



## O modelo híbrido escolhido pelo Estado de Mato Grosso para a exploração dos serviços de transporte ferroviário de cargas e de passageiros

João Gilberto Mendes dos Reis<sup>1</sup>  
Wilson Pedro Nery<sup>2</sup>

**Resumo.** A Constituição Federal resolveu adotar o modelo federativo de estado, com a reunião dos chamados entes federados, mantendo-se uma repartição de competências entre a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Utilizando o feixe de poderes que lhe são conferidos, o Estado de Mato Grosso resolveu elaborar e institucionalizar o seu programa de concessão de ferrovias. O fez através da edição de um conjunto de normas, prevendo a instituição do Sistema Ferroviário Estadual (SFE), com a modificação do artigo 131 da Constituição Estadual, a aprovação da Lei Complementar nº 685, de 25 de fevereiro de 2021, a edição do Decreto nº 881, de 31 de março de 2021, regulamentando a LC 685. O Chamamento Público 01/2021 tem o escopo de selecionar interessados em construir, implantar e explorar, sob regime privado, uma ferrovia que conecte, de modo independente, o Terminal Rodoferroviário de Rondonópolis a Cuiabá e a Lucas do Rio Verde. Desse modo, a região sul do estado ficaria interligada ao médio-norte mato-grossense, passando pela chamada região da “baixada cuiabana”. O artigo utiliza o método hipotético-dedutivo, com a pesquisa nas fontes primárias legislativas, e na doutrina especializada.

**Palavras-chave:** Agronegócio; Concessão; Ferrovias; Logística; Mato Grosso.

---

<sup>1</sup> Professor Titular da Universidade Paulista (UNIP) no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Pós-Graduação em Administração. Professor da Pós Graduação em Agronegócios da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), e-mail: [joao.reis@docente.unip.br](mailto:joao.reis@docente.unip.br).

<sup>2</sup> Advogado, Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Doutorando em Agronegócios pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), e-mail [vilsonery@gmail.com](mailto:vilsonery@gmail.com).

**Abstract.** The Federal Constitution decided to adopt the federative state model, with the meeting of the so-called federated entities, maintaining a division of competences between the Union, States, Municipalities and the Federal District. Using the bundle of powers granted to it, the State of Mato Grosso decided to elaborate and institutionalize its railway concession program. It did so through the publication of a set of rules, providing for the institution of the State Railway System (SFE), with the modification of article 131 of the State Constitution, the approval of Complementary Law No. 685, of February 25, 2021, the edition of Decree No. 881 of March 31, 2021, regulating LC 685. Public Call 01/2021 has the scope of selecting those interested in building, implementing and operating, under a private regime, a railway that independently connects the Terminal Rodoferroviário from Rondonópolis to Cuiabá and Lucas do Rio Verde. In this way, the southern region of the state would be interconnected to the mid-north of Mato Grosso, passing through the so-called “lower region of Cuiabana”. The article uses the hypothetical-deductive method, with research in primary legislative sources, and in specialized doctrine.

**Keywords:** Agribusiness; Concession; Railways; Logistics; Mato Grosso.

## Introdução

O Estado de Mato Grosso é um dos maiores produtores de *commodities* agrícolas, destacando-se no volume de produção de soja, milho, arroz e proteína animal (TOLUI, 2018). A exploração de madeira e de riquezas minerais também destaca a economia local, pelos seus volumes de negócios e geração de riquezas. O ritmo do aumento da produção é maior que a capacidade de escoamento dos bens, gerando despesas extraordinárias com transporte, encarecendo o frete e afetando a rentabilidade do agronegócio.

Historicamente, a política nacional de transporte privilegiou a utilização do modal rodoviário, resultando no aumento das despesas públicas com a construção de rodovias, manutenção e recuperação de malhas viárias (LANG, 2009). Essa modelagem de transporte tem como resultado fortes impactos ambientais, pondo em risco o futuro e a sobrevivência das gerações vindouras, atraindo a ira de movimentos ambientalistas, agências de controle de poluição e até de alguns governos estrangeiros.

Diante desse quadro, o Estado de Mato Grosso resolve utilizar a chamada “competência residual” prevista no art. 25, § 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e institui o Sistema Ferroviário Estadual (SFE), chamando para si a iniciativa de solucionar o entrave logístico. Para isso alterou o art. 131 da Constituição Estadual (Mato Grosso, 1989), editou a Lei Complementar nº 685, de 25 de fevereiro de 2021 (Mato Grosso, 2021), a regulamentando por meio do Decreto nº 881, de 31 de março de 2021 (Mato Grosso, 2021).

Configurada a modelagem jurídica de exploração as ferrovias, foi publicado o Edital nº 01/2021 (Diário Oficial do Estado, edição [extra] nº 28.044, de 19/07/2021, p. 03), com o chamamento público aos interessados na construção, implantação e exploração de uma ferrovia que interligue os

municípios de Rondonópolis, na região sul do estado, até Lucas do Rio Verde. O trecho possui a extensão aproximada de 700 quilômetros, e o traçado da futura ferrovia deve passar pela capital do estado, Cuiabá. O modelo de exploração proposto é híbrido, com a outorga da autorização estatal, o compromisso de deflagrar eventuais processos de desapropriações, e utilização de recursos do investidor privado.

O propósito do artigo é buscar no conjunto das normas já publicadas, nos relatórios das agências governamentais, e na bibliografia especializada, os fundamentos para o modelo de exploração ferroviária que foi proposto pelo Estado de Mato Grosso por meio do Edital nº 01/2021 e documentos que o sucederam, para conceituar formalmente o modelo escolhido. Será feita uma análise dos documentos oficiais, das normas aplicadas ao modelo jurídico de concessão administrativa, apontando alguns aspectos inovadores da iniciativa que pretende impactar positivamente o agronegócio. A ferrovia irá interligar a estrutura local com o sistema nacional, viabilizando a entrega da produção junto aos portos exportadores, com a diminuição de custos nesse elo da cadeia, favorecendo os interesses dos agricultores.

## **Metodologia**

Tratando sobre a escoreita escrita científica, Both (2004) entende que o autor de um texto deve ter sempre em mente o grande objetivo de sua pesquisa, e deverá ao menos explicitar com clareza os objetivos da investigação em curso. Do contrário, segundo o autor, “o leitor poderá ficar com a sensação de não ter entendido ondem o autor quer chegar”.

A palavra método deriva do latim *methodus* e quer significar o caminho através do qual se procura chegar a algo. Para Oliveira (2016) o método dedutivo é o procedimento de estudo que vai do geral para o particular, “parte-se dos princípios já tidos como verdadeiros e indiscutíveis para se chegar a determinadas conclusões”.

O presente artigo é uma busca no formato de *pesquisa exploratória*, em que a leitura e análise de documentos, delimitado o objeto, definido o levantamento bibliográfico, poderá suscitar um problema, cujo esclarecimento se dará em outro momento, através de uma pesquisa mais consistente.

Santos (2011) apresenta um resgate histórico sobre o processo de implantação de ferrovias em diversos países do mundo, principalmente no Brasil. Demonstra que o estado brasileiro ainda busca uma configuração ideal para explorar esse modal de transporte de cargas e de passageiros. Rosa (2016) retrata as diversas etapas de uma operação ferroviária, e Pinheiro (2017) discorre sobre o arcabouço jurídico de regulação de ferrovias.

Empiricamente o método desse trabalho é composto das seguintes etapas: (a) análise do conteúdo divulgado pelo Estado de Mato Grosso por meio da chamada pública; (b) busca dos fundamentos jurídicos do modelo escolhido, cotejando com as normas aplicadas à hipótese de autorização de prestação de serviços públicos, e (c) apontar os achados relevantes identificados no texto da Edital nº 01/2021. A consulta às normas legais, nos repositórios oficiais, e pesquisa à bibliografia especializada, permitiram a elaboração do presente artigo.

## Resultados e discussões

A decisão de adotar um modelo estadual de ferrovias, afastado da área de influência jurídico política da esfera federal, bem demonstra a urgência e a necessidade que o Estado de Mato Grosso reconheceu existir em relação à logística, reclamando solução inovadora à fragilidade do complexo sistema de transpor de cargas e pessoas em seu território.

O Edital de Chamada Pública nº 01/2021 possui algumas particularidades que merecem atenção, e alguns dos principais achados serão aqui apresentados e analisados, buscando-se aferir a sua abrangência em todo o processo. Foi utilizada a busca por palavras de interesse junto ao documento público em alusão.

**Autorização** – A decisão governamental de convocar interessados para explorar o transporte ferroviário, mediante uma *autorização* possui algumas justificativas. A autorização administrativa, como na hipótese tratada, designa um ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material, permitindo a exploração de serviço público a título precário.

Sabe-se que no caso concreto o Estado de Mato Grosso poderá desapropriar bens particulares, se necessários à construção e funcionamento da ferrovia. De acordo com o plano governamental caberá ao estado a iniciativa burocrática de desapropriação de imóveis ao longo do traçado da ferrovia.

Para a doutrina administrativa, entende-se a autorização como sendo, “o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso)” (DI PIETRO, p. 212). Desse modo, a autorização a ser concedida de alguma forma agregará bens públicos, para a execução do plano estabelecido.

**Objeto** – O traçado da ferrovia bem demonstra a definição do objeto do chamamento público. O Decreto nº 881, de 2021, indica o trecho proposto como integrante do Sistema Ferroviário Estadual (art. 4ª, § 4º), e autoriza a chamada pública para outorga de autorização em regime privado. De acordo com o documento, o traçado deve conectar de modo independente, a cidade de Cuiabá e a região médio norte ao Terminal Rodoferroviário de Rondonópolis. Resta claro que o objeto é a concessão de um trecho específico, que se prolonga no cinturão de produção de commodities agrícolas, ligando Rondonópolis a Lucas do Rio verde, passando pela capital do estado, Cuiabá.

**Qualificação** – Com relação à qualificação dos pretendentes da autorização, o item 6.4 do Edital prevê que o interessado deverá comprovar 08 (oito) condições especiais: (a) a inexistência de fato impeditivo para contratar com a Administração Pública; (b) observância de normas trabalhistas em seu quadro de pessoal; (c) não possuir em seu quadro nenhum servidor público exercendo funções técnicas, comerciais, de gerência, administração ou tomada de decisão; (d) declaração de sujeição a todas as condições do contrato de adesão; (e) assentimento e ciência de todas as informações e condições para o cumprimento do objeto; (f) declaração de responsabilidade pelas informações apresentadas; (g) responsabilidade pela análise de viabilidade técnica e econômico-financeira do projeto; e (h) declaração de que não é signatário de

acordo de leniência, delação premiada, ou outros instrumentos que possam impedir a sua livre participação no futuro contrato.

Especificamente sobre a qualificação técnica, o futuro autoritário deve abrigar em seus quadros de pessoal, profissionais tecnicamente qualificados para a execução do objeto.

Devem ser profissionais de nível superior, com responsabilidade técnica para a execução dos serviços e comprovação de registro ou inscrição no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA). O proponente deve apresentar atestado de capacidade técnica, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado que comprovem) a experiência do Profissional Qualificado da Proponente, capaz de desenvolver as seguintes atividades: 1 - operação logística ferroviária; 2 - gestão de processo de manutenção de infraestrutura e superestrutura ferroviária; 3 - manutenção de material rodante em ferrovias de complexidade tecnológica; 4 – comprovação da experiência do Profissional Qualificado da Proponente na elaboração de projetos de engenharia de infraestrutura ferroviária e superestrutura exclusivamente ferroviária.

**Contrato de adesão** – O próprio chamamento público já contém uma minuta do futuro ajuste de autorização, característica típica de um contrato de adesão, com condições previamente estabelecidas. Garante a segurança jurídica. Após o processo público de escolha, a Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA/MT) expedirá a autorização por meio da assinatura do Contrato de Adesão. A autorização para implantação de ferrovia será expedida quando as ferrovias forem compatíveis com as diretrizes do planejamento e das políticas estaduais.

**Estimativa de carga** – Os estudos que resultaram na elaboração do chamamento público também utilizaram alguns dados para indicar o potencial de utilização e rentabilidade do modelo de negócio. Consta da minuta do contrato de adesão a projeção de movimentar 39 milhões de toneladas de carga no leito da ferrovia estadual, indicando a viabilidade econômica da autorização a ser concedida e o perfil esperado da carga:

Tabela 1

ITEM	MODALIDADE	CARGAS	ESTIMATIVAS (Toneladas/ano)
1	Granel sólido	Grãos	32.000.000
2		Fertilizantes	2.000.000
3	Granel líquido		2.000.000
4	Carga geral		3.000.000
TOTAL			39.000.000

Fonte: Edital de Chamada Pública

Pelo que se pode deduzir dessa informação, apesar de prever a possibilidade de transporte de passageiros, o chamamento público não traz essa previsão, cuja operacionalização traz algumas diferenças em relação ao modelo cargueiro.

**Operador ferroviário independente** – De acordo com o art. 35 da Lei Complementar 685, de 2021 (Mato Grosso, 2021), ficou assegurado o direito de acesso e utilização da infraestrutura ferroviária do sistema regional a outros operadores ferroviários autorizados. Independe que não façam gestão de ferrovia concedida ou autorizada, todavia o farão mediante a celebração de contrato operacional específico.

A autorizatária será remunerada pela interconexão e compartilhamento de infraestrutura diretamente pelo operador ferroviário independente, com o qual celebrará o instrumento contratual adequado, protegido o livre acordo entre as partes, todavia deverão observar critérios objetivos e previamente definidos. Em caso de conflitos de interesses relacionado ao compartilhamento de infraestrutura, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso (AGER) poderá promover a arbitragem.

**Cláusula de arbitragem** – Demonstrando a tendência de adotar meios alternativos para a solução de conflitos de interesses, a chamada pública instituiu uma cláusula de arbitragem. De acordo com o disposto, o Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC) será responsável por mediar eventuais conflitos. A entidade privada, fundada em 1979, é habilitada para aplicar os métodos adequados de resolução de disputas (Alternative Dispute Resolutions – ADRs).

A decisão da CAM-CCBC na solução de eventual conflito indicará na sentença a responsabilidade das partes pelos custos administrativos, honorários dos árbitros, despesas, observando-se o Termo de Arbitragem. A decisão arbitral é definitiva, irrecorrível e vincula as partes, o Estado de Mato Grosso inclusive, sendo vedado recurso ao Poder Judiciário.

Todavia, ante a inconstitucionalidade desta cláusula, prevê-se, de forma tratada como “complementar” ao procedimento arbitral, elege-se o Foro da Comarca de Cuiabá/MT para emprestar solução às medidas de urgência. As medidas precárias de urgência perderão sua eficácia se a arbitragem não for requerida no prazo estabelecido na regulamentação específica da AGER-MT, a contar da data de publicação da decisão.

**Desapropriação** – Quando uma desapropriação for necessária à implantação da infraestrutura da ferrovia, a administração pública poderá deflagrar o processo administrativo adequado. De acordo com a chamada pública, a entidade autorizatária deverá envidar os esforços junto aos proprietários ou possuidores daquelas áreas destinadas à implantação das instalações. Prioritariamente deve promover a liberação das áreas de forma amigável, ou seja, adquirindo-as.

Infrutífera a tentativa amigável, a autorizatária deve requerer ao Estado de Mato Grosso a declaração de utilidade pública para a desapropriação ou para a instituição de servidões administrativas necessárias à implantação das infraestruturas ferroviárias. Esse é um dos aspectos do caráter híbrido desse modelo de autorização.

Editado os atos reconhecendo que determinada área é de utilidade pública, a autorizatária promoverá as ações de desapropriação, em seu próprio nome, podendo incidir sobre servidões administrativas e inclusive a imposição de limitações administrativas, como a ocupação de bens imóveis necessários à execução e conservação de obras e serviços.

**Regulador**– O Estado de Mato Grosso possui a sua agência reguladora dos serviços concedidos, a AGER. A ela cabe mais uma atribuição no processo de instituição do sistema estadual de ferrovias.

De acordo com as condições da chamada pública, cabe à agência fiscalizar a realização de obras de construção, ampliação, expansão, modernização e manutenção da infraestrutura ferroviária. Também acompanhar as requisições de alteração do traçado referencial. Acompanhar o cumprimento dos cronogramas de execução, operação e realização dos investimentos previstos.

Por fim, cabe à AGER estabelecer, em ato normativo específico, os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, bem como as metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço, possibilitando a fiscalização da prestação de serviços.

## **Conclusão**

O Estado de Mato Grosso inova na ordem jurídica e regulatória ao instituir o seu próprio sistema de ferrovias, utilizando o modelo de autorização. Num primeiro momento a prioridade é um sistema logístico para o transporte de cargas, ainda que a norma preveja o transporte de passageiros.

O modelo utilizado é híbrido, e ainda que não seja previsto investimento público, o Estado de Mato Grosso fiscalizará todo o processo de execução, e se apresenta como o ente auxiliar da autorizatária, inclusive nos processos de desapropriações necessários.

A pretensão é criar um corredor ferroviário de exportação, que vai da região médio norte do estado, no município de Lucas do Rio Verde, passa pela capital Cuiabá e vai até Rondonópolis, na região sul de Mato Grosso, se conectando com o sistema nacional.

A autorização prevê a possibilidade de operadores ferroviários independentes utilizarem a ferrovia, mediante acordo contratual com a entidade autorizatária, e eventuais conflitos serão mediados pela AGER e na forma da cláusula de arbitragem que obriga aos players do sistema estadual de ferrovias.

A fiscalização da execução do contrato será feita pela agência estadual de regulação, a AGER-MT, podendo utilizar os serviços de um Verificador Independente. Trata-se de uma redundância, mas que pode garantir mais efetividade à ação estatal de controle. Estes terão livre acesso às instalações ferroviárias e administrativas, aos dados relativos à administração, à contabilidade e aos recursos técnicos, econômicos e financeiros da entidade autorizatária.

Percebe-se, por fim, que se adotou um modelo híbrido para a construção e exploração da primeira ferrovia estadual em Mato Grosso, em que o ente público atua como autorizador e fiscalizador, mas segue responsável por eventuais desapropriações. Dois instrumentos relevantes estão contidos no processo e confirmam essa modelagem: a arbitragem, método privado de solução de conflitos, e a desapropriação, poder estatal de intervenção na propriedade privada. Em princípio as finanças públicas não sofrerão impactos, visto que os recursos para implantação correrão por conta do autorizatário. Mas as despesas diretas, como desapropriação, e indiretas como os impactos ambientais, ainda são responsabilidades imputáveis à administração pública.

## Referências

BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. Brasília, Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).

BOTH, Sergio José; Siqueira, Claudineide J. de Souza. Metodologia científica: faça fácil a sua pesquisa. Tangará da Serra, MT. Editora São Francisco, 2004. 144 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20 ed. São Paulo : Atlas, 2007, 800 p.

LANG, Aline Eloyse. As ferrovias no Brasil e avaliação econômica de projetos: uma aplicação em projetos ferroviários. Dissertação (Mestrado) – Curso de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2007.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 685, de 25 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre o Sistema Ferroviário do Estado de Mato Grosso - SFE/MT e sobre os regimes de exploração dos serviços de transporte ferroviário de cargas e de passageiros, e dá outras providências. Cuiabá, Diário Oficial de Mato Grosso, de 26/02/21.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 881, de 31 de março de 2021. Regulamenta o Sistema Ferroviário do Estado do Mato Grosso, instituído pela Lei Complementar nº685, de 25 de fevereiro de 2021, e dá outras providências. Cuiabá, Diário Oficial do Estado, 31/03/2021.

OLIVEIRA, Maria Marly de. Como fazer pesquisa qualitativa. 7 ed. Revista e atualizada. Petrópolis, RJ : Vozes, 2016. 244 p.

PINHEIRO, Armando Castelar. Regulação das ferrovias. Rio de Janeiro : Editora FGV: FGV Ibre, 2017. 452 p.

SANTOS, Silvio dos. Transporte ferroviário : histórias e técnicas. São Paulo : Cengage Learning, 2011. 244 p.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. Operação ferroviária: planejamento, dimensionamento e acompanhamento. 1 ed. – Rio de Janeiro : LTC, 2016. 161 p.

TOLOI, Rodrigo Carlo. Análise da cadeia de suprimentos da soja no estado de Mato Grosso. 2018. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção da Universidade Paulista – UNIP. São Paulo, 2018.