



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria de Acompanhamento Econômico  
Subsecretaria de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência  
Coordenação-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

## PARECER SEI Nº 4/2018/COGTR/SUCON/SEAE-MF

**Assunto:** Audiência Pública nº 014/2017 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de colher subsídios, com vistas ao aprimoramento da Minuta de Edital e dos Estudos Técnicos que se prestarão a disciplinar as condições em que se dará a concessão de ferrovia greenfield compreendida entre os municípios de Sinop/MT e Itaituba/PA, projeto integrante do Programa de Parcerias de Investimentos do Governo Federal.

### 1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a matéria disposta na Audiência Pública nº 014/2017, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relacionados à proposta de concessão de ferrovia greenfield compreendida entre os municípios de Sinop/MT e Itaituba/PA. A participação da Seae se fundamenta nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Anexo I ao Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.
2. A mencionada audiência pública tem o objetivo de receber contribuições para o aprimoramento das Minutas de Edital, Contrato e seus respectivos Anexos e dos Estudos Técnicos da mencionada proposta de subconcessão, visando ao aperfeiçoamento da modelagem proposta.
3. Ressalte-se que a análise constante deste Parecer, em razão das competências institucionais da Seae, nos termos do art. 19 da Lei nº. 12.529, de 30 de novembro de 2011 e no art. 42, Anexo I do Decreto nº. 9.003, de 13 de março de 2017, foca-se nos aspectos regulatórios e concorrenciais, não se constituindo de validação ou auditoria dos valores ou premissas utilizadas na modelagem apresentada.

### 2. Da Proposta Apresentada

4. A Audiência Pública ANTT nº 014/2017 tem como objetivo submeter à discussão pública a proposta de modelagem e a respectiva documentação (minuta de edital, contratos e anexos e os estudos técnicos correspondentes).
5. Ressalte-se que inicialmente não foram disponibilizadas pela ANTT as minutas de contrato e os respectivos anexos. No entanto, em 6 de dezembro de 2017, a ANTT publicou a Deliberação ANTT nº 450, aprovando a inclusão da minuta de contrato de concessão ao rol de documentos que compõe a Audiência Pública ANTT nº 014/2017, prorrogando por mais 45 (quarenta e cinco dias) o prazo para encerramento da mencionada Audiência Pública. Dessa forma, o prazo limite para apresentação de contribuições, inicialmente estabelecido por meio do Aviso de Audiência Pública nº 14/2017 (publicado no Diário Oficial da União Seção 3, fl. 133, em 27 de outubro de 2017), em 15 de dezembro de 2017, fica prorrogado para 29 de janeiro de 2018.
6. A documentação apresentada pela ANTT se aplica à proposta de concessão, pelo prazo de 65 anos, para implantação e operação da ferrovia compreendida entre os municípios de Sinop (MT) e Itaituba/PA, com traçado de 933,7 km de extensão[1], denominada Ferrogrão. Adicionalmente, a proposta de concessão inclui o ramal ferroviário de Santarenzinho e, se viável, o Ramal Ferroviário de Itapacurá[2]. O projeto em tela foi qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) na 1ª Reunião do Conselho do PPI, realizada em 13 de setembro de 2016.



Figura 01. Ferrovia Ferrogrão (Sinop (MT) – Itaituba (PA)). Fonte: ANTT[3]

7. Em cenário futuro, a modelagem proposta considera a possibilidade de conexão da Ferrogrão com a Ferrovia de Integração Centro Oeste (FICO) (EF-354), por meio de extensão até a cidade de Lucas do Rio Verde/MT[4]. A mencionada conexão poderá ser implementada mediante acordo entre a Concessionária e Poder Concedente, assegurada à Concessionária o direito à prévia repactuação do equilíbrio econômico-financeiro[5].
8. A proposta de implantação de novo trecho ferroviário (greenfield), compreende a implementação de toda a infraestrutura, os investimentos em material rodante (locomotivas e vagões) e demais equipamentos e estruturas necessárias, totalizando R\$ 12,69 bilhões[6], distribuídos ao longo do período de concessão.

Tabela 01 – Investimentos da Concessão

	<b>Capex Total (R\$)</b>
Terraplanagem	1.628.149.169
Obras De Arte Corrente E Drenagem	1.078.685.384
Superestrutura Ferroviária	1.879.304.867
Obras Complementares	678.230.344
Obras De Arte Especiais	359.979.954
Compensação Socioambiental	391.173.705
Desapropriação	61.008.000
Sistemas De Sinalização Ferroviária E Energia	708.748.907
Equipamentos Ferroviários	308.052.410
Oficinas E Instalações	650.610.752
Canteiro De Obras	76.699.253
Engenharia	314.252.798
Material Rodante	4.553.073.390
	<b>12.687.968.922</b>

Fonte: Relatório VII - Modelagem Econômico-Financeira (fl. 35)

### 3. Análise dos Documentos Disponibilizados pela ANTT

9. A seguir apresentam-se as considerações sob o enfoque regulatório e concorrencial, relacionadas aos documentos apresentados na Audiência Pública sob análise.

#### 3.1 – Da Minuta de Edital

10. Quanto ao valor estimado do contrato, o Edital estabelece como sendo da ordem de R\$ 14,7 bilhões, correspondente à soma das receitas estimadas da concessionária, referenciadas a março de 2015.
11. O Subitem 9.1 do Edital (fl. 11) estabelece a possibilidade de participação de pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras, isoladamente ou em forma de consórcio. Quanto à qualificação técnica, o Subitem 10.1.3 (fl. 12) estabelece que as exigências de qualificação técnica deverão ser atendidas pelo Consórcio, por intermédio de qualquer dos consorciados individualmente, admitida a soma das qualificações técnicas apresentadas pelos consorciados, conforme condições estabelecidas no Anexo 2. Da análise do mencionado Anexo 2 da minuta de Edital (fl. 02), observa-se que a qualificação técnica (Item 24, fl. 06) relaciona-se à experiência prévia relacionada ao financiamento de projetos em qualquer lugar do mundo em valor de, no mínimo, R\$ 1 bilhão (in verbis):

*“24. A Proponente, ou no mínimo, 01 (uma) das empresas integrantes do Consórcio, deverá apresentar atestado(s) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, nacional ou estrangeira, que comprove(m) ter a Proponente realizado financiamento para projeto de infraestrutura, no Brasil ou em qualquer lugar do mundo, em valor mínimo de R\$1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).*

*a) O(s) atestado(s) poderá(ão) ser apresentado(s) por empresas controladas ou controladoras da Proponente, em conjunto com documento comprobatório da relação societária.*

*b) Será admitido o somatório de até 6 (seis) atestados da Proponente, individual ou em Consórcio, para a comprovação da exigência.” (grifamos)*

12. Dessa forma, tendo em vista que o critério estabelecido está restrito à realização de financiamento de projetos de infraestrutura, recomenda-se à ANTT a avaliação da necessidade de inclusão de critérios de qualificação técnica relacionados à experiência de construção e/ou operação de projetos de infraestrutura de grande porte para o proponente individual ou consórcio.
13. O Item 15 da minuta de edital estabelece as exigências aplicáveis à proposta econômica. Merece destaque o Inciso iv, que estabelece que a proposta econômica considere que todos os investimentos previstos sejam integralmente amortizados durante o prazo da concessão (in verbis):

*“15.2. A Proposta Econômica deverá considerar:*

*.....*

*(iv) que todos os investimentos previstos sejam integralmente amortizados durante o Prazo da Concessão; e”*

14. Ocorre que o mencionado dispositivo do edital está aparentemente incompatível com informação constante do Relatório VII – Modelagem Econômico-Financeira, que estabelece em seu Item 4.2.7 (fl. 17) que foi atribuído valor residual referente à indenização do material rodante não depreciado durante o período da concessão (in verbis):

*“4.2.7 Valor residual*

*Foi atribuído um valor residual referente à indenização (sic) do material rodante não depreciado durante o prazo de concessão.”*

15. Dessa forma, recomenda-se à ANTT avaliar a suposta incompatibilidade entre os mencionados dispositivos relacionados a regras de indenização ao final da concessão, adotando, se for o caso, os ajustes correspondentes.

#### 3.2 – Da Minuta de Contrato

16. O Item 5.5 da minuta contratual (fl. 12) estabelece a vigência de 65 anos para a concessão proposta, admitindo-se a prorrogação, por uma única vez, por até 65 anos, com a devida concordância entre as partes, precedido de novos estudos de viabilidade. Relativamente à possibilidade de prorrogação, reitera-se o entendimento já manifestado por esta Secretaria em ocasiões anteriores[7] sobre a possibilidade de prorrogação de contratos, no sentido de que, sob o ponto de vista regulatório, a prorrogação deve, preferencialmente, ser utilizada como um mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse contexto, um prazo demasiadamente longo para a prorrogação pode trazer distorções regulatórias.
17. Dessa forma, entende-se que a possibilidade de prorrogação do contrato por prazos longos limita a concorrência pelo mercado, pois pode levar à realização de rodadas de licitação em intervalos mais longos, limitando a oportunidade de outras empresas disputarem a exploração do serviço público num certame licitatório. Adicionalmente, a fixação de prazos menores de prorrogação contratual permite ao Poder Concedente aprimorar periodicamente os contratos de concessão, a partir da avaliação da experiência acumulada ao longo do prazo contratual, podendo, com essa experiência, aperfeiçoar diversos dos itens contidos no contrato.
18. De forma exemplificativa/comparativa, citam-se os casos das concessões dos aeroportos de concessões dos aeroportos de Brasília/DF, Campinas/SP e Guarulhos/SP, em que os contratos de concessão definem prazos de 25, 30 e 20 anos, respectivamente, limitando-se as eventuais prorrogações a, no máximo, cinco anos, e somente para fins de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro. O mesmo aconteceu na licitação dos aeroportos de Galeão/RJ e Confins/MG, cujos contratos de concessão definem prazo de 25 e 30 anos, respectivamente, podendo ser prorrogados por até cinco anos, para fins de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro. Finalmente, ressalte-se que os Contratos de Concessão dos Aeroportos de Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Salvador/BA e Fortaleza/CE adotam o mesmo dispositivo limitador do prazo de prorrogação.
19. Merece destaque o disposto no Item 5.11 da minuta contratual, que não considera como prorrogação do Prazo da Concessão, extensão de prazo com finalidade exclusiva de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da Concessão (in verbis):
- “5.11. Não será considerada como prorrogação do Prazo da Concessão, para os fins previstos na cláusula 5.5, a extensão de prazo com a finalidade exclusiva de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da Concessão, nos termos da subcláusula 25.3.10.3.”*
20. Do exposto, é possível concluir que além da possibilidade de prorrogação prevista no Item 5.5, a proposta de minuta contempla também a possibilidade de extensão de prazo do contrato para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, o que leva ao entendimento de que, além do prazo da concessão proposto de 65 anos, existe a possibilidade, prevista no contrato, de extensão do prazo contratual por um período adicional que pode superar os 65 anos, o que implicaria um contrato que potencialmente poderia ter uma duração superior a 130 anos, não estando em linha com as boas práticas regulatórias, assim como

restringir a concorrência pelo mercado.

21. Finalmente, para a minuta de contrato sob análise, que possui duração de 65 anos, significativamente superior ao usualmente adotado em modelagens de concessão (25 a 30 anos), reforçam-se os fundamentos que desaconselham a possibilidade de prorrogação nos termos propostos, razão pela qual recomenda-se à ANTT que reavalie os mecanismos e os prazos para eventual prorrogação.
22. Relativamente à sistemática de obtenção das licenças, permissões e autorizações, a minuta contratual proposta estabelece como obrigação da concessionária, em alteração à sistemática amplamente adotada para as concessões na 3ª Etapa de Concessões Rodoviárias e nas minutas de contrato propostas no contexto do Programa de Investimento em Logística (PIL), que alocou ao Poder Concedente a gestão do processo de obtenção das licenças. Merecem destaque os Itens 8.3 e 8.4 (fl. 15), que estabelecem a possibilidade de revisão do cronograma físico e a não penalização da concessionária em caso de atraso na obtenção das licenças, permissões e autorizações, desde que o atraso não seja de responsabilidade da concessionária (in verbis):
- “.....  
8.3. Em caso de atraso na obtenção de quaisquer licenças necessárias à Implantação e Operação da Ferrovia, após a Data de Eficácia, por motivo não imputável à Concessionária, as Partes poderão rever o Cronograma Físico do Contrato, bem como o Prazo da Concessão, observado o disposto na subcláusula 5.4.  
8.4. A obtenção de licenças, permissões, autorizações e outorgas relacionadas ao objeto da Concessão fora dos prazos estabelecidos no Cronograma Físico não acarretará qualquer responsabilização ou penalização da Concessionária, desde o atraso não lhe possa ser imputado.”
23. Ressalte-se que o Subitem 10.4.5 (fl. 20), por sua vez, estabelece, de forma genérica, a aplicação de penalidades à concessionária previstas no contrato, em caso de esta não concluir as atividades de Implantação (in verbis):
- “10.4.5. Na hipótese de a Concessionária não concluir as atividades de Implantação no prazo e condições estabelecidos na subcláusula 10.3 e no Caderno de Obrigações, a ANTT aplicará as penalidades previstas neste Contrato, sem prejuízo do ulterior cumprimento das obrigações.”
24. No entanto, considerando que as mencionadas autorizações têm impacto significativo no cronograma de investimentos das concessões, recomenda-se à ANTT avaliar se os mecanismos de “enforcement” contratual existentes são suficientes para evitar práticas deliberadas das concessionárias de postergação de obtenção das autorizações, visando ao adiamento da realização de investimentos, destacando-se ter esta sido a causa para a adoção da mencionada sistemática adotada na 3ª Etapa de Concessões Rodoviárias.
25. Quanto à edição do Ato de Declaração de Utilidade Pública, o Subitem 9.4.2.2 estabelece a não penalização da concessionária em caso de descumprimento do prazo estabelecido para a apresentação dos elementos e documentos necessários, desde que não tenha a concessionária contribuído para o fato (in verbis):
- “9.4.2.3. A ausência de obtenção de Declaração de Utilidade Pública dentro do prazo de 90 (noventa) dias contados a partir da solicitação formulada perante à ANTT não acarretará responsabilização da Concessionária, desde que, comprovadamente, o fato não lhe possa ser imputado.”
26. Nesse contexto, considerando-se a ausência expressa da hipótese em que a concessionária contribua para o descumprimento do prazo, recomenda-se à ANTT avaliar se os mecanismos regulatórios existentes são suficientes para coibir essa hipótese.
27. Quanto ao regime de competição existente na modelagem de concessão analisada, a minuta de contrato prevê no Subitem 14.7 (fl. 23) a não obrigatoriedade de compartilhamento da via permanente com o Operador Ferroviário Independente (OFI) durante o prazo de vigência da Concessão, (in verbis):
- “14.7. A Concessionária não estará obrigada a compartilhar a via permanente com Operador Ferroviário Independente – OFI durante o prazo de vigência da Concessão, não incluído, para estes fins, eventual período de sua prorrogação (sic) Concessão.”
28. Adicionalmente, o Subitem 14.2.2.1 (fl. 22) assegura exclusividade à concessionária na prestação dos denominados “Serviços Exclusivos” no trecho expandido (conexão de Lucas do Rio Verde (MT) a Sinop (MT)), (in verbis):
- “14.2.2.2. Ficará assegurada à Concessionária a prestação dos Serviços Exclusivos no trecho expandido pelo prazo inicial da Concessão, bem como a exploração de Receitas Extraordinárias.”
29. Da análise dos mencionados dispositivos, conclui-se que a não obrigatoriedade de compartilhamento da via permanente, requisito para a interoperabilidade (Direito de Passagem)[8], aplica-se somente ao OFI, não se aplicando a eventuais concessionários que porventura venham a pleitear a circulação no trecho, por ocasião da implementação da conexão da Ferrogrão à malha ferroviária nacional, ainda que durante a vigência do contrato original. Relativamente à exclusividade da Concessionária na prestação dos Serviços Exclusivos, o dispositivo do contrato apenas explicita regulamentação vigente (art. 4º da Resolução ANTT nº 3.694/2011) [9].
30. Nesse contexto, dada a importância da matéria para as questões concorrenciais envolvidas, sugere-se à ANTT que apresente nos estudos relacionados à modelagem da concessão as justificativas para o estabelecimento da exclusividade da concessionária para o uso da via permanente em relação ao OFI e avalie deixar mais clara a redação quanto à não obrigatoriedade de compartilhamento de via permanente não incluir concessionárias de serviço de transporte ferroviário.
31. Dentre os deveres da ANTT, o Subitem 17.2.13 (fl. 28) da minuta contratual estabelece como obrigação daquela Agência Reguladora (in verbis):
- “17.2.13. Promover as ações necessárias ao reassentamento das populações vulneráveis atingidas pelas atividades de Implantação da Ferrovia, de acordo com as informações fornecidas pela Concessionária, nos termos do Caderno de Obrigações.”
32. Este comando altera o rito usual das concessões federais que envolvem reassentamento, pois este tipo de encargo é usualmente transferido ao Concessionário, que atua sob delegação do Poder Concedente, por meio da Declaração de Utilidade Pública. Não parece fazer sentido alocar essa responsabilidade à ANTT, tendo em vista que a ação foge das suas competências institucionais (regulação e fiscalização) e esbarra na rigidez orçamentária para sua implementação. Nesse contexto, sugere-se à ANTT que avalie incluir a responsabilidade de reassentamento das populações vulneráveis atingidas pelas atividades de implantação da ferrovia, de maneira complementar às competências já atribuídas à Concessionária pelo Inciso iv do Subitem 9.1.2 (fl. 15) da minuta de contrato (in verbis):
- “9.1.2. Cabe à Concessionária, como entidade delegada do Poder Concedente:  
.....  
(iv) promover, diretamente, ou por meio de entidade a ela vinculada, as Desapropriações de imóveis privados necessários à Implantação e Operação da Ferrovia, que se constituirão como Bens Reversíveis ao final da Concessão;  
.....”
33. Quanto aos deveres da concessionária, o Subitem 17.4.12 (fl. 29) estabelece (in verbis):
- “17.4. Sem prejuízo de outras disposições previstas em lei, no presente Contrato e em seus Anexos, são deveres da Concessionária:  
.....  
17.4.12. adotar as medidas necessárias para o cumprimento das metas de segurança e para a prevenção de acidentes ferroviários;  
.....”
34. Observa-se que no referido dispositivo contratual não há menção à obrigação de cumprimento de Metas de Produção, a despeito de o Anexo 3 - Parâmetros de Desempenho (fl. 04) conter expressamente Indicadores de Produção, Segurança e Implantação e Operação. Dessa forma, recomenda-se à ANTT que proceda à revisão do mencionado Subitem 17.4.12 (fl. 29), de forma a incorporar as Metas de Produção.

35. Relativamente aos procedimentos de fiscalização da ANTT, o Subitem 20.4 (fl. 32) estabelece (in verbis):

*“20. Fiscalização pela ANTT*

*.....*

*20.4. A ANTT, a seu exclusivo critério, poderá adotar mecanismo de regularização das faltas ou defeitos verificados, consideradas a pertinência e gravidade de cada ocorrência, nos termos de regulamentação específica.*

*.....”*

36. Questiona-se a eficácia dessa medida em razão de fugir das competências institucionais da ANTT (regulação e fiscalização) e eventualmente esbarrar na rigidez orçamentária para sua implementação. Ainda que se trate de simples possibilidade, sugere-se à ANTT reavaliar a inclusão dessa responsabilidade no rol de competências de fiscalização da ANTT.
37. O Subitem 2.2.5 (fl. 33) estabelece que a ANTT deverá indicar a certificadora independente a ser contratada pela concessionária para aferição do cumprimento das obrigações contratuais (in verbis):

*“22. Da Certificadora Independente*

*.....*

*22.5. A ANTT deverá indicar à Concessionária, em até 60 (sessenta) dias da assinatura deste Contrato, a Certificadora Independente a ser contratada.*

*.....”*

38. Da análise do mencionado dispositivo contratual, observa-se que, de forma a minimizar riscos (regulatórios e orçamentários), seria mais conveniente o Poder Concedente definir parâmetros mínimos exigíveis que a empresa certificadora deva atender e delegar à concessionária a escolha de empresa que comprove, mediante certificação independente, atender aos requisitos estabelecidos. Nesse contexto, recomenda-se à ANTT reavaliar a forma de escolha da Certificadora Independente proposta.
39. Relativamente às tarifas de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo, o Subitem 23.4 (fl. 35) estabelece que estas serão fixadas livremente pela Concessionária (in verbis):

*“23.4. Os valores da Tarifa de Direito de Passagem e da Tarifa de Tráfego Mútuo serão fixados livremente pela Concessionária, com base em parâmetros objetivos previamente divulgados, observado o Tratamento Isonômico ao Usuário.”*

40. Este mecanismo de liberdade tarifária proposto contrasta com a modelagem anteriormente adotada para outras ferrovias. Considerando a importância das mencionadas tarifas para a interoperabilidade, sugere-se à ANTT avaliar a uniformidade do modelo tarifário aplicável ao Direito de Passagem e Tráfego Mútuo para as concessões ferroviárias no Brasil. Adicionalmente, como forma de prover maior transparência e isonomia ao usuário, recomenda-se à ANTT que avalie determinar à Concessionária, independente do regime tarifário a ser adotado, divulgar a estatística (valores máximos, mínimos, média, moda, mediana, desvio padrão) das tarifas de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo e Tarifas Acessórias.
41. Quanto aos procedimentos para aplicação de penalidades, o Subitem 28.4 (fl. 41) estabelece a possibilidade de prazos para apresentação de defesa variando entre 15 e 30 dias, a depender da complexidade da matéria. Cabe registrar, no entanto, que o mencionado dispositivo contratual é discricionário, não estabelecendo nenhum critério para a delimitação da complexidade, razão pela qual sugere-se à ANTT que avalie a conveniência de se instituir algum parâmetro de classificação.
42. Adicionalmente, o Subitem 28.14 (fl. 42) estabelece a possibilidade conversão de pena de caducidade em pena de multa. O disposto no mencionado subitem, distorce o comando legal da caducidade, na medida em que a pena de caducidade, geralmente aplicável a situações extremas de descumprimento de obrigações contratuais, possa ser substituída por multas, por meio de um processo discricionário, razão pela qual recomenda-se à ANTT avaliar a conveniência e oportunidade de alteração do mecanismo proposto.
43. Relativamente à recomendação de inscrição dos débitos oriundos de multas no Cadastro Informativo de Débitos não quitados do Setor Público Federal, constante do Subitem 28.20 (fl. 42) por se tratar de créditos de natureza pública, sugere-se à ANTT que avalie a possibilidade de inscrição em Dívida Ativa da União, de forma a aumentar a efetividade de cobrança.
44. O Item 46 (fl. 54), que especifica os seguros exigíveis para a exploração da concessão, estabelece, no Subitem 4.7 que as apólices de seguros deverão prever indenização direta à ANTT nos casos em que esta seja responsabilizadas indevidamente em decorrência de sinistro (in verbis):

*“46.7. As apólices de seguros deverão prever a indenização direta à ANTT nos casos em que esta seja responsabilizada indevidamente em decorrência de sinistro.”*

45. Da análise do mencionado Subitem 46.7 (fl. 55), parece haver imprecisão na redação, o que traz dificuldades na interpretação do objetivo deste Subitem, vez que a redação proposta dá margem ao entendimento de que a ANTT, na figura de cossegurada, nos termos do Subitem 46.5 (fl. 55), seria beneficiária de indenização direta, nas hipóteses em que a própria ANTT fosse responsabilizada indevidamente. A despeito da redação possibilitar este entendimento, não parece fazer sentido esta hipótese, razão pela qual recomenda-se à ANTT revisar a redação do Subitem 46.7.
46. Adicionalmente, merece destaque o fato de a redação da minuta sob análise especificar a modalidade de seguro exigível, sem fazer menção à regulamentação vigente (Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015[10]), diferentemente, por exemplo, da especificação utilizada na minuta de Contrato da Ferrovia Norte-Sul (submetida à avaliação por meio da Audiência Pública nº 007/2017), que remete à regulamentação vigente, em vez de especificar na minuta do contrato as características do seguro. Nesse contexto, sugere-se à ANTT avaliar a uniformização dos contratos de concessão ferroviária e utilizar, na medida do possível, a remissão à regulamentação vigente, de forma evitar dificuldades regulatórias em caso de ajustes no aparato normativo regulatório.
47. O Item 48 (fl. 57) estabelece a possibilidade de uso do mecanismo de arbitragem na solução de controvérsias decorrentes das atividades do contrato, nos termos da legislação brasileira vigente (Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996). Merece destaque o fato de que o referido dispositivo do contrato não estabelece como requisito nenhuma ação no âmbito do processo administrativo, o que pode fragilizar as competências regulatórias da ANTT, na medida em que haja uma opção maciça pelo processo arbitral, em detrimento do Processo Administrativo correspondente. Dessa forma, recomenda-se à ANTT avaliar a inserção na minuta de contrato de mecanismos que fortaleçam a ação administrativa daquela Agência Reguladora, tais como a exigência de decisão administrativa prévia como requisito para a utilização do mecanismo de arbitragem.

### **3.2.1 – Das Minutas de Anexo Contratual**

48. Nesta seção serão apresentadas as considerações sobre as minutas de Anexos à minuta de contrato.

#### **3.2.1.1 – Anexo 1 (Caderno de Obrigações)**

49. O Subitem 3.1.2 (fl. 08) estabelece as especificações dos dormentes a serem aplicados na ferrovia a ser construída durante a concessão. A especificação determina a utilização de dormentes de concreto monobloco. No entanto, na definição da taxa de dormentação, é mencionada a possibilidade de utilização de dormentes de aço ou compostos poliméricos. Dessa forma, sugere-se à ANTT a revisão do texto, de forma a compatibilizar a redação dos mencionados documentos.

50. O Subitem 3.1.5 (fl. 10), que especifica as condições geométricas da via, apresenta redação incompleta, razão pela qual sugere-se o ajuste da redação (in verbis):

“.....  
Serão admitidas curvas horizontais com raios inferiores a 500 m (quinhentos metros) limitados a um valor mínimo de 250 m (duzentos e cinquenta metros), em trechos específicos, desde que  
.....”

51. No Subitem 3.1.12, que especifica as exigências técnicas para as Passagens em Nível, estabelece a possibilidade de utilização em trechos de baixa densidade de tráfego ferroviário, desde que devidamente adequadas e sinalizadas. No entanto, não há nenhuma definição do parâmetro caracterizador de baixo tráfego e tampouco a menção à normatização sobre a matéria, razão pela qual recomenda-se à ANTT ajustar a redação, no sentido de delimitar o parâmetro caracterizador de volume de tráfego.

### 3.2.1.1 – Anexo 3 (Parâmetros de Desempenho)

52. O Subitem II.2, que estabelece as Especificações e Cronograma dos Indicadores, define o Indicador de Acidentes Ferroviários (IAF), que consiste basicamente no quociente entre a quantidade total de ocorrências observadas no período de apuração e o número formado de trens no período. Observa-se que diferentemente do indicador anteriormente utilizado nos contratos de concessão, o indicador proposto desconsidera a distância percorrida pelos trens. Cabe ressaltar que a prática internacional utiliza a variável distância percorrida para balizar o indicador de segurança ferroviária. Como exemplo, o documento “2017 European Performance Index”, utiliza, dentre os indicadores de performance (Intensidade de Uso (33%), Qualidade no Serviço (33%) e Segurança (33%), a distância percorrida na formulação dos indicadores de segurança, conforme disposto na Figura 2.

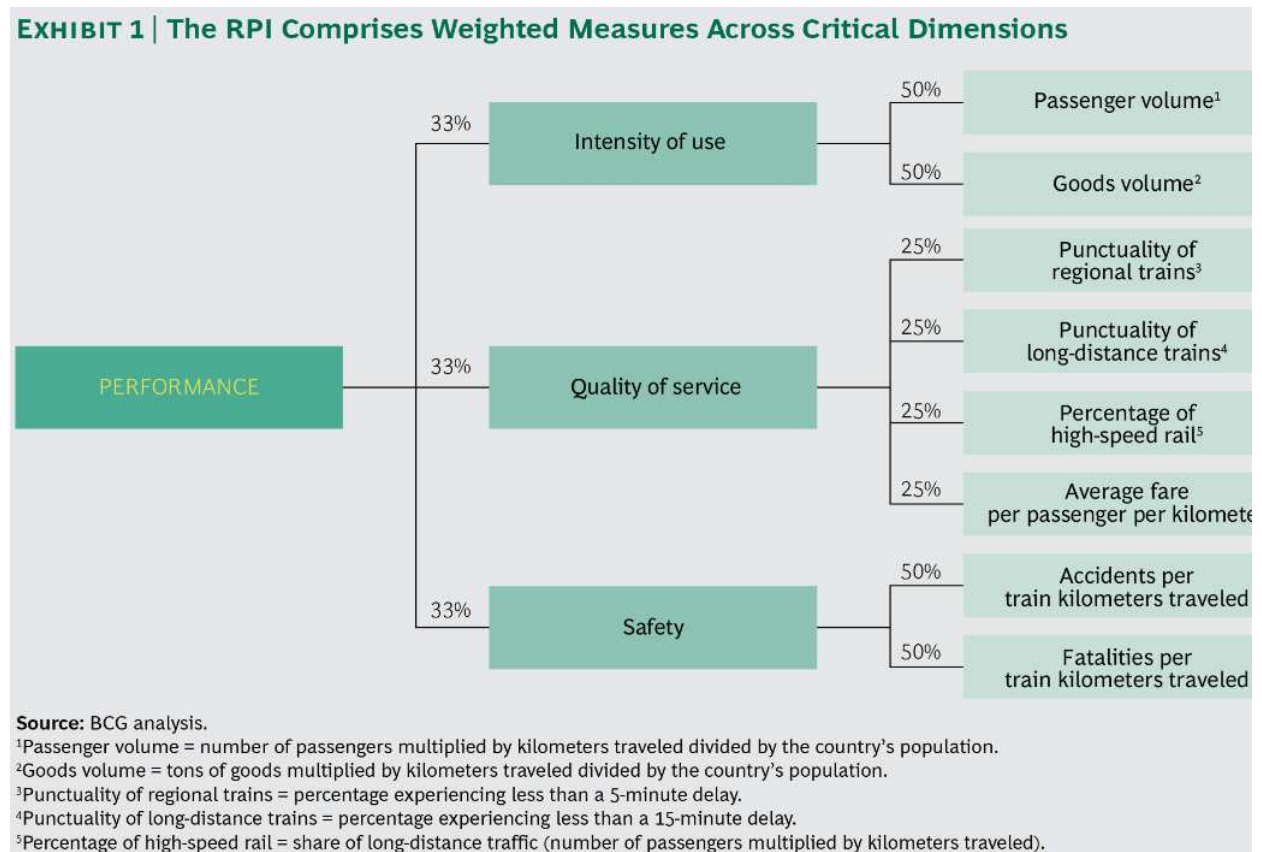


Figura 2 – Índice de Performance Ferroviário 2017 (Railway Performance Index – RPI). Fonte: BCG[11]

53. Nesse contexto, recomenda-se à ANTT que explicita a(s) razão(ões) pela(s) qual(is) procedeu à alteração nos parâmetros que fundamentam o mencionado Índice de Acidentes Ferroviários (IAF).
54. O Parâmetro de Produção de Transporte por Trecho Ferroviário é expresso conceitualmente em “toneladas x km útil” (fl. 06). No entanto, a Tabela 3 (fl. 06) apresenta os valores em percentual e não em números absolutos, razão pela qual recomenda-se à ANTT revisar a minuta proposta.
55. Finalmente, merece destaque o fato de que o Anexo 7 – Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental não foi disponibilizado para análise no contexto da Audiência Pública sob análise.

### 3.3 – Da Modelagem Econômico-Financeira

56. Na modelagem econômico-financeira proposta para a concessão, foi definido como obrigação do concessionário a realização de todos os investimentos necessários para a implantação da ferrovia, incluindo a via permanente, material rodante (vagões e locomotivas) e demais equipamentos e estruturas necessárias. No entanto, não é possível avaliar se os investimentos em material rodante têm natureza obrigatória.
57. Convém destacar que os investimentos em material rodante geralmente estão associados aos volumes de demanda observados ao longo do período de concessão. De acordo com os estudos apresentados, essa categoria de investimentos constitui parcela expressiva dos investimentos totais a serem realizados na concessão (R\$ 4,55 bilhões), correspondente a 35,46% dos investimentos totais.
58. Dessa forma, dada a relevância dessa categoria de investimentos, sugere-se à ANTT deixar claro nas minutas de edital e contrato a condição do investimento, ou seja, se obrigatórios ou associado aos volumes de demanda observados. Adicionalmente, sugere-se explicitar a regra aplicável à hipótese de realização de investimentos em material rodante em volumes inferiores àqueles previstos na modelagem econômico-financeira, explicitando, se for o caso, a realização de equilíbrio do contrato.

#### 4 – Dos Aspectos Concorrenciais

59. A avaliação dos potenciais efeitos de proposta de alteração de normativo regulatório sobre os aspectos concorrenciais, utiliza-se de metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>[12]</sup>. A referida metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Nesse contexto, o potencial impacto da proposta analisada nas questões concorrenciais leva em consideração os seguintes efeitos: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.
60. A modelagem de Subconcessão analisada apresenta aspectos regulatórios relevantes de natureza concorrencial, a exemplo dos eventuais limites impostos à interoperabilidade (Direito de Passagem e Tráfego Mútuo), relacionadas à obrigação de disponibilização da infraestrutura para terceiros, que merece maiores esclarecimentos, conforme registrado nos Itens 27 a 30 e 40 deste Parecer.

#### 5 - Conclusão

61. Este parecer apresentou considerações sobre a documentação (Minutas de Edital, Contrato e respectivos Anexos e os Estudos Técnicos correspondentes), relacionada à proposta de concessão da Ferrovia denominada Ferrogrão, ligando os municípios de Sinop/MT e Itaituba/PA, submetidas à Audiência Pública ANTT nº 014/2017;
62. Da análise dos aspectos regulatórios e concorrenciais e com o propósito de contribuir no âmbito da audiência pública supracitada, a Seae, nos termos de suas competências institucionais, apresentou as seguintes recomendações ao longo deste parecer à ANTT:
- i) Avaliar a necessidade de inclusão de critérios de qualificação técnica relacionados à experiência de construção e/ou operação de projetos de infraestrutura de grande porte para o proponente individual ou consórcio, conforme sugerido no Item 12 deste Parecer;
  - ii) Avaliar a suposta incompatibilidade entre os dispositivos relacionados a regras de indenização ao final da concessão, adotando, se for o caso, os ajustes correspondentes, conforme sugerido no Item 15 deste Parecer;
  - iii) Reavaliar os mecanismos e os prazos para eventual prorrogação, conforme sugerido no Item 21 deste Parecer;
  - iv) Avaliar se os mecanismos de “enforcement” contratual existentes são suficientes para evitar práticas deliberadas das concessionárias de postergação de obtenção do licenciamento ambiental e demais autorizações, visando ao adiamento da realização de investimentos, conforme sugerido no Item 24 deste Parecer;
  - v) Avaliar se os mecanismos regulatórios existentes são suficientes para coibir a hipótese em que a Concessionária contribua para descumprimentos de prazo, conforme sugerido no Item 26 deste Parecer;
  - vi) Apresentar nos estudos relacionados à modelagem da concessão as justificativas para o estabelecimento da exclusividade da concessionária em relação ao OFI e tornar mais clara a redação quanto à não obrigatoriedade de compartilhamento de via permanente não incluir concessionárias de serviço de transporte ferroviário, conforme sugerido no Item 30 deste Parecer;
  - vii) Reavaliar a inclusão de responsabilidade à Concessionária do reassentamento das populações vulneráveis atingidas pelas atividades de implantação da ferrovia, de maneira complementar às competências já atribuídas, conforme sugerido no Item 32 deste Parecer;
  - viii) Proceder à revisão do Subitem 17.4.12 da Minuta de Contrato, de forma a incorporar as Metas de Produção, conforme sugerido no Item 34 deste Parecer;
  - ix) Reavaliar a inclusão da possibilidade de regularização das faltas ou defeitos verificados, consideradas a pertinência e gravidade de cada ocorrência, no rol de competências da ANTT, conforme sugerido no Item 36 deste Parecer;
  - x) Reavaliar a forma de escolha da Certificadora Independente proposta no Item 22.5 da Minuta de Contrato, conforme sugerido no Item 38 deste Parecer;
  - xi) Avaliar determinar à Concessionária, independente do regime tarifário a ser adotado, divulgar a estatística (valores máximos, mínimos, média, moda, mediana, desvio padrão) das tarifas de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo e Tarifas Acessórias, conforme sugerido no Item 40 deste Parecer;
  - xii) Avaliar a conveniência de se instituir algum parâmetro de classificação de complexidade, para fins de delimitação do prazo para apresentação de defesa, conforme sugerido no Item 41 deste Parecer;
  - xiii) Avaliar a conveniência e oportunidade de alteração do mecanismo proposto de conversão da pena de caducidade multa, conforme sugerido no Item 42 deste Parecer;
  - xiv) Avaliar a possibilidade de inscrição dos débitos oriundos de multas em Dívida Ativa da União, de forma a aumentar a efetividade de cobrança, conforme sugerido no Item 43 deste Parecer;
  - xv) Revisar a redação do Subitem 46.7 da minuta de contrato, conforme sugerido no Item 45 deste Parecer;
  - xvi) Adotar a uniformização dos contratos de concessão ferroviária quanto à especificação da modalidade de seguros exigíveis e utilizar, na medida do possível, a remissão à regulamentação vigente, de forma evitar dificuldades regulatórias em caso de ajustes no aparato normativo regulatório, conforme sugerido no Item 46 deste Parecer;
  - xvii) Avaliar a inserção na minuta de contrato de mecanismos que fortaleçam a ação administrativa da ANTT, tais como a exigência de decisão administrativa prévia como requisito para a utilização do mecanismo de arbitragem, conforme sugerido no Item 47 deste Parecer;
  - xviii) Revisar a redação do texto dos Subitens 3.1.2 e 3.1.5 do Anexo 1 da minuta contratual (Caderno de Obrigações), de forma a permitir a compatibilização da especificação da tecnologia de dormentes exigida, conforme sugerido no Item 49 deste Parecer;
  - xix) Revisar a redação do Subitem 3.1.5 do Anexo I da minuta contratual (Caderno de Obrigações), conforme sugerido no Item 50 deste Parecer;
  - xx) Ajustar a redação do Subitem 3.1.12 do Anexo I da minuta contratual (Caderno de Obrigações), no sentido de delimitar o parâmetro caracterizador de volume de tráfego, conforme sugerido no Item 51 deste Parecer;
  - xxi) Explicitar a(s) razão(ões) pela(s) qual(is) procedeu à exclusão da utilização da distância como fator de ponderação do Índice IAF, em divergência à prática regulatória internacional, conforme sugerido no Item 53 deste Parecer;
  - xxii) Revisar a Tabela 03 do Anexo 3 da minuta contratual (Parâmetros de Desempenho), conforme sugerido no Item 54 deste Parecer;
  - xxiii) Deixar claro nas minutas de edital e contrato a condição do investimento em material rodante, ou seja, se obrigatórios ou associado aos volumes de demanda observados e explicitar a regra aplicável à hipótese de realização de investimentos em material rodante em volumes inferiores àqueles previstos na modelagem econômico-financeira, explicitando-se, se for o caso, a realização de reequilíbrio do contrato, conforme sugerido no Item 58 deste Parecer.

À consideração superior

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA

Coordenador-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

ANGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE

Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

[1] Informação constante do Item 49 (fl. 15) da Nota Técnica nº 023/2017/SUFER/ANTT, de 10 de outubro de 2017.

[2] Item 4.1 da Minuta de Contrato de Concessão (fl. 10).

[3] Apresentação da Audiência Pública nº 014/2017, realizada em Brasília, em 12 de dezembro de 2017 (fl. 08).

[4] Informação constante do Relatório V – Análise de Mercado (fl. 98).

[5] Item 4.1.2 da Minuta de Contrato (fl. 11).

[6] Tabela 6-1 do Relatório VII - Modelagem Econômico-Financeira (fl. 35).

[7] Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 31 /COGTL/SEAE/MF, de 12/02/2016 (manifestação sobre a Edital e Minuta Contratual de Licitação da Rodovia BR-163/230/MT/PA) e Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 33/COGTL/SEAE/MF, de 19 de fevereiro de 2016 (manifestação sobre Contrato e Edital e Estudos Técnicos da proposta de Concessão do trecho ferroviário compreendido entre Ouro Verde de Goiás/GO e Três Lagoas/MS), em que a SEAE se manifestou no sentido de que, sob o ponto de vista econômico e regulatório, “[...] a licitação é um momento importante para o exercício da concorrência em mercados monopolísticos de prestação de serviços públicos e que a possibilidade de prorrogação dos contratos por prazos superiores a 5 anos poderia frustrar essa competitividade.”

[8] Art. 2º, Inciso VI - direito de passagem: a operação em que uma concessionária, para deslocar a carga de um ponto a outro da malha ferroviária federal, utiliza, mediante pagamento, via permanente e sistema de licenciamento de trens da concessionária em cuja malha dar-se-á parte da prestação de serviço (Resolução ANTT nº 3.695, de 14 de julho de 2011).

[9] Art. 4º O serviço exclusivo que deverá ser contratado pelo usuário junto à concessionária engloba, necessariamente, as atividades de licenciamento, condução e abastecimento (Resolução ANTT nº 3.694, de 14 de julho de 2017).

[10] Disponível em: [http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/38410/Resolucao\\_n\\_4624.html](http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/38410/Resolucao_n_4624.html). Acessado em 19/01/2018.

[11] Disponível em: <https://www.bcg.com/publications/2017/transportation-travel-tourism-2017-european-railway-performance-index.aspx>. Acessado em 09/01/2018.

[12] Referência: OCDE (2011). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acessado em 06.08.2014.



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Coelho Barbosa, Coordenador(a)**, em 29/01/2018, às 10:24, 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 **Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador(a)-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais**, em 29/01/2018, 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 **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência**, em 29/01/2018, às 11:54, 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.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0309247** e o código CRC **3EB4C105**.



---

Referência: Processo nº 18101.100057/2018-72

SEI nº 0309247