;

b) exploração comercial, inclusive para propaganda, de espaços disponíveis nos imóveis operacionais;

c) prestação de serviços de consultoria técnica;

d) instalação e exploração de terminais intermodais;

e) exploração de projetos imobiliários com aproveitamento de imóveis operacionais.” (grifou-se)

23. De forma similar, os novos contratos de concessão, incluídas as novas outorgas e as prorrogações contratuais antecipadas, preveem na cláusula quarta a obtenção de autorizações governamentais necessárias ao pleno exercício das atividades objeto da concessão. Ademais, os mesmos contratos dispõem sobre o direito das concessionárias de exploração de projetos associados, incluídos aqueles oriundos da utilização da faixa de domínio por terceiros.

24. A edição da Resolução ANTT nº 2.695/2008, por sua vez, buscou dar efetividade à previsão legal já citada e ao disposto nos contratos de concessão acerca da autorização prévia pela Agência, com vistas ao acompanhamento das alterações realizadas pelas concessionárias e terceiros nas malhas ferroviárias concedidas e nos sistemas de telecomunicações, sinalização, energia e informática (gerenciamento operacional dos serviços ferroviários). Essa Resolução tem regras específicas para projetos (obras e serviços) de interesse das concessionárias e para projetos de interesse de terceiros.

25. Dado que não cabe à ANTT a verificação de estudos, cálculos e dimensionamentos dos projetos, cuja responsabilidade é exclusiva da concessionária (ou subconcessionária) e dos responsáveis técnicos, essa ação regulatória realizada pela Agência tem motivação bem clara: Garantir, além do respeito as normas vigentes, que as modificações tenham como consequência:

- minimizar os riscos à ferrovia, aos terceiros, e à comunidade;
- cumprir o disposto nos contratos de concessão e subconcessão;
- atender às condições de segurança do tráfego;
- garantir a prestação adequada do serviço; e
- cumprir as normas ambientais vigentes.

26. Não obstante a emissão da referida norma, sabe-se que o desenho regulatório (mecanismo de regulação) “é um processo cíclico, uma vez que a regulação, ao impor ao mercado uma nova realidade, transforma-o, cria novas situações e outras situações são criadas independente da regulamentação, assim, após algum tempo, a regulamentação haverá de ser revista”^[2]. E a Resolução nº 2.695/2008 é um exemplo dessa realidade. Embora tenha sido alterada pela Resolução nº 5.405, de 17 de agosto de 2017 e pela Resolução nº 5.819, de 10 de maio de 2018, bem como complementada pelo Comunicado SUFER nº 1, de 27 de fevereiro de 2018, a Resolução nº 2.695/08 ainda apresenta espaço para melhorias.

27. Assim, em 2021, no contexto do Processo de Participação e Controle Social - PPCS de construção da Agenda Regulatória da ANTT, na modalidade de Tomada de Subsídios - TS, motivado por sugestão das concessionárias ferroviárias, e a partir do entendimento da própria Agência acerca da necessidade de aprimoramento da norma em comento, vigente desde 2008, o projeto Revisão da Resolução ANTT nº 2.695/08 foi incluído na Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022, nos termos da Deliberação ANTT nº 529, de 18 de dezembro de 2020.

28. Sobre a matéria, importa destacar ainda que, nas avaliações dos processos autorizativos, observou-se que a segmentação dos ritos de condução dos projetos em duas categorias baseadas no “interessado” (projetos de interesse das concessionárias e projetos de interesse de terceiros) não se mostrou completamente adequada.

29. Isso porque, dependendo do porte ou tipo de projeto, há necessidade de diferenciação nos elementos a serem apresentados pelas concessionárias, e na avaliação do processo a ser empreendida pela ANTT. A título de ilustração, nem todos os documentos constantes do Anexo 1 à Resolução ANTT nº 2.695/08 precisam ser apresentados para a obtenção de autorização para a implantação de um páteo de cruzamento ou de uma Passagem em Nível – PN.

30. Essa condição, definida no regulamento vigente, de homogeneidade de tipos documentais apresentados, ou seja, de requerimento de lista única de documentos independentemente do tipo de projeto, implica em exigências desproporcionais em algumas situações e em uniformidade de análise dos processos pela Agência. Verifica-se, a partir de tal cenário, que nem todos os documentos atualmente exigidos precisam ser apresentados para a obtenção de autorização de obras menos complexas; e que, em face da quase inexistência de diferenciação nas avaliações técnico-regulatórias em razão da tipologia e porte do empreendimento, incorre-se em maior custo regulatório, uma vez que existe aplicação de elevados esforços no exame de processos de baixo impacto no aumento de capacidade ou na melhoria da segurança e operação ferroviária.

31. Ademais, para projetos classificados como de grande porte, nos termos da proposta de revisão, julga-se necessária a previsão de apresentação, juntamente com os elementos do projeto, de um Certificado de Inspeção visando ao aumento da segurança da aderência desses investimentos às normas técnicas e aos demais regulamentos aplicáveis. Ainda, a certificação permitirá um ganho adicional na confiabilidade e na redução de custos regulatórios mesmo nos projetos de maior vulto que requeiram maior esforço na verificação dos requisitos pela Agência.

32. Além dos aspectos documentais citados acima, no caso de projetos de interesse de terceiros, o normativo vigente não apresenta regras explícitas na relação entre a concessionária e o terceiro, gerando incertezas e falta de transparência nas negociações entre as partes. Assim, avalia-se que alterações nas regras atuais conduzirão a uma maior transparência e contribuirão para reduzir eventuais conflitos entre os terceiros e as concessionárias, evitando, assim, a necessidade de atuação da ANTT.

33. Pelo exposto, e considerando a experiência regulatória adquirida pela GEPEF e SUFER durante a vigência do normativo ora em revisão, definiu-se o problema principal e, posteriormente, foram identificadas as causas deste problema, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Descrição do Problema e de seus Fatores Causadores

Problema Principal	Causa (nível 1)	Causa (nível 2)
Excesso de complexidade no processo de obtenção de autorização de projetos	Descolamento entre os elementos solicitados pela ANTT, para fins de autorização, e o tipo e porte dos projetos.	Para obras de pequeno porte, não se verifica a necessidade de envio de toda documentação constante no Anexo 1 à Resolução ANTT nº 2.695/08. Para obras de grande porte, a documentação é coerente com projetos infraestrutura ferroviária de grande porte. Para edificações e estruturas operacionais de apoio, os elementos necessários são bastante distintos daqueles solicitados para obras de infraestrutura. Solicitação de documentos referentes à fase de execução do projeto já para obtenção de autorização. Por exemplo, as Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs de execução de obras são solicitadas previamente à autorização.
	Descolamento entre a forma de análise do processo de autorização pela ANTT e o tipo e porte dos projetos.	Assim como na documentação a ser encaminhada, a atual forma de análise do processo para fins de emissão de autorização independe do tipo e porte dos projetos. Entende-se, contudo, que a análise deveria ser diferenciada de acordo com as características do projeto.
	Ineficiência nos procedimentos relacionados à obtenção de autorização para projetos de interesse de terceiros.	Atualmente, a norma não prevê o detalhamento das etapas e respectivos prazos de análise da documentação submetida pelo terceiro (falta de conteúdo (viabilidade do projeto) e para encaminhamento do resultado da análise à ANTT, o que não raras vezes ocorre entre concessionárias e terceiros). A norma vigente não possui diretriz para os valores a serem cobrados pelas concessionárias para análise do projeto e sua execução.

[1] De acordo com o Parecer da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) nº 517-3.3.5/2012/PF-ANTT/PGF/AGU, ratificado mais recentemente pelo Parecer nº 00565/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, há a possibilidade de “ser cobrado o ressarcimento das despesas com análise de projetos e com a fiscalização da obra”. Registre-se que há exceções previstas na legislação, como é o caso das concessionárias de serviços públicos de energia elétrica (art. 2º do Decreto nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980) e a instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações (art. 12 da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015).

[2] ARAGÃO, J., BRASILEIRO, A., SANTOS, E., ORRICO FILHO, R. Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo desenvolvimento do transporte público por ônibus em: Transporte em tempos de reforma, LGE Editora, 2000.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

34. A percepção dos atores foi avaliada por meio de reuniões e intercâmbio de informações na fase de estudos do projeto. Após o mapeamento, concluiu-se que o problema afeta tanto a a atores internos à ANTT quanto diversos agentes externos, tais como:

- concessionárias e subconcessionárias de ferrovias;
- usuários do transporte ferroviário e da infraestrutura ferroviária;
- terceiros com interesse em projetos com impacto na malha ferroviária; e
- sociedade em geral.

35. Ainda, para todos os atores identificados, sobretudo para as concessionárias e terceiros com interesse em executar projetos nas faixas de domínio ferroviárias, entende-se que o assunto tratado é de alta relevância.

Tabela 2. Relevância dos problemas para os diferentes atores.

Partes	Envolvimento com o Problema	Expectativa	Relevância do Problema
Administração Pública (ANTT)	Representante do Poder Concedente	Redução dos prazos de ampliação dos serviços de transporte ferroviário e de implementação de políticas públicas	4
Concessionárias	Interessado na realização de projetos na malha concedida	Redução no nível de complexidade para obtenção de autorização de projetos com ganhos na ampliação da capacidade e segurança	5
Terceiros	Interessados na realização de projetos com impactos na malha concedida	Redução nos prazos para implantação de projetos com intervenção na malha concedida	5
Sociedade	Moradores do entorno da ferrovia, Consumidores e Contribuintes	Promoção do bem comum por meio da redução de impactos em razão da implantação dos projetos e da mitigação de conflitos com a ferrovia	3
Usuários	Tomadores de serviço de transporte	Redução de prazos para ampliação da oferta e da segurança do serviço de transporte ferroviário	3

36. Alguns desses atores já foram consultados sobre a proposta.

37. No dia 6 de fevereiro de 2020, foi realizada reunião com a presença de representantes da GEPEF e da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF, que discutiu e coletou sugestões de aprimoramento ao processo de autorização para execução de obras ferroviárias.

38. Foram realizadas, ainda, reuniões internas entre servidores da GEPEF e da Gerência de Regulação Ferroviária - GERE, nas quais foram mapeados os problemas referentes aos processos de autorização de projetos de investimentos ferroviários, os respectivos fatores causadores de problemas, bem como as alternativas regulatórias para solução.

39. As demais discussões relativas à matéria ocorrerão no âmbito da realização Processo de Participação e Controle Social - PPCS, na modalidade de Audiência Pública, voltada ao tema.

5. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

40. A competência legal da ANTT para regulamentar o assunto decorre dos seguintes dispositivos legais:

Constituição Federal de 1988

Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Lei nº 10.233/2001

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;

II – a exploração da infra-estrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição; (grifo nosso)

VIII - fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

IX – autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas; (grifo nosso)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes;

Art. 25. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Ferroviário:

V – regular e coordenar a atuação dos concessionários, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes;

(...)

Decreto n.º 4.130/2002

Art. 3º À ANTT compete, em sua esfera de atuação:

IV - exercer o poder normativo relativamente à exploração da infra-estrutura ferroviária e rodoviária federal e à prestação de serviços de transporte terrestre, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando o direito dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infra-estrutura existente;

XI – autorizar e fiscalizar projetos e realização de investimentos, no âmbito das outorgas estabelecidas;

41. Além da legislação citada, como já apresentado, a autorização da ANTT em projetos das concessionárias (ou subconcessionárias) e terceiros na malha ferroviária concedida é uma atribuição contratual.

6. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

42. Tendo em vista o cenário especificado na seção 3 deste Relatório de AIR, tem-se os seguintes objetivos:

43. **Objetivo geral:** Racionalizar o processo para obtenção de autorização de projetos.

44. Para tratamento dos fatores causadores do problema, foram definidos objetivos específicos descritos a seguir, a serem alcançados com a eventual adoção de ação regulatória.

45. **Objetivos específicos:**

- I - Simplificar os procedimentos para obtenção de autorização da Agência para implantação de projetos ferroviários;
- II - Adaptar os elementos a serem encaminhados pelas concessionárias, conforme o tipo e o porte de cada projeto;
- III - Adequar a forma de análise do processo de autorização da ANTT ao tipo e porte dos projetos; e
- IV - Ajustar os procedimentos relacionados à obtenção de autorização para projetos de interesse de terceiros.

7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

46. Primeiramente, cabe destacar que, em que pese o Parecer nº 00030/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI ANTT 2572787) indicar que o Decreto nº 10.178/2019 não possui aplicação obrigatória às concessões e subconcessões, entende-se que, no presente projeto, deva se buscar a simplificação proposta naquele referido normativo.

47. Desse modo, avalia-se que a simplificação administrativa está alinhada com os objetivos propostos e, portanto, devem ser previstas alternativas voltadas para esse fim, visando a melhor esclarecer a sua adoção, quando for o caso, e a demonstrar a relevância do problema regulatório destacado.

48. Nesse contexto, as alternativas regulatórias analisadas inicialmente são as que seguem:

49. **Alternativa 1: nada fazer, ou seja, manter a Resolução ANTT nº 2.695/08 nos termos atualmente vigentes (cenário base).**

50. **Resolveria o problema da seguinte forma:** não resolveria o problema, pois o cenário atual se perduraria, com a manutenção dos problemas identificados.

51. **Alternativa 2: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado para todos os tipos de projetos e sem definição de regras das concessionárias perante os terceiros.**

52. **Resolveria o problema da seguinte forma:** essa proposição diz respeito a uma revisão baseada em simplificação do processo para todos os tipos de projetos. Nesse sentido, o procedimento indicaria o encaminhamento de uma relação reduzida de informações, independentemente do tipo ou porte, sem previsão de encaminhamento de certificado de inspeção e não seriam definidas regras para a manifestação das concessionárias perante os terceiros interessados na realização de intervenções com impactos na malha concedida.

53. **Alternativa 3: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos e com definição de regras das concessionárias perante os terceiros.**

54. **Resolveria o problema da seguinte forma:** essa proposição de revisão do regulamento vigente baseia-se em critérios diferenciados em razão da complexidade de cada projeto. Assim, seriam definidos os tipos e porte de projetos e, a partir dessa classificação, seriam adotados tratamentos distintos em razão de sua classificação: quanto maior a complexidade (tipo e porte) do projeto, mais elementos necessários para fins de obtenção da sua autorização, além de previsão de Certificado de Inspeção para investimentos de maior vulto. Com exceção aos classificados como de médio ou grande porte, os demais projetos, em razão de serem de baixo impacto tanto nos contratos de concessão quanto no aumento de capacidade ou na melhoria da segurança e operação ferroviária, seriam automaticamente autorizados após a apresentação de formulário específico preenchido e encaminhado pelas concessionárias.

8. POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

55. Para o exame das soluções identificadas para o problema posto, realizou-se uma análise combinada de **eficiência** e **efetividade** das alternativas.

56. Relativamente à **eficiência** das alternativas, avaliou-se o total e a média dos impactos positivos e negativos, a partir das magnitudes indicadas, para cada alternativa, visto que estes impactos estão intimamente relacionados a benefícios e custos econômicos para as diferentes partes afetadas. Para alternativas com magnitude muito baixa, atribuiu-se o valor 1, sendo o valor 5 atribuído para alternativas com magnitude muito alta.

57. **Alternativa 1: nada fazer - manter a Resolução ANTT nº 2.695/08 nos termos atualmente vigentes (cenário base).**

Tabela 3. Alternativa 1

Impactos Potenciais
Positivos
Não foram identificados impactos positivos
Negativos
Maior dispêndio de tempo na análise processual, com alto custo regulatório, mesmo para projetos de baixa complexidade
Dificuldades na obtenção de autorização, em razão da complexidade do processo autorizativo, mesmo nos casos de projetos de baixa complexidade
Atrasos para usufruto dos benefícios advindos da implantação do projeto pelas concessionárias, como ampliação dos serviços e melhorias na qualidade e segurança operação.
Dificuldades no acompanhamento das ações pela Agência e de solução de eventuais controvérsias surgidas entre concessionária e terceiros em razão da falta de cl nos procedimentos junto a esses interessados
Atrasos para usufruto dos benefícios advindos da implantação do projeto pelos terceiros, como ampliação de serviços essenciais

58. **Alternativa 2: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado para todos os tipos de projetos e sem regras das concessionárias perante os terceiros.**

Tabela 4. Alternativa 2

Impactos Potenciais
Positivos
Redução dos custos regulatórios com as análises processuais
Maior agilidade de obtenção de autorização da Agência pelas concessionárias em razão do baixo nível das informações a ser fornecido.
Negativos
Possibilidade de assimetria de informações, com impacto regulatório sobre os investimentos de grande porte dos contratos de concessão, por não haver conhecimento pela Poder Concedente de aspectos relevantes dos investimentos realizados na malha
Possibilidade de judicialização da matéria relativa a projetos de interesse de terceiros, nos casos de inércia das concessionárias perante os Terceiros
Atrasos para usufruto dos benefícios advindos da implantação do projeto pelos terceiros, como ampliação de serviços essenciais, em razão da não determinação de procedimentos para a concessionária em relação ao pleito de terceiros
Dificuldades no acompanhamento das ações pela Agência e de solução de eventuais controvérsias surgidas entre concessionária e terceiros em razão da falta de cl nos procedimentos junto a esses interessados.

59. **Alternativa 3: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos e com definição de regras das concessionárias perante os terceiros.**

Tabela 5. Alternativa 3

Impactos Potenciais
Positivos
Redução da assimetria de informação acerca dos investimentos de grande porte, ou seja, aqueles com grande repercussão nos contratos de concessão, por haver conhecimento pelo Poder Concedente de aspectos relevantes desse investimentos
Redução de custos regulatórios na análise de processos relativos a projetos de baixo impacto, que constituem a maior parte dos processos submetidos à ANTT
Redução na dificuldade de obtenção de autorização para a maior parte dos projetos implantados pela Concessionárias, os considerados de pequeno complexidade

Baixa interferência governamental no mercado e aproximação das diretrizes de Governo relativas à desburocratização e liberdade de atuação

Redução de prazos e custos de implantação de projetos que possuam impactos na malha ferroviária, quando solicitados por terceiros.

Negativos

Possibilidade de o critério de classificação adotado não contemplar todos os projetos relevantes como de grande complexidade

60. A partir dos valores obtidos nas Tabelas 3, 4 e 5 anteriores, calculou-se a diferença entre os valores positivos e os negativos, tanto para o total quanto para a média. Posteriormente, as alternativas foram **classificadas do maior valor para o menor valor e receberam pontuação igual à sua classificação**. Ou seja, a melhor classificada (maior valor) 3 pontos, a que sucedeu 2 pontos e a alternativa pior classificada (menor valor) recebeu 1 ponto.

Tabela 6. Eficiência das Alternativas Regulatórias.

Alternativa Regulatória	Indicador	Pontuação dos Impactos		
		Positivos	Negativos	Diferença
Alternativa 1: nada fazer - manter a Resolução ANTT nº 2.695/08 nos termos atualmente vigentes (cenário base)	Total	0,0	19,0	-19,0
	Média	0,0	3,8	-3,8
Alternativa 2: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado para todos os tipos de projetos e sem regras das concessionárias perante os terceiros	Total	7,0	14,0	-7,0
	Média	3,5	3,5	0,0
Alternativa 3: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos	Total	18,0	3,0	15,0
	Média	3,6	3,0	0,6

61. A partir da análise dos resultados constantes na Tabela 6, constata-se que a alternativa 3 apresenta melhor pontuação (ver coluna "Diferença") tanto no quesito relativo ao valor absoluto, quanto em relação à média. Observa-se que o cenário base, que representa a manutenção do *status quo*, apresentou a pior pontuação em relação aos quesitos avaliados.

62. Portanto, segundo o critério de eficiência, as alternativas se classificam na seguinte ordem (da melhor classificada para a pior):

1ª) **Alternativa 3:** revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos e com definição de regras das concessionárias perante os terceiros: 3 pontos

2ª) **Alternativa 2:** revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado para todos os tipos de projetos e sem regras das concessionárias perante os terceiros: 2 pontos;

3ª) **Alternativa 1:** nada fazer - manter a Resolução ANTT nº 2.695/08 nos termos atualmente vigentes (cenário base): 1 ponto;

63. Em continuidade à avaliação das alternativas, procedeu-se uma análise da **efetividade** das alternativas para solução dos objetivos específicos. Isso porque, a despeito de uma alternativa se mostrar altamente eficiente, esta pode não se mostrar efetiva na solução dos objetivos pretendidos.

64. Para alternativas com efetividade muito baixa, atribuiu-se o valor 1, sendo o valor 5 atribuído para alternativas com efetividade muito alta.

65. Segue abaixo a análise realizada.

Tabela 7. Alternativa 1 – Efetividade.

Objetivos Específicos	Alternativa 1
1. Simplificar os procedimentos para obtenção de autorização da Agência para implantação de projetos ferroviários	1
2. Adaptar os elementos a serem encaminhados pelas concessionárias, conforme o tipo e o porte de cada projeto	1
3. Adequar a forma de análise do processo de autorização da ANTT ao tipo e porte dos projetos	1
4. Ajustar os procedimentos relacionados à obtenção de autorização para projetos de interesse de terceiros	1
Média	1,0

Tabela 8. Alternativa 2 – Efetividade.

Objetivos Específicos	Alternativa 1
1. Simplificar os procedimentos para obtenção de autorização da Agência para implantação de projetos ferroviários	5
2. Adaptar os elementos a serem encaminhados pelas concessionárias, conforme o tipo e o porte de cada projeto	1
3. Adequar a forma de análise do processo de autorização da ANTT ao tipo e porte dos projetos	1
4. Ajustar os procedimentos relacionados à obtenção de autorização para projetos de interesse de terceiros	1
Média	2,0

Tabela 9. Alternativa 3 – Efetividade.

Objetivos Específicos	Alternativa 1
1. Simplificar os procedimentos para obtenção de autorização da Agência para implantação de projetos ferroviários	4
2. Adaptar os elementos a serem encaminhados pelas concessionárias, conforme o tipo e o porte de cada projeto	5
3. Adequar a forma de análise do processo de autorização da ANTT ao tipo e porte dos projetos	5
4. Ajustar os procedimentos relacionados à obtenção de autorização para projetos de interesse de terceiros	5
Média	4,8

66. Verifica-se que, de acordo com a efetividade, as alternativas podem ser classificadas em ordem decrescente de pontuação da seguinte forma:

1ª) **Alternativa 3:** revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos e com definição de regras das concessionárias perante os terceiros;

2ª) **Alternativa 2:** revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado para todos os tipos de projetos e sem regras das concessionárias perante os terceiros; e

3ª) **Alternativa 1:** nada fazer - manter a Resolução ANTT nº 2.695/08 nos termos atualmente vigentes (cenário base);

67. Assim como para a eficiência, a partir dos valores finais de média obtidos, as alternativas foram classificadas do maior para o menor valor e receberam pontuação igual à sua classificação, isto é, 3 pontos para a melhor classificada, 2 pontos para alternativa que a sucedeu, e 1 ponto para a alternativa pior classificada.

68. Para verificação da(s) alternativa(s) com maior grau conjunto de eficiência e efetividade, calculou-se a média da classificação relativa de cada uma das alternativas quanto a esses critérios, conforme resultados descritos na Tabela 10.

Tabela 10. Classificação Relativa e Média da Eficiência e Efetividade das Alternativas Regulatórias.

Alternativa Regulatória	Eficiência	Efetividade	Média
Alternativa 1: nada fazer - manter a Resolução ANTT nº 2.695/08 nos termos atualmente vigentes (cenário base);	1	1	1
Alternativa 2: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado para todos os tipos de projetos e sem regras das concessionárias perante os terceiros;	2	2	2
Alternativa 3: revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos.	3	3	3

69. Conforme verificado na Tabela 10, a alternativa com maior nível conjunto de eficiência e efetividade foi a alternativa **Alternativa 3:** revisar a Resolução ANTT nº 2.695/08, adotando-se um rito autorizativo simplificado ou ordinário, conforme a complexidade (tipo e porte) dos projetos.

70. Diante dos dados apresentados nessa seção 8, entende-se que alternativa 3 apresenta-se mais adequada aos objetivos do projeto.

9. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

71. No tocante à sua implementação, deve ser precedida de curso de capacitação para os servidores da Agência, bem como reuniões públicas com as concessionárias, para a melhor compreensão dos novos conceitos e facilidade de sua aplicação.

72. No entanto, considerando já existir uma norma vigente sendo aplicada e que a proposta de revisão simplificará os procedimentos, avalia-se como de fácil adaptação pelas partes envolvidas e um *vacatio legis* equivalente a 60 (sessenta) dias como sendo suficiente à conformação dos novos procedimentos pelas partes interessadas.

73. Por fim, esclarece-se que os resultados do processo de monitoramento, obtidos a partir dos dados levantados para cada processo autorizativo, poderão ser avaliados com base nos indicadores definidos para a matéria, no âmbito do Plano de Gestão Anual - PGA.

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

74. Não ocorreram manifestações em sede de processos de participação social, uma vez que a Audiência Pública será realizada em momento posterior.

75. Como já exposto, as concessionárias apresentaram, por intermédio da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, contribuições acerca do tema, em reunião realizada com a participação de representantes daquela Associação e técnicos da ANTT.

76. As manifestações supramencionadas serão utilizadas no desenvolvimento da proposta de regulamentação da matéria.

Brasília, 29 de abril de 2021.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO ALEXANDRE DE SALES NETO

Analista de Infraestrutura

(assinado eletronicamente)

ANA CLÁUDIA SILVEIRA TORRES

Coordenadora de Análise de Projetos e Investimentos Ferroviários

(assinado eletronicamente)

MARCUS VINÍCIUS DE ABREU SOUZA VASCONCELLOS

Técnico em Regulação

(assinado eletronicamente)

MARIANNE TRINDADE CÂMARA

Coordenadora de Atos Normativos - Substituta

De acordo. Encaminhe-se à SUFER.

(assinado eletronicamente)

PAULO FÁBIO DA SILVA EUGENIO

Gerente de Projetos Ferroviários

(assinado eletronicamente)

LEONARDO VIEIRA E SILVA

Gerente de Regulação Ferroviária - Substituto

De acordo.

(assinado eletronicamente)

GILSON GONÇALVES DE MATOS

Superintendente de Transporte Ferroviário - Substituto

APÊNDICE SOBRE OS ESTUDOS REALIZADOS

APÊNDICE 1

Atos normativos e Pareceres relevantes para o estudo do tema

- Decreto nº 84.398/1980 - Dispõe sobre a ocupação de faixas de domínio de rodovias e de terrenos de domínio público e a travessia de hidrovias, rodovias e ferrovias, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica e dá outras providências;
- Lei nº 8.987/1995 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências;
- Decreto nº 1.832/1996 - Regulamento dos Transportes Ferroviários;
- Lei nº 10.233/2001 - Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências
- Decreto nº 4.130/2002 - Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, e dá outras providências;
- Resolução ANTT nº 2.695/2008 - Estabelece procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário na obtenção de autorização da ANTT para execução de obras na malha objeto da Concessão;
- Lei nº 13.116/2015 - Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001
- Lei nº 10.233/2001 - Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências;
- Parecer da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) nº 517-3.3.5/2012/PF-ANTT/PGF/AGU; e
- Parecer nº 00565/2018/PF-ANTTIPGF/AGU.



Documento assinado eletronicamente por **MARCUS VINÍCIUS DE ABREU SOUZA VASCONCELLOS, TÉCNICO EM REGULAÇÃO**, em 30/04/2021, às 09:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIANNE TRINDADE CÂMARA, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 30/04/2021, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **GILSON GONÇALVES DE MATOS, Superintendente Substituto(a)**, em 30/04/2021, às 10:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO ALEXANDRE DE SALES NETO, ANALISTA DE INFRAESTRUTURA**, em 30/04/2021, às 10:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO VIEIRA E SILVA, Gerente Substituto (a)**, em 30/04/2021, às 10:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO FABIO DA SILVA EUGÊNIO, Gerente**, em 30/04/2021, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANA CLÁUDIA SILVEIRA TORRES, Coordenador(a)**, em 30/04/2021, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6147916** e o código CRC **B9C7A8BD**.