

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)****SEI Nº XXXXXXXX****Interessado:** SUFER**Referência:** Processo nº 50500.019004/2025-65**Processos Relacionados:** 50500.015512/2025-74 - Alteração de Agenda Regulatória - Projeto "Condições Gerais de Transporte Ferroviário".**Assunto:** Relatório de AIR**Ementa:** Análise de Impacto Regulatório – AIR. Estruturação da terceira norma das Condições Gerais de Transporte Ferroviário. Regulamento das Outorgas Ferroviárias – Bens, obras e projetos (ROF2).**Palavras-chaves:** Bens, obras e projetos ferroviários.**Versão:** 1.0

SUMÁRIO EXECUTIVO

**PROBLEMA REGULATÓRIO**

As normas vigentes sobre bens, projetos, obras, investimentos e operações acessórias ferroviárias estão dispersas em diferentes atos, com procedimentos pouco uniformes, baixa rastreabilidade das informações e responsabilidades nem sempre claras entre ANTT, operadoras e terceiros.

**OBJETIVOS DESEJADOS**

Aperfeiçoamento o estoque normativo aplicável às outorgas ferroviárias, especialmente no que se refere à gestão de bens, projetos e obras ferroviárias, de modo a promover maior coerência regulatória, proporcionalidade procedimental, garantir rastreabilidade das informações e conferir clareza na distribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos.

**ALTERNATIVAS CONSIDERADAS**

(i) Manutenção do *status quo*; (ii) Ajustes pontuais nos atos normativos existentes e consolidação parcial; e, (iii) Criação de norma unificada e harmonizada.

**ALTERNATIVA ESCOLHIDA**

Criação de norma unificada e harmonizada. A alternativa foi considerada a mais adequada por reduzir a fragmentação normativa, padronizar procedimentos, graduar exigências conforme porte, risco e impacto, e delimitar melhor as responsabilidades dos agentes envolvidos.

**IMPACTOS DA ALTERNATIVA ESCOLHIDA**

Maior segurança jurídica, previsibilidade regulatória, rastreabilidade das informações, redução de retrabalho e fortalecimento da fiscalização. Como impacto negativo, exige esforço inicial de adaptação pela ANTT e pelos agentes regulados.

- 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO
- 1.1. Problema 1
- 1.1.1. Contextualização e identificação do problema

Os procedimentos relacionados à autorização, alteração, execução e acompanhamento de projetos, obras e investimentos em infraestrutura ferroviária encontram-se atualmente disciplinados por diferentes atos normativos, sendo eles:

Quadro 1. Normativos relacionados à autorização, alteração, execução e acompanhamento de projetos, obras e investimentos em infraestrutura ferroviária.

Resolução	Objeto
Resolução nº 5.956, de 2 de dezembro de 2021	Estabelece procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias para obtenção de autorização da ANTT relativa à execução de projetos em área objeto de concessão ferroviária.
Portaria nº 237, de 20 de dezembro de 2021	Define procedimentos complementares referentes às obrigações estabelecidas na Resolução ANTT nº 5.956, de 2 de dezembro de 2021, que trata da obtenção de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para a execução de projetos em área objeto de concessão ferroviária.
Resolução nº 5.443, de 6 de outubro de 2017	Estabelece procedimentos relativos ao Plano Trienal de Investimentos - PTI no âmbito das concessões ferroviárias.
Portaria nº 99, de 11 de junho de 2021	Dispõe acerca dos procedimentos a serem seguidos quando da elaboração e do envio à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT do Plano Trienal de Investimentos - PTI no âmbito das concessionárias ferroviárias.

Embora os atos normativos vigentes tenham sido editados para disciplinar aspectos específicos da gestão ferroviária, a experiência acumulada pela ANTT na instrução, autorização, acompanhamento e fiscalização de projetos e obras demonstra uma necessidade de maior harmonização procedimental. A evolução dos contratos de concessão, a diversidade de intervenções em infraestrutura ferroviária, a ampliação dos investimentos obrigatórios e não obrigatórios e a coexistência de regimes distintos de outorga passaram a exigir maior clareza quanto aos documentos exigíveis, aos ritos aplicáveis, aos prazos de análise e aos efeitos regulatórios decorrentes da aprovação, alteração ou execução dos projetos.

Nesse contexto, o problema regulatório não se limita à existência de múltiplos atos normativos sobre a matéria. A fragmentação normativa constitui uma das causas do problema, mas não o problema em si. A situação indesejada está nos efeitos produzidos por esse estoque regulatório sobre a previsibilidade, a proporcionalidade, a segurança jurídica, a eficiência administrativa e a efetividade da atuação fiscalizatória da ANTT.

Assim, identifica-se como problema regulatório:

“Os procedimentos vigentes para projetos, obras e investimentos ferroviários são pouco uniformes e nem sempre proporcionais ao porte, ao risco e aos impactos da intervenção.”

O problema possui natureza predominantemente de falha regulatória, na medida em que decorre de normas vigentes que, embora tenham buscado estruturar os procedimentos administrativos aplicáveis, apresentam limitações quanto à coerência interna, à proporcionalidade das exigências e à adaptação aos diferentes tipos de intervenção ferroviária. Também há elementos de falha institucional, uma vez que a dispersão de conceitos, procedimentos e instrumentos de acompanhamento pode dificultar a atuação coordenada das unidades técnicas responsáveis pela análise, fiscalização e monitoramento dos projetos e investimentos.

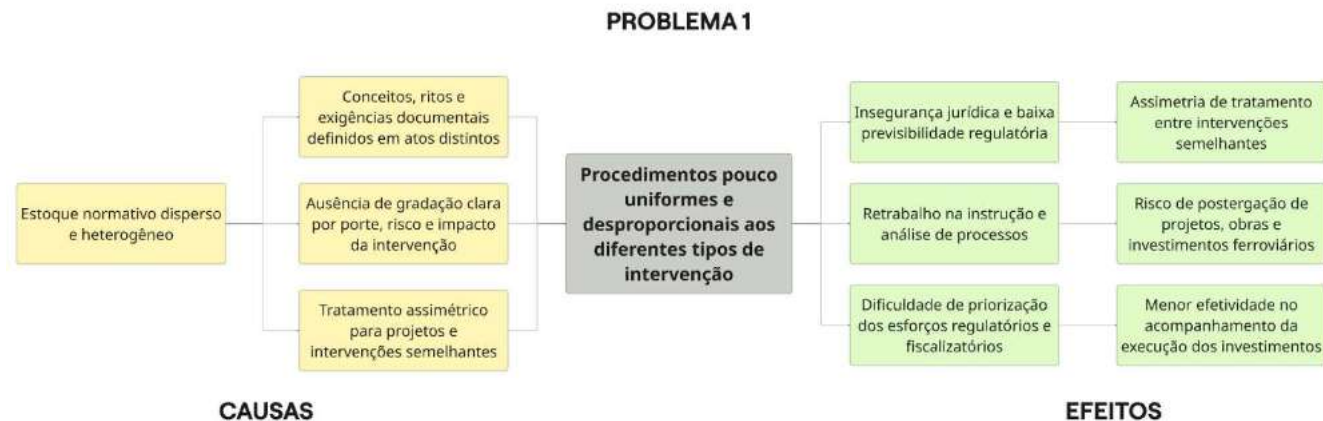
Entre as principais causas identificadas, destacam-se:

- I - a existência de atos normativos editados em momentos distintos, com diferentes níveis de detalhamento e abrangência;
- II - a coexistência de resoluções, portarias, regras contratuais e procedimentos administrativos complementares sobre temas correlatos;
- III - a necessidade de compatibilização entre regras aplicáveis a concessões e autorizações ferroviárias;
- IV - a ausência de gradação suficientemente clara entre intervenções de baixo, médio e alto impacto;
- V - a necessidade de adequação de institutos e procedimentos inspirados no setor rodoviário às especificidades da infraestrutura ferroviária; e
- VI - a necessidade de compatibilização com modelos mais recentes de planejamento e acompanhamento de investimentos.

As contribuições recebidas na Consulta Interna reforçam essa leitura ao apontarem a necessidade de calibragem das exigências documentais e procedimentais, especialmente quanto a condicionantes para início de obras e serviços, apresentação de certificados de inspeção, exigências de identificação de obras, compatibilização de conceitos e definição do regime aplicável a diferentes tipos de intervenção. Também foi indicada a necessidade de cautela na incorporação de categorias originárias do setor rodoviário, de modo a evitar a transposição automática de conceitos que não guardem aderência plena com a lógica técnica, contratual e operacional do setor ferroviário.

Abaixo apresentamos a árvore de problemas, com as respectivas causas e efeitos do problema:

Figura 1. Árvore de problemas e consequências.



1.1.2. Extensão do problema

A extensão do problema é setorial e transversal, pois alcança os procedimentos aplicáveis à autorização, alteração, execução e acompanhamento de projetos, obras e investimentos no âmbito das outorgas ferroviárias sob competência da ANTT. Seus efeitos incidem principalmente sobre as concessões ferroviárias federais e, no que couber, sobre as autorizações ferroviárias, abrangendo tanto intervenções promovidas pelas próprias operadoras quanto projetos de interesse de terceiros realizados em área outorgada.

Sob o aspecto material, o problema envolve diferentes categorias de intervenção na infraestrutura ferroviária, incluindo projetos de interesse da concessionária, projetos de interesse de terceiros, obras obrigatórias previstas em contrato, obras e serviços não previstos originalmente, alterações de projetos obrigatórios, obras emergenciais, investimentos adicionais, instrumentos de planejamento e acompanhamento de investimentos e procedimentos correlatos de aceitação, autorização, fiscalização e registro.

Sob o aspecto institucional, o problema afeta a atuação da ANTT, das operadoras ferroviárias, de terceiros interessados, do Poder Concedente e, em situações específicas, de outros entes públicos envolvidos na implantação de obras ou interferências na infraestrutura ferroviária. A diversidade de agentes envolvidos amplia a necessidade de regras claras quanto à competência decisória, à responsabilidade técnica, aos documentos exigíveis, aos prazos processuais e aos efeitos da manifestação da Agência.

Sob o aspecto procedimental, a extensão do problema se revela na multiplicidade de ritos aplicáveis a situações semelhantes, na dificuldade de distinguir intervenções de baixa, média e alta materialidade e na coexistência de regras estabelecidas em resoluções, portarias, contratos e procedimentos administrativos internos. Essa fragmentação tende a gerar interpretações distintas sobre o rito aplicável, o grau de análise necessário e a intensidade da atuação regulatória esperada para cada tipo de projeto ou obra.

Sob o aspecto operacional e fiscalizatório, o problema repercute sobre todo o ciclo de gestão dos investimentos ferroviários: planejamento, instrução do requerimento, análise técnica, autorização ou aceitação, execução, alteração, acompanhamento, recebimento, fiscalização e registro final. A ausência de harmonização suficiente pode dificultar a priorização dos esforços da Agência, deslocando capacidade técnica para processos de menor risco ou baixa materialidade, em detrimento de intervenções com maior impacto técnico, operacional, econômico-financeiro ou socioambiental.

1.1.3. Evidências e prognóstico

As evidências levantadas indicam que o problema não decorre apenas da dispersão formal do estoque normativo, mas da forma como os ritos atualmente vigentes vêm sendo interpretados e aplicados aos diferentes tipos de projetos, obras e investimentos ferroviários. Conforme orientação do Manual de AIR, a identificação do problema regulatório deve ser sustentada por evidências sobre suas causas, extensão, consequências e evolução esperada caso não haja intervenção.

Nas contribuições da Consulta Interna, observa-se concentração relevante de manifestações nos capítulos diretamente relacionados a autorização, alteração, execução e acompanhamento de projetos e obras. O Capítulo III, relativo a projetos de concessão, concentra 374 contribuições, o maior volume da Consulta Interna, o que evidencia a existência de dúvidas, propostas de ajuste e necessidade de maior precisão quanto à classificação dos projetos, documentação exigível, ritos de autorização, alterações de projetos obrigatórios, projetos adicionais, projetos em revisão e tratamento de obras emergenciais. Também há contribuições relevantes nos capítulos de disposições gerais, obras da concessão, projetos e investimentos da autorização e orçamentos, todos relacionados ao mesmo ciclo regulatório de planejamento, autorização, execução e acompanhamento dos investimentos ferroviários.

Outro conjunto de evidências decorre das manifestações sobre o Capítulo IV, que recomendam a reavaliação de condicionantes para início de obras e serviços, como exigências documentais, placas de identificação, eventogramas e certificados de inspeção, quando tais exigências não agregarem valor regulatório proporcional ao caso concreto. Também foi registrada preocupação com a incorporação de categorias oriundas do setor rodoviário, como “frente de ampliação da capacidade”, “melhoria e manutenção do nível de serviço” e “estoque de melhorias”, que demandam adaptação às especificidades técnicas, operacionais e contratuais do setor ferroviário.

Caso o problema não seja enfrentado, tende a persistir a assimetria de tratamento entre intervenções semelhantes, com possibilidade de exigências excessivas para projetos de baixa materialidade e instrução insuficiente para intervenções de maior impacto técnico, operacional, econômico-financeiro ou socioambiental. Também tende a permanecer a incerteza quanto aos documentos exigíveis, aos prazos aplicáveis, à autoridade competente para análise e aos efeitos da manifestação da ANTT.

No âmbito da Agência, o prognóstico é de manutenção de custos administrativos elevados, maior volume de diligências, retrabalho na instrução processual e dificuldade de priorização dos esforços regulatórios e fiscalizatórios. Para as operadoras e terceiros interessados, a permanência do cenário atual pode resultar em aumento de custos de transação, atrasos na implantação de projetos e maior insegurança quanto ao rito aplicável. Para os usuários e para a sociedade, os efeitos indiretos podem envolver postergação de investimentos, menor previsibilidade na execução de obras e redução da efetividade do acompanhamento regulatório da infraestrutura ferroviária.

Assim, as evidências disponíveis indicam que a intervenção normativa deve buscar não apenas consolidar os atos vigentes, mas harmonizar conceitos, graduar exigências, compatibilizar procedimentos com os diferentes regimes de outorga e adequar a intensidade da atuação regulatória ao porte, risco e impacto de cada intervenção.

1.2. Problema 2

1.2.1. Contextualização e identificação do problema

A presente análise abrange as regras aplicáveis ao planejamento, registro, valoração e comprovação de investimentos, custos, receitas alternativas e operações acessórias no âmbito das outorgas ferroviárias. A crítica aos normativos vigentes se concentra na dificuldade de assegurar uma conexão clara e verificável entre o investimento planejado, sua autorização, execução física, custo reconhecido, eventual repercussão econômico-financeira e registros encaminhados à ANTT.

Assim, foi identificado o segundo problema:

“As regras atuais de planejamento, registro, valoração e comprovação de investimentos, custos, receitas alternativas e operações acessórias não asseguram rastreabilidade regulatória suficiente.”

O problema possui natureza predominantemente de assimetria de informação, pois a ANTT depende de dados, documentos, sistemas, registros contábeis e informações prestadas pelas operadoras para verificar a compatibilidade entre o planejado, o executado, o valorado e o efetivamente reconhecido para fins regulatórios. Também envolve falha regulatória, na medida em que os atos vigentes não integram suficientemente os instrumentos de planejamento, orçamento, execução, prestação de contas, receitas alternativas e operações acessórias.

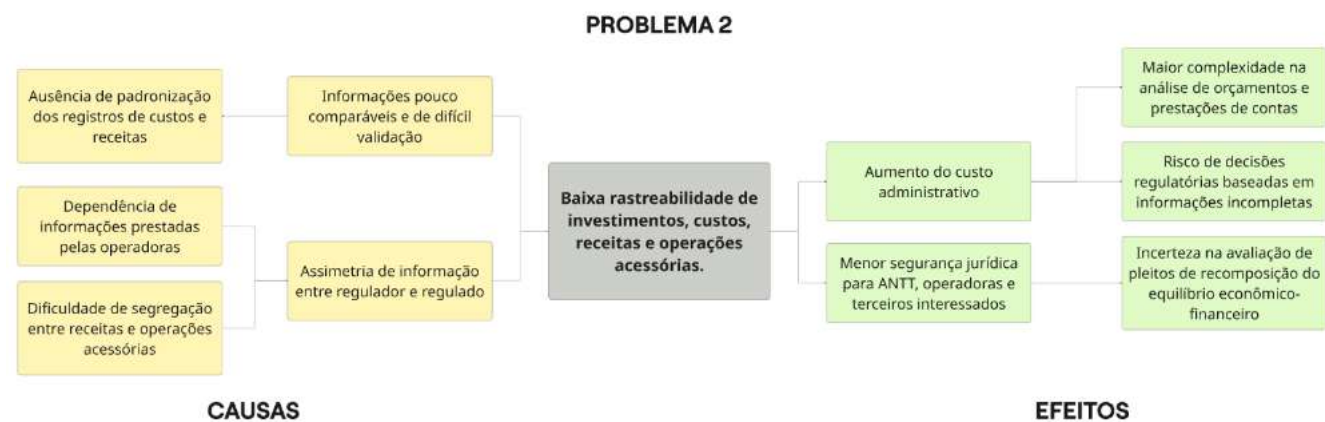
Entre as principais causas, destacam-se a dispersão normativa, a ausência de padronização plena dos registros de custos e receitas, a dificuldade de segregação entre receitas de transporte, receitas alternativas e operações acessórias, bem como a necessidade de maior integração entre os instrumentos de planejamento, fiscalização e monitoramento.

As contribuições recebidas na Consulta Interna reforçam essa leitura ao apontarem preocupação com o registro das operações acessórias no SAFF, a definição da base de cálculo das receitas alternativas, a exploração de projetos associados, os critérios de orçamento e os procedimentos de prestação de contas. Em comum, essas manifestações indicam a necessidade de garantir que as informações prestadas permitam reconstruir, de forma auditável, o histórico regulatório de cada investimento, custo, receita ou operação.

As consequências do problema recaem sobre a capacidade da ANTT de verificar o cumprimento das obrigações contratuais, avaliar pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, monitorar receitas alternativas e acompanhar operações acessórias. Para as operadoras, a falta de integração pode gerar incerteza quanto aos documentos exigíveis, ao tratamento regulatório dos custos incorridos e à forma adequada de registro das receitas.

Abaixo apresentamos a árvore de problemas, com as respectivas causas e efeitos do problema:

Figura 2. Árvore de problemas e consequências.



1.2.2. Extensão do Problema

A extensão do problema é transversal ao ciclo de gestão econômico-financeira e operacional das outorgas ferroviárias, pois alcança desde o planejamento dos investimentos até o registro, a comprovação, a valoração e o eventual reconhecimento de seus efeitos regulatórios.

O problema incide sobre diferentes objetos regulatórios, incluindo PTI, DIP, DIR, orçamentos, prestações de contas, projetos associados, receitas alternativas, operações acessórias, custos de obras, custos de manutenção, desapropriações, licenciamento, remoção de interferências e demais dispêndios passíveis de reconhecimento regulatório.

Também afeta diferentes agentes: a ANTT, que depende de informações consistentes para fiscalizar, monitorar e decidir; as operadoras ferroviárias, que precisam de critérios claros para registrar custos, receitas e investimentos; os terceiros interessados, especialmente em projetos associados e operações acessórias; e, indiretamente, os usuários e a sociedade, quando a baixa rastreabilidade repercute sobre tarifas, reequilíbrios, transparência e eficiência da infraestrutura.

Sob o aspecto procedimental, o problema se manifesta em várias etapas: planejamento, autorização, execução, orçamento, prestação de contas, registro em sistemas, fiscalização, monitoramento e revisão contratual. Portanto, não se trata de falha localizada em um único ato normativo ou em um único procedimento, mas de uma limitação estrutural do estoque regulatório vigente quanto à conexão entre obrigação contratual, execução física, informação prestada, valor reconhecido e efeito regulatório produzido.

1.2.3. Evidências e Prognóstico

As evidências disponíveis indicam que o problema decorre da baixa integração entre os instrumentos regulatórios atualmente aplicáveis ao planejamento, registro, valoração e comprovação de investimentos, custos, receitas alternativas e operações acessórias. A dispersão das regras em atos distintos dificulta a reconstrução do ciclo completo da informação regulatória, desde a previsão do investimento ou da receita até seu efetivo registro, comprovação, análise e eventual reconhecimento para fins regulatórios.

Na planilha de contribuições, há manifestações diretamente relacionadas ao problema nos capítulos que tratam de informações e planejamento da concessão, orçamentos, projetos associados e operações acessórias. O volume de contribuições nesses temas indica a necessidade de maior precisão quanto aos documentos exigíveis, à forma de registro das informações, à segregação de receitas e custos e aos critérios de análise pela ANTT.

No caso dos orçamentos, as contribuições apontam dúvidas e ajustes sobre sistemas referenciais de custos, composição de custos diretos e indiretos, BDI, data-base, reajustamento, parâmetros de validação, prestação de contas e hipóteses de ajustes promovidos pela Superintendência competente. Esses pontos evidenciam que a valoração de obras e serviços ainda demanda maior padronização, especialmente para reduzir divergências técnicas e assegurar que os valores reconhecidos pela Agência estejam vinculados a critérios verificáveis.

Nos projetos associados, as manifestações indicam preocupação com a base de cálculo das receitas alternativas, a possibilidade de constituição de subsidiária integral pela concessionária, a segregação econômica da atividade e a necessidade de prestação periódica de informações. Tais contribuições reforçam o risco de baixa transparência sobre fluxos econômicos vinculados à concessão, especialmente quando a exploração de projetos associados puder impactar a apropriação de receitas, a alocação de riscos ou a modicidade tarifária.

Nas operações acessórias, as contribuições demonstram preocupação com controvérsias de enquadramento, cobrança genérica de serviços, transferência indevida de parcela da remuneração do serviço principal para operações acessórias, necessidade de divulgação de preços e metodologia geral de formação dos valores, além de mecanismos de monitoramento e resposta a indícios de prática abusiva. Essas manifestações indicam risco de dificuldade na segregação entre serviço de transporte, operações acessórias e eventuais receitas associadas.

Também foram identificadas evidências relacionadas ao PTI, DIP e DIR, especialmente quanto à necessidade de preservar a comparabilidade das informações e assegurar transição adequada entre o modelo atual e a nova sistemática de planejamento e acompanhamento dos investimentos. Sem essa compatibilização, há risco de perda de continuidade histórica das bases de dados e de redução da capacidade de monitoramento pela ANTT.

Caso o problema não seja enfrentado, tende a persistir a dificuldade de vincular obrigação contratual, execução física, custo registrado, valor reconhecido e efeito econômico-financeiro produzido. No médio prazo, esse cenário pode ampliar divergências em análises de orçamento e prestação de contas, dificultar a avaliação de pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e reduzir a transparência sobre receitas alternativas e operações acessórias.

Para a ANTT, o prognóstico é de manutenção de elevado custo administrativo de análise e fiscalização, com maior risco de decisões baseadas em informações incompletas, inconsistentes ou pouco comparáveis. Para as operadoras, a ausência de critérios integrados tende a gerar incerteza quanto ao tratamento regulatório de custos, receitas e documentos comprobatórios. Para usuários e terceiros interessados, o principal risco é a redução da transparência sobre valores cobrados, receitas auferidas e impactos regulatórios decorrentes.

1.3. Problema 3

1.3.1. Contextualização e identificação do problema

A presente análise também contempla a disciplina aplicável à gestão de bens ferroviários, faixa de domínio, Declaração de Utilidade Pública — DUP, desapropriações, interferências e passivos socioambientais no âmbito das outorgas ferroviárias. Esses temas estão atualmente distribuídos em diferentes atos normativos, especialmente aqueles relacionados à autorização de projetos em área concedida, requerimentos de DUP para concessões e autorizações ferroviárias, além de regras contratuais e procedimentos administrativos aplicáveis à gestão patrimonial e territorial da infraestrutura.

O problema regulatório não decorre apenas da existência de normas distintas sobre essas matérias. A questão central está na dificuldade de definir, de forma integrada e operacionalmente clara, quem deve instruir, executar, comprovar, decidir, fiscalizar, custear ou responder pelos atos necessários à gestão da infraestrutura e dos bens vinculados à outorga, especialmente quando há participação de múltiplos agentes públicos e privados.

Assim, identifica-se como problema regulatório:

“A disciplina vigente sobre bens ferroviários, faixa de domínio, DUP, desapropriação, interferências e passivos socioambientais não delimita com clareza as responsabilidades dos agentes envolvidos.”

O problema possui natureza predominantemente de falha institucional, pois envolve interfaces entre ANTT, operadoras ferroviárias, Poder Concedente, DNIT, terceiros interessados, entes federativos, órgãos ambientais e proprietários ou ocupantes de áreas afetadas. Também apresenta natureza de falha regulatória, na medida em que o estoque normativo vigente não organiza suficientemente os deveres de cada agente ao longo das etapas de planejamento, instrução, execução, comprovação, fiscalização e regularização.

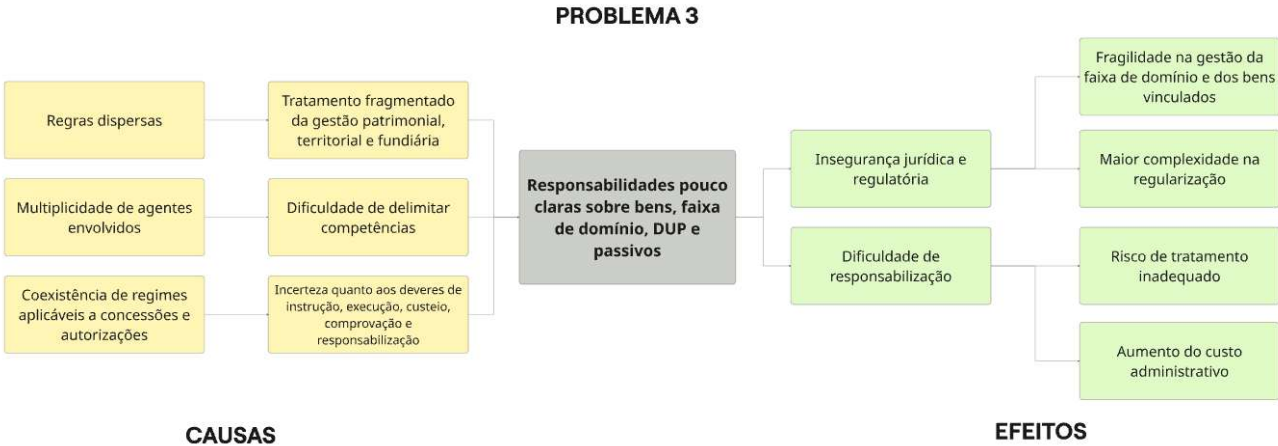
Entre as principais causas, destacam-se a dispersão das regras em atos normativos distintos, a coexistência de regimes aplicáveis a concessões e autorizações, a multiplicidade de agentes envolvidos em intervenções na faixa de domínio, a sobreposição entre competências regulatórias, patrimoniais, ambientais e fundiárias, bem como a necessidade de maior integração entre os procedimentos de projeto, DUP, desapropriação, remoção de interferências, desocupação da faixa e atualização do inventário de bens.

As contribuições recebidas na Consulta Interna reforçam essa leitura ao apontarem a necessidade de maior precisão quanto às responsabilidades da operadora na instrução dos processos, à atuação da ANTT na análise e fiscalização, ao papel do Poder Concedente e do DNIT em intervenções específicas, à articulação com municípios e órgãos ambientais e ao tratamento de custos e obrigações associados a desapropriações, interferências, passivos e ocupações em área outorgada.

As consequências do problema recaem sobre a segurança jurídica dos processos decisórios, a tempestividade das intervenções e a efetividade da gestão patrimonial da infraestrutura ferroviária. Para a ANTT, responsabilidades pouco delimitadas dificultam a análise dos requerimentos, o acompanhamento da execução e a responsabilização em caso de omissão ou descumprimento. Para as operadoras, a baixa clareza pode gerar incerteza quanto aos deveres de instrução, execução, comprovação e custeio. Para terceiros e entes públicos envolvidos, pode haver insegurança quanto aos limites de atuação e à forma adequada de interação com a concessionária, a autorizatória e a Agência.

Abaixo apresentamos a árvore de problemas, com as respectivas causas e efeitos do problema:

Figura 3. Árvore de problemas e consequências.



1.3.2. *Extensão do Problema*

A extensão do problema é transversal à gestão patrimonial, territorial, fundiária e socioambiental das outorgas ferroviárias, pois envolve temas que condicionam a implantação, operação, conservação e regularização da infraestrutura ferroviária.

O problema alcança diferentes objetos regulatórios, incluindo bens vinculados à outorga, faixa de domínio, ocupações irregulares, interferências, Declaração de Utilidade Pública — DUP, desapropriações, servidões, limitações administrativas, passivos socioambientais, atualização de inventário e transferência de bens.

Também afeta múltiplos agentes, especialmente a ANTT, as concessionárias e autorizatárias, o Poder Concedente, o DNIT, órgãos ambientais, entes estaduais e municipais, terceiros interessados, proprietários de áreas afetadas e ocupantes da faixa de domínio. Essa multiplicidade amplia a necessidade de regras claras sobre quem deve instruir, executar, custear, comprovar, fiscalizar e responder por cada etapa.

Sob o aspecto procedimental, o problema se manifesta em diferentes fases: planejamento da intervenção, instrução do pedido de DUP, execução da desapropriação ou regularização fundiária, remoção de interferências, desocupação da faixa, tratamento de passivos, atualização cadastral e patrimonial, fiscalização e eventual recomposição econômico-financeira.

Assim, o problema não se restringe a um procedimento específico de DUP ou a um único ato normativo. Trata-se de limitação estrutural do estoque regulatório vigente quanto à delimitação de responsabilidades e à integração dos procedimentos necessários à gestão adequada da infraestrutura ferroviária outorgada.

1.3.3. *Evidências e Prognóstico*

As evidências indicam que as normas vigentes sobre bens ferroviários, faixa de domínio, DUP, desapropriações, interferências e passivos socioambientais não estruturam de forma suficientemente integrada as responsabilidades dos agentes envolvidos.

A minuta demonstra que esses temas percorrem várias etapas regulatórias: planejamento dos projetos, indicação de necessidade de DUP, instrução técnica, desapropriação, desocupação da faixa de domínio, atualização de inventário, tratamento de interferências e acompanhamento socioambiental. Essa amplitude evidencia que o problema não se limita à emissão da DUP, mas envolve todo o ciclo de gestão patrimonial, fundiária e territorial da infraestrutura ferroviária.

As contribuições recebidas na Consulta Interna reforçam a necessidade de maior clareza quanto ao papel da ANTT, das operadoras, do Poder Concedente, do DNIT, dos entes locais, dos órgãos ambientais e de terceiros interessados, especialmente quanto aos deveres de instruir, executar, custear, comprovar, fiscalizar e responder por cada etapa.

Caso o problema não seja enfrentado, tende a persistir a insegurança quanto à responsabilidade por desapropriações, ocupações, interferências, passivos e atualização de bens. Como consequência, podem ocorrer aumento de diligências, atrasos na implantação de projetos, maior custo administrativo, dificuldade de responsabilização e fragilidade na preservação patrimonial, ambiental e operacional da infraestrutura ferroviária.

Assim, o prognóstico é de manutenção de baixa previsibilidade regulatória e de maior risco de conflitos institucionais caso a nova norma não consolide e delimite de forma clara as responsabilidades dos agentes envolvidos.

2. **IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA AÇÃO SOBRE O PROBLEMA**

A competência legal da ANTT para regulamentar o assunto decorre dos dispositivos legais a seguir indicados.

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; "

Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 - Lei de criação da ANTT:

"Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

I - descentralizar as 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, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;

(...)

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 infraestrutura 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;

(...)

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

I - publicar os editais, julgar as licitações e as seleções e celebrar os contratos para exploração indireta de ferrovias, permitida sua vinculação com contratos de arrendamento de ativos ou concessão de uso; [grifou-se] "

Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002 - Regulamento da ANTT:

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

(...)

IV - exercer o poder normativo relativamente à exploração da infraestrutura 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 infraestrutura existente;

(...)

VI - celebrar atos de outorga, de transferência e de extinção do direito de exploração de infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e do direito de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos, fiscalizando e aplicando sanções;

(...)

XXXIII - deliberar, na esfera administrativa e no âmbito de suas atribuições e competências, quanto à interpretação da legislação pertinente às atividades de transporte terrestre;

(...)

§ 1º A ANTT editará a regulamentação complementar aos procedimentos para as diferentes formas de outorga, previstas na Lei nº 10.233, de 2001. (...)

Art. 6º No exercício de seu poder normativo, caberá à ANTT disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como: (...)

II - expedir regras quanto à outorga e extinção de direito de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, inclusive as relativas à licitação, observada a política nacional de transportes; [grifou-se] "

Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017 - Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 - Lei de Ferrovias:

"Art. 2º Compete à União:

(...)

II - nas ferrovias integrantes do Subsistema Ferroviário Federal (SFF), definidas pelo art. 20 da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011:

a) regular e outorgar a exploração de ferrovias como atividade econômica; (...)

Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para fins de aplicação desta Lei e de sua regulamentação:

(...)

XIII - regulador ferroviário: órgão ou entidade da União, dos Estados ou dos Municípios que tenha a atribuição de regular e de fiscalizar a gestão da infraestrutura e o transporte ferroviário de cargas ou de passageiros; "

Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022 - Regulamenta a Lei das Ferrovias:

"Art. 33. A ANTT disciplinará o processo seletivo público de que trata o inciso II do caput do art. 28 da Lei nº 14.273, de 2021. "

Decreto nº 11245, de 21 de outubro de 2022. Regulamenta a Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, no âmbito da administração pública federal, institui o Programa de Desenvolvimento Ferroviário, e altera o Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015.

Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022 - Regimento Interno da ANTT:

Art. 31. À Superintendência 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;

(...)

XV - propor políticas que aprimorem o padrão de serviços e acompanhem as inovações tecnológicas aplicáveis ao transporte ferroviário de cargas;"

3. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DA AÇÃO REGULATÓRIA

A definição dos objetivos da ação regulatória decorre dos problemas regulatórios identificados e de suas respectivas causas, de modo a orientar a avaliação das alternativas de enfrentamento sem restringi-las previamente a uma única solução normativa ou operacional.

3.1. Objetivos

3.1.1. *Objetivo Geral*

Considerando o diagnóstico realizado, define-se como objetivo geral da ação regulatória o aperfeiçoamento o estoque normativo aplicável às outorgas ferroviárias, especialmente no que se refere à gestão de bens, projetos e obras ferroviárias, de modo a promover maior coerência regulatória, proporcionalidade procedimental, garantir rastreabilidade das informações e conferir clareza na distribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos.

3.1.2. *Objetivos Específicos*

- Harmonizar e uniformizar os procedimentos aplicáveis à autorização, alteração, execução e acompanhamento de projetos, obras e investimentos ferroviários.
- Promover maior proporcionalidade regulatória, ajustando a intensidade das exigências técnicas, documentais e procedimentais ao porte, ao risco e aos impactos da intervenção.
- Ampliar a previsibilidade, a segurança jurídica e a aderência setorial dos procedimentos regulatórios, considerando as especificidades técnicas, operacionais e contratuais do setor ferroviário.
- Fortalecer a integração entre os instrumentos regulatórios aplicáveis ao planejamento, registro, valoração e comprovação de investimentos, custos, receitas alternativas e operações acessórias.
- Aprimorar a padronização e a consistência das informações regulatórias, de modo a favorecer sua comparabilidade, verificabilidade e utilização para fins de monitoramento e fiscalização.
- Reduzir assimetrias de informação, assegurando maior transparência na identificação, segregação e acompanhamento de custos, receitas e operações reguladas.
- Delimitar com maior clareza as competências, deveres e responsabilidades dos agentes envolvidos na gestão de bens ferroviários, faixa de domínio, DUP, desapropriações, interferências e passivos socioambientais.
- Promover maior integração dos procedimentos relacionados à gestão patrimonial, territorial, fundiária e socioambiental das outorgas ferroviárias.
- Ampliar a segurança jurídica e a coordenação institucional nos processos relacionados à gestão da infraestrutura ferroviária outorgada.

3.2. Resultados Pretendidos e Efeitos Esperados

Os resultados esperados são as consequências diretas e proporcionais da intervenção, visando reverter os "Efeitos" observados na Árvore de Problemas elaborada.

- Maior uniformidade procedimental, redução de interpretações divergentes e maior previsibilidade na instrução dos processos.
- Redução de exigências desnecessárias para intervenções de baixa materialidade e fortalecimento do controle sobre intervenções de maior relevância técnica, operacional, econômico-financeira ou socioambiental.
- Redução de retrabalho, simplificação de fluxos e priorização da análise e fiscalização de projetos com maior impacto regulatório.
- Maior capacidade de reconstrução do histórico regulatório de cada investimento, custo, receita ou operação.
- Informações mais comparáveis, auditáveis e adequadas ao monitoramento, fiscalização e análise de pleitos regulatórios.
- Maior transparência, segurança jurídica e qualidade das decisões relacionadas a custos, receitas e equilíbrio econômico-financeiro.
- Redução de conflitos interpretativos e maior previsibilidade na atuação da ANTT, operadoras, Poder Concedente, DNIT, entes locais, órgãos ambientais e terceiros interessados.
- Melhor acompanhamento de bens, faixa de domínio, DUP, desapropriações, interferências, ocupações e passivos socioambientais.
- Maior clareza decisória, redução de atrasos e melhor preservação patrimonial, ambiental e operacional da infraestrutura ferroviária.

3.3. Alinhamento com os Objetivos Estratégicos da ANTT

A Missão Institucional da ANTT, conforme o Mapa Estratégico 2024–2030, consiste em “contribuir para o desenvolvimento nacional por meio da efetiva regulação e fiscalização do setor de transportes terrestres, assegurando serviços e infraestrutura adequados à sociedade”. A ação regulatória proposta contribui diretamente para essa missão ao buscar o aperfeiçoamento do estoque normativo aplicável às outorgas ferroviárias, especialmente no que se refere à gestão de bens, projetos e obras ferroviárias, com foco em coerência regulatória, proporcionalidade procedimental, rastreabilidade das informações e clareza na distribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos.

Figura 4. Mapa Estratégico da ANTT.



Dessa forma, o objetivo geral da proposta alinha-se principalmente ao OE6 — segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade regulatória, além de se relacionar a outros objetivos estratégicos da ANTT.

Os principais OEs relacionados são:

- OE6 — Segurança jurídica e previsibilidade regulatória
- OE1 — Infraestrutura adequada em conformidade com contratos
- OE2 — Serviços adequados por regulação e fiscalização efetivas
- OE10 — Eficiência e melhoria de processos organizacionais
- OE5 — Sustentabilidade econômica, social e ambiental

O OE6 é atendido porque a consolidação normativa reduz ambiguidades, conflitos de interpretação e sobreposições regulatórias, aumentando a previsibilidade dos procedimentos e a estabilidade das regras aplicáveis às outorgas ferroviárias.

O OE1 e OE2 são contemplados porque a proposta melhora o acompanhamento de projetos, obras e investimentos, fortalecendo a conformidade contratual da infraestrutura e a capacidade de fiscalização da ANTT sobre a prestação dos serviços ferroviários.

O OE10 é atendido porque a norma racionaliza processos, reduz retrabalho, padroniza procedimentos e melhora a qualidade das informações, além de fortalecer a integração entre áreas internas e a governança regulatória.

Por fim, o OE5 são contemplados porque a proposta permite uma fiscalização mais proporcional ao risco e aprimora o tratamento de temas socioambientais, fundiários e patrimoniais, promovendo maior eficiência regulatória e sustentabilidade na gestão da infraestrutura ferroviária.

4. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O mapeamento da experiência internacional foi realizado com o objetivo de identificar práticas regulatórias aplicáveis aos temas tratados na segunda norma do Regulamento das Outorgas Ferroviárias — ROF 2, especialmente quanto à autorização e acompanhamento de projetos e obras, planejamento de investimentos, certificação independente, projetos de terceiros, desapropriação e faixa de domínio, responsabilidade técnica, operações acessórias, projetos associados e monitoramento ex post.

A pesquisa privilegiou fontes primárias e institucionais, abrangendo experiências dos Estados Unidos, Argentina, Austrália, Reino Unido, Canadá e União Europeia, além de referências nacionais da própria ANTT no âmbito das concessões rodoviárias e da regulação aeroportuária da ANAC, quando não foram identificados equivalentes ferroviários estrangeiros suficientemente próximos.

A comparação deve ser compreendida como comparação funcional, e não como proposta de transplante jurídico automático. As jurisdições analisadas possuem diferentes arranjos institucionais, modelos de exploração ferroviária e formas de distribuição de competências entre regulador, operador, gestor de infraestrutura, autoridade ambiental e demais entes públicos. Assim, os achados foram utilizados como referência para avaliar a racionalidade das soluções propostas, preservadas as especificidades do modelo brasileiro de concessões e autorizações ferroviárias.

O principal resultado do mapeamento é que as jurisdições examinadas não adotam, como regra geral, a aprovação prévia completa de toda e qualquer obra ou alteração ferroviária pelo regulador. O padrão predominante é a gradação da intervenção regulatória conforme risco, materialidade, complexidade e natureza da mudança, combinada com responsabilidade técnica do operador, utilização de avaliação independente em situações críticas, deveres de informação e fiscalização posterior.

4.1. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a regulação ferroviária federal é distribuída principalmente entre o *Surface Transportation Board* — *STB*, a *Federal Railroad Administration* — *FRA* e a *Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration* — *PHMSA*.

O STB atua como regulador econômico federal, especialmente em matérias relacionadas à construção, aquisição e operação de linhas ferroviárias sujeitas à sua jurisdição. A FRA atua sobre padrões de segurança ferroviária, enquanto a PHMSA disciplina o transporte de produtos perigosos.

A experiência norte-americana demonstra que o regulador federal não funciona como instância ordinária de aprovação prévia de todo projeto de engenharia ferroviária. A autorização econômica do STB concentra-se em eventos de maior materialidade, como construção de novas linhas sujeitas ao regime federal, enquanto obras ordinárias permanecem sob responsabilidade técnica do operador, sujeitas a padrões de segurança, inspeção e *enforcement*.

O componente ambiental também é estruturado de forma própria. O *Office of Environmental Analysis* — *OEA* conduz análises ambientais no âmbito do STB, com base no *National Environmental Policy Act* — *NEPA* e em outras normas específicas. Esse procedimento não se confunde com aprovação técnica geral de engenharia, mas integra a análise pública de empreendimentos sujeitos à jurisdição do Board.

Outro elemento relevante é a possibilidade de utilização de consultores ambientais de terceira parte, pagos pelo empreendedor, mas selecionados, aprovados ou supervisionados pela autoridade pública. Esse desenho demonstra que financiamento privado e independência técnica podem coexistir, desde que haja regras claras de seleção, supervisão e responsabilidade.

A experiência norte-americana também oferece referência para operações acessórias. O STB disciplina temas relacionados a demurrage e accessorial charges, com ênfase na razoabilidade das cobranças, na transparência das faturas e na produção de informações que permitam verificação, contestação e resolução de controvérsias.

4.2. Argentina

Na Argentina, foram analisadas experiências da *Comisión Nacional de Regulación del Transporte* — *CNRT*, da Secretaría de Transporte, da *Comisión Nacional de Normas y Especificaciones Técnicas Ferroviarias* — *CNNyETF*, da *Administración de Infraestructuras Ferroviarias* — *ADIFSA* e da legislação oficial aplicável.

A CNRT exerce funções de fiscalização e controle, havendo registro de sua atuação em projetos ferroviários específicos, inclusive obras em cruzamentos ferroviários, túneis e pontes viárias. A CNNyETF possui atuação predominantemente normativa e técnica, voltada à revisão, atualização e incorporação de normas ferroviárias. A ADIFSA, por sua vez, atua na administração da infraestrutura ferroviária sob sua gestão, podendo exercer funções relacionadas à elaboração, aprovação, execução ou autorização de determinadas obras, conforme o arranjo aplicável.

A experiência argentina deve ser compreendida, portanto, como um modelo de distribuição de funções entre formulação normativa, administração da infraestrutura, fiscalização e regulação, e não como um procedimento uniforme no qual todo projeto ferroviário seja submetido à aprovação integral por uma única autoridade.

Um achado relevante é a existência de instrumentos de registro e acompanhamento, como o Registro Nacional de Operadores Ferroviários — *ReNOF*, bem como mecanismos associados à fiscalização e ao desempenho dos operadores.

Também merece destaque a experiência argentina recente com projetos de inovação e planos-piloto em ambiente controlado. Esse modelo admite delimitação de escopo e duração, certificação de processos por terceira parte, monitoramento constante, relatórios e possibilidade de inspeções. Quando o piloto envolve infraestrutura, há participação da administradora da infraestrutura. Trata-se de referência útil para soluções regulatórias que busquem testar inovação ferroviária de forma controlada, monitorável e reversível.

4.3. Austrália

Na Austrália, foram examinados o *Office of the National Rail Safety Regulator* — *ONRSR* e a *Australian Competition and Consumer Commission* — *ACCC*, especialmente no contexto do regime de segurança ferroviária e do *Interstate Access Undertaking* da ARTC.

O modelo australiano é baseado em acreditação, responsabilidade do operador e gestão de riscos. Quando uma mudança permanece dentro da natureza e do escopo das operações já acreditadas, ela pode ser tratada por meio de *Notification of Change*. Nessa hipótese, o ONRSR não atua como instância de aprovação ou rejeição técnica do projeto. O regulador avalia a extensão da mudança, seus riscos e a eventual necessidade de informações adicionais, preservando a possibilidade de auditoria e inspeção posterior.

Quando a mudança ultrapassa o escopo da acreditação, exige-se procedimento mais robusto, como a variação da acreditação. Esse desenho separa a comunicação regulatória da mudança da aprovação técnica substitutiva, mantendo a responsabilidade primária do operador pela gestão do risco.

Em grandes projetos ferroviários, o ONRSR recomenda interação antecipada e atenção aos impactos sobre segurança e interoperabilidade. Alterações regulatórias recentes reforçaram a necessidade de consideração expressa dos impactos de interoperabilidade em determinadas redes.

No campo econômico, a experiência da ARTC e da ACCC é relevante pelo uso de instrumentos de acesso, planejamento de investimentos, consulta a usuários, divulgação de informações financeiras e de desempenho, mecanismos de arbitragem e acompanhamento de investimentos de capital. O *Interstate Access Undertaking* não corresponde exatamente ao PTI brasileiro, mas oferece referência funcional sobre planejamento, transparência e coordenação entre gestor da infraestrutura, usuários e regulador.

4.4. Reino Unido

No Reino Unido, foram examinadas experiências do *Office of Rail and Road — ORR* e do *Department for Transport — DfT*, especialmente quanto à segurança ferroviária, interoperabilidade, planejamento de investimentos e autorização territorial de grandes projetos.

O regime britânico separa segurança, interoperabilidade, investimento e autorização territorial. Gestores de infraestrutura e operadores devem possuir sistemas de gestão de segurança adequados e proporcionais ao porte e à natureza da atividade.

Um dos pontos mais relevantes é o tratamento das mudanças significativas. Alterações técnicas, operacionais ou organizacionais com impacto na segurança são submetidas a processo de avaliação de riscos. O proponente deve verificar se a mudança é significativa, considerando critérios regulatórios. Mudanças significativas demandam avaliação estruturada e, quando aplicável, análise por organismo independente. Mudanças não significativas permanecem sob responsabilidade do operador, que deve documentar a decisão e gerir os riscos.

O sistema britânico também prevê autorização específica para determinados subsistemas estruturais novos ou modificados, especialmente quando sua entrada em serviço possui maior materialidade. A simplificação baseada em risco, portanto, não significa ausência de controle, mas concentração da atuação regulatória nos eventos mais relevantes.

Em relação ao planejamento, o ORR utiliza ciclos regulatórios plurianuais para monitorar a *Network Rail*, acompanhando finanças, ativos, desempenho e investimentos de capital. O modelo é mais agregado que o PTI brasileiro, mas confirma a utilidade de instrumentos plurianuais, reporte periódico e fiscalização por resultados.

No campo territorial, o *Transport and Works Act — TWA* oferece referência relevante. Em determinados projetos, o procedimento pode combinar autorização de projeto, poderes de aquisição compulsória, interferência em direitos, informações territoriais, consulta, documentação ambiental, estimativas de custo e possibilidade de objeções ou audiências. Embora não seja modelo diretamente transplantável ao regime brasileiro de DUP e desapropriação, evidencia a importância de documentação territorial precisa, publicidade, consulta e análise prévia de conflitos.

4.5. Canadá

No Canadá, foram analisadas experiências da *Canadian Transportation Agency — CTA*, do *Transport Canada* e da legislação consolidada aplicável ao setor ferroviário.

O modelo canadense separa a aprovação da localização de grandes linhas ferroviárias, a regulação de segurança e a responsabilidade técnica profissional. A CTA possui competência para aprovar a construção de linha ferroviária federal quando considerar razoável sua localização, levando em conta requisitos operacionais e interesses das localidades afetadas.

Em paralelo, o *Railway Safety Act* atribui responsabilidade técnica por *railway works* ao operador e aos profissionais competentes, especialmente engenheiros profissionais. Essa responsabilidade alcança desenho, construção, avaliação, manutenção e alteração da infraestrutura ferroviária.

A experiência canadense demonstra que o regulador não substitui o projetista. O sistema se apoia em responsabilidade técnica qualificada, normas técnicas, notificações, aprovações específicas e fiscalização estatal.

O Canadá também oferece referência relevante para operações acessórias e serviços incidentais. A legislação permite reclamação à CTA contra cobranças ou condições associadas a serviços incidentais, considerando a finalidade da cobrança, a prática da indústria, a existência de alternativa efetiva, adequada e competitiva e a razoabilidade comercial para ambas as partes. Há, ainda, exigências de publicação e acessibilidade de tarifas e instrumentos de solução de controvérsias.

Essa experiência demonstra uma alternativa ao tabelamento generalizado: liberdade comercial combinada com transparência, controle reativo de abusividade e avaliação da existência de alternativas competitivas.

4.6. União Europeia

A União Europeia foi analisada como referência supranacional, especialmente em razão de seu arcabouço de segurança, interoperabilidade e acesso a instalações de serviço.

A Diretiva (UE) 2016/798 estabelece sistemas de gestão de segurança e distribui responsabilidades entre empresas ferroviárias, gestores de infraestrutura, autoridades nacionais e a Agência Ferroviária da União Europeia. O objetivo é harmonizar estruturas e métodos de segurança e reduzir a fragmentação de regras nacionais.

O Regulamento de Execução nº 402/2013 estabelece metodologia de avaliação de riscos para mudanças significativas. Para decidir se uma mudança é significativa, são considerados critérios como consequência de falha, novidade, complexidade e capacidade de monitoramento ou intervenção durante o ciclo de vida. Mudanças significativas ficam sujeitas a processo formal de avaliação de riscos e a análise independente por organismo competente.

O regime europeu também distingue manutenção, renovação e upgrade, de modo que nem toda substituição ou intervenção física exige nova autorização de entrada em serviço. Alterações de maior materialidade, por sua vez, podem demandar autorização específica. Essa estrutura demonstra um modelo de proporcionalidade regulatória baseado na materialidade da mudança.

No campo econômico, a Diretiva 2012/34 oferece referência para acesso a instalações e serviços ferroviários. O regime europeu exige acesso não discriminatório a determinadas instalações de serviço, transparência de condições e cobranças e, em hipóteses específicas, limitação da cobrança ao custo de prestação acrescido de lucro razoável.

A experiência europeia, portanto, combina gestão de riscos, interoperabilidade, avaliação independente, proporcionalidade regulatória e disciplina de acesso a instalações de serviço, com distribuição clara de responsabilidades entre operadores, gestores de infraestrutura, autoridades nacionais e organismos independentes.

4.7. Referências nacionais complementares

O mapeamento identificou temas em que não foram encontrados equivalentes estrangeiros ferroviários suficientemente próximos às soluções brasileiras propostas. Nesses casos, foram consideradas referências nacionais da própria ANTT e da regulação aeroportuária da ANAC.

O primeiro caso é o Plano Trienal de Investimentos — PTI. Foram identificados instrumentos estrangeiros funcionalmente semelhantes, como o planejamento plurianual britânico e a estratégia de investimentos australiana, mas não mecanismo idêntico ao modelo brasileiro de DIP/DIR. Por isso, a experiência doméstica do Regulamento das Concessões Rodoviárias — RCR da ANTT é particularmente útil, pois contempla planejamento, tramitação de estudos e projetos, PIT, orçamentos, desapropriação, faixa de domínio, inspeção acreditada e acompanhamento ambiental.

O segundo caso envolve projetos associados e receitas alternativas. Não foi identificado, nas jurisdições estrangeiras examinadas, equivalente ferroviário direto às fórmulas brasileiras de compartilhamento de receitas. Assim, a justificativa de percentuais ou fórmulas de reversão à modicidade tarifária deve se apoiar principalmente em análise econômico-financeira brasileira, experiências contratuais nacionais e precedentes regulatórios da ANTT em rodovias e da ANAC em aeroportos.

O terceiro caso refere-se à cessão de propriedade intelectual sobre estudos e projetos desenvolvidos no âmbito da concessão. O mapeamento não identificou padrão ferroviário internacional homogêneo de transferência gratuita e exclusiva de direitos ao regulador. Dessa forma, eventual previsão no ROF 2 deve ser justificada por fundamentos domésticos, como continuidade do serviço, reversibilidade, futura relicitação e capacidade de reutilização de informações essenciais pelo Poder Público.

Por fim, quanto às operações acessórias, a experiência internacional fornece suporte para transparência, não discriminação, mecanismos de reclamação e intervenção em situações de poder de mercado. Contudo, não foi identificado equivalente direto à combinação brasileira de publicação estatística de preços e utilização de indicador quantitativo como o IPOA. Portanto, a sustentação desses instrumentos deve ser acompanhada de análise empírica nacional sobre assimetria informacional, concentração, risco de abuso e custo regulatório.

4.8. Contribuições do mapeamento para os problemas da AIR

A experiência internacional contribui para o enfrentamento do Problema 1 — ritos de projetos e obras pouco uniformes e desproporcionais ao risco ao demonstrar que o padrão predominante não é a aprovação prévia integral de todas as obras, mas a adoção de ritos proporcionais à materialidade e ao risco da intervenção. Austrália, Reino Unido, União Europeia e Canadá oferecem fundamento para mecanismos de notificação, autorização simplificada, avaliação de significância, certificação independente e fiscalização posterior. Esses achados sustentam a alternativa de norma unificada e harmonizada com classificação clara de intervenções de baixo, médio e alto impacto.

Quanto ao Problema 2 — baixa rastreabilidade de investimentos, custos, receitas e operações acessórias, o mapeamento demonstra a importância de planejamento plurianual, *reporting*, dados estruturados, transparência de cobranças, mecanismos de reclamação, auditoria e monitoramento ex post. Reino Unido e Austrália reforçam a utilidade de instrumentos de planejamento e acompanhamento de investimentos. Estados Unidos, Canadá e União Europeia oferecem referências para transparência e controle de serviços acessórios e cobranças complementares. Esses achados apoiam a adoção de instrumentos que conectam planejamento, execução, registro, valoração, comprovação e efeitos regulatórios.

Em relação ao Problema 3 — responsabilidades pouco claras sobre bens, faixa de domínio, DUP e passivos, as experiências analisadas reforçam a necessidade de delimitar as funções do regulador, do operador, do gestor da infraestrutura, dos profissionais responsáveis, dos organismos independentes e dos demais órgãos públicos competentes. Canadá, Reino Unido, Austrália e União Europeia deixam claro que a responsabilidade técnica pelo projeto e pela gestão do risco permanece com o operador ou proponente, não sendo transferida ao regulador pelo ato de autorização. Reino Unido e Canadá também oferecem referências úteis para projetos com repercussão territorial, consulta a afetados, informações fundiárias e consideração dos interesses das localidades.

Em conclusão, a experiência internacional apoia a alternativa de criação de uma norma unificada e harmonizada, com procedimentos proporcionais ao risco, maior rastreabilidade das informações e delimitação clara de responsabilidades. A convergência observada não está em uma fórmula institucional única, mas em uma racionalidade regulatória comum: o regulador define critérios, resultados, deveres informacionais e pontos de controle; o regulado projeta, executa e gere riscos sob sua responsabilidade; avaliadores independentes prestam *assurance* quando há ganho regulatório; e a fiscalização estatal concentra seus esforços nas situações com maior potencial de afetar segurança, capacidade, usuários, meio ambiente, concorrência ou equilíbrio contratual.

5. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

Nos termos do Manual de AIR da ANTT, a descrição das alternativas deve contemplar as possíveis formas de enfrentamento do problema regulatório, incluindo a manutenção da situação atual, soluções normativas e, sempre que possível, soluções não normativas. O Manual também orienta que sejam mapeadas diferentes alternativas, excluídas aquelas inviáveis e considerada a consulta a unidades organizacionais afetadas, especialmente as responsáveis pela implementação, fiscalização e monitoramento.

A construção das alternativas considerou os problemas regulatórios identificados, os objetivos da ação regulatória, as contribuições recebidas no âmbito da Consulta Interna, as diretrizes do projeto de consolidação do marco regulatório ferroviário e a experiência nacional disponível, inclusive soluções procedimentais utilizadas no Regulamento das Concessões Rodoviárias — RCR, quando compatíveis com as especificidades do setor ferroviário.

Foram consideradas três alternativas principais: manutenção do status quo; ajustes pontuais com consolidação normativa parcial; e criação de norma unificada e harmonizada.

Alternativa 1: Manutenção do *Status Quo* (Não Ação)

A primeira alternativa consiste na manutenção da situação atual, com continuidade da aplicação dos atos normativos vigentes que disciplinam, de forma dispersa, os temas abrangidos pela proposta, especialmente:

- Resolução ANTT nº 5.956, de 2 de dezembro de 2021;
- Portaria ANTT nº 237, de 20 de dezembro de 2021;
- Resolução ANTT nº 5.746, de 21 de fevereiro de 2018;
- Resolução ANTT nº 5.819, de 10 de maio de 2018;
- Resolução ANTT nº 6.007, de 19 de janeiro de 2023;
- Portaria ANTT nº 97, de 11 de junho de 2021;
- Resolução ANTT nº 6.031, de 7 de dezembro de 2023;
- Resolução ANTT nº 5.443, de 6 de outubro de 2017; e
- Portaria SUFER nº 99, de 11 de junho de 2021.

Essa alternativa não exigiria alteração normativa imediata e manteria os procedimentos atualmente conhecidos pelos agentes regulados e pelas unidades técnicas da ANTT.

Contudo, a manutenção do status quo preservaria os problemas identificados, especialmente a dispersão normativa, a heterogeneidade dos ritos aplicáveis a projetos e obras, a baixa rastreabilidade de investimentos, custos, receitas e operações acessórias e a delimitação insuficiente das responsabilidades relacionadas à gestão de bens, faixa de domínio, DUP, desapropriações, interferências e passivos socioambientais.

Além disso, essa alternativa não atenderia adequadamente aos objetivos de coerência regulatória, proporcionalidade procedimental, rastreabilidade das informações, eficiência administrativa e clareza na distribuição de responsabilidades. A tendência seria a manutenção de interpretações divergentes, retrabalho administrativo, insegurança jurídica e dificuldade de priorização dos esforços de fiscalização e monitoramento.

Alternativa 2: Ajustes pontuais nos atos normativos existentes e consolidação normativa parcial

A segunda alternativa consiste na realização de alterações pontuais nos atos normativos vigentes, com eventual consolidação parcial de matérias correlatas em um ou mais atos específicos. Nessa hipótese, seriam promovidos ajustes nos dispositivos considerados mais críticos, preservando-se parte da estrutura normativa atual.

Essa alternativa poderia envolver, por exemplo, a revisão isolada de dispositivos relativos à autorização de projetos, PTI, projetos associados, operações acessórias, DUP ou bens ferroviários, bem como a edição de atos complementares de orientação, manuais, formulários ou procedimentos internos para reduzir dúvidas interpretativas.

A principal vantagem dessa alternativa seria o menor custo regulatório imediato, uma vez que permitiria corrigir falhas específicas sem reorganizar integralmente o estoque normativo. Também possibilitaria implementação gradual, com menor impacto inicial sobre os procedimentos administrativos já em curso.

Entretanto, a alternativa não resolveria de forma satisfatória a fragmentação normativa nem a falta de harmonização entre conceitos, ritos, prazos, responsabilidades e instrumentos de acompanhamento. A manutenção de regras em atos separados poderia preservar sobreposições, lacunas, assimetrias de tratamento entre projetos semelhantes e dificuldades de integração entre planejamento, execução, registro, valoração e comprovação dos investimentos.

Também foram consideradas medidas não normativas, como guias internos, checklists, orientações técnicas e padronização de formulários. Embora úteis como instrumentos complementares de implementação, tais medidas seriam insuficientes como solução autônoma, pois não alterariam o conteúdo dos atos normativos vigentes nem resolveriam inconsistências regulatórias de natureza material.

Assim, a alternativa de ajustes pontuais e consolidação parcial apresenta capacidade limitada de enfrentamento dos problemas identificados, podendo reduzir algumas dúvidas operacionais, mas sem assegurar plena coerência normativa, rastreabilidade regulatória e clareza na distribuição de responsabilidades.

Alternativa 3: Criação de norma unificada e harmonizada

A terceira alternativa consiste na elaboração de uma norma unificada e harmonizada, no âmbito do Regulamento das Outorgas Ferroviárias — ROF, para consolidar e aperfeiçoar as regras aplicáveis a bens, projetos, obras, investimentos, receitas, operações acessórias, DUP, desapropriações, faixa de domínio, interferências e passivos socioambientais.

Essa alternativa prevê a reunião, em um único ato normativo, das matérias hoje disciplinadas em diferentes resoluções e portarias, com revogação dos atos substituídos e reorganização dos procedimentos em estrutura normativa sistematizada. A minuta em análise já contempla essa lógica ao propor a revogação dos atos atualmente vigentes sobre autorização de projetos, projetos associados, DUP, operações acessórias e PTI.

A alternativa também permite incorporar aperfeiçoamentos materiais ao estoque regulatório, como:

- uniformização dos ritos de autorização, alteração, execução e acompanhamento de projetos e obras;
- classificação de intervenções conforme porte, risco e impacto;
- definição proporcional de exigências técnicas, documentais e procedimentais;
- integração entre planejamento, execução, registro, valoração e comprovação de investimentos;
- maior padronização dos registros de custos, receitas alternativas e operações acessórias;
- delimitação mais clara das responsabilidades dos agentes envolvidos na gestão de bens, faixa de domínio, DUP, desapropriações, interferências e passivos socioambientais; e
- compatibilização entre regras aplicáveis às concessões e, no que couber, às autorizações ferroviárias.

Essa alternativa é a que apresenta maior aderência aos objetivos da ação regulatória, pois enfrenta simultaneamente os três problemas identificados: a baixa uniformidade e proporcionalidade dos ritos; a insuficiente rastreabilidade de investimentos, custos, receitas e operações acessórias; e a pouca clareza na distribuição de responsabilidades sobre bens, faixa de domínio, DUP e passivos.

Como impacto esperado, a alternativa tende a ampliar a segurança jurídica, reduzir retrabalho administrativo, melhorar a eficiência da análise regulatória, fortalecer o monitoramento e a fiscalização e conferir maior previsibilidade aos agentes públicos e privados envolvidos.

Dessa forma, a criação de norma unificada e harmonizada constitui a alternativa mais abrangente para o enfrentamento dos problemas regulatórios identificados, sem prejuízo da necessidade de instrumentos complementares de implementação, como formulários, sistemas, manuais operacionais e orientações técnicas expedidas pela unidade competente.

6. EXPOSIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

A avaliação das alternativas foi realizada de forma qualitativa, considerando os impactos sobre segurança jurídica, previsibilidade regulatória, custos administrativos, custos de conformidade, rastreabilidade das informações, capacidade fiscalizatória da ANTT e gestão adequada da infraestrutura ferroviária outorgada.

Os principais agentes afetados são a ANTT, as concessionárias e autorizatárias ferroviárias, os terceiros interessados/investidores e, indiretamente, os usuários e a sociedade. Microempresas e empresas de pequeno porte não são destinatárias principais da norma, mas podem ser impactadas indiretamente quando atuarem como prestadoras de serviços, fornecedoras, terceiras interessadas ou usuárias de operações acessórias.

A Alternativa 1 — manutenção do status quo apresenta baixo custo de transição, mas mantém os problemas regulatórios identificados. A Alternativa 2 — ajustes pontuais e consolidação parcial reduz algumas inconsistências, mas preserva parte da fragmentação normativa. A Alternativa 3 — norma unificada e harmonizada exige maior esforço inicial de implementação, porém apresenta maior capacidade de reduzir custos regulatórios no médio e longo prazo, ao conferir maior coerência, rastreabilidade e clareza procedimental.

A tabela a seguir resume os impactos para cada um dos agentes envolvidos em cada uma das alternativas esperadas:

Quadro 2. Impactos das alternativas em cada agente afetado.

Item	Problema	Alternativa	Impactos Regulatórios			
			ANTT	Concessionárias e autorizatárias	Terceiros / investidores	Usuários / sociedade
1	Ritos de projetos e obras pouco uniformes e desproporcionais ao risco.	1 — Manutenção do status quo	+ Não exige adaptação imediata dos fluxos internos. – Mantém retrabalho e dificuldade de priorização fiscalizatória.	+ Mantém procedimentos já conhecidos. – Preserva incertezas sobre rito, documentos e prazos.	+ Evita mudança imediata nas regras aplicáveis. – Mantém custos de transação e baixa previsibilidade.	+ Evita instabilidade de transações. – Pode retardar projetos e infraestrutura.
		2 — Ajustes pontuais e consolidação parcial	+ Corrige falhas específicas com menor esforço inicial. – Mantém aplicação simultânea de múltiplos atos.	+ Reduz algumas dúvidas procedimentais. – Pode manter lacunas e sobreposições.	+ Melhora alguns fluxos de aprovação. – Não elimina assimetria entre projetos semelhantes.	+ Pode acelerar pontualmente intervenções. – Os ganhos são limitados estruturalmente.
		3 — Norma unificada e harmonizada	+ Racionaliza procedimentos e melhora fiscalização por risco. – Exige esforço inicial de adaptação interna.	+ Aumenta previsibilidade sobre ritos e exigências. – Exige revisão de práticas, controles e documentos internos.	+ Facilita compreensão dos procedimentos aplicáveis. – Pode gerar incerteza temporária na fase de transição.	+ Favorece execução mais rápida de projetos relevantes. – Benefícios dependem da implementação adequada da nova norma.
2	Baixa rastreabilidade de investimentos, custos, receitas e operações acessórias.	1 — Manutenção do status quo	+ Não demanda adaptação imediata de sistemas e controles. – Mantém dificuldade de vincular obrigação, custo, receita e efeito regulatório.	+ Mantém formas atuais de registro e comprovação. – Preserva incertezas sobre tratamento de custos e receitas.	+ Evita alteração imediata em contratos ou práticas comerciais. – Mantém baixa transparência sobre custos e receitas vinculadas.	+ Evita impactos de transição em serviços. – Reduz transparência sobre receitas e efeitos tarifários.
		2 — Ajustes pontuais e consolidação parcial	+ Melhora controles específicos. – Mantém integração limitada entre planejamento, execução e prestação de contas.	+ Reduz dúvidas pontuais sobre registros e comprovações. – Pode manter critérios distintos em atos separados.	+ Melhora parcialmente a previsibilidade de custos e receitas. – Ainda pode haver assimetria informacional.	+ Aumenta parcialmente a transparência regulatória. – Não assegura rastreabilidade dos efeitos regulatórios.
		3 — Norma unificada e harmonizada	+ Fortalece análise, fiscalização e monitoramento com informações mais consistentes. – Exige adaptação de sistemas, fluxos e parâmetros de análise.	+ Padroniza critérios de registro, valoração e comprovação. – Pode aumentar esforço inicial de conformidade documental.	+ Aumenta transparência sobre projetos associados e operações acessórias. – Pode exigir adequação de modelos contratuais e registros internos.	+ Favorece controle sobre custos e eventuais efeitos tarifários. – Os ganhos são indiretos e qualidade das informações pode ser melhorada.
3	Responsabilidades pouco claras sobre bens, faixa de domínio, DUP e passivos.	1 — Manutenção do status quo	+ Evita reestruturação imediata dos procedimentos patrimoniais e fundiários. – Mantém dificuldade de responsabilização e coordenação institucional.	+ Preserva práticas já adotadas na gestão de bens e faixa. – Mantém incerteza sobre deveres de instrução, custeio e comprovação.	+ Evita alteração imediata nos procedimentos de interface com a operadora. – Mantém insegurança em DUP, interferências e uso da faixa de domínio.	+ Evita instabilidade inicial em processos em curso. – Pode perpetuar atrasos no tratamento inadequado de passivos.

		2 — Ajustes pontuais e consolidação parcial	+ Esclarece responsabilidades em pontos específicos. – Mantém fragmentação entre bens, DUP, faixa de domínio e passivos.	+ Reduz dúvidas em alguns procedimentos. – Pode preservar conflitos interpretativos em casos complexos.	+ Melhora parcialmente a previsibilidade em intervenções específicas. – A complexidade institucional permanece elevada.	+ Pode melhorar a regularização de áreas e integridade patrimonial e socioambiental. – Não resolve integralmente os problemas.
		3 — Norma unificada e harmonizada	+ Melhora coordenação, responsabilização e gestão patrimonial/fundiária. – Exige alinhamento entre unidades internas e agentes externos.	+ Define melhor deveres de instrução, execução, custeio e comprovação. – Pode ampliar exigências de organização documental e gestão de passivos.	+ Aumenta a previsibilidade em DUP, interferências e uso da faixa. – Pode demandar adaptação a novos fluxos e requisitos.	+ Favorece a preservação da infraestrutura e mitigação de impactos socioambientais. – Resultados dependem da coordenação entre ANTT, demais entes envolvidos.

7. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

Segundo o Guia de AIR do Ministério da Economia (2019), a Análise Multicritério (AMC) é uma técnica de apoio à decisão que permite avaliar alternativas com base em múltiplos critérios, sem necessidade de monetização dos impactos, sendo especialmente útil em contextos complexos e com diversos atores.

Na presente AIR, foi adotada a AMC, com base no método AHP, para comparar alternativas voltadas a problemas regulatórios das outorgas ferroviárias, como falta de uniformidade de ritos, baixa rastreabilidade de informações e indefinição de responsabilidades.

A escolha se justifica pela complexidade e natureza qualitativa dos problemas, envolvendo critérios como segurança jurídica, eficiência, proporcionalidade, rastreabilidade e capacidade de fiscalização, o que dificulta a aplicação de métodos exclusivamente monetários.

O objetivo da análise é selecionar a alternativa mais adequada para aprimorar o estoque normativo ferroviário, promovendo maior coerência regulatória, proporcionalidade, rastreabilidade e clareza de responsabilidades.

Foram consideradas as seguintes alternativas:

- **A1 — Manutenção do status quo:** manutenção da aplicação dos atos normativos vigentes, sem consolidação ou aperfeiçoamento material.
- **A2 — Ajustes pontuais nos atos normativos existentes e consolidação normativa parcial:** revisão de dispositivos específicos e eventual consolidação parcial de temas correlatos, preservando parte da estrutura normativa atual.
- **A3 — Criação de norma unificada e harmonizada:** elaboração de norma consolidada no âmbito do Regulamento das Outorgas Ferroviárias — ROF, reunindo e aperfeiçoando as regras aplicáveis a bens, projetos, obras, investimentos, receitas, operações acessórias, DUP, desapropriações, faixa de domínio, interferências e passivos socioambientais.

Também foram consideradas medidas não normativas, tais como guias, checklists, formulários, orientações técnicas e ajustes internos de procedimento. Contudo, essas medidas foram tratadas como instrumentos complementares de implementação, e não como alternativa autônoma, por não serem suficientes para solucionar inconsistências materiais do estoque normativo vigente nem para promover a necessária harmonização regulatória.

7.1. Metodologia

Para a avaliação comparativa das alternativas, foram estabelecidos quatro critérios principais, definidos a partir dos problemas regulatórios identificados, dos objetivos da ação regulatória, das contribuições recebidas na Consulta Interna e dos objetivos estratégicos da ANTT relacionados à matéria.

Os critérios adotados foram:

- **C1 — Coerência normativa e segurança jurídica:** avalia a capacidade da alternativa de reduzir fragmentação normativa, sobreposições, lacunas e interpretações divergentes.
- **C2 — Proporcionalidade regulatória e adequação ao risco:** avalia a capacidade da alternativa de calibrar exigências técnicas, documentais e procedimentais conforme porte, risco e impacto da intervenção.
- **C3 — Rastreabilidade das informações e capacidade de monitoramento:** avalia a capacidade da alternativa de fortalecer a integração entre planejamento, execução, registro, valoração e comprovação de investimentos, custos, receitas e operações acessórias.
- **C4 — Custo regulatório e viabilidade de implementação:** avalia a capacidade da alternativa de atingir os objetivos pretendidos com menor custo regulatório, menor esforço de transição e maior viabilidade técnica e institucional.

A clareza de responsabilidades e a coordenação institucional, embora não tenham sido avaliadas como critério autônomo na matriz AHP consolidada, foram consideradas de forma transversal, especialmente nos critérios de coerência normativa, segurança jurídica, rastreabilidade e capacidade de monitoramento.

A atribuição dos pesos dos critérios e das prioridades entre alternativas dentro de cada critério foi realizada por quatro técnicos da área competente, com base na Escala Fundamental de Saaty, de 1 a 9. As avaliações foram consolidadas em matrizes de comparação par a par, sendo posteriormente calculada a média dos resultados das pontuações.

Seguindo a lógica de normalização e média aritmética do método AHP, foram definidos os seguintes pesos relativos para cada critério:

Quadro 3. Pesos dos critérios definidos pela Escala Saaty.

Código	Critério	Peso (%)
C1	Coerência normativa e segurança jurídica	41,48%
C2	Proporcionalidade regulatória e adequação ao risco	13,08%
C3	Rastreabilidade das informações e capacidade de monitoramento	15,69%
C4	Custo regulatório e viabilidade de implementação	29,75%

A razão de consistência consolidada da matriz de critérios foi de 6,71%, valor inferior ao limite de 10% usualmente adotado como referência no método AHP, indicando consistência aceitável dos julgamentos consolidados.

7.2. Aplicação da metodologia no caso concreto

A etapa seguinte consistiu na avaliação das três alternativas à luz dos quatro critérios definidos. Para tanto, foi aplicada a lógica do método AHP, mediante construção de matrizes de comparação par a par entre as alternativas dentro de cada critério.

As comparações foram realizadas considerando o sentido de preferência de cada critério. Nos critérios C1, C2 e C3, buscou-se identificar a alternativa com maior capacidade de promover, respectivamente, coerência normativa, proporcionalidade regulatória e rastreabilidade informacional. No critério C4, a avaliação considerou a alternativa que apresenta melhor relação entre custo regulatório, esforço de implementação e viabilidade técnica e institucional.

Com base nessas comparações, foram calculados os pesos relativos de cada alternativa dentro de cada critério — prioridades locais — por meio da normalização das matrizes e do cálculo da média ponderada das linhas. Após a obtenção dos pesos locais, procedeu-se ao cálculo do peso global de cada alternativa, mediante ponderação pelos pesos atribuídos aos critérios.

Para operacionalização da metodologia, foi utilizado o software Business Performance Management Singapore — BPMSG (GOPEL, 2018), disponível em <https://bpmsg.com/ahp/>.

O resultado consolidado da análise é apresentado no quadro a seguir.

Quadro 4. Peso global das alternativas.

Alternativa	C1	C2	C3	C4	Peso global	Ranking
A1 — Manutenção do status quo	6,57%	6,70%	14,59%	29,60%	14,70%	3º
A2 — Ajustes pontuais e consolidação normativa parcial	17,92%	23,13%	16,90%	23,56%	20,12%	2º
A3 — Criação de norma unificada e harmonizada	75,51%	70,16%	68,51%	46,84%	65,19%	1º

7.3. Análise de sensibilidade

Considerando a natureza qualitativa dos critérios avaliados, foi realizada análise de sensibilidade simplificada a partir dos pesos locais das alternativas constantes da matriz AHP, com o objetivo de verificar a robustez da alternativa selecionada diante de variações nos pesos dos critérios.

Foram simulados cenários com alteração dos pesos dos critérios em torno do cenário base, especialmente para testar a permanência da recomendação em hipóteses de maior relevância atribuída ao custo regulatório, à coerência normativa, à rastreabilidade ou a pesos equilibrados entre todos os critérios.

Quadro 5. Análise de sensibilidade.

Cenário	Premissa adotada	Alternativa com maior peso global	Resultado observado
Cenário base	Pesos definidos pela matriz AHP principal: C1 = 41,48%; C2 = 13,08%; C3 = 15,69%; C4 = 29,75%.	A3	A3 permanece em 1º lugar, com 65,19% do peso global.

Cenário	Premissa adotada	Alternativa com maior peso global	Resultado observado
Cenário 1	Maior peso para custo regulatório e viabilidade de implementação: C4 elevado para 50%, com redistribuição proporcional dos demais critérios.	A3	A3 permanece em 1º lugar, com 59,90% do peso global.
Cenário 2	Maior peso para coerência normativa e segurança jurídica: C1 elevado para 50%, com redistribuição proporcional dos demais critérios.	A3	A3 permanece em 1º lugar, com 66,69% do peso global.
Cenário 3	Maior peso para rastreabilidade e capacidade de monitoramento: C3 elevado para 30%, com redistribuição proporcional dos demais critérios.	A3	A3 permanece em 1º lugar, com 65,75% do peso global.
Cenário 4	Pesos equilibrados entre todos os critérios: C1, C2, C3 e C4 com 25% cada.	A3	A3 permanece em 1º lugar, com 65,26% do peso global.

A análise de sensibilidade indica que a recomendação é robusta, uma vez que a alternativa A3 — Criação de norma unificada e harmonizada permanece em primeiro lugar em todos os cenários simulados. Mesmo no cenário de maior peso atribuído ao custo regulatório e à viabilidade de implementação, critério em que a vantagem relativa da A3 é menor, a alternativa mantém a maior pontuação global.

7.4. Resultado e alternativa escolhida

Os resultados da Análise Multicritério indicaram que a alternativa A3 — Criação de norma unificada e harmonizada apresentou o maior peso global, correspondente a 65,19%, sendo a alternativa mais aderente aos objetivos da Análise de Impacto Regulatório.

A alternativa A3 destacou-se em todos os critérios avaliados, com maior prioridade local em C1 — Coerência normativa e segurança jurídica (75,51%), C2 — Proporcionalidade regulatória e adequação ao risco (70,16%), C3 — Rastreabilidade das informações e capacidade de monitoramento (68,51%) e C4 — Custo regulatório e viabilidade de implementação (46,84%).

Embora a alternativa A1 — Manutenção do status quo apresente menor custo de transição e maior facilidade imediata de implementação, sua baixa capacidade de enfrentar a fragmentação normativa, a baixa rastreabilidade das informações e a indefinição de responsabilidades justifica sua posição inferior na comparação, com peso global de 14,70%. Trata-se de alternativa que preserva os problemas regulatórios identificados e não contribui de forma suficiente para os objetivos de segurança jurídica, eficiência administrativa e efetividade fiscalizatória.

A alternativa A2 — Ajustes pontuais nos atos normativos existentes e consolidação normativa parcial apresentou peso global de 20,12%, ocupando a segunda posição. Embora produza ganhos intermediários e permita correções específicas com menor esforço inicial, sua capacidade de enfrentamento é limitada, pois mantém parte da dispersão normativa, das sobreposições procedimentais e da baixa integração entre instrumentos regulatórios.

Dessa forma, a aplicação da Análise Multicritério permite concluir, de forma técnica e transparente, que a alternativa A3 — Criação de norma unificada e harmonizada é a mais adequada para promover o aperfeiçoamento do estoque normativo aplicável às outorgas ferroviárias. A alternativa escolhida permite consolidar e harmonizar regras hoje dispersas, graduar exigências conforme porte, risco e impacto, fortalecer a rastreabilidade das informações e delimitar com maior clareza as responsabilidades dos agentes envolvidos na gestão da infraestrutura ferroviária outorgada.

A adoção da alternativa A3 demanda esforço inicial de implementação, incluindo adaptação de procedimentos internos, revisão de formulários, eventual adequação de sistemas e alinhamento institucional. Contudo, esse custo de transição tende a ser compensado por ganhos estruturais de médio e longo prazo, notadamente em segurança jurídica, previsibilidade regulatória, eficiência administrativa, transparência informacional e efetividade da fiscalização.

8. **ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Levando em conta a alternativa escolhida (A3), a estratégia de implementação deve considerar que a proposta reorganiza procedimentos hoje disciplinados em diferentes atos normativos, com efeitos sobre processos internos da ANTT, concessionárias, autorizatárias, terceiros interessados e demais entes envolvidos na gestão da infraestrutura ferroviária. Assim, a implementação deverá combinar publicação normativa, período de transição, orientação aos agentes, ajustes procedimentais, capacitação interna e monitoramento dos resultados.

Não foram identificados impactos diretos e relevantes sobre microempresas e empresas de pequeno porte, pois a norma se dirige principalmente às operadoras ferroviárias e aos agentes diretamente envolvidos na gestão da infraestrutura outorgada. Eventuais impactos indiretos sobre micro e pequenas empresas poderão ocorrer quando atuarem como prestadoras de serviços, fornecedoras, usuárias de operações acessórias ou terceiras interessadas em projetos. Nesses casos, a simplificação de procedimentos, a padronização documental e a maior clareza dos fluxos tendem a reduzir custos de transação.

8.1. **Estratégia de implementação**

A implementação da alternativa recomendada deverá ocorrer de forma gradual, com as seguintes ações principais:

Quadro 5. Etapas da implementação.

Etapas	Ação	Objetivo	Responsáveis principais	Prazo indicativo
1	Publicação da norma do ROF 2	Formalizar a consolidação e harmonização normativa	Diretoria Colegiada / SUFER	Após conclusão da instrução processual
2	Publicação de material orientativo (norma comentada)	Facilitar a compreensão dos novos procedimentos pelos agentes internos e externos	SUFER, com apoio das unidades técnicas competentes	Até 90 dias após a publicação
3	Capacitação interna das unidades envolvidas	Uniformizar interpretação, fluxos de análise, critérios de enquadramento e responsabilidades	SUFER / unidades técnicas	Até 180 dias após a publicação
4	Capacitação ou reunião orientativa com concessionárias, autorizatárias e demais interessados	Reduzir dúvidas de transição e orientar sobre novos ritos, documentos e prazos	SUFER / unidades técnicas	Até 180 dias após a publicação
5	Revisão de fluxos internos e modelos processuais	Padronizar instrução, análise, decisão e fiscalização dos processos	Unidades técnicas competentes	Até 180 dias após a publicação
6	Adequação ou utilização de sistemas de apoio, inclusive SAFF, quando aplicável	Melhorar rastreabilidade de informações econômico-financeiras, investimentos, receitas e operações acessórias	SUFER / área responsável por sistemas / unidades técnicas	Conforme disponibilidade técnica
7	Consolidação de relatório de monitoramento	Avaliar a implementação e subsidiar eventual ajuste normativo ou procedimental	SUFER / unidade responsável pela norma	Anualmente

A implementação deverá priorizar o uso de estruturas e sistemas já existentes, evitando a criação de obrigações ou controles desproporcionais. A eventual necessidade de novos módulos, painéis ou ajustes sistêmicos deverá ser avaliada conforme disponibilidade orçamentária, maturidade dos dados e capacidade operacional da ANTT.

8.2. **Estratégia de monitoramento**

O monitoramento deverá acompanhar se a norma está atingindo os objetivos definidos na AIR, especialmente quanto à coerência regulatória, proporcionalidade procedimental, rastreabilidade das informações e clareza na distribuição de responsabilidades.

Os indicadores propostos têm caráter operacional e devem ser calculados a partir de dados disponíveis em processos administrativos, sistemas internos, SAFF, registros de protocolo, decisões administrativas, relatórios técnicos e bases de acompanhamento da SUFER.

Quadro 6. Objetivos e indicadores de monitoramento.

Objetivo	Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo	Fonte dos dados	Periodicidade	Responsável	Linha de base	Meta indicativa
Objetivo 1 — Promover maior coerência regulatória e proporcionalidade procedimental	Indicador 1.1 — Tempo médio de tramitação dos processos de projetos, obras e alterações	Mede a eficiência dos novos ritos procedimentais e a redução de retrabalho administrativo.	Soma dos dias de tramitação dos processos concluídos ÷ número de processos concluídos no período.	SEI e controles internos das unidades técnicas.	Semestral	Unidade técnica responsável pela análise dos processos.	Média dos 12 meses anteriores à vigência da norma, a apurar.	Redução progressiva do tempo médio em até 24 meses.
	Indicador 1.2 — Percentual de processos enquadrados em rito simplificado, notificação ou autorização automática	Mede a aplicação prática da proporcionalidade regulatória, especialmente para intervenções de menor risco ou impacto.	Número de processos enquadrados em rito simplificado, notificação ou autorização automática ÷ total de processos de projetos/obras/alterações × 100.	SEI, formulários de enquadramento e controles internos.	Semestral	Unidade técnica responsável pela classificação e acompanhamento.	Percentual inexistente ou a apurar no primeiro ciclo de monitoramento.	Aumento gradual do uso dos ritos proporcionais, sem prejuízo da fiscalização por risco.
Objetivo 2 — Garantir rastreabilidade das informações	Indicador 2.1 — Percentual de registros completos de investimentos, custos, receitas alternativas e operações acessórias	Mede a qualidade e completude das informações necessárias ao monitoramento regulatório.	Número de registros com campos obrigatórios completos ÷ total de registros exigíveis no período × 100.	SAFF, relatórios de investimentos, prestações de contas, PTI/DIP/DIR e demais controles aplicáveis.	Anual	Unidade responsável pelo acompanhamento econômico-financeiro, com apoio das demais áreas competentes.	A apurar no primeiro ano de vigência.	Alcançar percentual mínimo de completude a ser definido após o primeiro ciclo de coleta.
Objetivo 3 — Conferir clareza na distribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos	Indicador 3.1 — Percentual de processos de DUP/desapropriação instruídos sem diligência por ausência de documentos essenciais	Mede a clareza dos requisitos de instrução e a qualidade documental dos processos territoriais e fundiários.	Número de processos sem diligência por ausência de documento essencial ÷ total de processos de DUP/desapropriação analisados × 100.	SEI e controles internos da unidade responsável.	Anual	Unidade técnica responsável pela instrução/análise de DUP e desapropriação.	A apurar nos 12 meses anteriores à vigência da norma.	Aumento progressivo do percentual de processos completos em até 24 meses.
	Indicador 3.2 — Número de controvérsias ou diligências relacionadas à definição de responsabilidade	Mede a ocorrência de dúvidas sobre deveres de instrução, execução, custeio, comprovação ou fiscalização.	Contagem de diligências, recursos, manifestações ou consultas internas classificadas como dúvida sobre responsabilidade.	SEI, notas técnicas, despachos e registros internos.	Anual	Unidade responsável pela norma, com apoio das áreas técnicas.	A apurar no primeiro ciclo de monitoramento.	Redução progressiva de controvérsias recorrentes.

As linhas de base deverão ser apuradas a partir dos dados disponíveis no período anterior à vigência da norma ou, quando inexistentes, no primeiro ciclo anual de monitoramento. Nesses casos, o primeiro ciclo servirá para calibrar metas, aperfeiçoar conceitos e avaliar a viabilidade operacional de coleta dos indicadores.

8.3. Estratégia de avaliação

A avaliação da intervenção regulatória deverá verificar se a norma efetivamente contribuiu para:

- reduzir a fragmentação normativa e as divergências interpretativas;
- tornar os procedimentos mais proporcionais ao porte, ao risco e ao impacto das intervenções;
- melhorar a rastreabilidade de investimentos, custos, receitas e operações acessórias;
- conferir maior clareza às responsabilidades dos agentes envolvidos;
- reduzir retrabalho administrativo e custos de conformidade;
- fortalecer o monitoramento e a fiscalização pela ANTT.

A avaliação deverá ser realizada por meio de Análise de Resultado Regulatório — ARR, acompanhada, quando cabível, de Processo de Participação e Controle Social — PPCS, com consulta a concessionárias, autorizatárias, terceiros interessados, usuários, órgãos públicos envolvidos e unidades internas da ANTT.

Em atendimento ao art. 14 do Decreto nº 10.411, de 2020, recomenda-se que a primeira verificação quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório ocorra em até 3 anos contados da entrada em vigor da norma, sem prejuízo de revisão extraordinária caso sejam identificados problemas relevantes de implementação, insegurança jurídica, aumento desproporcional de custos regulatórios ou incompatibilidade com normas superiores, contratos ou diretrizes do marco regulatório ferroviário.

8.4. Governança do monitoramento

A governança do monitoramento deverá observar a distribuição de competências internas da ANTT, com coordenação pela unidade responsável pela norma e participação das áreas técnicas diretamente envolvidas na análise de projetos, obras, investimentos, fiscalização operacional, acompanhamento econômico-financeiro, bens ferroviários, DUP, faixa de domínio e passivos socioambientais.

Recomenda-se que os resultados do monitoramento sejam consolidados em relatório anual simplificado, contendo:

- evolução dos indicadores;
- principais dificuldades de implementação;
- temas recorrentes em diligências, consultas e manifestações dos agentes regulados;
- necessidade de ajustes em sistemas, formulários ou orientações;
- indicação de pontos que possam demandar alteração normativa futura.

A estratégia proposta busca assegurar que a implementação do ROF 2 não se limite à publicação da norma, mas seja acompanhada de ações de orientação, padronização, capacitação, monitoramento e avaliação, de modo a garantir que os objetivos da AIR sejam efetivamente alcançados.

9. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS RELACIONADOS À ALTERNATIVA RECOMENDADA

A alternativa recomendada apresenta maior aderência aos objetivos da AIR, especialmente quanto à coerência regulatória, proporcionalidade procedimental, rastreabilidade das informações e clareza na distribuição de responsabilidades. Contudo, sua implementação envolve riscos que podem afetar o alcance dos resultados esperados, sobretudo na fase inicial de transição e adaptação.

Para fins desta análise, os riscos foram avaliados qualitativamente segundo dois critérios: probabilidade de ocorrência e impacto sobre os objetivos da ação regulatória, classificados como baixo, médio ou alto. A combinação desses critérios resultou no nível de risco indicado no quadro a seguir.

Quadro 8. Riscos associados à alternativa recomendada.

Risco	Descrição	Probabilidade	Impacto	Nível de risco	Estratégia de resposta	Medidas propostas
Risco de transição normativa	Dificuldade inicial de adaptação das concessionárias, autorizatárias, terceiros interessados e unidades internas da ANTT aos novos conceitos, ritos, prazos e documentos exigíveis.	Média	Alto	Alto	Mitigar	Prever período de transição; publicar norma comentada, guias, fluxos e perguntas frequentes; realizar capacitações internas e reuniões orientativas com agentes regulados.
Risco de resistência institucional e setorial	Possível resistência de agentes regulados ou unidades internas à adoção de novos fluxos, critérios de classificação e responsabilidades, com aumento inicial de dúvidas, manifestações e demandas interpretativas.	Média	Médio	Médio	Prevenir e mitigar	Ampliar diálogo técnico; registrar entendimentos em materiais orientativos; promover alinhamento entre unidades internas; utilizar processos-piloto para testar aplicação dos novos procedimentos.

Risco de sobrecarga regulatória na ANTT	Necessidade de esforço adicional da Agência para implementar a norma, revisar fluxos, capacitar equipes, orientar agentes, acompanhar processos e ajustar sistemas ou controles.	Média	Alto	Alto	Mitigar	Priorizar ações de maior impacto; utilizar sistemas e controles já existentes; definir matriz de risco para priorização da fiscalização; escalonar implementação de obrigações que dependam de adaptação operacional.
Risco de lacunas interpretativas	Possibilidade de persistirem dúvidas ou divergências sobre a aplicação da nova norma, especialmente na interface entre o ROF 2, contratos de outorga, normas vigentes e procedimentos internos.	Média	Alto	Alto	Prevenir e mitigar	Revisar técnica normativa antes da publicação; explicitar regras de transição; publicar orientações interpretativas; consolidar respostas a dúvidas recorrentes; monitorar temas que gerem maior volume de diligências.
Risco de subenquadramento de projetos ou alterações	Possibilidade de agentes classificarem intervenções de maior risco como baixo ou médio impacto, reduzindo indevidamente o grau de controle regulatório.	Média	Alto	Alto	Prevenir e mitigar	Definir critérios objetivos de enquadramento por porte, risco, complexidade, segurança, capacidade, impacto operacional, socioambiental e econômico-financeiro; prever auditoria posterior e responsabilização por informações incorretas.
Risco de aumento inicial de custos de conformidade	A nova norma pode exigir adaptação de controles internos, documentos, registros, sistemas e rotinas das operadoras, gerando custo inicial de adequação.	Alta	Médio	Alto	Mitigar	Prever transição escalonada; padronizar formulários; evitar exigências redundantes; priorizar informações essenciais; admitir aproveitamento de documentos e registros já existentes quando compatíveis.
Risco de impacto econômico-financeiro	Mudanças nos critérios de registro, valoração, comprovação de investimentos, custos, receitas alternativas ou operações acessórias podem gerar questionamentos sobre equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.	Média	Alto	Alto	Mitigar e contingenciar	Explicitar que eventual recomposição dependerá de demonstração concreta de impacto; preservar compatibilidade com contratos; documentar fundamentos técnicos; estabelecer tratamento de transição para processos em curso.
Risco de baixa qualidade ou incompletude das informações	Mesmo com novas regras de rastreabilidade, os dados prestados podem permanecer incompletos, inconsistentes ou pouco comparáveis, prejudicando monitoramento e fiscalização.	Média	Alto	Alto	Prevenir e mitigar	Definir campos mínimos obrigatórios; padronizar formatos; realizar validações periódicas; integrar registros ao SAFF ou a outros sistemas aplicáveis; prever diligências e responsabilização em caso de informação inadequada.
Risco de limitação sistêmica	A plena efetividade da norma pode depender de adaptação de sistemas como SAFF, controles de PTI, DIP, DIR, projetos, DUP, inventário ou acompanhamento de operações acessórias.	Média	Médio	Médio	Mitigar	Implementar inicialmente com bases e controles existentes; mapear requisitos sistêmicos; priorizar módulos essenciais; prever evolução gradual conforme disponibilidade técnica e orçamentária.

Risco de judicialização ou aumento de controvérsias	A consolidação normativa pode gerar questionamentos por agentes regulados, especialmente em temas sensíveis como receitas alternativas, operações acessórias, DUP, desapropriação, bens reversíveis e passivos.	Baixa a média	Alto	Médio/Alto	Prevenir e contingenciar	Reforçar motivação técnica na AIR e na Nota Técnica; assegurar participação social em etapa posterior; preservar coerência com contratos e normas superiores; manter registro das contribuições e justificativas de acolhimento ou rejeição.
Risco de implementação desigual entre unidades	Diferentes áreas técnicas podem aplicar a norma de forma não uniforme, comprometendo a coerência regulatória pretendida.	Média	Médio	Médio	Prevenir	Realizar capacitações conjuntas; criar fluxos padronizados; definir instância interna de alinhamento; monitorar decisões divergentes e atualizar orientações.
Risco de baixa efetividade do monitoramento	Indicadores podem não ser calculados regularmente ou podem não refletir adequadamente os objetivos da norma, reduzindo a capacidade de avaliação posterior.	Média	Médio	Médio	Mitigar	Definir indicadores simples e viáveis; atribuir responsabilidades de coleta e análise; consolidar relatório anual de monitoramento; revisar indicadores após o primeiro ciclo de apuração.

Os riscos mais relevantes concentram-se em quatro eixos principais:

1. **Transição e adaptação:** risco de dificuldade inicial de aplicação da nova norma por agentes regulados e unidades internas da ANTT.
2. **Capacidade institucional:** risco de sobrecarga da Agência para implementar, fiscalizar, orientar e monitorar os novos procedimentos.
3. **Interpretação e segurança jurídica:** risco de dúvidas na interface entre a nova norma, contratos de outorga, normas superiores e procedimentos administrativos.
4. **Rastreabilidade e sistemas:** risco de que a melhoria normativa não seja acompanhada, no mesmo ritmo, pela qualidade dos dados e pela adequação dos sistemas de suporte.

De modo geral, os riscos são considerados administráveis, desde que a implementação seja acompanhada de período de transição, capacitação, orientação técnica, padronização de fluxos, uso proporcional de sistemas existentes e monitoramento contínuo.

A estratégia de resposta deve priorizar a prevenção e mitigação, especialmente por meio de:

- definição clara de regras de transição;
- publicação de norma comentada, guias, fluxos e perguntas frequentes;
- capacitação das equipes internas e orientação aos agentes regulados;
- padronização documental e procedimental;
- uso de matriz de risco para priorização da análise e da fiscalização;
- monitoramento de dúvidas recorrentes, diligências e controvérsias;
- avaliação posterior por meio de Análise de Resultado Regulatório — ARR.

Assim, embora a alternativa recomendada envolva riscos relevantes de implementação, tais riscos não afastam sua conveniência regulatória. Ao contrário, reforçam a necessidade de uma estratégia estruturada de transição, monitoramento e avaliação, de modo que os ganhos esperados de segurança jurídica, eficiência administrativa, proporcionalidade, rastreabilidade e clareza de responsabilidades sejam efetivamente alcançados.

10. **CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS DE PARTES INTERESSADAS**

A Minuta de Resolução do ROF 2 e a respectiva Nota Técnica encontram-se em fase inicial de elaboração, razão pela qual ainda não foram submetidas a Processo de Participação e Controle Social — PPCS, tais como Audiência Pública, Consulta Pública, Tomada de Subsídios ou Reunião Participativa.

Até o presente momento, a proposta foi submetida apenas à Consulta Interna, direcionada a unidades organizacionais específicas da ANTT, com o objetivo de colher subsídios técnicos, identificar inconsistências, aprimorar a coerência institucional da proposta e qualificar a instrução da Análise de Impacto Regulatório.

Foram recebidas contribuições das seguintes unidades:

- Gerência de Fiscalização Operacional Ferroviária — GECOF;
- Gerência de Fiscalização Econômico-Financeira — GEFEF;

- Gerência de Projetos Ferroviários — GEPEF; e
- Coordenação de Melhoria Regulatória — COMEG, vinculada à Gerência de Governança, Gestão e Planejamento — GEGOP, da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal — SUESP.

As manifestações recebidas sintetizaram preocupações recorrentes relacionadas à necessidade de maior uniformidade e proporcionalidade dos ritos regulatórios, adequação das exigências ao nível de risco e impacto das intervenções, compatibilização normativa e contratual, aprimoramento da rastreabilidade e dos mecanismos de controle de investimentos e receitas, além da definição mais clara de competências e responsabilidades dos agentes envolvidos, bem como ajustes de técnica normativa e coerência conceitual.

Essas contribuições foram devidamente analisadas e traduzidas nos problemas identificados nesta AIR, servindo como insumo direto para a estruturação e delimitação das questões regulatórias que motivam a intervenção proposta.

As contribuições foram avaliadas quanto à sua pertinência técnica, aderência ao escopo da norma, compatibilidade jurídica e coerência com os objetivos da ação regulatória. As manifestações consideradas aderentes foram incorporadas, total ou parcialmente, à minuta e à respectiva instrução técnica, especialmente quando contribuíram para aprimorar a clareza dos dispositivos, reduzir ambiguidades, evitar sobreposições normativas, calibrar exigências procedimentais ou explicitar responsabilidades dos agentes envolvidos.

As contribuições não incorporadas foram objeto de análise técnica, com a respectiva justificativa, especialmente nos casos em que se entendeu que a proposta extrapolava o escopo do ROF 2, conflitava com normas superiores ou contratuais, gerava aumento desproporcional de custo regulatório, reduzia a capacidade de fiscalização da ANTT ou demandava tratamento em ato normativo específico.

O registro, a análise e o tratamento das contribuições recebidas na Consulta Interna constam da Nota Técnica ANTT nº 7855/2026/CONOR/GEREF/SUFER/DIR-ANTT (SEI nº 44182026) e da respectiva planilha de análise de contribuições (SEI nº 45337619).

Ressalta-se que, em etapa posterior, a proposta será ser submetida à Reunião Participativa e à Audiência Pública, conforme decisão da Diretoria Colegiada e observância das normas aplicáveis aos processos de participação social no âmbito da ANTT. Nessa oportunidade, as manifestações de agentes externos, usuários, operadoras, entidades representativas, órgãos públicos e demais interessados poderão complementar a análise técnica e subsidiar eventuais ajustes adicionais na proposta normativa.

(assinado eletronicamente)
ANA LUIZA LACERDA DO AMARAL
Especialista em Regulação

(assinado eletronicamente)
LARISSA SILVA GOMES
Especialista em Regulação

(assinado eletronicamente)
SHEILA MOREIRA SALES
Analista Administrativo

(assinado eletronicamente)
MARCELA FRAGA NUNES PEREIRA
Coordenadora de Atos Normativos

De acordo, encaminhe-se à SUFER.

(assinado eletronicamente)
ALESSANDER JEAN SANTOS BEZERRA
Gerente de Regulação Ferroviária Substituto

De acordo com a realização da Reunião Participativa. Encaminhe-se à ASSAD para as providências cabíveis.

(assinado eletronicamente)
ALESSANDRO BAUMGARTNER
Superintendente de Transporte Ferroviário

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES — ANTT. **Regulamento de Concessões Rodoviárias — RCR 2**. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-publica-segunda-norma-de-regulamento-de-concessoes-rodoviaras-rcr>.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES — ANTT. **Regulamento de Concessões Rodoviárias — RCR 3**. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/normativos-de-rodovias/regulamentos-de-concessoes-rodoviaras/regulamento-de-concessoes-rodoviaras-rcr-3>.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES — ANTT. **Obter autorização para uso ou ocupação da faixa de domínio por terceiros em rodovias federais concedidas**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-autorizacao-para-uso-ou-ocupacao-da-faixa-de-dominio-por-terceiros-em-rodovias-federais-concedidas>.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (Brasil). SUESP/GEGOP/COMEG. Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (AIR, M & ARR). 4. ed. Brasília, DF: ANTT, 2022.
- ARGENTINA. **Resolución 19/2024 — Ministerio de Economía**. Comisión Nacional de Normas y Especificaciones Técnicas Ferroviarias. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-19-2024-401342/texto>.
- ARGENTINA. **Resolución 15/2025 — Ministerio de Economía**. Procedimiento para proyectos de innovación y planes piloto ferroviarios. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-15-2025-410664/texto>.
- ARGENTINA. **Resolución 149/2026 — Ministerio de Economía**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-149-2026-423224/texto>.
- ARGENTINA. COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE — CNRT. **Cruces ferroviarios: la CNRT autorizó 38 proyectos de obras de túneles y puentes viales**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cruces-ferroviarios-la-cnrt-autorizo-38-proyectos-de-obras-de-tuneles-y-puentes-viales>.
- ARGENTINA. COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE — CNRT. **Solicitar alta e inscripción en el Registro Nacional de Operadores Ferroviarios — ReNOF**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/servicio/solicitar-alta-e-inscripcion-en-el-renof>.
- AUSTRALIAN COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION — ACCC. **Interstate rail network access undertaking**. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/by-industry/rail-shipping-and-ports/interstate-rail-network-access-undertaking>.
- AUSTRALIAN COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION — ACCC. **ACCC accepts new access undertaking from ARTC for the Interstate rail network**. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/about-us/news/media-updates/accc-accepts-new-access-undertaking-from-artc-for-the-interstate-rail-network>.
- BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 30 jun. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10411.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE). **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Brasília: Ministério da Economia, 2021.
- CANADÁ. **Canada Transportation Act**. Justice Laws Website. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-10.4/>.
- CANADIAN TRANSPORTATION AGENCY — CTA. **Consultation on the Guide on Applying for Approval to Construct a Railway Line and Indigenous Engagement Framework for Railway Line Construction**. Disponível em: <https://otc-cta.gc.ca/eng/consultation/consultation-guide-applying-approval-construct-a-railway-line-and-indigenous-engagement>.
- CARNEIRO, Flavio Lyrio**. Mensuração, monitoramento e avaliação dos efeitos da regulação: síntese do debate e agenda para o Brasil. In: CUNHA, Bruno Queiroz (org.). *O Estado Regulador Brasileiro: três décadas de reformas e agenciificação (1996-2026)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. p. 212-238.
- OFFICE OF THE NATIONAL RAIL SAFETY REGULATOR — ONRSR. **Notify ONRSR of changes**. Disponível em: <https://www.onrsr.com.au/operator-essentials/notify-onrsr-of-changes>.
- OFFICE OF THE NATIONAL RAIL SAFETY REGULATOR — ONRSR. **Major rail projects**. Disponível em: <https://www.onrsr.com.au/operator-essentials/major-project-information>.
- OFFICE OF RAIL AND ROAD — ORR. **Managing safety when investing in the rail network**. Disponível em: <https://www.orr.gov.uk/monitoring-regulation/rail/investing-rail-network/managing-safety>.
- OFFICE OF RAIL AND ROAD — ORR. **Interoperability: common framework for new vehicles and infrastructure**. Disponível em: <https://www.orr.gov.uk/guidance-compliance/rail/health-safety/laws/interoperability>.
- OFFICE OF RAIL AND ROAD — ORR. **Periodic Review 2023 — PR23**. Disponível em: <https://www.orr.gov.uk/monitoring-regulation/rail/networks/network-rail/price-controls/pr23>.
- OFFICE OF RAIL AND ROAD — ORR. **PR23 final determination explained**. Disponível em: <https://www.orr.gov.uk/monitoring-regulation/rail/networks/network-rail/price-controls/pr23/final-determination-explained>.
- REINO UNIDO. DEPARTMENT FOR TRANSPORT — DfT. **Transport and Works Act orders: a brief guide**. GOV.UK. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/transport-and-works-act-orders-a-brief-guide-2006>.
- SURFACE TRANSPORTATION BOARD — STB. **Surface Transportation Board**. Disponível em: <https://www.stb.gov/>.
- SURFACE TRANSPORTATION BOARD — STB. **Office of Environmental Analysis**. Disponível em: <https://www.stb.gov/about-stb/offices/office-of-environmental-analysis/>.
- SURFACE TRANSPORTATION BOARD — STB. **Environmental overview**. Disponível em: <https://www.stb.gov/resources/environmental/environmental-overview/>.
- SURFACE TRANSPORTATION BOARD — STB. **Third-party contracting**. Disponível em: <https://www.stb.gov/resources/environmental/third-party-contracting/>.
- SURFACE TRANSPORTATION BOARD — STB. **Demurrage and accessorial charges**. Disponível em: <https://www.stb.gov/reports-data/demurrage-accessorial-charges/>.
- TRANSPORT CANADA. **Guideline — Engineering Work Relating to Railway Works, Section 11, Railway Safety Act**. Disponível em: <https://tc.canada.ca/en/rail-transportation/guidelines/guideline-engineering-work-relating-railway-works-section-11-railway-safety-act>.

TRANSPORT CANADA. **Guideline on Requesting Approval to Undertake Certain Railway Works**. Disponível em: <https://tc.canada.ca/en/rail-transportation/guidelines/guideline-requesting-approval-undertake-certain-railway-works>.

UNITED STATES. **49 U.S.C. § 10901 — Authorizing construction and operation of railroad lines**. U.S. Code. Disponível em: <https://uscode.house.gov/>.

UNITED STATES. PIPELINE AND HAZARDOUS MATERIALS SAFETY ADMINISTRATION — PHMSA. **Real-Time Train Consist Information**. Disponível em: <https://www.phmsa.dot.gov/standards-rulemaking/hazmat/real-time-train-consist-information>.

UNIÃO EUROPEIA. **Directive (EU) 2016/798 on railway safety**. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/798/oj/eng>.

UNIÃO EUROPEIA. **Commission Implementing Regulation (EU) n° 402/2013 on the common safety method for risk evaluation and assessment**. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/402/oj>.

UNIÃO EUROPEIA. **Directive 2012/34/EU establishing a single European railway area**. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/34/oj/eng>.

UNIÃO EUROPEIA. **Commission Regulation (EU) n° 1299/2014 concerning the technical specifications for interoperability relating to infrastructure**. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/1299>.



Documento assinado eletronicamente por **SHEILA MOREIRA SALES, Analista Administrativo**, em 31/08/2026, às 15:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa n° 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **ANA LUIZA LACERDA AMARAL, Especialista em Regulação**, em 31/08/2026, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa n° 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **LARISSA SILVA GOMES, Especialista em Regulação**, em 31/08/2026, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa n° 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELA FRAGA NUNES PEREIRA, Coordenador(a)**, em 31/08/2026, às 15:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa n° 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXSSANDER JEAN SANTOS BEZERRA, Gerente Substituto(a)**, em 31/08/2026, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa n° 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO BAUMGARTNER, Superintendente**, em 31/08/2026, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa n° 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 **44276164** e o código CRC **6D700939**.