



Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Superint. de Serviços de Transporte de Passageiros – Supas
Superintendência Executiva – Suexe

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Laboratório de Transportes e Logística – LabTrans



TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 003/2013

Estudos e Pesquisas para Subsidiar o Aprimoramento do Arcabouço Regulatório do Transporte Ferroviário de Passageiros

**Produto 2: Conceituação e Organização Sistêmica dos
Serviços de Transporte Ferroviário de Passageiros no
Brasil**

RELATÓRIO 2A-2

**Atividade: 2.2 Conceituação dos Serviços de
Transporte Ferroviário de Passageiros**

**Atividade: 2.3 Alternativas de Organização dos
Serviços de Transporte Ferroviário de Passageiros**

Brasília, junho de 2016

FICHA TÉCNICA

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – Supas

Alexandre Muñoz de Oliveira – Superintendente

Juliano de Barros Samor – Gerente de Regulação e Outorga de Transporte de Passageiros – Gerot

Alan José da Silva – Fiscal do Termo de Cooperação Técnica

Anderson Lousan do Nascimento Poubel – Fiscal do Termo de Cooperação Técnica

Superintendência Executiva – Suexe

Fábio Rogério Teixeira D. de A. Carvalho – Superintendente

Milton da Silva Cordilha Filho – Gestor do Termo de Cooperação Técnica

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC

Laboratório de Transportes e Logística – LabTrans

Eng. Civil Amir Mattar Valente, Prof. Dr. – Coordenador do Termo de Cooperação Técnica – CREA/SC 11036-8/D

Equipe Técnica: Transporte de Passageiros

Eng. Civil Rodolfo Carlos N. Philippi, MSc. – Coord. Técnico – CREA/SC 37925-3

Eng. Ind. Mec. Luiz Guilherme R. da Costa – Esp. Ferroviário – CREA/RJ 76035

Eng. Civil Eliana Bittencourt, Dra. – CREA/SC 006801-0

Eng. Civil Fernanda Faust Gouveia – CREA/SC 136970-6

Geol. Luiz Antonio dos S.Aranovich, MSc. – Esp. Ferroviário – CREA/RS 06126

Eng. Civil Thaís dos Santos Ventura Chibiaqui, MSc. – CREA/SC 099184-0

Apoio técnico e administrativo

Bibl. Luana Corrêa da Silveira – CRB/SC 1458

Secr. Executiva Márcia Cristina B. O. dos Passos

Anderson Schmitt, graduando em Engenharia Civil, bolsista

Consultores

Adv. Camila Mendes Vianna Cardoso – OAB/RJ 67.677

Adv. Renata Franco Trevisan – OAB/PR 23.984

Eng. Eletric. João Luiz Elguezabal Marinho, MSc. – CREA/RJ 22.291

Eng. Civil Claudio Amarante de Almeida Magalhães, MSc. – CREA/RJ 80-1-01078-1

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Ceará	19
Quadro 2 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Piauí	20
Quadro 3 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Rio Grande do Sul	21
Quadro 4 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina	22
Quadro 5 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de São Paulo	23
Quadro 6 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário de passageiros de competência da União	24
Quadro 7 – Comparação entre as estruturas operacionais dos sistemas de transporte rodoviário de passageiros nos estados selecionados	27
Quadro 8 – Estrutura operacional do sistema de transporte de passageiros no Distrito Federal	28
Quadro 9 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro.....	29
Quadro 10 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros de competência da União	29
Quadro 11 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Alemanha	30
Quadro 12 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Canadá	31
Quadro 13 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Índia.....	31
Quadro 14 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros nos Estados Unidos da América.....	32
Quadro 15 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Japão.....	33
Quadro 16 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Rússia	34
Quadro 17 – Comparação entre as estruturas operacionais de sistemas internacionais de transporte ferroviário de passageiros	35

LISTA DE SIGLAS

Agef	Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A.
Amtrak	National Railroad Passenger Corporation (Empresa Nacional Ferroviária de Passageiros) (dos Estados Unidos da América)
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Ministério dos Transportes e Infraestrutura Digital) (da Alemanha)
BNetzA	Bundesnetzagentur (Agência Federal de Redes) (da Alemanha)
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CF	Constituição Federal
DB	Deutsche Bahn (Ferrovias Alemãs)
Dnit	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EBA	Eisenbahn-Bundesamt (Autoridade Ferroviária Federal) (da Alemanha)
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A.
ETAV	Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A.
FRA	Federal Railroad Administration (Administração Federal de Ferrovias) (dos Estados Unidos da América)
FTA	Federal Transit Administration (Administração Federal de Trânsito) (dos Estados Unidos da América)
IRCA	Indian Railway Conference Association (Associação de Conferência da Indian Railway) (da Índia)
JRTT	Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency (Agência de Construção, Transporte e Tecnologia Ferroviária do Japão)
MLIT	Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (Ministério da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo) (do Japão)
MT	Ministérios dos Transportes
MTPAC	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
PNV	Plano Nacional de Viação
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RM	Região metropolitana
RZD	Russian Railways (Ferrovias Russas)
STB	Surface Transportation Board (Conselho de Transporte de Superfície) (dos Estados Unidos da América)
Trensurb	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre
Valec	Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	11
1 INTRODUÇÃO	13
2 ESTRUTURA OPERACIONAL E CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS.....	15
2.1 Proposição da estrutura operacional e conceitos	18
2.1.1 Subsídios dos sistemas brasileiros	18
2.1.2 Subsídios dos sistemas internacionais	29
2.2 Estrutura operacional e conceitos propostos	36
2.2.1 Competência sobre os serviços	37
2.2.2 Espacialização do atendimento	54
2.2.3 Periodicidade da oferta.....	55
2.2.4 Padrão de execução da linha	56
2.2.5 Velocidade do deslocamento.....	56
2.2.6 Padrão de conforto e facilidades a bordo.....	57
2.2.7 Uso da infraestrutura	58
3 ALTERNATIVAS DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS.....	59
3.1 Evolução da estrutura organizacional dos serviços de transporte ferroviário de passageiros no Brasil	59
3.2 Subsídios dos sistemas brasileiros.....	63
3.3 Subsídios dos sistemas internacionais	63
3.4 Alternativas de organização institucional propostas	69
3.4.1 Alternativa para o cenário atual	69
3.4.2 Alternativa para o cenário futuro.....	70
REFERÊNCIAS	73

APRESENTAÇÃO

O presente relatório constitui-se na segunda e última parte dos estudos que integram o Produto 2 – Conceituação e organização sistêmica dos serviços de transporte ferroviário de passageiros no Brasil –, objeto do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2013 (TCT 003) firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em dezembro de 2013, visando à realização de um estudo para subsidiar o aprimoramento do arcabouço regulatório do transporte ferroviário de passageiros no âmbito da ANTT. Contempla as atividades 2.2 - conceituação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros e 2.3 - alternativas de organização dos serviços de transporte ferroviário de passageiros.

1 INTRODUÇÃO

O Produto 2 compreende as seguintes atividades: 2.1- levantamento de situações existentes; 2.2 - conceituação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros; e 2.3 - alternativas de organização dos serviços de transporte ferroviário de passageiros. A atividade 2.1 foi finalizada e apresentada na primeira parte do Relatório de Atividades 2A. Na ocasião, foram coletadas informações sobre a estrutura operacional dos serviços de transporte rodoviário, hidroviário e ferroviário de passageiros no Brasil, e respectivos conceitos, nas esferas federal, estadual e, eventualmente, municipal.

Nesta fase dos estudos, foram desenvolvidas as duas últimas atividades, isto é, 2.2 e 2.3. Os resultados obtidos na atividade 2.1 foram comparados com as informações sobre as práticas internacionais analisadas no âmbito do Produto 1, de maneira a subsidiar a elaboração de alternativas e a fundamentar uma proposta para a estruturação e conceituação dos serviços ferroviários de passageiros no Brasil.

Na sequência, foram avaliadas as conclusões a que chegaram a análise da legislação internacional e o diagnóstico da legislação brasileira, segundo as dimensões jurídico-legal e institucional constantes do Produto 1, e no levantamento das situações existentes constante da primeira atividade do Produto 2. Em decorrência, foram apresentadas propostas de organização institucional para a situação atual e futura.

No conjunto dos estudos, o Produto 2 fornecerá a base para o desenvolvimento: (i) do Produto 3, que tem por objetivo a proposta de requisitos para a autorização da prestação dos serviços; (ii) do Produto 6, que deverá apresentar a proposta de uma metodologia de identificação dos custos e determinação das tarifas dos serviços considerando suas características; e (iii) do Produto 7, que compreende o objetivo principal dos estudos, ou seja, a avaliação da legislação brasileira vigente e a elaboração de proposta indicativa das alterações para adequá-la aos termos dos resultados obtidos.

2 ESTRUTURA OPERACIONAL E CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

A estrutura de um sistema de transporte coletivo de passageiros reflete a natureza das variáveis envolvidas na competência de delegação dos serviços, na abrangência espacial associada às características da demanda atendida, na operação, na tecnologia empregada, no conforto e facilidade oferecidos e na forma de utilização da infraestrutura viária. As subdivisões e combinações dependem do tamanho, do desenvolvimento e das necessidades do sistema em questão.

Para a construção dessa estrutura é preciso ter-se entendimento do significado de alguns dos termos usualmente empregados, tais como sistema, serviço, linha e viagem. Esses conceitos aparecem no levantamento das situações existentes no Brasil, contemplando os sistemas de competência da União, do Distrito Federal, dos estados e dos Municípios de Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo, apresentado na primeira parte do Relatório de Atividades 2A, no que concerne aos serviços de transporte terrestre e aquaviário.

Dos conceitos encontrados, foram selecionados aqueles construídos com uma linguagem simples, concisa, mas abrangente, todos relativos ao transporte rodoviário, conforme relacionados a seguir, com indicação de onde são adotados:

a) sistema de transporte de passageiros:

- conjunto representado pelas transportadoras, instalações e serviços pertinentes ao transporte interestadual e internacional de passageiros (União);
- conjunto dos meios que, nos limites geopolíticos do estado e utilizando a infraestrutura viária nele existente, se destina a atender a necessidade pública de deslocamento de pessoas (Estado de Pernambuco),
- compreende os serviços realizados entre pontos terminais, considerados início e fim, transpondo limites de um ou mais municípios, com itinerários, seções, tarifas e horários definidos, realizados por estradas federais, estaduais ou municipais, abrangendo o transporte de passageiros, suas bagagens e encomendas de terceiros (Estado da Bahia);

b) serviço de transporte de passageiros:

- aquele realizado entre pontos terminais, considerados início e fim,

transpondo limites de um ou mais municípios, com itinerário e horários definidos, realizados por estradas federais, estaduais ou municipais, abrangendo o transporte de passageiros, suas bagagens e encomendas de terceiros (Estado de Alagoas),

- executado entre dois ou mais municípios, quer por estradas federais, estaduais ou municipais, abrangendo o transporte de passageiros, suas bagagens ou encomendas (Estado do Amazonas);

c) linha:

- serviço regular entre pontos terminais e de parada, por itinerário e horários definidos (Estado do Amazonas),
- serviço ligando dois pontos terminais, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com itinerário definido no ato de sua criação (Estado de Goiás),
- serviço regular de transporte coletivo de passageiros, realizado entre dois pontos extremos, considerados início e fim da linha com características operacionais pré-fixadas (Estado de Minas Gerais),
- ligação regular de transporte rodoviário de passageiros entre duas ou mais localidades, com pontos inicial e final definidos, por meio de itinerário preestabelecido, com ou sem secionamento (Estado de Santa Catarina),
- delimitação física e operacional da delegação do serviço (Estado de São Paulo),
- ligação de dois pontos ou localidades terminais, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com itinerário definido no ato de sua outorga (Estado de Tocantins);

d) viagem:

- deslocamento de um veículo ao longo do itinerário, entre dois pontos terminais, em um único sentido (Estado de Pernambuco);
- deslocamento de um veículo ao longo do itinerário, entre dois pontos terminais (Estado do Piauí);
- deslocamento efetuado por itinerário definido, entre os pontos inicial e final da linha, em um sentido (Estado de Santa Catarina).

No que diz respeito ao sistema, observam-se diferenças entre os conceitos:

ora comprehende o conjunto de serviços de transporte relacionados aos deslocamentos das pessoas, ora o conjunto de serviços e transporte de encomendas. Como o presente estudo tem por objetivo o transporte ferroviário, que utiliza vias com acesso restrito, diferentemente das rodovias que têm uso público, surge a questão da inclusão ou não da infraestrutura física no conceito de sistema. Considerando que existem duas possibilidades de operação, com ou sem compartilhamento do uso da ferrovia com o transporte de cargas, poder-se-ia pensar em conceitos distintos em função da situação apresentada. Contudo, outras situações podem ocorrer. O uso da ferrovia pode não ser compartilhado, mas haver uma separação entre a gestão da via e a operação dos serviços, o que envolveria uma análise de conveniência de considerar infraestrutura e operação num mesmo sistema, especialmente quando há separação nas atribuições de competências entre organismos institucionalmente independentes.

Como os estudos estão avançando gradativamente e essas questões não serão definidas neste momento, sugere-se adotar o conceito de sistema mais amplo, abrangendo o conjunto de serviços de transporte de pessoas e encomendas, da infraestrutura de apoio e da infraestrutura viária. Dessa forma, os serviços oferecidos nas estações e as instalações de manutenção, reparos, guarda, abastecimento, controle operacional, etc., ficam fazendo parte do sistema. Posteriormente, no âmbito dos estudos do Produto 7, quando todas as questões já tiverem sido discutidas, o conceito poderá ser definitivamente estabelecido.

Quanto ao serviço de transporte de passageiros, observa-se um consenso maior entre os conceitos adotados. Os conceitos selecionados já definem a espacialização – transpondo limites municipais –, deixam clara a independência da prestação do serviço em relação à jurisdição da via utilizada e incluem o transporte de encomendas. No caso do transporte ferroviário de passageiros, as fronteiras físicas estaduais não delimitam a competência federal, como bem se depreende, sujeitando-se às regras constitucionais, do disposto nos artigos 2º e 22 da Lei nº 10.233/ 2001, que preveem como esfera de atuação da ANTT o transporte ferroviário de passageiros ao longo do Sistema Nacional de Viação, sendo este constituído pela infraestrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Pode-se dizer, então, que serviço de transporte ferroviário de passageiros é a disponibilização de meios de deslocamento coletivo de pessoas, por via férrea,

abrangendo suas bagagens e encomendas de terceiros, sem, contudo, mencionar a delimitação territorial.

O conceito de linha já se associa à regularidade da frequência das viagens e à observação de condições pré-estabelecidas. O que distingue a linha do serviço é a sua natureza pública e regular, de atendimento ao público em geral, não apenas a um grupo de pessoas. Assim, fazendo uma composição dos conceitos selecionados, linha pode ser descrita como um serviço que liga duas ou mais localidades, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com características operacionais definidas pelo poder concedente.

Viagem também é conceituada, de forma unânime, como simplesmente o deslocamento de um veículo ao longo do itinerário, entre os pontos inicial e terminal de uma linha, em um único sentido.

Esses conceitos, com as pequenas adequações propostas, aplicam-se aos serviços de transporte ferroviário de passageiros, observada a sugestão de aceitá-los de maneira apenas preliminar, adotando-se os conceitos definitivos por ocasião do desenvolvimento do Produto 7, ou de um produto anterior ao 7, caso necessário. Por ora, servirão para possibilitar o entendimento da análise das estruturas existentes, a seleção dos subsídios e a formulação da proposta para os serviços ferroviários de passageiros de competência federal.

2.1 Proposição da estrutura operacional e conceitos

2.1.1 Subsídios dos sistemas brasileiros

O levantamento das situações existentes no Brasil revelou estruturas operacionais muito parecidas, porém divergindo quanto à nomenclatura e, por vezes, sem o estabelecimento de uma hierarquia. Observou-se, também, que alguns sistemas não têm definido o serviço básico, a partir do qual podem ser estabelecidas ofertas diferenciadas, caracterizadas como padrões de qualidade diferenciados, ficando apenas subentendida sua existência.

Em vista disso, optou-se por selecionar os sistemas estaduais estruturalmente mais organizados para deles colher subsídios capazes de fomentar um debate visando à construção de uma estrutura operacional para o sistema de transporte ferroviário de passageiros de competência da União. Seguindo esse critério, entre os sistemas ferroviários, rodoviários e hidroviários apresentados na primeira parte do

Relatório 2A, mereceram destaque os sistemas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros existentes nos Estados do Ceará, Rio Grande do Sul, Piauí, Santa Catarina e São Paulo, registrados nos Quadros 1 a 5, inclusive com os respectivos conceitos. A estes se juntou a estrutura e os conceitos do sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, mostrados no Quadro 6.

Sobre o Quadro 6, cabe salientar que os normativos pesquisados e apresentados na primeira parte do Relatório 2A não foram suficientes para possibilitar sua construção. Isso porque a pesquisa restringiu-se aos normativos que têm a disposição sobre a estruturação dos serviços entre seus objetivos. No caso do sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a referência aos elementos estruturais do sistema, por vezes, encontra-se em normativos que necessitam mencioná-los, mas não os têm como objetivo. As fontes legais utilizadas foram diretamente indicadas junto a cada um dos elementos da estrutura para facilitar o entendimento da montagem do referido Quadro.

Quadro 1 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Ceará

(continua)

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Ceará		
Frequência	Serviço / linha / viagem	
regular	interurbano	<ul style="list-style-type: none"> • convencional - prestado entre dois ou mais municípios, situando-se, pelo menos um deles, fora da Região Metropolitana de Fortaleza • executivo - prestado com um número reduzido de paradas, passageiros somente sentados e realizado com ônibus com características diferenciadas • leito - prestado com número reduzido de paradas, com ônibus dotado de poltrona reclinável tipo leito com encosto de pernas, ar-condicionado e sanitário • complementar - prestado entre dois ou mais municípios, situando-se, pelo menos um deles, fora da RM de Fortaleza, e realizado com miniônibus, microônibus, veículo utilitário de passageiros ou misto
	metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> • convencional - realizado com ônibus, com características fixadas pelo poder concedente, entre os Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, ou entre municípios vizinhos quaisquer quando a linha atravessar região com elevada densidade populacional, a critério do poder concedente • executivo - realizado com ônibus com ar-condicionado, número reduzido de paradas e passageiros somente sentados • complementar - realizado com miniônibus, microônibus, veículo utilitário de passageiros ou misto, entre municípios da RM de Fortaleza, ou entre municípios vizinhos quaisquer quando a linha atravessar região com elevada densidade populacional

Quadro 1 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Ceará

(conclusão)

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Ceará		
Frequência		Serviço / linha / viagem
não regular	fretamento - transporte sem as características do serviço regular, mediante o aluguel global do veículo	<ul style="list-style-type: none"> • contínuo - prestado à pessoa jurídica, mediante contrato escrito, para um determinado número de viagens ou por um período pré-determinado, não superior a 12 meses, com horários fixos, destinado ao transporte de usuários definidos, que se qualificam por manterem vínculo específico com a contratante para desempenho de sua atividade, mediante prévia autorização • eventual - prestado a uma pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, para uma viagem com fins culturais ou recreativos, mediante prévia autorização

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Quadro 2 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Piauí

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Piauí		
Frequência		Serviço / linha / viagem
regular	convencional - realizado entre dois ou mais Municípios do Estado do Piauí, situando-se, pelo menos um deles, fora da Região Integrada da Grande Teresina	<ul style="list-style-type: none"> • padrão - prestado com um número determinado de secionamentos e realizado com veículo dotado de poltrona reclinável • expresso - prestado com viagem direta, com veículo dotado de poltrona reclinável, ar-condicionado e sanitário, e passageiros somente sentados • leito - prestado com número reduzido de paradas, e realizado com veículo dotado de poltrona reclinável tipo leito, ar-condicionado e sanitário • executivo - prestado com número reduzido de paradas, passageiros somente sentados e realizado por veículo com ar-condicionado
	semiurbano - realizado entre dois ou mais Municípios do Estado, situando-se dentro da Região Integrada da Grande Teresina	<ul style="list-style-type: none"> • padrão - prestado com um número determinado de secionamentos, e realizado com veículo dotado de uma ou mais portas, entre dois ou mais municípios da Região Integrada da Grande Teresina • expresso - prestado com viagem realizada sem pontos de parada ao longo do itinerário, e realizado com veículo dotada de uma ou mais portas com ar-condicionado, entre dois ou mais municípios da Região Integrada da Grande Teresina e passageiros somente sentados
não regular	fretamento - sem as características do serviço convencional ou semiurbano, mediante aluguel global do veículo, com viagem expressa, executados com autorização do poder delegante	<ul style="list-style-type: none"> • contínuo - destinado ao deslocamento de empregados de pessoas jurídicas privadas ou públicas, bem como de grupo de pessoas matriculadas em estabelecimento de ensino, em caráter habitual, mediante contrato, com pontos de origem e destino preestabelecidos, não aberto ao público, vedado qualquer característica de transporte público • eventual - destinado ao deslocamento eventual, não aberto ao público, de grupo fechado de pessoas, com finalidade turística, cultural, recreativa, religiosa ou assemelhada, com pontos de origem e destino preestabelecidos, sendo-lhe vedado praticar quaisquer características do serviço de transporte público

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Quadro 3 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Rio Grande do Sul

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Rio Grande do Sul		
Frequência	Serviço / linha / viagem	
Sistema Estadual de Transporte Público Intermunicipal de Passageiros de Longo Curso - quando a viagem não ocorre entre municípios que pertencem a uma mesma região metropolitana ou aglomeração urbana	regular	<ul style="list-style-type: none"> • convencional - prestado consoante parâmetros técnico-operacionais previamente estabelecido com referência a itinerário, frota, frequência, tarifa, período de funcionamento, visando ao atendimento às necessidades básicas de transporte nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas • alimentador - funciona como alimentador de serviços convencionais, tendo como característica principal a integração àqueles, mesmo que parcial, e obedecendo a parâmetros técnico-operacionais semelhantes aos do serviço convencional • complementar - objetiva oferecer um serviço operacional envolvendo características excepcionais de equipamento, modo de operação e tarifa
Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - transporte coletivo de passageiros, com características urbanas, executado entre dois ou mais municípios, por vias federais, estaduais ou municipais, no âmbito das regiões metropolitanas do Estado	não regular	<ul style="list-style-type: none"> • serviço especial – executado mediante contrato, objetivando atender o transporte de escolares, trabalhadores e quaisquer outras freqüências que usufruam, em grupo, de serviços similares, com periodicidade definida, e o que se constitui em viagem com finalidade recreativa • linhas intermunicipais que operam mercados metropolitanos por um ou mais itinerários ou variantes, com um ou mais terminais na origem e destino da concessão, dentro das regiões metropolitanas • linhas entre municípios pertencentes a aglomerações urbanas • linhas de integração tanto modal como intermodal, originárias de linhas metropolitanas ou variantes destas, com função intermunicipal • serviços ou rotas intermunicipais, contratados por entidades públicas ou privadas, para transporte de seus empregados, servidores ou alunos <p>Por ocasião das temporadas balneárias e em período de festividades, são licenciadas linhas temporárias, durante prazo fixado pelo poder concedente, de maneira a satisfazer integralmente o interesse público.</p>
	regular	<ul style="list-style-type: none"> • fretamento - contratado por pessoas jurídicas públicas ou privadas • turismo - viagens de turismo, assim consideradas aquelas que ofereçam maiores vantagens aos passageiros do que o simples transporte
	não regular	<ul style="list-style-type: none"> • fretamento - contratados por pessoas jurídicas públicas ou privadas • turismo - viagens de turismo, assim consideradas aquelas que ofereçam maiores vantagens aos passageiros do que o simples transporte

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Quadro 4 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Santa Catarina		
Frequência		Serviço / linha / viagem
regular- rodoviários e urbanos, assim discriminados em razão do mercado a ser atendido, caracterizado pela freqüência de viagens entre os terminais e preços estabelecidos para os deslocamentos permitidos no documento de outorga	<p>serviço rodoviário (SR) - prestado entre duas localidades, por linha intermunicipal, e que se destina ao transporte eventual para o trabalho ou não, dependendo de classificação pela autoridade competente</p> <p>serviço urbano (SU) - prestado entre duas localidades, por linha intermunicipal, uma das quais absorve parcialmente o mercado de trabalho da outra, dependendo de classificação pela autoridade competente</p> <p>serviço de fretamento - executado para uma entidade contratante, com fim específico para transporte de seus empregados, associados ou grupo determinado de pessoas, regularmente, entre locais específicos, sem cobrança unitária de passagem e com freqüência determinada</p> <p>serviço de transporte privado - prestado por veículos de propriedade de pessoas jurídicas, para transporte gratuito dos próprios empregados ou escolares, sem objetivo comercial</p> <p>serviço extensão - executado por meio de viagens sem caráter de linha, para atender necessidade contínua de transporte, em complementação a outro modal, sujeitas aos horários deste</p> <p>viagem especial - realizada eventualmente, para atender grupo de pessoas, por prazo determinado, entre municípios do Estado de Santa Catarina, com fins turísticos, recreativos, profissionais, culturais e outros assemelhados de interesse do grupo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • comum - realizado por viagens comuns, onde será permitido o embarque e desembarque de passageiros ao longo das rodovias, nos pontos autorizados pela autoridade competente • seletivo - realizado por viagens comuns, em linhas urbanas, onde será permitido o embarque e desembarque de passageiros ao longo das rodovias, em qualquer ponto que ofereça condições de segurança, condicionado o seu estabelecimento à existência do serviço comum correspondente • convencional - realizado por viagens com características de semidireta, onde somente será permitido o embarque de passageiros e encomendas nas agências ou terminais dos locais correspondentes ao secionamento fixado, podendo ser implantado como original ou como complementar ao serviço comum em operação • semidireto - realizado por viagens semidiretas, onde somente será permitido o embarque de passageiros e encomendas nas agências ou terminais dos locais correspondentes ao secionamento previamente selecionado em relação àquele do serviço comum ou convencional existente • direto - realizado por viagens diretas, onde somente será permitido o embarque de passageiros e encomendas nas agências ou terminais dos pontos terminais da linha, condicionado o seu estabelecimento à existência do serviço comum ou convencional correspondente
não regular	<p>sem objetivo comercial - destinado a tender o transporte gratuito ou beneficente, realizado por entidades jurídicas, por meio de seus próprios veículos, podendo ser contínuo ou eventual</p> <p>transporte turístico - aquele realizado com a finalidade de deslocar pessoas por vias terrestres, para fins de excursões, passeios locais, translados e outras programações turísticas, através de agência de turismo com frota própria e/ou de transportadora turística</p>	<p>serviços especiais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • leito A (LA) - operado com veículo dotado de poltrona leito, ar condicionado, toalete, com ou sem bar • leito B (LB) - operado com veículo dotado de poltrona leito, toalete, com ou sem bar • executivo A (EA) - operado com veículo do tipo executivo, dotado de ar condicionado, toalete, com ou sem bar • executivo B (EB) - operado com veículo do tipo executivo, dotado de ar condicionado, com ou sem bar • micro A (MA) - operado com veículo do tipo micro-ônibus, com ar condicionado • micro B (MB) - operado com veículo do tipo micro-ônibus

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Quadro 5 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de São Paulo

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de São Paulo	
Frequência	Serviço / linha / viagem
regular	<p>rodoviário convencional</p> <p>aquele que se reveste das seguintes características:</p> <p>1 - as passagens são adquiridas com antecedência, proporcionando reserva de lugares;</p> <p>2 - a origem e o destino das viagens se processam em terminais rodoviários e, na falta destes, em agências de vendas de passagens, ambos dotados dos requisitos mínimos de capacidade, segurança, higiene e conforto;</p> <p>3 - utiliza ônibus tipo rodoviário convencional, com especificação própria, identificado, entre outros, por apresentar poltronas individuais, reclináveis, estofadas e numeradas; bagageiros externos e porta-embrulhos internos destinados ao acondicionamento dos volumes que acompanham os passageiros e ao transporte de encomendas;</p> <p>4 - não permite o transporte de passageiros em pé;</p> <p>5 - proporciona viagens em geral expressas com número reduzido de paradas, adstritas aos pontos de seção e aos pontos de apoio;</p> <p>6 - utiliza rodovias inseridas em regiões predominantemente não conurbadas proporcionando viagens em velocidades relativamente uniforme.</p>
	<p>rodoviário especial</p> <p>aquele operado com ônibus que dispõem de equipamentos ou atributos adicionais, a serem definidos segundo o padrão do serviço e tipo de percurso, com tarifa diferenciada</p>
	<p>rodoviário leito</p> <p>aquele que apresenta as mesmas características do serviço rodoviário convencional, diferenciando-se deste por dispor de poltronas leito e de gabinete sanitário.</p> <p>aquele que apresenta as seguintes características:</p> <p>1 - as passagens são, em geral, cobradas no interior dos ônibus, durante a realização das viagens que, por sua vez, poderão ser registradas em dispositivos controladores do número de passageiros;</p> <p>2 - a origem, as paradas intermediárias e o destino relativos às viagens, processam-se, geralmente, em abrigos de passageiros convencionais;</p> <p>3 - utiliza ônibus tipo urbano convencional, com especificação própria, identificado, entre outros, por apresentar poltronas fixas, sem numeração; por dispor no mínimo de duas portas, uma dianteira e outra traseira, destinadas à entrada e saída dos passageiros e por não possuírem bagageiros nem porta-pacotes;</p> <p>4 - permite o transporte de passageiros em pé com taxa de ocupação pré-fixada;</p> <p>5 - utiliza vias inscritas predominantemente em regiões com densidades demográficas significativas e que, devido a frequentes paradas, proporcionam viagens com velocidade média inferior àquelas realizadas no serviço rodoviário.</p>
não regular	<p>suburbano convencional</p> <p>fretamento - entende-se por serviço de transporte intermunicipal coletivo sob regime de fretamento aquele regulado em decreto estadual específico ressalvada a Região Metropolitana, e que se destine à condução de pessoas entre locais pré-estabelecidos, sem a cobrança individual de passageiro, não podendo assumir caráter de serviço aberto ao público</p> <ul style="list-style-type: none"> • serviço de fretamento contínuo - serviço de transporte de passageiros prestado a pessoa jurídica, mediante contrato escrito, para um determinado número de viagens, destinado ao transporte de usuários definidos, que se qualificam por manterem vínculo específico com a contratante para desempenho de sua atividade • serviço de fretamento eventual - fretamento eventual é o serviço prestado a um cliente ou a um grupo de pessoas, mediante contrato escrito, para uma viagem <p>transporte turístico - serviço prestado com a finalidade de lucro para o deslocamento de pessoas por vias terrestres ou hidrovias, em veículos terrestres ou embarcações, para o fim de realização de excursões e outras programações turísticas</p>

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Quadro 6 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário de passageiros de competência da União

(continua)

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário interestadual de passageiros de competência da União	
Frequência	Serviço / linha / viagem
<p>regular - delegado para execução de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela ANTT (Decreto nº 2.521/1998, art. 3º, XXXVII)</p> <p><i>Outra referência:</i> delegado para execução de transporte rodoviário de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela ANTT (Res. ANTT nº 4.130/ 2013, art. 2º, I)</p>	<p>serviço convencional</p> <p>prestado com veículo de características básicas, com ou sem sanitários, em linhas regulares (Decreto nº 5.934/2006, art. 3º, § 1º, I)</p> <p><i>Outra referência:</i> prestado com veículo convencional, com as características definidas no Anexo III da Resolução ANTT nº 4.130/2013 (Resolução ANTT nº 4.130/2013, art. 4º, II, combinado com o art. 4º, PU)</p> <p>serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros - serviço de transporte público coletivo entre municípios de diferentes Unidades Federativas que possuam características de transporte urbano (Decreto nº 2.521/1998, art. 3º, XXVI)</p> <p><i>Outras referências:</i> transporte público coletivo interestadual de caráter urbano - serviço de transporte público coletivo entre municípios de diferentes estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos (Lei nº 12.587/2012, art. 4º, XII)</p> <p>urbano - prestado com veículo convencional, com as características definidas no Anexo II da Resolução ANTT nº 4130/2013 (Resolução ANTT nº 4.130/2013, art. 4º, I, combinado com o art. 4º, PU)</p>
	<p>serviço semiurbano (ou urbano)</p> <p>vinculado a uma linha e explorado com equipamentos de características especiais para atendimento de demandas específicas (Decreto nº 2.521/1998, art. 3º, XXVII)</p> <p><i>Outras referências:</i> aquele cuja oferta é uma prerrogativa do permissionário e está vinculada à existência de um serviço outorgado por meio de licitação, explorado com equipamentos de características especiais, para atendimento de demandas específicas (Res. ANTT nº 4.130/2013, art. 2º, II)</p> <p>aquele prestado com ônibus diferente do definido no ato de outorga para fins de cumprimento da frequência mínima do serviço (Res. ANTT nº 4.130/2013, art. 2º, PU)</p>
	<p>serviço diferenciado</p> <ul style="list-style-type: none"> • executivo - prestado com veículo executivo, com as características definidas no Anexo III da Resolução ANTT nº 4.130/2013 (Resolução ANTT nº 4.130/2013, art. 4º, III, combinado com o art. 4º, PU) • semileito - prestado com veículo semileito, com as características definidas no Anexo III da Resolução ANTT nº 4.130/2013 (Resolução ANTT nº 4.130/2013, art. 4º, IV, combinado com o art. 4º, PU) • leito - prestado com veículo leito, com as características definidas no Anexo III da Resolução ANTT nº 4.130/2013 (Resolução ANTT nº 4.130/2013, art. 4º, V, combinado com o art. 4º, PU) <p>Esses serviços não se referem ao transporte semiurbano, para o qual o ônibus convencional sem sanitário poderá ser utilizado como serviço diferenciado (Resolução ANTT nº 4.130/2013, art. 13).</p>
	<p>serviço emergencial</p> <p>delegado mediante autorização, independentemente de licitação, pelo prazo de cento e oitenta dias, para que outra transportadora permissionária do sistema explore os correspondentes serviços, nos casos de extinção do contrato de permissão por caducidade, rescisão, anulação, falência ou extinção da transportadora ou encampação (Decreto nº 2.521/1998, art. 3º, XXIX, combinado com os arts. 38 e 24)</p>

Quadro 6 – Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário de passageiros de competência da União

(conclusão)

Estrutura operacional do sistema de transporte rodoviário interestadual de passageiros de competência da União	
Frequência	Serviço / linha / viagem
não regular	<p>especial - o delegado mediante autorização que corresponde ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em circuito fechado, no regime de fretamento, e ao internacional em período de temporada turística (Decreto nº 2.521/1998, art. 3º, XXX)</p> <ul style="list-style-type: none"> • fretamento eventual ou turístico - prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da ANTT (Decreto nº 2.521/1998, art. 3º, XI) <p><i>Outras referências:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • fretamento turístico - prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação (Resolução ANTT nº 4.777/2015, art. 3º, VI) • fretamento eventual - prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico (Resolução ANTT nº 4.777/2015, art. 3º, VII) <p>fretamento contínuo - prestado a pessoas jurídicas para o transporte de seus empregados, bem assim a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados, estas últimas desde que legalmente constituídas, com prazo de duração máxima de doze meses e quantidade de viagens estabelecidas, com contrato escrito entre a transportadora e seu cliente, previamente analisado e autorizado pela ANTT (Decreto nº 2.521/1998, art. 3º, X)</p> <p><i>Outra referência:</i></p> <p>fretamento contínuo - prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado (Resolução ANTT nº 4.777/2015, art. 3º, VIII)</p> <p>transporte próprio - viagem realizada sem fins comerciais e sem ônus para os passageiros, desde que comprovadamente os passageiros mantenham vínculo empregatício ou familiar com a autorizatária ou com o transportador (Resolução ANTT nº 4.777/2015, art. 3º, IX)</p>

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Todos os estados selecionados dividem os serviços de transporte rodoviário intermunicipais em regulares e não regulares, assim como a União, no que diz respeito aos serviços rodoviários interestaduais e internacionais. Também dividem o serviço regular segundo as características da demanda, influenciadas pelas características da área de atendimento da linha, divergindo apenas nas denominações: (i) linha interurbana, rodoviária, convencional e de longo curso identificam serviços operados fora de áreas metropolitanas ou conurbadas, onde a demanda é constituída por passageiros eventuais; (ii) linha metropolitana, urbana e semiurbana dizem respeito às demandas com características urbanas, constituídas por passageiros que realizam deslocamentos pendulares. A partir daí, observa-se a hierarquização de conjuntos estruturais que misturam linhas e serviços ou simplesmente a inexistência de hierarquias definidas. Guardadas as devidas proporções, situação semelhante é encontrada nos serviços com características urbanas. Isto está demonstrado no Quadro 7, que apresenta uma simplificada comparação entre essas estruturas.

Quadro 7 – Comparação entre as estruturas operacionais dos sistemas de transporte rodoviário de passageiros nos estados selecionados

Frequênc- cia	Estruturas operacionais do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros – comparação entre estados selecionados																	
	Ceará			Santa Catarina			Piauí			Rio Grande do Sul		São Paulo						
regular	interurbano	convencional	alimentador	padrão	convencional	convencional	rodoviário	convencional	complementares:	viagem parcial	viagem direta	viagem semidireta						
		executivo	diametral	expresso	alimentador	leito	rodoviário	especial										
		leito	experimental	leito	complementar	executivo	leito	leito										
	metropolitano	complementar	radial	regional	complementar	executivo	suburbano	convencional	viagem semidireta	contínuo	eventual	transporte turístico						
		convencional	padrão	metropolitano	convencional	expresso	metropolitano	alimentador										
		executivo	expresso	complementar	complementar	micro	suburbano	complementar										
não regular	fretamento	contínuo eventual	fretamento		fretamento	contínuo eventual		serviço especial	fretamento turismo	serviço especial	fretamento	contínuo eventual						
			transporte privado			contínuo eventual												
			serviço extensão			serviço especial												
			viagem especial			fretamento												
			sem objetivo comercial			turismo												
			turístico	excursão		transporte turístico												
Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.																		

O Quadro 7 mostra uma situação diferente para os não regulares, que se dividem em contínuo e eventual, com mais ou menos detalhamento dessas categorias. Saliente-se uma categoria que se registra apenas no Estado de Santa Catarina, e que pode ser interessante para o transporte ferroviário. Trata-se do serviço não regular denominado "serviço extensão", executado para atender a necessidade contínua de transporte, em complementação a outro modal, com viagens sujeitas aos horários deste.

Ainda sobre os serviços regulares, a linha experimental, adotada por alguns estados, entre os selecionados ou não, pode auxiliar no planejamento do sistema, nos casos em que a infraestrutura já existe e não há elementos suficientes para uma avaliação segura da viabilidade de um novo serviço.

Do que foi exposto, como subsídio do modal rodoviário para os estudos, resulta a seguinte estrutura:

a) serviços – quanto à regularidade:

- regulares: linha interurbana, linha metropolitana ou semiurbana,
- não regulares ou especiais: fretamento contínuo, fretamento eventual;

b) serviços – quanto à tecnologia do material rodante: padrão ou convencional, executivo, leito;

c) viagens: comum, seletiva, semidireta ou expressa, direta.

Dos sistemas ferroviários existentes, foram selecionados o do Distrito Federal, que possui uma estrutura multimodal, o do Estado do Rio de Janeiro e o de competência da União, mostrados, respectivamente, nos Quadros 8 a 10, juntamente com os conceitos adotados.

Quadro 8 – Estrutura operacional do sistema de transporte de passageiros no Distrito Federal

Estrutura operacional do sistema de transporte de passageiros do Distrito Federal		
Frequência	Serviço / linha / viagem	
transporte coletivo público multimodal	básico	compreende linhas dos modos metroviário e rodoviário, que poderão operar mediante integração física, tarifária e operacional e que visem proporcionar aos cidadãos o acesso universal, seguro e equânime ao espaço urbano
	complementar	compreende linhas do modo rodoviário com características diferenciadas do serviço básico, que visem atender segmentos específicos de usuários
	adicional	é toda facilidade oferecida ao usuário pelo METRÔ-DF, que não o transporte metroviário entre as estações do sistema
transporte coletivo privado rodoviário	destinado ao atendimento de segmentos específicos e pré-determinados da população, vedado o pagamento individual de passagem, sujeito a regulamentação própria e prévia autorização do poder concedente	

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Quadro 9 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro			
Frequência	Serviço / linha / viagem		
transporte ferroviário	serviço público prestado através da utilização das linhas ferroviárias existentes, ou a serem implantadas dentro dos limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro e cuja competência é a ele atribuída	trem parador	realiza paradas para embarque e desembarque em todas as estações por onde passam
		trem expresso	não realiza paradas em todas as estações
		trem semidireto	para em todas as estações em um determinado trecho e em outro trecho só faz paradas nas estações de transferência
transporte metroviário	serviço público prestado através da utilização das linhas metroviárias existentes ou a serem implantadas dentro da região metropolitana do Rio de Janeiro e cuja competência é do Estado		

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Quadro 10 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros de competência da União

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros de competência da União		
Frequência	Serviço / linha / viagem	
regular	(sem informações disponíveis)	
não regular e eventual	com finalidade turística, histórico e cultural	O transporte ferroviário de passageiros, não regular e eventual, com finalidade histórico-cultural, poderá caracterizar-se pela implantação de museu estático ou dinâmico, com o fim de contribuir para a preservação do patrimônio histórico e memória das ferrovias. (sem outras informações disponíveis)
	com finalidade comemorativa	caracteriza-se pela realização de um evento específico e isolado

Fonte: adaptado de ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 2A.

Das estruturas selecionadas, nenhuma preenche todas as categorias necessárias para organizar um sistema. Assim, à divisão de serviços – regulares e não regulares ou eventual (com finalidade comemorativa, turística, histórico e cultural) – do sistema federal, juntou-se a divisão de viagens do sistema do Rio de Janeiro – paradoras, expressas e semidiretas.

2.1.2 Subsídios dos sistemas internacionais

Aos resultados obtidos no Produto 1 foram adicionadas novas informações de modo a elaborar os Quadros 11 a 16 com, respectivamente, a estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Alemanha, Canadá, Índia, Estados Unidos da América, Japão e Rússia.

Quadro 11 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Alemanha

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Alemanha				
De longa distância	De média distância	De curta distância	Urbano	Turístico
Intercidades (IC) - serviços interurbanos de longa distância nacionais. Intercidades-express (ICE) - serviços interurbanos de longa distância de alta velocidade. Eurocity (CE) - serviços de longa distância internacionais. Mais rápidos do que os comboios regionais, os trens que operam o IC e o CE conectam grandes cidades, atingindo velocidades de 200 km/h. Ambos os trens, interurbanos e Eurocity, passam frequentemente, seja a cada hora ou a cada duas horas, dependendo do destino. Os comboios intercidades operam exclusivamente na Alemanha, enquanto os trens Eurocity vêm de países europeus vizinhos.	Regionalbahn (RB) - serviços regionais com paradas frequentes em quase todas as estações. Costumam parar em todas as estações em uma determinada linha, menos dentro de redes do S-Bahn , onde só podem parar em estações determinadas. Regional-express (RE) - serviços regionais mais rápidos do que os RB e com menos paradas. Inter-regional-express (IRE) – serviços regionais rápidos, operados em distâncias mais longas do que o Regional-Express (RE).	S-Bahn - "trem suburbano "- serviços operados entre cidades próximas, fazendo parada em cada estação.	U-Bahn - metrô.	A Deutsche Bahn oferece três opções de fretamento de trens: <ul style="list-style-type: none"> • para viagens em grupo, com horário, destino e veículo definidos de acordo com o desejo dos clientes; • para viagens em grande grupo de pessoas com o mesmo destino e mesmo objetivo; • para lançamento de um produto, fornecimento de informações, organização de uma campanha de vendas ou motivação da força de trabalho, utilizado como um local de evento móvel que pára onde o contratante determina.

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 1B e DB (2016).

Quadro 12 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Canadá

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Canadá				
De longa distância	De média distância	De curta distância	Urbano	Turístico
intercidades - conecta grandes cidades.	Inter-regional - (sem informações disponíveis)	regional - serviço em uma dada região, com paradas frequentes.	metrô	turístico - orientado para serviços intercidades (pacotes em serviços regulares).

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 1B e VIA (2016).

Quadro 13 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Índia

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Índia				
De longa distância	De média distância	De curta distância	Urbano	Turístico
expresso - ligam grandes cidades em velocidade mais alta, fazendo pequeno número de paradas.	"comboio de passageiros" ou simplesmente "passageiro", opera serviços regionais , parando em cada estação ao longo de seu percurso.	suburbano - opera em áreas urbanas, parando, geralmente, em cada estação.	metrô - projetado para o transporte na cidade.	turístico - a Indian Railways opera trens turísticos de luxo e trens antigos com locomotiva a vapor em rotas definidas.

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 1B e INDIAN RAILWAYS (2016).

Quadro 14 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros nos Estados Unidos da América

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros nos Estados Unidos da América				
De longa distância	De média distância	De curta distância	Urbano	Turístico
<p>interurbano - serviço de passageiros em longas distâncias entre as regiões metropolitanas. A média de extensão de viagem em 2009 foi de 217 milhas (350 km). "transporte ferroviário de passageiros interurbanos", o transporte ferroviário de passageiros, exceto o transporte de passageiros de trens urbanos. As tarifas são individuais e pagas separadamente para cada viagem. As reservas são normalmente necessárias para comboios interurbanos específicos. Rotas de longa distância têm mais de 750 milhas (1207 km).</p> <p>intercidades - "transporte ferroviário de passageiros interurbanos (intercity)", o transporte ferroviário de passageiros, exceto o transporte de passageiros de trens urbanos. Termo utilizado para descrever qualquer serviço ferroviário interurbano que não seja ferroviário de alta velocidade.</p> <p>alta velocidade - serviço operado com trem que pode chegar a velocidade de pelo menos 110 milhas por hora (177 km/h).</p>	---	<p>suburbano - que fornece um serviço frequente para viagens dentro de áreas metropolitanas, na maioria das vezes com utilização de bilhete mensal para viagens entre casa e trabalho.</p> <p>"trens urbanos de transporte de passageiros", de curta distância transporte ferroviário de passageiros nas áreas metropolitanas e suburbanas. Corredores ou rotas de curta distância, são aqueles com não mais que 1207 km (750 milhas) entre os pontos terminais.</p> <p>Obs.: o 49 USC § 24102 define o serviço urbano como o realizado em áreas metropolitanas e suburbanas, enquanto a American Public Transportation Association (APTA) faz distinção entre serviço suburbano e urbano.</p>	<p>urbano - serviço de trens urbanos normalmente fornece muitos horários por dia em um padrão de serviço que permite viajar para uma área central na parte da manhã e voltar para casa à noite. As viagens são curtas – a média de viagem em 2008 foi de 23,4 milhas (38 km) de comprimento –, os assentos não são reservados e as tarifas são muitas vezes pagas para certo número de viagens ou com passes mensais.</p> <p>(pacotes em serviços regulares)</p>	

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 1B, APTA (2011) e site da Amtrak.

Quadro 15 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Japão

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros no Japão				
De longa distância	De média distância	De curta distância	Urbano	Turístico
transporte de longa distância entre cidades "Ferrovia Shinkansen" diz respeito a um corredor ferroviário capaz de operar em uma velocidade de 200km/h ou mais, em sua seção predominante. alta velocidade - O Shinkansen (trem-bala) é um sistema ferroviário de alta velocidade que consiste de seis linhas regulares. Essa rede extensiva de trens de alta velocidade que excedem 300 km/h conecta as principais cidades do Japão. O Tokaido Shinkansen opera em um corredor de 500 km entre Tóquio e Osaka, e por muito tempo tem sido considerado a principal artéria do Japão. Essa linha viaja a uma velocidade máxima de 270 km/h.	"trem de média distância" - essa frequência é utilizada para trens que param em menos estações do que os trens na área urbana central e fazem uma ou mais paradas em cada subúrbio. linha suburbana - leva e traz as pessoas de suas casas nos subúrbios até seus locais de trabalho ou escola.	---	metrô - muitas das linhas metropolitâneas também têm ligações com as linhas de transporte suburbano, com serviços que se estendem até as áreas mais afastadas.	---

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 1B e site da Embaixada do Japão no Brasil.

Quadro 16 – Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Rússia

Estrutura operacional do sistema de transporte ferroviário de passageiros na Rússia				
De longa distância	De média distância	De curta distância	Urbano	Turístico
<p>transporte de longa distância (Поезд) - opera em toda a Rússia, entre as cidades.</p> <p>Os trens de longa distância para passageiros são diferenciados pela velocidade: rápido, semirrápido e convencional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • trem rápido (скорый), de alta velocidade, faz menos paradas e chega a uma velocidade de até 200 km / h; • trem semirrápido pode ter algum design exclusivo (фирменный); alcança uma velocidade de até 140 km / h; • trem convencional trafega a uma velocidade de 55-60 km/h. 	<p>transporte de média distância - viajam em distâncias entre 150 km e 700 km.</p>	<p>suburbano - os trens suburbanos viajam a uma distância de até 150 km, efetuando quase todas as paradas.</p> <p>“elektrichka” (“Электричка”) - normalmente, em percurso de curta distância todos os carros têm assentos. São aquecidos no inverno, mas no verão não têm ar condicionado.</p>	<p>metrô - metrô na Federação da Rússia, em cooperação com organizações de outros modos de transporte, destina-se a suprir as necessidades em tempo oportuno e de qualidade de indivíduos, empresas e governo em transporte ferroviário, promover a criação de condições para o desenvolvimento econômico e para garantir a unidade do espaço econômico do país.</p>	<p>fretado - a Russian Railways oferece serviços de transporte para turistas e outros grupos nas ferrovias da Rússia e de alguns países estrangeiros em rotas regulares ou itinerários programados a pedido.</p> <p>Esses serviços incluem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • transporte de grupos de passageiros por trem turístico charter ou trens adicionais para destinos internacionais; • transporte de turistas estrangeiros por trens turísticos charter nas ferrovias da Rússia e países bálticos; • transporte de grupos de passageiros em carros charter para destinos tanto na Rússia como no exterior; • reserva de bilhetes para os serviços ferroviários a pedido de agentes autorizados; • transporte especial segundo itinerários programados sob pedido.

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 1B, RZD (2016), GUIARUS (2016), OZON (2016)

As estruturas dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros em outros países não obedecem a uma organização e definição legais, como no Brasil, limitando-se os normativos a se referirem a serviços interurbanos, regionais, metropolitanos e urbanos, bem como de alta velocidade e, nesse caso, subentendendo-se os demais por exclusão. Ocasionalmente, encontram-se conceitos na legislação e referências nos sites das operadoras dos serviços que ajudam a identificar suas características. O termo "regional", p.e., é bastante utilizado em estudos e notícias, mas não necessariamente na legislação do país correspondente, e tampouco são informadas as características que os definem como tal. Além disso, para um país "regional" pode estar associado a médias distâncias, para outro, a curtas e realizado em áreas urbanas. Nesse contexto, há de se considerar as grandes diferenças entre as dimensões territoriais desses países, que levam à relativização dos termos. O Quadro 17 compara os termos utilizados nos países envolvidos nos estudos.

Quadro 17 – Comparaçāo entre as estruturas operacionais de sistemas internacionais de transporte ferroviário de passageiros

Estruturas operacionais de sistemas internacionais de transporte ferroviário de passageiros					
Alemanha	Canadá	Índia	Estados Unidos	Japão	Rússia
Transporte de longa distância					
– intercidades – intercidades-express – Eurocity	intercidade	expresso	– interurbano – intercidades – alta velocida-de	– longa distânci-a entre ci-dades – alta velocida-de	transporte de longa distância (rápido, semirrá-pido e convenc-i-onal)
Transporte de média distância					
– Regionalbahn – Regional-express – Inter-regional-express	inter-regional	comboio de pas-sageiros ou pas-sageiro (regional)	---	linha suburbana	transporte de média distância
Transporte de curta distância					
S-Bahn "trem suburbano"	regional	suburbano	– suburbano – urbano	---	suburbano
Transporte urbano					
U-Bahn "metrô"	metrô	metrô	urbano	metrô	metrô
Transporte turístico					
fretamento	turístico (pacotes)	turístico	(pacotes)	---	fretado

Fonte: ANTT/LABTRANS Relatório de Atividades 1B, DB (2016), VIA (2016), INDIAN RAILWAYS (2016), APTA (2011) site da Amtrak, site da Embaixada do Japão no Brasil, RZD (2016), GUIARUS (2016), OZON (2016).

Sobre os serviços com padrões de qualidade diferenciados, também nos sistemas internacionais foi observada a inexistência de definição de um serviço básico como parâmetro para sua caracterização.

Assim sendo, a utilização de estrutura e conceitos de outros países deve ser adaptada para a realidade brasileira que, além das grandes dimensões regionais, também não comporta, atualmente, grande diversidade de categorias, em função do estágio de desenvolvimento do sistema, especialmente fora das áreas metropolitanas.

2.2 Estrutura operacional e conceitos propostos

Com base nos subsídios nacionais e internacionais colhidos e em consonância com as perspectivas de expansão do sistema brasileiro, estabeleceram-se categorias segundo:

- a) a **competência** sobre os serviços:
 - federal,
 - estadual/distrital,
 - municipal;
- b) a **espacialização** do atendimento:
 - internacional,
 - interestadual,
 - intermunicipal,
 - interurbano ou semiurbano,
 - urbano;
- c) a **periodicidade** da oferta:
 - regular: comum e turístico,
 - não regular: contínuo, eventual e complementar;
- d) o padrão de **execução** da linha:
 - paradora,
 - semidireta,
 - direta;
- e) a **velocidade** do deslocamento:
 - alta velocidade,
 - média velocidade,

- baixa velocidade;
- f) o **padrão** de conforto e facilidades a bordo:
 - classe econômica,
 - classe executiva;
- g) o uso da **infraestrutura**:
 - compartilhado;
 - exclusivo.

2.2.1 Competência sobre os serviços

2.2.1.1 Tratamento constitucional do transporte e competências

O tratamento constitucional atribuído ao transporte está consignado expressamente no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ao considerá-lo, a partir da recente Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, como um direito social. A previsão do transporte na categoria de um direito social possui importantes impactos, no que toca ao regime aplicável, posto que atrai para si, no caso de transporte público coletivo, as regras atribuíveis aos serviços públicos, regulados pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Além disso, é um direito autoaplicável, e de prestação obrigatória pelo Estado, seja União, municípios, estados federados ou Distrito Federal, conforme competências atribuídas pela Constituição.

Para se entender a quem cabe a competência para legislar sobre transporte ferroviário de passageiros, regular e/ou prestar esse serviço, é preciso compreender o seguinte: a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da CF/1988 (art. 18). Em seu Capítulo III, a CF/1988 define, em meio a outros pontos, a distribuição de competências entre tais entes federados, podendo essas competências ser exclusivas, privativas, concorrentes ou comuns, dependendo do que dispor a lei.

Compete à lei dispor sobre a ordenação dos transportes terrestres, devendo ser observados, quanto à ordenação do transporte internacional, os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade (CF/1988, art. 178). Especificamente quanto ao transporte ferroviário nacional, a competência para operação e regulação do transporte segue as regras descritas.

União

À União compete explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, “os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (CF/1988, art. 21, XII, d), não havendo distinção quanto a transporte ferroviário de cargas ou de passageiros.

À União compete, ainda, segundo a CF/1988, legislar privativamente sobre “diretrizes da política nacional de transportes” (art. 22, IX), “trânsito e transporte” (art. 22, XI) e “competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federal” (CF/1988, art. 22, XXII) e também compete instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos (art. 21, XX) e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

Delegação de competência da União para estados, Distrito Federal ou municípios

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece que a União poderá delegar aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim (art. 16, § 2º).

A Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, por sua vez, veio dispor sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbanos e suburbanos, da União para os estados e municípios. Por essa norma, por exemplo, foi determinada a transferência à União da totalidade das ações de propriedade da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. (Agef) no capital da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), duas empresas que, à época, eram controladas pela RFFSA e responsáveis pela exploração de serviços de transporte urbano e metropolitano. Ainda segundo essa norma, após a referida transferência a União foi autorizada a promover a cisão da CBTU e também a alienar, a qualquer título, inclusive mediante doação, ao Estado do Rio Grande do Sul e ao Município de Porto Alegre, as ações de sua propriedade na Trensurb (art. 4º). A União, no entanto, transferiu apenas parcialmente essas ações. Já quanto

à CBTU, o transporte ainda é realizado pela própria empresa nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, João Pessoa, Natal e Maceió, como subsidiária integral da União.

Municípios

Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, aí incluídos os de transporte coletivo, que têm caráter essencial (CF/1988, art. 30, V). Embora não haja menção a transporte ferroviário especificamente, entende-se incluído esse modal no termo “transporte coletivo” quando se tratar de transporte unicamente local, dentro dos limites do município, exceto quando prestados em ferrovia federal, cabendo então, competência à União. Também é da competência legislativa dos municípios a tarefa de “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, I), e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, II). Essa competência municipal constitucional está devidamente refletida na Lei nº 12.587/2012, segundo a qual é atribuição dos municípios, entre outras, “prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial” (art. 18, II).

Estados

Os estados, por sua vez, possuem competência residual, sendo a eles reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (art. 25, § 1º). Por exclusão, a partir das competências expressas da União e dos municípios, resta, via de regra, aos estados a competência para exploração dos serviços de transporte ferroviário que extrapolam fronteiras municipais, porém, dentro dos limites do território estadual. Reflexo dessa previsão está na já mencionada Lei nº 12.587/2012, segundo a qual aos estados cabe “prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano” (art. 17, I). A regra da competência residual dos estados estende-se às atribuições legislativas.

Distrito Federal e Territórios

Por fim, ao Distrito Federal e aos territórios, a Constituição não atribui expres-

samente competência para exploração de atividades, mas dispõe expressamente que a competência legislativa de tais entes é idêntica àquela atribuída aos estados e municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º).

Importa registrar também que a Lei nº 12.587/2012, ao tratar de serviços públicos de transporte coletivo urbano, dispõe que “aplicam-se ao Distrito Federal, no que couber, as atribuições previstas para os Estados e os Municípios” (art. 19).

Seja de que ente for a competência, a prestação de serviços públicos incumbirá ao Poder Público de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (CF/1988, art. 175). Note-se que foram mencionadas apenas as modalidades de concessão e permissão, dando a entender que atividades delegadas pelo poder público por meio de autorização não seriam serviços públicos, afastando, *a priori*, a aplicação do regime típico aplicável a essa forma de serviço, como aquelas regras previstas na Lei de Serviços Públicos (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). A questão, entretanto, não é pacífica na doutrina, existindo uma corrente que entende ser possível a autorização para a prestação de serviços públicos.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como a Lei das Licitações, institui as normas para licitação e a Lei nº 8.987/1995 regulamenta o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal e, portanto, também do transporte ferroviário de passageiros.

Política Nacional de Mobilidade Urbana

Sem prejuízo do disposto na CF/1988, a Lei nº 12.587/2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, atribui à União as seguintes competências:

Art. 16. São atribuições da União:

- I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;
- II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;
- III - organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;
- IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões me-

tropolitanas;
V - (VETADO);
VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e
VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.
§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.
§ 2º A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o art. 178 da Constituição Federal.

Sistema Nacional de Viação

Prevê a Lei nº 12.379/2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação, que:

Art. 3º O Sistema Federal de Viação - SFV é composto pelos seguintes subsistemas:
I - Subsistema Rodoviário Federal;
II - Subsistema Ferroviário Federal;
III - Subsistema Aquaviário Federal; e
IV - Subsistema Aerooviário Federal.

Art. 5º Compete à União, nos termos da legislação vigente, a administração do SFV, que compreende o planejamento, a construção, a manutenção, a operação e a exploração dos respectivos componentes.

Art. 6º A União exercerá suas competências relativas ao SFV, diretamente, por meio de órgãos e entidades da administração federal, ou mediante:

I - (VETADO);

II - concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada;

III - parceria público-privada.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão explorar a infraestrutura delegada, diretamente ou mediante concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada, respeitada a legislação federal.

[...]

Do Subsistema Ferroviário Federal

Art. 20. O Subsistema Ferroviário Federal é constituído pelas ferrovias existentes ou planejadas, pertencentes aos grandes eixos de integração interestadual, interregional e internacional, que satisfaçam a pelo menos um dos seguintes critérios:

I - atender grandes fluxos de transporte de carga ou de passageiros;

II - possibilitar o acesso a portos e terminais do Sistema Federal de Viação;

III - possibilitar a articulação com segmento ferroviário internacional;

IV - promover ligações necessárias à segurança nacional.

Parágrafo único. Integram o Subsistema Ferroviário Federal os pátios e terminais, as oficinas de manutenção e demais instalações de propriedade da União.

Art. 21. As ferrovias integrantes do Subsistema Ferroviário Federal são classificadas, de acordo com a sua orientação geográfica, nas seguintes categorias:

- I - Ferrovias Longitudinais: as que se orientam na direção Norte-Sul;
- II - Ferrovias Transversais: as que se orientam na direção Leste-Oeste;
- III - Ferrovias Diagonais: as que se orientam nas direções Nordeste-Sudoeste e Noroeste-Sudeste;
- IV - Ferrovias de Ligação: as que, orientadas em qualquer direção e não enquadradas nas categorias discriminadas nos incisos I a III, ligam entre si ferrovias ou pontos importantes do País, ou se constituem em ramais coletores regionais; e
- V - Acessos Ferroviários: segmentos de pequena extensão responsáveis pela conexão de pontos de origem ou destino de cargas e passageiros a ferrovias discriminadas nos incisos I a IV.

Art. 22. As ferrovias integrantes do Subsistema Ferroviário Federal são designadas pelo símbolo “EF” ou “AF”, indicativo de estrada de ferro ou de acesso ferroviário, respectivamente.

§ 1º O símbolo “EF” é acompanhado por um número de 3 (três) algarismos, com os seguintes significados:

- I - o primeiro algarismo indica a categoria da ferrovia, sendo:
 - a) 1 (um) para as longitudinais;
 - b) 2 (dois) para as transversais;
 - c) 3 (três) para as diagonais; e
 - d) 4 (quatro) para as ligações;
- II - os outros 2 (dois) algarismos indicam a posição da ferrovia relativamente a Brasília e aos pontos cardeais, segundo sistemática definida pelo órgão competente.

§ 2º O símbolo “AF” é seguido pelo número da ferrovia ao qual está ligado o acesso e complementado por uma letra maiúscula, sequencial, indicativa dos diferentes acessos ligados à mesma ferrovia.

Art. 23. O Anexo III apresenta a relação descritiva das ferrovias que integram o Subsistema Ferroviário Federal.

Art. 24. Fica a União autorizada a desativar ou erradicar trechos ferroviários de tráfego inexpressivo, não passíveis de arrendamento ou concessão, assegurada a existência de alternativa de transporte para o atendimento aos usuários do trecho a ser desativado ou erradicado.

Parágrafo único. A União poderá alienar os bens decorrentes da desativação ou erradicação dos trechos ferroviários previstos no caput deste artigo.

Art. 38. Os Sistemas de Viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abrangem os diferentes meios de transporte e constituem parcelas do Sistema Nacional de Viação, com os objetivos principais de:

- I - promover a integração do Estado e do Distrito Federal com o Sistema Federal de Viação e com as unidades federadas limítrofes;
- II - promover a integração do Município com os Sistemas Federal e Estadual de Viação e com os Municípios limítrofes;
- III - conectar, respectivamente:
 - a) a capital do Estado às sedes dos Municípios que o compõem;
 - b) a sede do Distrito Federal às suas regiões administrativas; e
 - c) a sede do Município a seus distritos;
- IV - possibilitar a circulação econômica de bens e prover meios e facilidades de transporte coletivo de passageiros, mediante oferta de infraestrutura viária adequada e operação racional e segura do transporte intermunicipal e urbano.

Art. 39. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão, em legislação própria, os elementos físicos da infraestrutura viária que comporão os respectivos sistemas de viação, em articulação com o Sistema Federal de Viação.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão adequar suas estruturas administrativas para assumirem segmentos da infraestrutura viária federal e a execução de obras e serviços que lhes forem outorgados pela União.

2.2.1.2 Aspectos institucionais relevantes

Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte

Outro órgão importante para a organização do setor ferroviário e criado pela Lei nº 10.233/2001 foi o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, tomando por base: as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo; as diretrizes para a integração física e de objetivos dos sistemas viários e das operações de transporte sob jurisdição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; a promoção da competitividade, para redução de custos, tarifas e fretes, e da descentralização, para melhoria da qualidade dos serviços prestados; as políticas de apoio à expansão e ao desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos e veículos de transporte; a necessidade da coordenação de atividades pertinentes ao Sistema Federal de Viação e atribuídas pela legislação vigente aos Ministérios dos Transportes, da Defesa e da Justiça e à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

Para exercer tais atribuições, cabia ao Conit propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais; aprovar, em função das características regionais, as políticas de prestação de serviços de transporte às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo ao Presidente da República e ao Congresso Nacional as medidas específicas que implicarem a criação de subsídios; e aprovar as revisões periódicas das redes de transporte que contemplam as diversas regiões do País, propondo ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional as reformulações do Sistema Nacional de Viação que atendam ao interesse nacional.

Entretanto, com o advento da MP nº 727, de 12 de maio de 2016, suas atribuições passam a ser exercidas pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

Art. 7º Fica criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República como órgão de assessoramento imediato ao Chefe do Poder Executivo no estabelecimento e acompanhamento do PPI.

§ 1º O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República opinará, previamente à deliberação do Presidente da República, quanto às propostas dos Ministérios setoriais e dos Conselhos Setoriais (incisos IV e X do § 1º do art. 1º da lei nº 10.683, de 2003) sobre as matérias previstas no art. 4º desta lei, e acompanhará a execução do PPI.

§ 2º O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República passa a exercer as funções atribuídas:

I- ao órgão gestor de parcerias público-privadas federais pela lei nº 11.079, de 2004;

II- ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte pela lei nº 10.233, de 2001; e

III- ao Conselho Nacional de Desestatização pela lei nº 9.491, de 1997.

§ 3º O Conselho será presidido pelo Presidente da República e integrado, com direito a voto, pelo Secretário Executivo do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, que também atuará como Secretário Executivo do Conselho, pelo Ministro Chefe da Casa Civil, pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Meio Ambiente e pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

§ 4º Serão convidados a participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto, os Ministros setoriais responsáveis pelas propostas ou matérias em exame e, quando for o caso, os dirigentes máximos das entidades reguladoras competentes e o Presidente da Caixa Econômica Federal.

§ 5º A composição do Conselho do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República observará, quando for o caso, o § 2º do art. 5º da lei 9.491, de 1997.

§ 6º Visando ao aprimoramento das políticas e ações de regulação, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República poderá formular propostas e representações fundamentadas aos Chefs do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como recomendações aos órgãos, entidades e autoridades da administração pública da União.

Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

O Decreto nº 8.687, de 4 de março de 2016, vinculou ao Ministério dos Transportes as seguintes entidades:

Art. 2º

[...]

III - entidades vinculadas:

a) autarquias:

1. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit; e

2. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;

b) empresas públicas:

1. Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; e

2. EPL - Empresa de Planejamento e Logística S.A.; e

c) sociedade de economia mista: Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR; e
IV - órgão colegiado: Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM.

A Medida Provisória nº 726, de 13 de maio de 2016, transformou o Ministério dos Transportes no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), mantendo as entidades vinculadas, exceto a EPL. As atribuições das entidades vinculadas permaneceram aquelas dispostas no Decreto nº 8.687/2016:

DNit

Dispõe o Anexo I do Decreto nº 8.489, de 10 de julho de 2015, sobre as competências do Dnit:

Art. 1º O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, autarquia federal criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, patrimonial e financeira, com sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal, é órgão gestor e executor, em sua esfera de atuação, da infraestrutura de transporte terrestre e aquaviário do Sistema Federal de Viação, e tem por competências:

I - implementar a política estabelecida para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, de competência do Ministério dos Transportes, que compreende a sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, de acordo com os princípios e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.233, de 2001;

II - promover pesquisas e estudos experimentais nas áreas de engenharia de infraestrutura de transportes, considerando, inclusive, os aspectos relativos ao meio ambiente;

III - estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para os programas de segurança operacional, sinalização, manutenção, restauração de vias, terminais e instalações e para a elaboração de projetos e execução de obras viárias;

IV - fornecer ao Ministério dos Transportes informações e dados para subsidiar a formulação dos planos gerais de outorga e de delegação dos segmentos da infraestrutura viária;

V - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou de cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte;

VI - gerenciar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou de cooperação, projetos e obras de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em hidrovias situadas em corpos de água da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados pelo Orçamento Geral da União;

VII - participar de negociações de empréstimos com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para financiamento de programas, pro-

jetos e obras de sua competência, sob a coordenação do Ministério dos Transportes;

VIII - realizar programas de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, promovendo a cooperação técnica com entidades públicas e privadas;

IX - manter intercâmbio com organizações de pesquisa e instituições de ensino, nacionais ou estrangeiras;

X - promover ações de prevenção e programas de segurança operacional de trânsito, visando à redução de acidentes, em articulação com órgãos e entidades setoriais;

XI - elaborar o relatório anual de atividades e desempenho, destacando o cumprimento das políticas do setor, e enviá-lo ao Ministério dos Transportes;

XII - elaborar o seu orçamento e proceder à execução financeira;

XIII - adquirir e alienar bens, adotando os procedimentos legais adequados para efetuar sua incorporação e desincorporação;

XIV - administrar pessoal, patrimônio, material e serviços gerais;

XV - contribuir para a preservação do patrimônio histórico e cultural do setor de transportes;

XVI - solicitar o licenciamento ambiental das obras e atividades executadas em sua esfera de competência;

XVII - organizar, manter atualizadas e divulgar as informações estatísticas relativas às atividades portuária, aquaviária, rodoviária e ferroviária sob sua administração;

XVIII - estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para os programas referentes às vias navegáveis, terminais e instalações portuárias públicas de pequeno porte;

XIX - declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para a implantação do Sistema Federal de Viação;

XX - autorizar e fiscalizar a execução de projetos e programas de investimentos, no âmbito dos convênios de delegação ou de cooperação;

XXI - propor ao Ministro de Estado dos Transportes a definição da área física dos portos que lhe são afetos;

XXII - estabelecer critérios para elaboração de planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos que lhe são afetos;

XXIII - submeter anualmente ao Ministério dos Transportes a sua proposta orçamentária, nos termos da legislação em vigor, e as alterações orçamentárias que se fizerem necessárias no decorrer do exercício;

XXIV - desenvolver estudos sobre transporte ferroviário ou multimodal envolvendo estradas de ferro;

XXV - projetar, acompanhar e executar, direta ou indiretamente, obras relativas a transporte ferroviário ou multimodal, envolvendo estradas de ferro do Sistema Federal de Viação, excetuadas aquelas relacionadas com os arrendamentos já existentes;

XXVI - estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias, relativas às estradas de ferro do Sistema Federal de Viação; e

XXVII - aprovar projetos de engenharia cuja execução modifique a estrutura do Sistema Federal de Viação, observado o disposto no inciso XIX.

§ 1º O DNIT se articulará com agências reguladoras federais e com órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para resolução das interfaces dos diversos meios de transportes, visando à movimentação multimodal mais econômica e segura de cargas e passageiros.

§ 2º O DNIT harmonizará sua atuação com a de órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados do gerenciamento da infraestrutura e da operação de transporte aquaviário e terrestre.

§ 3º No exercício das competências previstas neste artigo relativas a vias navegáveis e instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às Companhias Docas, o DNIT observará as prerrogativas específicas da Autoridade Marítima.

§ 4º No exercício das competências previstas nos incisos V e VI do caput, o

DNIT poderá firmar convênios de delegação ou de cooperação com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, buscando a descentralização e a gerência eficiente dos programas e projetos.

Agência Nacional de Transportes Terrestres

A Agência Nacional de Transportes Terrestres é hoje o principal órgão responsável pela regulação infralegal e controle das atividades de transporte terrestre e aquaviário. Foi criada em 2001, com a aprovação da Lei nº 10.233/2001, a principal legislação do setor de transportes brasileiro, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.

A referida Lei estabelece como esfera de atuação da ANTT, entre outras áreas, o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação; e a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes (art. 22, I e II). Além disso, a agência tem o dever de harmonizar sua esfera de atuação com a de órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano (art. 22, § 2º).

Quanto às suas atribuições, há importantes itens ligados à regulação e ao controle do transporte ferroviário de passageiros, tais como: promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados; 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 delegados e fomentando a competição; editar atos de delegação e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos; proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda; fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas

nas delegações e aplicando penalidades pelo seu descumprimento; autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes, se for o caso, propostas de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação ou servidão administrativa; adotar procedimentos para a incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito dos arrendamentos contratados; estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas; e dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes (art. 24). Cumpre destacar que, a política pública não está incluída nesse rol de competências da Agência Reguladora, restando sob competência dos órgãos da Administração Pública direta.

Fica claro, portanto, que é a ANTT a responsável por celebrar os atos de delegação da exploração dos serviços de transporte de competência da União. O aspecto da delegação no âmbito das regiões metropolitanas será analisado no item respectivo.

Cabem à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao transporte ferroviário: fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados; regular e coordenar a atuação das concessionárias, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes; articular-se com órgãos e instituições dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para conciliação do uso da via permanente sob sua jurisdição com as redes locais de metrôs e trens urbanos destinados ao deslocamento de passageiros; regular os procedimentos e as condições para cessão a terceiros de capacidade de tráfego disponível na infraestrutura ferroviária explorada por concessionárias; e regular os procedimentos e as condições para cessão a terceiros de capacidade de tráfego disponível na infraestrutura ferroviária explorada por concessionárias (art. 25).

A ANTT é responsável por celebrar os atos de delegação da exploração dos serviços de transporte no âmbito da União. A Lei nº 10.233/2001 prevê, ainda, que constitui competência da ANTT o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação:

Art. 2º O Sistema Nacional de Viação – SNV é constituído pela infraestrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. O SNV será regido pelos princípios e diretrizes estabelecidos em consonância com o disposto nos incisos XII, XX e XXI do art. 21 da Constituição Federal.

Art. 3º O Sistema Federal de Viação – SFV, sob jurisdição da União, abrange a malha arterial básica do Sistema Nacional de Viação, formada por eixos e terminais relevantes do ponto de vista da demanda de transporte, da integração nacional e das conexões internacionais.

Parágrafo único. O SFV compreende os elementos físicos da infraestrutura viária existente e planejada, definidos pela legislação vigente.

Art. 4º São objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação:

- I – dotar o País de infraestrutura viária adequada;
- II – garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens;
- III – promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional.
- [...]

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;
- III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- IV – o transporte rodoviário de cargas;
- V – a exploração da infraestrutura rodoviária federal;
- VI – o transporte multimodal;
- VII – o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

Note-se, portanto, que o artigo 2º da Lei nº 10.233/2001, acima transcrito, é claro em ressalvar sua subsunção às regras constitucionais.

Além de importantes normas constitucionais sobre a interface entre os diferentes entes federativos, a Lei nº 10.233/2001 traz importantes dispositivos acerca da integração entre União, estados e municípios na criação de políticas públicas de transporte, inclusive ferroviário.

O Conit possui, entre outras atribuições, a de definir as diretrizes para a integração física e de objetivos dos sistemas viários e das operações de transporte sob jurisdição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 5º, II, da Lei nº 10.233/2001). Cabe ao órgão ainda harmonizar as políticas nacionais de transporte com as políticas de transporte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, visando à articulação dos órgãos encarregados do gerenciamento dos sistemas viários e da regulação dos transportes interestaduais, intermunicipais e urbanos (art. 6º, II da Lei nº 10.233/ 2001).

À ANTT também cabe importante papel harmonizador em sua esfera de atuação, com a de órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano (art. 22, § 2º da Lei nº 10.233/2001). Para tanto, poderá firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das delegações (art. 24, parágrafo único da Lei nº 10.233/2001).

Por fim, ainda sobre interface, destaca-se a questão do recurso hierárquico impróprio, que seria a possibilidade de revisão dos atos de uma entidade sob regime de autarquia especial, pelo Ministério ao qual está vinculada. A possibilidade de emprego de tal recurso em caso de decisões proferidas por agências reguladoras é assunto controvertido e polêmico. Nesse sentido, em nível federal, não há disposição que defina se este é possível ou não, havendo quem defende tratar-se de hipótese viável apenas em caso de previsão normativa específica, normalmente presente na lei de criação das autarquias especiais.

Art. 25. À Diretoria da ANTT compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

- I - decidir sobre o planejamento estratégico da ANTT;
- II - estabelecer as diretrizes funcionais, executivas e administrativas a serem seguidas, zelando pelo seu efetivo cumprimento;
- III - decidir sobre políticas administrativas internas e de recursos humanos e seu desenvolvimento;
- IV - manifestar-se sobre os nomes indicados pelo Diretor-Geral para o exercício dos cargos de Superintendentes de Processos Organizacionais;
- V - aprovar o regimento interno da ANTT e suas alterações;
- VI - deliberar sobre a criação, a extinção e a forma de supervisão das atividades das Unidades Regionais;
- VII - delegar ao diretor competência para deliberar sobre aspectos relacionados com as Superintendências de Processos Organizacionais;
- VIII - exercer o poder normativo da ANTT;
- IX - aprovar normas de licitação e contratação próprias da ANTT;
- X - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem assim decidir pela prorrogação, transferência, intervenção e extinção em relação a concessões, permissões e autorizações, obedecendo ao plano geral de outorgas, normas, regulamentos de prestação de serviços e dos contratos firmados;
- XI - aprovar propostas de declaração de utilidade pública necessárias à execução de projetos e investimentos, no âmbito das outorgas estabelecidas, nos termos da legislação pertinente;
- XII - decidir sobre a aquisição e a alienação de bens;
- XIII - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor;
- XIV - aprovar a proposta orçamentária da ANTT, a ser encaminhada ao Ministério dos Transportes;

XV - aprovar a requisição, com ônus para a ANTT, de servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, quaisquer que sejam as funções a serem exercidas, nos termos do art. 16 da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000;

XVI - autorizar, na forma da legislação em vigor, o afastamento do País de servidores para o desempenho de atividades técnicas e de desenvolvimento profissional;

XVII - deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos;

XVIII - aprovar normas de organização dos procedimentos referentes às reuniões da Diretoria da ANTT.

Art. 26. Cabe ao Diretor-Geral a representação da ANTT, o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, exercendo a coordenação das competências administrativas e a presidência das reuniões da Diretoria.

Art. 27. São atribuições comuns aos Diretores:

I - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares no âmbito das atribuições da ANTT;

II - zelar pelo desenvolvimento e credibilidade interna e externa da ANTT e pela legitimidade de suas ações;

III - zelar pelo cumprimento dos planos e programas da ANTT;

IV - praticar e expedir os atos de gestão administrativa no âmbito das atribuições que lhes forem conferidas;

V - executar as decisões tomadas de forma colegiada pela Diretoria;

VI - contribuir com subsídios para proposta de ajustes e modificações na legislação, necessários à modernização do ambiente institucional de atuação da ANTT. (art. 25 da Lei nº 10.233/2001).

Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

É importante, todavia, observar que as atribuições do DNIT previstas no artigo 82 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, não se aplicam aos elementos da infraestrutura concedidos ou arrendados pela ANTT (art. 82, § 1º). Portanto, só se aplicam às hipóteses em que a infraestrutura ferroviária estiver aos cuidados do próprio DNIT. A Valec, por exemplo, empresa pública com a função de construção e exploração da infraestrutura ferroviária, tem como uma de suas competências a administração dos programas de operações da infraestrutura ferroviária nas ferrovias a ela delegadas, ao passo que ao DNIT incumbe a gestão do patrimônio da extinta CBTU e dentre outras inúmeras competências, o estabelecimento de padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias. Dispõe a Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008, que:

Art. 9º Compete à Valec, em conformidade com as diretrizes do Ministério dos Transportes:

I - administrar os programas de operações da infraestrutura ferroviária nas ferrovias a ela outorgadas;

II - coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas;

III - desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária;
IV - construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes;
V - executar a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal na forma definida pelo Poder Executivo;
VI - promover o desenvolvimento dos sistemas de transporte de carga sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas tecnologias;
VII - celebrar contratos e convênios com órgãos e entidades da administração direta ou indireta, empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados;
VIII - coordenar os serviços técnicos executados por outras empresas de engenharia, de consultoria ou de obras, e executar serviços ou obras de engenharia em geral, necessários à realização do seu objeto; e
IX - participar minoritariamente do capital de empresas que tenham por objeto construir e operar a Estrada de Ferro - EF - 232, em conformidade com o art. 9º, caput, inciso IX da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008.
Parágrafo único. Compete ainda à Valec, em conformidade com as diretrizes do Ministério dos Transportes, fomentar as operações ferroviárias mediante as seguintes ações:
I - planejar, administrar e executar os programas de exploração da capacidade de transporte das ferrovias das quais detenha o direito de uso;
II - adquirir e vender o direito de uso da capacidade de transporte das ferrovias exploradas por terceiros;
III - expandir a capacidade de transporte no Subsistema Ferroviário Federal, observado o disposto no art. 7º da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011; e
IV - promover a integração das malhas e a interoperabilidade da infraestrutura ferroviária, observada a regulamentação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2013).

Compete, ainda, à Valec, no cumprimento das atribuições estabelecidas no artigo 9º da Lei nº 11.772/2008, fomentar o desenvolvimento dos sistemas de transporte de cargas sobre trilhos, nos termos desse Decreto e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério dos Transportes. Assim dispõe o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013:

Art. 3º A Valec fomentará as operações ferroviárias mediante as seguintes ações:

I - planejar, administrar e executar os programas de exploração da capacidade de transporte das ferrovias das quais detenha o direito de uso;
II - adquirir e vender o direito de uso da capacidade de transporte das ferrovias exploradas por terceiros;
III - expandir a capacidade de transporte no Subsistema Ferroviário Federal, observado o disposto no art. 7º da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011; e
IV - promover a integração das malhas e a interoperabilidade da infraestrutura ferroviária, observada a regulamentação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

§ 1º A venda de capacidade a que se refere o inciso II do caput deverá ser precedida de oferta pública, que observará critérios objetivos e isonômicos.

§ 2º Para assegurar a implantação da política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, a modicidade tarifária e a ampla e livre oferta da capacidade de transporte a todos os interessados, a Valec adquirirá o direito de uso da capacidade de transporte das ferrovias que vierem a ser concedidas.

das a partir da publicação deste Decreto.

Art. 4º No exercício das atribuições estabelecidas no art. 3º, a Valec poderá:
I - adquirir o direito de uso de parte ou de toda a capacidade de transporte, presente ou futura, de ferrovia concedida;

II - antecipar, em favor do concessionário, até 15% dos recursos referentes aos contratos de cessão de direito de uso da capacidade de transporte da ferrovia, desde que haja previsão expressa no edital e no contrato, com as garantias e cautelas necessárias;

III - dar em garantia, em seu benefício direto:

a) o crédito dos contratos de comercialização da capacidade de transporte das ferrovias;

b) os títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal aportados pela União na empresa para honrar compromissos assumidos com os concessionários de ferrovias;

c) o penhor de bens móveis ou de direitos integrantes de seu patrimônio, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

d) a hipoteca de seus bens imóveis;

e) a alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com a Valec ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

f) outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao concessionário antes da execução da garantia;

IV - monitorar, nos termos do contrato de concessão, a elaboração de projetos e a execução de obras em ferrovias cuja capacidade de transporte venha a adquirir, especialmente em relação às condições de segurança e de qualidade do trecho ferroviário;

V - investir no Subsistema Ferroviário Federal.

Parágrafo único. Na execução do disposto no caput, a Valec considerará:

I - os resultados contábeis e financeiros para toda a vida útil da ferrovia, independentemente do prazo do contrato de concessão para exploração da infraestrutura;

II - a possibilidade de aporte financeiro nas concessões de infraestrutura ferroviária para garantir o atendimento à demanda por transporte e a modicidade tarifária.

Art. 5º O Poder Concedente poderá determinar aos concessionários a ampliação da capacidade das ferrovias já concedidas, para garantir o atendimento da demanda por transporte, assegurado o direito ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Ministério das Cidades

Outro ministério com papel importante na definição de políticas públicas de transporte, particularmente do transporte urbano, é o Ministério das Cidades, que tem os seguintes assuntos aos seus cuidados: políticas setoriais de transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de transporte urbano e trânsito, entre outros.

2.2.1.3 Conceitos propostos

Para as subdivisões da categoria referente à competência sobre os serviços, com fundamento no acima exposto, sugerem-se os seguintes conceitos:

- a) serviço federal – aquele que extrapola fronteiras estaduais ou nacionais, ou operado em ferrovias federais, ou nas faixas de domínio de ferrovias federais;
- b) serviço estadual – aquele que extrapola fronteiras municipais, porém dentro dos limites do território estadual, quando operado em ferrovias estaduais ou delegado ao estado pela União;
- c) serviço distrital – aquele operado dentro dos limites do Distrito Federal, quando operado em ferrovias distritais ou delegado ao Distrito Federal pela União;
- d) serviço municipal – aquele operado exclusivamente dentro dos limites do município, quando operado em ferrovias municipais ou delegado ao município pelo estado ou pela União.

Ressalte-se que está sendo construído, no âmbito da ANTT, um entendimento sobre as competências e responsabilidades dos órgãos que atuam no setor de transporte ferroviário de passageiros, cujo resultado poderá alterar a proposta ora apresentada.

2.2.2 Espacialização do atendimento

Considera-se que a classificação segundo a especialização deve seguir aquela usual no país, quer seja, baseada na divisão política brasileira, com a seguinte conceituação:

- a) internacional – aquele que transpõe as fronteiras nacionais;
- b) interestadual – aquele que atende mercados com origem e destino em estados distintos, ou entre estados e o Distrito Federal;
- c) intermunicipal – realizado entre municípios de um mesmo estado;
- d) interurbano ou semiurbano – realizado entre municípios de uma região metropolitana ou de uma região integrada de desenvolvimento que possuem características de transporte urbano;
- e) urbano – realizado dentro de um mesmo município.

2.2.3 Periodicidade da oferta

Quanto à periodicidade com que é ofertado, o serviço poderá ser:

- a) regular – realizado entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas e características operacionais estabelecidas pelo poder concedente, observando uma frequência constante. São constituídos por:
 - comum – voltado para o atendimento das necessidades gerais de transporte da população,
 - turístico – voltado para o atendimento de uma atividade turística permanente,
- b) não regular – destinado a atender pessoas que têm a mesma finalidade de transporte, sem o estabelecimento das características operacionais pelo poder concedente e sem frequência constante. Pode ser:
 - contínuo – aquele com execução permanente, mas com a frequência determinada pela existência de demanda;
 - eventual – aquele com execução ocasional, podendo ser, inclusive, mediante contrato fechado de fretamento;
 - complementar – executado para atender necessidade contínua de transporte, em complementação a outro modal, sujeito aos horários deste.

Essa estrutura tenciona tornar objetiva a classificação dos serviços não regulares que, apesar de terem finalidade turística, são operados com características de linha regular. No que tange aos serviços não regulares eventuais, atualmente classificados como histórico-cultural, comemorativo ou turístico, considera-se que classificação por seu objetivo, nesse caso específico, não é relevante. O que caracteriza um serviço como não regular é a sua operação, não importando o objetivo. São todos não regulares porque são eventuais, sem frequência obrigatória previamente definida pelo órgão gestor ou poder concedente.

O serviço regular complementar tem a finalidade de promover a integração com outro modal de transporte, como uma linha destinada a atender os usuários do transporte aéreo, por exemplo, ligando o aeroporto a estações ferroviárias.

Pacotes turísticos podem ser comercializados em linhas regulares, sem necessidade de uma classificação específica, como ocorre nos países estudados.

Destaquem-se os serviços fretados prestados na Alemanha, que possibilitam:

(i) para viagens em grupo, com horário, destino e veículo definidos de acordo com o desejo dos clientes; (ii) viagens em grande grupo de pessoas com o mesmo destino e mesmo objetivo; e (iii) viagens para lançamento de um produto, fornecimento de informações, organização de uma campanha de vendas ou motivação da força de trabalho, utilizando o trem como um local de evento móvel que pára onde o contratante determina.

2.2.4 Padrão de execução da linha

Quanto ao padrão de execução, a linha é classificada como:

- a) paradora – viagem em que são realizadas paradas em todas as estações ferroviárias ao longo do percurso;
- b) semidireta – viagem efetuada com paradas em um número reduzido de estações ferroviárias ao longo do percurso;
- c) direta – viagem efetuada entre os terminais da linha sem paradas em estações ferroviárias ao longo do percurso.

2.2.5 Velocidade do deslocamento

Tendo em vista a dependência existente entre a velocidade e as condições de segurança da infraestrutura viária, a classificação dos serviços em função da velocidade considera a velocidade máxima de tráfego do material rodante na ferrovia:

- a) alta velocidade – serviço operado com material rodante que atinge uma velocidade máxima maior ou igual a 200 km/h;
- b) média velocidade – serviço operado com material rodante que atinge uma velocidade máxima inferior a 200 km/h;
- c) baixa velocidade – serviço operado com material rodante que atinge uma velocidade máxima inferior a 70 km/h.

A alta velocidade foi estabelecida considerando que, apesar de atualmente o Brasil não possuir ferrovia com essa característica e de as existentes provavelmente não oferecerem condições de adaptação para esse tipo de tráfego, existem projetos em andamento e em processo de licitação para a implantação de novas ferrovias, inclusive com perspectivas de alta velocidade. Portanto, futuramente, além da existência de ferrovias de alta velocidade, poderá haver a possibilidade de adaptação de uma originalmente implantada sem essa finalidade.

Os limites de velocidade foram fixados com base no fato de o Conselho da União Europeia definir o sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade em termos de infraestruturas especiais e características do veículo. As infraestruturas especiais são caracterizadas como: linhas férreas de alta velocidade especialmente construídas, equipadas para velocidades geralmente iguais ou superiores a 250 km/h; linhas férreas especialmente adaptadas para alta velocidade, equipadas para velocidades da ordem dos 200 km/h; e linhas férreas especialmente adaptadas para alta velocidade que apresentam características especiais, como resultado de topografia, relevo ou de ambiente urbano, cuja velocidade deve ser adaptada cada caso. Assim, os trens de alta velocidade devem ser concebidos de modo a garantir a segurança: a uma velocidade de pelo menos 250 km/h, nas linhas férreas especialmente construídas para a alta velocidade, permitindo simultaneamente velocidades superiores a 300 km/h a ser alcançada em circunstâncias apropriadas; a uma velocidade da ordem dos 200 km/h em linhas existentes que tenham sido ou venham a ser especialmente adaptadas; e na maior velocidade possível nas restantes linhas.

Também foram levados em consideração outros dados que fundamentaram a definição da alta velocidade, da média e da baixa. De acordo com o Banco Mundial (2011), conforme o tipo de material rodante, têm-se as seguintes velocidades: tramway 40 km/h, metrô 70 km/h, metrô leveiro 80 km/h, trem suburbano 120 km/h, intercidades convencional 160 km/h, alta velocidade 250 a 350 km/h. A velocidade de até 70 km/h foi arbitrada como baixa, tendo como parâmetro a velocidade máxima autorizada (VMA) de um dos poucos trens regulares existentes no Brasil em linha compartilhada.

2.2.6 Padrão de conforto e facilidades a bordo

O padrão de conforto e facilidades a bordo define a:

- a) classe econômica – condições de transporte em que as instalações no carro de passageiros e serviços de bordo são oferecidos nos padrões básicos de qualidade determinados para o serviço, sem qualquer vantagem adicional;
- b) classe executiva – condições de transporte em que as instalações no carro de passageiros e serviços de bordo são oferecidos com qualidade acima dos padrões básicos, com maior conforto e facilidades adicionais.

2.2.7 Uso da infraestrutura

Em relação ao uso da infraestrutura, os serviços classificam-se em:

- a) compartilhado – situação em que a ferrovia é utilizada por serviços de transporte de passageiros e de carga ou por serviços de transporte de passageiros de delegatárias distintas;
- b) exclusivo – situação em que a ferrovia é utilizada unicamente por serviços de transporte de passageiros de uma mesma delegatária.

3 ALTERNATIVAS DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

3.1 Evolução da estrutura organizacional dos serviços de transporte ferroviário de passageiros no Brasil

Conforme foi apresentado no Relatório de Atividades 1A, a estrutura institucional dedicada ao transporte, especialmente ao modal ferroviário, experimentou uma evolução bastante irregular desde o Período Imperial – 07/09/1822 a 15/11/1889 –, podendo a isso ser atribuída a discreta ampliação da participação desse modal na matriz de transporte de carga e de passageiros do País.

Em 1993, com a edição da Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, dispondo sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros urbanos e suburbanos da União para os estados e municípios, talvez tenha ocorrido o primeiro grande passo para a modernização do setor. Com fundamento nessa Lei, os sistemas de trens urbanos de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza foram transferidos para os respectivos governos estaduais.

A grande mudança no setor de transportes teve início com a edição da Lei nº 10.233, em 5 de junho de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, que, entre outras providências, criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), integrante da administração federal indireta, submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério dos Transportes (MT). A base para essa mudança foi o art. 173 da Constituição Federal de 1988, ressalvados os casos previstos, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado é permitida somente quando envolver segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Essa nova ordem resultou numa ampla reconfiguração do modelo existente, mediante a privatização de empresas estatais e a concessão de serviços públicos voltados, em sua quase totalidade, a setores que constituíam monopólios naturais. A criação da ANTT está vinculada a esse processo.

A ANTT foi instalada em 8 de março de 2002 e continua atuando com as competências que lhe foram dadas pela Lei nº 10.233/2001. Essa Lei também criou o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), submetido ao regime de autarquia, vinculado ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da

infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais.

No período de Governo 2007–2010, a Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU), antes vinculada à Secretaria de Produção do Ministério dos Transportes, passou a ter sua vinculação ao MT, definida pelo Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007.

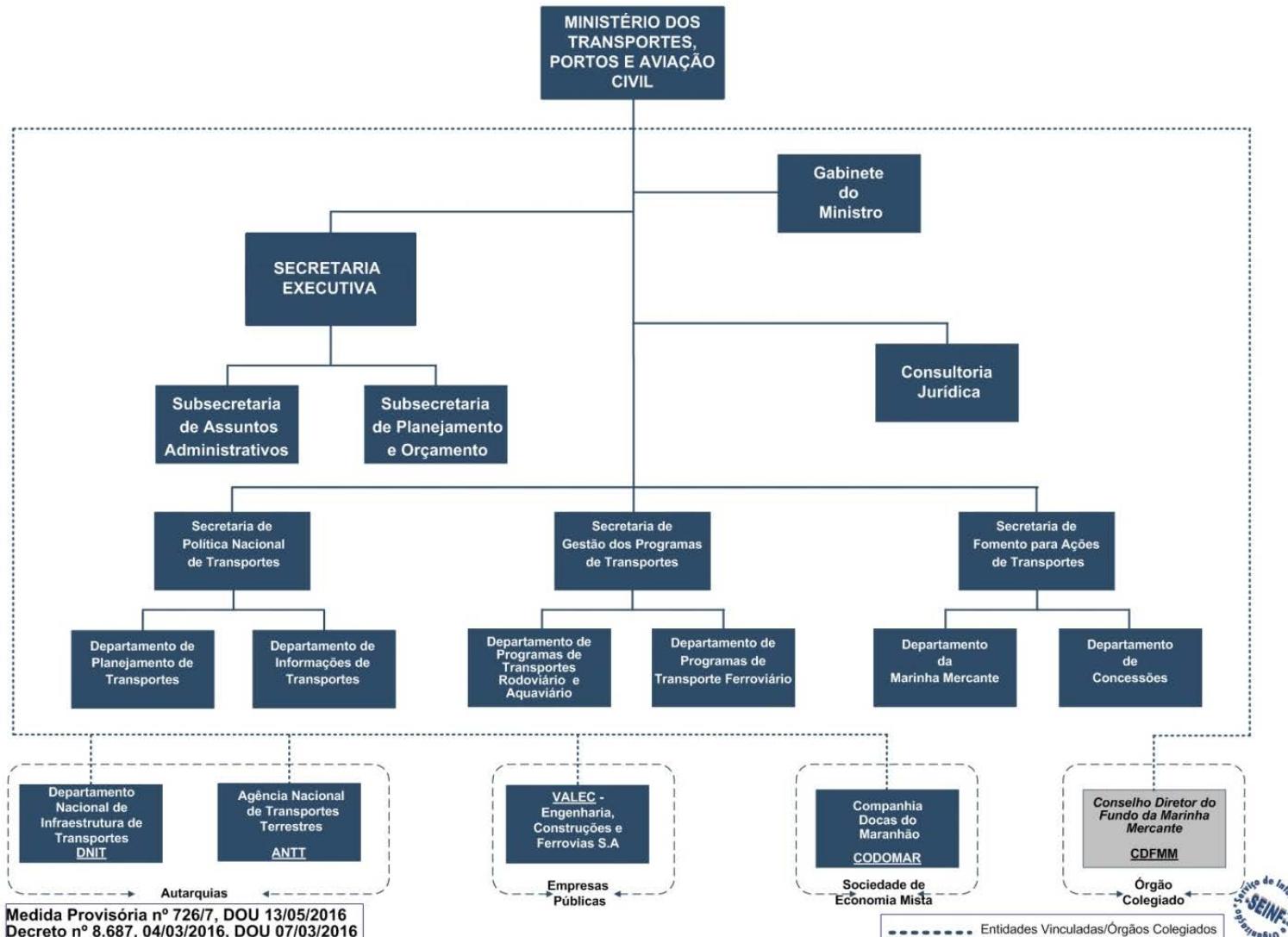
Em 2011, a Lei nº 12.404 autorizou a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. (ETAV). Posteriormente, pela Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, sua denominação foi alterada para Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) e suas competências foram ampliadas, incluindo-se a realização de estudos de viabilidade técnica, jurídica, ambiental e econômico-financeira, projetos de logística, pesquisa e todas as atividades relacionadas com a implantação, construção e operação de sistemas de transporte.

Essa estrutura do Ministério dos Transportes permaneceu de 2012 até a edição da Medida Provisória nº 726, de 13 de maio de 2016, por ocasião da reestruturação do Governo Federal, durante a presidência interina do Vice-presidente da República, quando o Ministério dos Transportes passou a cuidar também das pastas dos portos e da aviação civil, vindo a ser denominado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), com a estrutura organizacional conforme Figura 1.

Note-se que em relação à estrutura organizacional anterior, vigente desde 2012, o setor ferroviário, que antes era tratado como um dos integrantes dos transportes terrestres na área de programas, passou a merecer atenção especial com a criação do Departamento de Programas de Transporte Ferroviário. Registre-se, ainda, o remanejamento da EPL, antes vinculada ao Ministro dos Transportes, para a Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos, como um órgão de apoio ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, criado no âmbito da Presidência da República pela Medida Provisória 727, de 12 de maio de 2016.

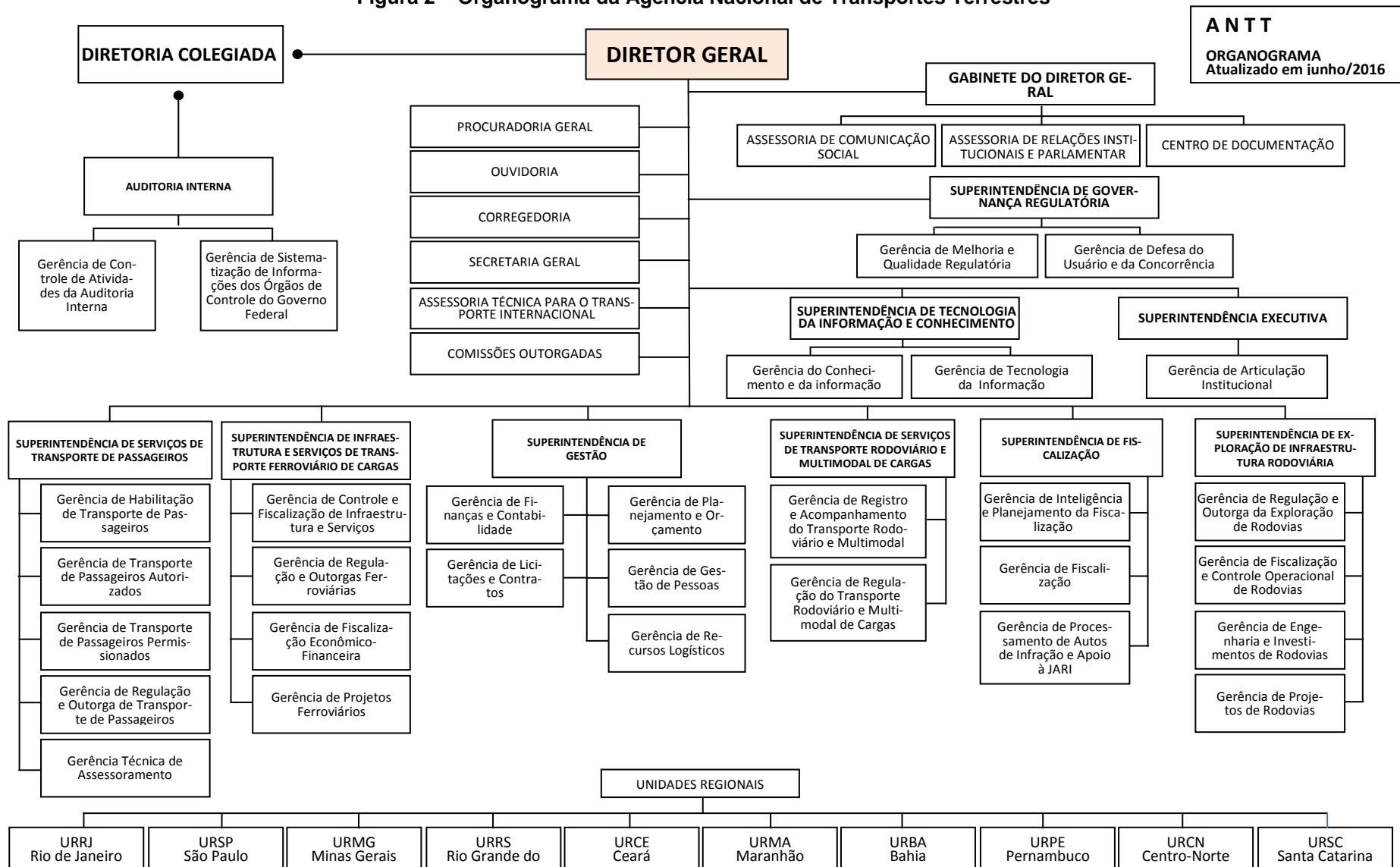
Na Figura 2 é apresentada a atual estrutura da ANTT, subordinada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, onde as atividades relativas ao transporte ferroviário de passageiros estão concentradas, basicamente, na Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (Supas), na Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas (Sufer) e na Superintendência de Fiscalização (Sufis).

Figura 1 – Organograma do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil



Fonte: MTPAC (2016).

Figura 2 – Organograma da Agência Nacional de Transportes Terrestres



Fonte: ANTT (2016).

3.2 Subsídios dos sistemas brasileiros

Pelo levantamento apresentado no Relatório 2A, relativamente às estruturas organizacionais responsáveis pelo transporte intermunicipal de passageiros, rodoviário, ferroviário e hidroviário, observa-se que quatro estados não possuem uma agência reguladora para os serviços de transportes. Cinco possuem uma agência responsável apenas pela regulação, ficando a gestão a cargo de uma secretaria ou de uma autarquia administrativa. Os demais seguem o modelo federal, de agência reguladora acumulando funções de gestão e controle.

3.3 Subsídios dos sistemas internacionais

A organização institucional dos sistemas internacionais foi levantada e analisada no âmbito das atividades do Produto 1, tanto para os sistemas em nível nacional, quanto em nível metropolitano. No que diz respeito às regiões metropolitanas, as organizações institucionais não se configuram como subsídios para o presente estudo, principalmente pela condição de seus sistemas serem locais, equivalendo-se às regiões metropolitanas brasileiras que estão na esfera estadual. Por essa razão, é aqui apresentado, resumidamente, o resultado relativo às estruturas verificadas dos países pesquisados:

Alemanha

- **Ministério dos Transportes e Infraestrutura Digital (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur - BMVI)**: como órgão superior, engloba, com suas agências subordinadas, as tarefas nas áreas de transporte de passageiros, bens e comunicações, envolvendo questões políticas, legais e técnicas. Sua jurisdição estende-se à infraestrutura de transporte em nível federal – rodovias, redes ferroviárias, vias navegáveis e transporte aéreo –, incluindo a garantia e a segurança de cada modo de transporte, como também o planejamento e financiamento para a manutenção e o desenvolvimento da infraestrutura.
- **Agência Federal de Redes (Bundesnetzagentur - BNetzA)**: responsável pela rede alemã de ferrovias, faz a regulação das questões relacionadas à qualidade dos serviços e ao acesso igualitário à rede ferroviária. Tem a

atribuição de fiscalizar o cumprimento das disposições do direito ferroviário sobre o acesso à infraestrutura ferroviária, principalmente com relação à construção dos itinerários, ao acesso a instalações de serviço, às condições de utilização, aos princípios básicos para a definição das taxas, e às empresas com direito de acesso no transporte de passageiros transfronteiriço.

- **Autoridade Ferroviária Federal (Eisenbahn-Bundesamt - EBA):** responsável pela regulação das questões de segurança da infraestrutura e dos veículos, na construção, no momento da entrada em funcionamento e na operação. Cabem-lhe a concessão de liberações de construção, licenças e autorizações, as vistorias, testes e supervisões, assim como a fiscalização.
- **DB Netz AG:** como provedora da infraestrutura, tem a tarefa de fornecer a base para uma operação ferroviária segura e confiável. É responsável pelas empresas de infraestrutura ferroviária da Deutsche Bahn AG.

Canadá

- **Ministério dos Transportes:** entidade maior, reguladora do sistema ferroviário, incluindo segurança e eventuais responsabilidades. Além de promover a segurança ferroviária, tem competência para cooperar com projetos, estudos e pesquisas técnicas, inspecionar e examinar atividades ferroviárias. Tem poderes para fazer acordos com a Agência de Transportes para coordenar atividades do Departamento de Transportes, relacionadas à construção, alteração, operação ou manutenção de obras ferroviárias. Além disso, analisa e autoriza projetos de obras ferroviárias.
- **Agência Canadense de Transportes:** possui poderes normativos, devendo todas as regulações serem aprovadas pelo Governador Geral. Também possui poderes para interrogar testemunhas, determinar a produção e inspeção de documentos, executar ordens e regulações, inspecionar propriedades e todos os demais poderes investidos pela Suprema Corte. Pode estabelecer diretrizes acerca das exigências a serem cumpridas por empresas ferroviárias, bem como dos limites de ruído e vibrações em construções e operações ferroviárias.

- **Departamento de Transportes do Canadá (Transport Canada):** responsável pelo desenvolvimento de regulamentos e políticas de transporte no país.

Estados Unidos da América

- **Administração Federal de Ferrovias (Federal Railroad Administration – FRA):** com funções de planejamento, segurança, inspeção e emissão de normas. Emite, implementa e executa normas de segurança, realiza investimentos no desenvolvimento da rede ferroviária, em pesquisas e tecnologia. Presta assistência financeira, realiza análise quantitativa, pesquisa ambiental, revisões de projeto, pesquisa e desenvolvimento, assistência técnica, e apoia o desenvolvimento da política de transporte ferroviário de passageiros interurbanos. No que diz respeito ao transporte de alta velocidade, avalia operações e níveis de desempenho operacionais, presta assistência técnica para o seu planejamento e realiza avaliações ambientais dos projetos. Planeja e orienta projetos, para implantação ou melhoramento, de sistema ferroviário, linha e estação ferroviárias, e concepção do material rodante, bem como documentação ambiental.
- **Administração Federal de Trânsito (Federal Transit Administration – FTA):** as responsabilidades gerais da FTA são organizadas por departamento. O departamento de administração é responsável pelo desenvolvimento e gerenciamento dos programas sob administração da FTA com o suporte das demais áreas. O departamento de orçamento e política é responsável pela política de desenvolvimento e medição, estratégia e planejamento, bem como pela contabilidade, e ainda pela proposição e coordenação da aprovação de legislação. O referido departamento serve como auditor responsável por responder perante o Departamento Geral de Inspeções e o Departamento de Contabilidade Governamental.
- **Conselho Nacional de Segurança de Transportes:** com função específica de investigação de acidentes. Trata-se de um órgão independente, de modo a assegurar que suas investigações sejam feitas com imparcialidade.

- **Conselho de Transporte de Superfície (Surface Transportation Board - STB):** é uma agência reguladora incumbida pelo Congresso de resolver os conflitos relativos à tarifa e ao serviço ferroviário, bem como à fusão de ferrovias.
- **Departamento do Conselho das Ferrovias Públicas (Office of Rail Public Counsel):** desenvolve e elabora normas de segurança, avalia sanções civis por violações das leis de segurança ferroviária e regulamentos de segurança FRA, fornece apoio jurídico para programa de segurança do FRA, presta serviços jurídicos a outros escritórios de programas da FRA.
- **Departamento de Planejamento do Serviço Ferroviário (Rail Services Planning Office):** tem as funções, entre outras, de (i) dar assistência no estudo e avaliação de qualquer proposta de compartilhamento de trilhos ou outras instalações, (ii) dar assistência no desenvolvimento, com respeito à regulação econômica do transporte, de políticas que resultem em maior competitividade e eficiência energética, (iii) dar assistência aos estados e às agências locais e regionais de transporte de modo a recomendar a manutenção de subsídios ou não para a conservação de alguma operação em particular, e (iv) conduzir análises em andamento relativos às necessidades do transporte ferroviário nacional, avaliar as políticas, planos e programas da comissão com base em tais análises e aconselhar a comissão quanto aos resultados encontrados.

Índia

- **Ministério das Ferrovias:** regula a contratação de empresas para conduzirem obras ferroviárias, fixa tarifas para o transporte ferroviário de passageiros e de carga e delega serviços de transporte.
- **Administrações Ferroviárias** (assim entendidos os Diretores Gerais de ferrovias do governo, e os proprietários ou locatários de ferrovias privadas): têm poderes para executar todos os trabalhos necessários, tais como: construir ferrovias, pátios, estações e demais instalações ferroviárias; alterar, reparar ou demolir tais instalações; erguer, operar, manter ou reparar qualquer equipamento de tração elétrica, fornecimento de energia e instalação de distribuição em conexão com o serviço da ferrovia; e fazer

quaisquer outros atos necessários para construção, manutenção, alteração ou reparação e uso da ferrovia.

- **Indian Railway:** sob jurisdição do Ministério das Ferrovias, é o órgão encarregado de manter o funcionamento da rede ferroviária da Índia.
- **Forças armadas da União:** fazem a proteção ferroviária.
- **Departamento comercial:** é responsável pelo marketing e pela comercialização de bilhetes de passagem.
- **Associação de Conferência da Indian Railway (IRCA):** responsável pela definição de regras para o intercâmbio de tráfego entre diferentes ferrovias na Índia e também entre ferrovias na Índia e em Bangladesh/Paquistão.
- **Tribunal Ferroviário de Reclamações:** tem a função de dirimir demandas propostas em face da administração ferroviária por perdas, destruição, danos, deterioração ou não entrega de animais ou bens confiados para transporte, ou, ainda, para resarcimento de tarifas e compensação por morte ou lesão de passageiros em decorrência de acidentes ferroviários.

Japão

- **Ministério da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo (MLIT):** responsável pela principal regulamentação do sistema de transporte no país, delibera, inclusive, acerca do transporte ferroviário de alta velocidade (Shinkansen), planejando a construção de suas rotas.
- **Agência de Construção, Transporte e Tecnologia Ferroviária do Japão (JRTT):** têm competências para construir ferrovias e prestar suporte técnico para projetos ferroviários, incluindo ferrovias urbanas e linhas de alta velocidade. Realiza projetos de investigação para melhoramento das redes ferroviárias, subsidia companhias ferroviárias na promoção do desenvolvimento técnico e da melhoria de instalações ferroviárias, investe no transporte público local e regional.
- **Conselho de Segurança no Transporte do Japão:** realiza investigações sobre as causas dos acidentes de transporte, destacando-se os acidentes ferroviários, bem como aponta as principais causas e danos, de forma a solicitar que o Ministro da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo a im-

plementação das medidas necessárias à prevenção de futuros acidentes, com base nas investigações que conduz.

Rússia

- **Ministério dos Transportes da Federação Russa:** responsável pela elaboração e aplicação da política governamental e regulação jurídica do transporte, e ainda, especificamente sobre o transporte ferroviário, tem a função de prover a realização da reforma estrutural do sistema, realizar pesquisas, e deliberar sobre questões de segurança.
- **Ferrovias Russas (Russian Railways – RZD):** tem sob sua responsabilidade a estabilidade e o controle do sistema de transporte ferroviário no período de reforma e, especialmente, a redução ao mínimo do risco de ações irreversíveis que poderiam resultar na perda da sustentabilidade econômica e/ou tecnológica. Entre suas atividades, encontram-se: o serviço de passageiros de longa distância, o serviço suburbano de passageiros, o fornecimento de infraestrutura, a prestação de serviços de tração, a reparação de material rodante, a construção de infraestrutura, atividades de investigação e desenvolvimento, a gestão de estações ferroviárias.
- **Agência Federal de Transporte Ferroviário (Roszheldor):** é responsável pela execução da política nacional, a prestação de serviços públicos e a gestão de propriedade pública no domínio do transporte ferroviário, bem como pela segurança e proteção do transporte ferroviário. Atua pelo Presidente da Rússia, agindo como proprietária de bens federais, aprovando os horários dos comboios de passageiros, as organizações especializadas em segurança dos transportes, categorizando objetos de infraestrutura de transportes e do material rodante, fazendo a manutenção do cadastro de infraestrutura de transporte e material rodante, etc.

A análise dessas estruturas, conforme consta do Relatório de Atividades 1B, mostrou como uma boa prática a organização institucional vigente na Alemanha e, no que diz respeito às questões de segurança ferroviária, a organização adotada pelos Estados Unidos. Também foi considerada como referência a prática normativa observada na União Europeia.

3.4 Alternativas de organização institucional propostas

As propostas ora formuladas têm como argumentos o exposto nos itens anteriores e como critérios a situação vigente no País. São propostas duas alternativas: uma para implantação imediata e outra para implantação futura, a depender do estágio de desenvolvimento do setor de transporte ferroviário de passageiros, das necessidades por ele impostas e da conveniência diante do cenário futuro.

3.4.1 Alternativa para o cenário atual

Considerando o reduzido número de serviços em operação, mas tendo em vista a necessidade de apoiar os estudos de viabilidade e os projetos em andamento, bem como de recepcionar os novos serviços, especialmente as linhas, que, por sua regularidade, exigem uma melhor estrutura de gestão e controle, necessária se faz a reestruturação imediata do sistema institucional pertinente.

Contudo, por essas mesmas razões, as alterações podem ser, no momento, apenas pontuais, aproveitando a estrutura já existente, com a vantagem de se utilizar procedimentos legalmente mais simples, administrativamente mais rápidos e financeiramente mais convenientes. Nesses termos, são propostas alterações na estrutura da ANTT e nas funções de algumas instituições, em razão, até mesmo, da reforma administrativa realizada recentemente pela presidência interina, conforme apresentada em item anterior.

Alternativa de estrutura organizacional proposta

- **Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil** – sem alterações.
- **Ministério das Cidades** – sem alterações.
- **Agência Nacional de Transportes Terrestres**

Na Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros:

- criar a **Gerência de Transporte Ferroviário de Passageiros**, transferindo para esta as atribuições das outras gerências dessa Superintendência, relativamente aos serviços ferroviários.

Na Superintendência de Fiscalização:

- alterar sua denominação para **Superintendência de Gestão da Segurança e Fiscalização**;

- criar a **Gerência de Gestão da Segurança Ferroviária**, com todas as atribuições relativas à fiscalização da infraestrutura ferroviária, à supervisão, à segurança e à investigação de acidentes, abrangendo o transporte de cargas e de passageiros;
- manter as atribuições relativas ao transporte ferroviário de passageiros das demais gerências.

Na Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas:

- tirar as atribuições de fiscalização de infraestrutura da Gerência de Controle e Fiscalização de Infraestrutura e Serviços, alterando sua denominação para **Gerência de Controle e Fiscalização de Serviços Ferroviários de Cargas**.

Criar a **Superintendência de Integração Modal e Interoperabilidade Ferroviária** com atribuições sobre a regulação, a integração intermodal e intramodal, interagindo com a Valec e a EPL nos assuntos relativos a essas funções.

O detalhamento das competências depende de uma discussão com os envolvidos visando aos ajustes e à aprovação da estrutura proposta e dos resultados das atividades dos próximos Produtos.

3.4.2 Alternativa para o cenário futuro

A proposta para o cenário futuro absorve as boas práticas observadas nos sistemas internacionais. A Alemanha revelou-se referência no que diz respeito à divisão das atividades de gestão e fiscalização entre duas agências: enquanto as atividades de fiscalização das questões relacionadas à segurança da operação são atribuídas à Autoridade Ferroviária Federal, a garantia de acesso à rede compete à Agência Federal de Redes. Nos Estados Unidos, destaca-se o papel do Conselho Nacional de Segurança de Transportes, por sua natureza independente na condução de investigações de acidentes.

A Agência Ferroviária Europeia merece menção por seu objetivo de colaborar no desenvolvimento de normas técnicas, e medidas e objetivos comuns de segurança e economicamente viáveis, em cooperação com o setor ferroviário, as autoridades nacionais, as instituições da União Europeia e outros organismos. O papel da

Agência é fundamental para a integração dos diversos países que compõem o bloco e para a harmonização de normas que estruturam o sistema ferroviário.

A proposta também considera uma mudança substancial no sistema, fomentada pela política atualmente adotada para o setor e pelos estudos, programas e projetos que estão em andamento.

Alternativa de estrutura organizacional proposta

A proposta coloca o transporte ferroviário de passageiros e cargas nas mesmas instituições, sem considerar a hipótese de separar as responsabilidades sobre cargas e passageiros entre instituições distintas e específicas. Saliente-se que os nomes das instituições não foram sugeridos, uma vez que o objetivo é a distribuição organizada de competências. Assim sendo, tem-se a seguinte estrutura básica:

- **um ministério:** responsável pelas políticas do setor.
- **uma agência reguladora:** responsável pela regulação das questões relacionadas ao transporte ferroviário, exceto quanto à segurança e à fiscalização da infraestrutura e do material rodante, e demais funções atribuídas à ANTT na proposta da estrutura para o cenário atual, podendo abranger outros modais.
- **uma agência nacional de segurança ferroviária:** responsável pela regulação das questões de segurança, supervisão e fiscalização da infraestrutura e do material rodante.
- **um conselho nacional de investigação de acidentes ferroviários:** com natureza independente e função específica de investigação de acidentes.

Tanto quanto a alternativa proposta para o cenário atual, a proposta para o cenário futuro somente poderá ser detalhada após uma discussão com os envolvidos e concluída por ocasião do desenvolvimento do Produto 7.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Transporte Rodoviário de Passageiros.** Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/lista/618/transporte-rodoviarode-passageiros>>. Acesso em 23 jul. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Organograma.** Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/47396/Estrutura_Organizacional.html>. Acesso em: 22 jun. 2016.

AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION – APTA. **High-Speed Rail Investment - Background Data.** February 1, 2011. Disponível em: <<http://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Pages/Economy.aspx>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

DEUTSCHE BAHN – DB. Informações sobre tipos e frequências de serviços. Disponível em: <<https://www.bahn.de/p/view/index.shtml>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

EMBAIXADA DO JAPÃO NO BRASIL. **Transporte.** Disponível em: <<http://www.br.emb-japan.go.jp/cultura/transporte.html>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

FEDERAL RAILROAD ADMINISTRATION – FRA. **Federal Railroad Administration High-Speed Rail Strategic Plan.** Washington: U.S. Department of Transportation, Federal Railroad Administration, April 2009. Disponível em: <<http://www.fra.dot.gov/Downloads/RRdev/hsrstrategicplan.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

GUIARUS. **Informações úteis.** Disponível em: <<http://guiarus.com/pt-br/informacoes-uteis/informacoes-uteis-sobre-a-russia/trenes-en-rusia>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

INDIAN RAILWAYS. **Informações sobre tipos e frequências de serviços.** Disponível em: <<http://www.indianrail.gov.in/>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL – MTPAC. **Organograma.** Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/institucional/organograma.html>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

OZON. Типы поездов, категории вагонов, классы обслуживания (Os tipos de trens, frequência dos carros, classes de serviço). Disponível em: <<http://www.ozon.travel/help/railway/preparation/trains/>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

BANCO MUNDIAL. Railway Reform: Toolkit for Improving Rail Sector Performance. June 2011. Disponível em: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways_toolkit/index.html>. Acesso em: 9 set. 2014.

RUSSIAN RAILWAYS – RZD. Information. Disponível em: <<http://pass.rzd.ru/main-pass/public/en>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

VIA RAIL CANADA – VIA. Informações sobre tipos e frequências de serviços. Disponível em: <<http://www.viarail.ca/en>>. Acesso em: 8 jun. 2016.