



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DAA

RELATORIA: DAA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 9/2025

OBJETO: 6º Termo Aditivo ao [Contrato de concessão](#) da MRS Logística S.A. (MRS) com finalidade de adequar a regra constante de cláusula contratual (item 6.14.1 do Anexo 1, Apêndice C, do [4º Termo Aditivo](#)) que exime a Concessionária do cumprimento do indicador de Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL) em trecho compartilhado com a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO (SUFER)**PROCESSO (S):** 50500.003698/2025-19**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Parecer n. 00173/2025/PF-ANTT/PGF/AGU ([35633072](#))**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. EMENTA

CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA. CONTRATO DE CONCESSÃO FERROVIÁRIA. MRS LOGÍSTICA S.A. CELEBRAÇÃO DE ADITIVO CONTRATUAL. ALTERAÇÃO DE TERMO ADITIVO. CONCESSIONÁRIA MRS LOGÍSTICA S.A.; INDICADOR IDADE MÁXIMA DA FROTA DE LOCOMOTIVAS (IMFL); TRECHO COMPARTILHADO COM A CPTM; AJUSTE DE REDAÇÃO CONTRATUAL PARA CORREÇÃO DE CLÁUSULA TÉCNICAMENTE INAPLICÁVEL; Adequação do item 6.14.1 do 4º Termo Aditivo; Lei nº 14.133/2021; Observância das recomendações da CGU quanto à rastreabilidade e governança de dados.

2. RELATÓRIO

2.1 Do Objeto e do Histórico Processual

O objeto central do processo em epígrafe consiste no exame da proposta do 6º Termo Aditivo referente à alteração do item 6.14.1 do Anexo 1, Apêndice C, do 4º Termo Aditivo, a qual exime a concessionária do cumprimento do indicador de Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL) em trecho compartilhado com a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).

6.14.1. Para o Trecho com tráfego compartilhado com a CPTM, entre Rio Grande da Serra e Jundiaí, localizado na linha Santos a Jundiaí, devido a restrições de capacidade de suporte, o indicador passa a ser exigido após a conclusão das obras de Segregação.

O trecho da malha ferroviária, ora reconhecido como entrave à aplicabilidade do [4º Termo Aditivo](#) em sua integralidade, advém do estabelecimento do [Convênio nº 056322408100](#), celebrado em 2023 pelas partes, o qual contém as regras de circulação antes e após as obras da segregação de trecho utilizado concomitantemente pela CPTM e pela concessionária. Por se tratar de uma infraestrutura mais antiga, há um limite físico de sustentação por eixo de 30 t/eixo (toneladas por eixo), o que impede a circulação regular das locomotivas mais modernas da MRS que giram em torno de 32,5 t/eixo. Concluídas as obras, o debate em questão se extingue.

8.2.18 A MRS poderá circular com locomotivas e vagões de 32,5 t/eixo (trinta e duas e meia toneladas brutas por eixo) após a conclusão das obras de capacitação da via permanente e das Obras de Arte Especiais (OAE) previstas nos Apêndices 3 e 14 do Anexo I do Convênio MRS / CPTM.

É importante contextualizar que o contrato objeto de análise para aditamento já se encontra em atualização e aperfeiçoamento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de Solução Consensual que trata do termo aditivo de renovação antecipada do contrato de concessão de transporte ferroviário da Malha Regional Sudeste, firmado em 28/7/2022, constituindo um montante previsto de investimentos na casa dos 2,8 bilhões de reais no referido instrumento concessório:

37. Assim, a soma dos valores correntes de todos os pagamentos da Tabela 1 totaliza R\$ 2.796.000.000,00 (aproximadamente R\$ 2,8 bilhões), que é o total a ser destinado ao setor ferroviário.^[1]

Todavia, como não houve tratamento sobre o tema objeto desta alteração proposta ao termo aditivo, foi suscitada a discussão em apartado, no âmbito desta autarquia ([31518114](#)):

Ocorre que em decorrência das diversas reuniões que vinham sendo conduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para discutir solução consensual do contrato da Ferrovia Malha Sudeste, sob concessão da MRS, e tendo em vista a possibilidade de tratar a matéria em tal oportunidade, optou-se por aguardar as deliberações derivadas do referido fórum de discussões, uma vez que conduzir processo paralelo de alteração de contrato poderia conferir tratamento diferenciado à matéria ou resultar em uma atuação ineficiente e inefetiva por parte da Agência.

No entanto, encerrado o processo de solução consensual e não tendo sido dado tratamento ao problema do IMFL, apresenta-se necessário retomar as discussões internas relativas à formalização do Termo Aditivo indicado pela PF-ANTT.

Nessa conjuntura, após a protocolar requerimento da MRS, foram solicitadas por meio do Ofício nº 13655/2025 ([31518114](#)) informações à concessionária sobre o trecho compartilhado com a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM):

Desta feita, solicita-se dessa MRS o encaminhamento dos seguintes dados e informações, em até 20 (vinte) dias do recebimento deste expediente administrativo:

Frota de locomotivas necessária para operar no trecho compartilhado com a CPTM até que seja concluída a segregação, considerado o prazo estabelecido no 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS, assim como idade dessas locomotivas, indicação da possibilidade de tomar "cativas" locomotivas específicas para realizar o transporte no trecho compartilhado com a CPTM. Em caso positivo, informar o número dessas locomotivas; número de locomotivas novas adquiridas desde a assinatura do 4º Termo Aditivo, com indicação de quantas já estão em operação; e cronograma de aquisição de novas locomotivas.

Por fim, cabe informar que quaisquer informações adicionais consideradas relevantes pela Concessionária podem ser submetidas para avaliação da ANTT no prazo supra referido.

2.2 Das Manifestações da Parte Interessada e das Unidades Instrutórias

2.2.1 Da Parte Interessada

A Carta nº 398 - Informações IMFL ([32171688](#)) endereçada à ANTT em 15 de maio de 2025, apresentou as informações requeridas no Ofício nº 13655/2025 ([31518114](#)), indicando o número de locomotivas a operar em caráter de exceção, em número de 73 (setenta e três), até a conclusão de obras de segregação do trecho com a CPTM:

Neste contexto, o planejamento proposto pela concessionária frente a demanda estimada considera a alocação de 73 locomotivas para atendimento a estes fluxos, cuja idade em alguns casos já é superior a 40 anos face a necessidade de que as especificações das máquinas atendam as condições operacionais da via sob gestão da CPTM.

A MRS também informou que não é aplicável a cativação, vinculação de forma exclusiva e rastreável, pois não há fluxos com ponto inicial e final, optando, assim, por criar uma frota específica para circular nesse trecho do convênio ([32171688](#)):

Inicialmente, cabe destacar que devido a inexistência de fluxos com origem e destino no trecho onde há compartilhamento da via férrea com a CPTM, torna-se ineficiente a prestação do serviço “cativar” ativos para circular apenas neste trecho. Desta forma, a concessionária trabalhou no sentido de criar uma frota exclusivamente para atender os fluxos que circulam no trecho compartilhado.

2.2.2 Da Procuradoria Federal junto à ANTT

A PF-ANTT manifestou-se sobre a proposta de celebração do 6º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS Logística S.A. por meio do Parecer nº 00173/2025/PF-ANTT/PGF/AGU ([35633072](#)), acerca da necessidade de formalização da alteração contratual através de Termo Aditivo e não por mera interpretação, visto que a matéria trata de modificação de disposições previstas em contrato.

A questão já havia sido submetida à apreciação desta Procuradoria Federal, ainda em 2024, oportunidade em que, no PARECER n. 00167/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 27485307) recomendou-se a elaboração de Termo Aditivo para tratar do problema relacionado ao indicador de Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL), tendo em vista que a pretensão da área técnica, à época, não envolvia mera interpretação contratual mas dependia de modificação das disposições do contrato.

A procuradoria também emitiu declaração que a metodologia aplicada à forma de apuração do IMFL e o controle das locomotivas é matéria técnica, e, apesar disso, reconheceu que a nova sistemática preservava o objetivo de modernização da frota, fixava marcos temporais mais claros e afastava a perpetuação de equipamentos antigos:

Fato é que a opção por esta ou outra forma de apuração da IMFL e como se dará o controle sobre quais locomotivas estarão ou não autorizadas a operar no trecho compartilhado com a CPTM são questões eminentemente técnicas, cujo juízo de adequação esta PFANTT jamais ousaria por em xeque. O que nos é dado constatar é que prevalece a preocupação da SUFER no sentido de não desvirtuar a lógica com que foi imposto esse indicador, ou seja, mantém-se o objetivo de renovação da frota. Ao que consta, parece-nos que a nova sistemática não apenas preserva tal objetivo - de modernização da frota - como estabelece marcos temporais mais claros para sua consecução, e parece afastar a possibilidade de manutenção permanente de locomotivas antigas sob o argumento de necessidades operacionais no trecho compartilhado.

Dessarte, apontou alterações materiais no preâmbulo da minuta de Termo Aditivo e recobrou a imprescindibilidade de publicação do aditivo em extrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021:

Acerca desse ponto, é importante destacar que é requisito para eficácia de contratos públicos, e seus aditamentos, a devida publicação oficial do seu extrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Com efeito, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, apresenta-se como condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura.

2.2.3 Da Área Técnica

Em relação a área técnica, a referida concluiu que não seria de fato possível aplicar a regra inserida no 4º Termo Aditivo do trecho compartilhado com a CPTM, razão pela qual encaminhou a minuta de aditivo à Procuradoria Federal junto à ANTT.

Com base nas análises da Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) e da Gerência de Regulação Ferroviária (GEREF), propôs-se a celebração do 6º Termo Aditivo para readequar a redação do item 6.14.1 o qual condicionava, inicialmente, um percentual mínimo de trânsito nesses trechos para poder circular além do índice de IMFL.

Essa necessidade foi detalhada nas Notas Técnicas – ANTT 721 ([29266937](#)) e ANTT 7990 ([34431880](#)) e a solução logo evoluiu deste percentual mínimo de viagens para uma autorização prévia com uma lista de locomotivas com mais de 40 anos para transitar em caráter de exceção no trecho compartilhado com a CPTM. Roborando o assunto, a minuta de Decisão sobre quais locomotivas poderiam trafegar e o período transitório foi elaborada.

O Superintendente de Transporte Ferroviário da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso da atribuição que lhe confere o art. 7º, inciso VI, do Anexo à Resolução nº 5.618, de 03 de maio de 2018, e tendo em vista o que consta no Processo Administrativo SEI nº 50500.003698/2025-19, decide

Art. 1º Autorizar a vinculação, para uso na prestação do serviço público ferroviário de cargas realizado pela Concessionária MRS Logística S.A, das seguintes locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos:

I - entre agosto de 2025 e julho de 2026: locomotivas constantes do Anexo I;

II - entre agosto de 2026 e julho de 2027: locomotivas constantes do Anexo II; e

III - entre agosto de 2027 até a segregação do trecho compartilhado entre a MRS e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM): locomotivas constantes do Anexo III.

Art. 2º A operação das locomotivas de que trata o art. 1º deve observar o Contrato de Concessão, seus aditivos e demais normas aplicáveis.

Art. 3º A inclusão de novos ativos na lista de autorização somente se dará mediante prévia análise e nova autorização da ANTT.

Art. 4º Após agosto de 2027, as locomotivas autorizadas somente poderão operar fora do trecho da CPTM para atender fluxos cadastrados nos sistemas de controle da ANTT que passem pelo referido trecho.

Art. 5º Nos termos da subcláusula 6.14.1 do Termo Aditivo, a partir da segregação do trecho compartilhado entre a MRS e a CPTM, todas as locomotivas da frota principal da Concessionária serão consideradas para o cálculo da Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL).

Art. 6º Esta Decisão entra em vigor na data de sua publicação.

Obs.: Os anexos da Decisão constam do documento “Anexo da Nota Técnica - ANTT 721 (SEI nº 33162689)”.

Por fim, em relação às proposições da procuradoria, a área técnica acolheu os ajustes de preâmbulo propostos e no exposto quanto ao Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), incluiu, na minuta a obrigação de divulgação, explanando que, em virtude de restrições de aquisição para o cadastramento de contratos de concessão no PNCP, promoveria a publicação da ementa no Diário Oficial da União e assim que possível a regularização, estaria o contrato no PNCP.

[1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1734/2025 – Plenário. Solução Consensual – MRS Logística S.A.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 Da Análise de Admissibilidade / Questões Preliminares

No caso em apreço, a competência para deliberar sobre os atos de outorga compete à Diretoria Colegiada desta Agência, conforme o art. 11, inciso XI, do Regimento Interno da ANTT:

XI - deliberar sobre os atos preparatórios necessários à constituição ou desconstituição de atos de outorga, bem como os respectivos atos de outorga, em suas modalidades de autorização, permissão e concessão, com a observância de diretrizes de políticas pública e atos normativos ou contratuais vigentes;

Em complemento, é da Superintendência de Transporte Ferroviário o papel de conduzir, instruir e acompanhar as reestruturações de concessões com fulcro no art. 31, inciso XXV, do mesmo Regimento:

XXV - conduzir, instruir e acompanhar processos de reestruturação de concessões vigentes de ferrovias, propondo termos aditivos à Diretoria Colegiada.

Outrossim, a instrução processual observou os requisitos formais e materiais exigidos para a devida apreciação da matéria, no Despacho de Instrução ([29297959](#)), que declarou o processo apto aos requisitos de habilitação para sorteio e inclusão em pauta, conforme o §2º do art. 39 do Regimento Interno:

§ 2º Os processos deverão estar devidamente instruídos pelas unidades organizacionais, contendo os seguintes documentos:

I - Relatório à Diretoria Colegiada;

II - Nota(s) Técnica(s) produzida(s) pela área competente;

III - Pareceres da Procuradoria Federal junto à ANTT, quando a matéria exigir;

IV - Documentos e manifestações das partes, caso existam;

V - minuta(s) do(s) ato(s) proposto(s);

3.2 Da Análise de Mérito

3.2.1 Do Enquadramento Normativo

O arcabouço normativo aplicável a este processo fundamenta-se:

(I) Na Lei nº 10.233/2001, que atribui à ANTT a regulação e fiscalização do transporte ferroviário e a gestão dos contratos de concessão, inclusive para promover ajustes e zelar pelo cumprimento de obrigações.

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

I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

II – 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;

III - propor ao Ministério dos Transportes, nos casos de concessão e permissão, os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;

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

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

(II) Na Resolução nº 5.818/2018, art. 7º, que confere ao Superintendente de Transporte Ferroviário poderes decisórios acessórios no âmbito de sua área.

VI - autorizar a vinculação e a desvinculação de bens móveis e imóveis à prestação do serviço público ferroviário de cargas;

(III) Na Lei nº 14.133/2021, art. 124, que admite, mediante motivação, alterações contratuais destinadas à adequação, aperfeiçoamento ou correção de cláusulas por acordo entre as partes quando verificada tecnicamente a inaplicabilidade de termos originários.

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo entre as partes:

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

No que tange o plano da eficácia, observa-se a exigência de publicação do extrato no PNCP, com fulcro no art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

3.2.2 Do Quadro fático-técnico

Verifica-se, nesse contexto, a adoção de uma abordagem mais abrangente sobre a análise de proposição do 4º Termo Aditivo. De início, ao suscitar entendimento dúbio sobre a perspectiva interpretativa do artigo 6.14.1, a SUFER reitera a dificuldade de clareza no item objeto de alteração deste proposto novo termo aditivo (29266937).

Durante o acompanhamento do resultado dos indicadores da MRS, esta Gerência de Regulação Ferroviária - GEREf se deparou com o disposto no item 6.14.1 supracitado e com a falta de clareza de sua redação, uma vez que o IMFL não é calculado por trecho, conforme se extrai dos itens 6.10 e 6.11, todos do Anexo 1, Apêndice C, do 4º Termo Aditivo.

- 6.10. Para as Locomotivas, será utilizado o indicador Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL).
- 6.11. O IMFL consiste no maior valor de idade das Locomotivas da Frota Principal.
- 6.12. Integram a Frota Principal de Locomotivas aquelas que se encontram à disposição do tráfego, em utilização ou não, excetuadas aquelas indisponíveis por perdas totais ocasionadas por acidentes
- 6.13. A periodicidade de apuração do IMFL é anual.
- 6.14. A Concessionária deve ter IMFL inferior a 40 (quarenta) anos durante todo o prazo do Contrato de Concessão.
- 6.14.1. Para o Trecho com tráfego compartilhado com a CPTM, entre Rio Grande Serra e Jundiaí, localizado na linha Santos a Jundiaí, devido a restrições de capacidade de suporte, o indicador passa a ser exigido após a conclusão das obras de Segregação.

Nessas condições, o indicador de Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL) deixava de ser exigido em sua totalidade em uma das interpretações presumidas. A suspensão temporária do cumprimento do IMFL, enquanto as obras de segregação do trecho compartilhado com a CPTM não estivessem concluídas, sem o estabelecimento de um objetivo sobre o caso em exceção, assentia a possibilidade da não aplicabilidade de penalidades ou a exclusão indiscriminada de locomotivas com mais de 40 anos da base de cálculo por prazo não determinado.

Nesse diapasão, a instrução da procuradoria da ANTT propôs uma melhor redação para o item controverso ao discriminar que o índice só não seria aplicado à parte da frota que circulasse em pelo menos uma porcentagem de suas viagens no trecho compartilhado com a CPTM. Já as penalidades seriam postergadas para início do ano 03.

Tabela 1. Sugestão de Minuta de Termo Aditivo.

Cláusula do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS Logística S/A	Sugestão de Minuta de Termo Aditivo
6.14.1- Para o Trecho com tráfego compartilhado com a CPTM, entre Rio Grande Serra e Jundiaí, localizado na linha Santos a Jundiaí, devido a restrições de capacidade de suporte, o indicador passa a ser exigido após a conclusão das obras de Segregação:	6.14.1. Até que seja concluída a segregação do trecho compartilhado com a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), entre Rio Grande Serra e Jundiaí, localizado na linha Santos a Jundiaí, o indicador de Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL) da Concessionária, calculado anualmente, deve desconsiderar apenas as locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos que utilizaram o trecho compartilhado em pelo menos [●] % ([●] por cento) de suas viagens, no período de referência. 6.14.2. A aplicação de penalidades por descumprimento contratual referente ao IMFL se dará somente em relação aos indicadores calculados a partir do ano 03 (três), contado a partir da data de vigência do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS.

Com base na reanálise da Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER), foi instado que a primeira minuta, ora analisada, poderia gerar um fluxo além do adequado, à solução empregada, de locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos fora do trecho delimitado pelo aditivo:

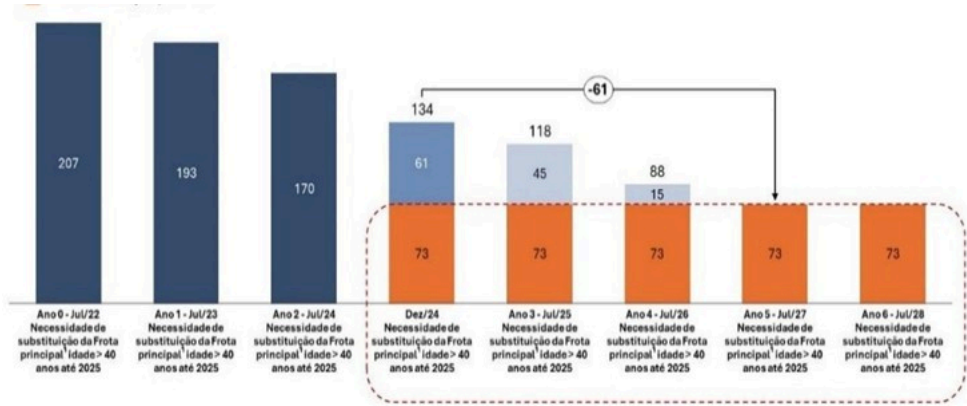
A proposta de alteração contratual apresentada pela PF-ANTT tomou como referência a redação sugerida pela área técnica. No entanto, após análise mais detalhada da matéria, verificou-se que o acompanhamento da obrigação, tal como proposta no dispositivo 6.14.1 da Tabela 1 (coluna 2), poderia ensejar, ainda que em uma quantidade pequena de deslocamentos, o uso de locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos para o transporte de cargas integralmente fora do trecho compartilhado com a CPTM, o que não se coaduna com a lógica constante do 4º Termo Aditivo. O referido Aditivo buscou reduzir a idade da frota de locomotivas da MRS considerando a exceção específica do trecho da CPTM. Assim, não estaria em alinhamento com o objetivo da prorrogação antecipada do Contrato de Concessão a possibilidade de circulação de locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos sem qualquer vinculação ao transporte no trecho compartilhado.

E então, foi elaborada nova sugestão de minuta aprimorada para estabelecer que o IMFL desconsiderasse apenas as locomotivas com mais de 40 anos, às quais o uso estivesse expressamente autorizado pela ANTT. Ainda, conferiu que em um período estipulado de transição, as locomotivas autorizadas somente poderiam operar fora do trecho da CPTM para atender fluxos previamente cadastrados nos sistemas de controle da Agência, e, por fim, que as penalidades fossem aplicadas somente a partir do Ano 04, contado da data de vigência do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS.

Tabela 2. Sugestão de Minuta de Termo Aditivo atualizada	
Cláusula do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS Logística S/A	Nova sugestão de Minuta de Termo Aditivo
6.14.1. Para o Trecho com tráfego compartilhado com a CPTM, entre Rio Grande Serra e Jundiaí, localizado na linha Santos a Jundiaí, devido a restrições de capacidade de suporte, o indicador passa a ser exigido após a conclusão das obras de Segregação:	<p>6.14.1. Até que seja concluída a segregação do trecho compartilhado com a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), entre Rio Grande Serra e Jundiaí, localizado na linha Santos a Jundiaí, o indicador de Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL) da Concessionária, calculado anualmente, deve desconsiderar apenas as locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos cujo uso seja autorizado pela ANTT.</p> <p>6.14.2 Após eventual período de transição, as locomotivas autorizadas de que trata o item 6.14.1 somente poderão operar fora do trecho da CPTM para atender fluxos cadastrados nos sistemas de controle da ANTT que passem pelo referido trecho.</p> <p>6.14.3. A aplicação de penalidades por descumprimento contratual referente ao IMFL se dará somente em relação aos indicadores calculados a partir do ano 04 (quatro), contado a partir da data de vigência do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS.</p>

Posta assim a redação da minuta retificada, o período de adaptação de frota foi estipulado em duas fases, a primeira, até 31 de julho de 2027, momento em que as locomotivas com mais de 40 anos autorizadas pela ANTT poderão circular em toda a extensão da malha da MRS, segunda fase, a partir de agosto de 2027 até a conclusão da segregação do trecho com a CPTM, etapa em que a operação das locomotivas autorizadas ficará restrita exclusivamente aos fluxos que efetivamente transitam pelo trecho compartilhado. Logo, a proposta da concessionária assegura que ao término do Ano 5 (agosto de 2027), não haverá locomotivas com mais de 40 anos exercendo atividade remunerada em fluxos que não circulem no trecho compartilhado com a CPTM.

Diante do apresentado anteriormente, a proposta da concessionária garante que ao término do ano 05 (jul/2025) não haverá locomotivas acima de 40 anos exercendo atividade remunerada em fluxos que não circulem no trecho compartilhado com a CPTM, sendo que para o atendimento a estes fluxos tem-se uma necessidade de 73 locomotivas que podem ser identificadas através de seu Número de Bem Patrimonial (NBP) e eventualmente desconsideradas da apuração do indicador até a conclusão das obras da CPTM prevista contratualmente para 2034.



Por conseguinte, em 25 de junho de 2025, a Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) esmiuçou na verificação de dados do Sistema Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (SAFF) a informação de registros das locomotivas que trafegaram ao menos uma vez, de agosto de 2022 a julho de 2023, no trecho partilhado com a CPTM.

Para um melhor entendimento da magnitude do cenário acima delineado, cumpre trazer à baila os dados referentes às locomotivas da MRS que possuem mais de 40 anos e como tem se dado a utilização desses ativos. Em análise do anexo ao RAPS da MRS relativo ao Ano 1, que apresenta a base de cálculo para o IMFL (SEI nº 19846626) no período entre agosto/2022 e julho/2023, em conjunto com os dados do SAFF, observou-se que a Concessionária possuía no período em estudo 224 locomotivas acima dos 40 anos de idade, das quais 143 integram a frota principal. Dessas, 124 trafegaram pelo menos uma vez no trecho compartilhado da CPTM.

A tabela subsequente demonstra os achados no SAFF no período de agosto/2022 a julho/2023:

Indicador	Quantidade de Locomotivas > 40
Locomotivas > 40 anos (total)	224
Locomotivas > 40 anos na frota principal	143
Locomotivas > 40 anos da frota principal que trafegaram no trecho CPTM	124
Locomotivas > 40 anos da frota principal que não trafegaram no trecho CPTM	19

Entretanto, é mister trazer ao debate desta análise, a evidência de dificuldade de rastreabilidade e governança de dados que impactam a própria aferição do IMFL e o controle das exceções no trecho compartilhado com a CPTM. Haja vista que, no processo [50500.008079/2025-11](#), está em andamento, o cumprimento de recomendações instruídas pela Controladoria Geral da União (CGU). Nos achados de auditoria, o Relatório Final de Avaliação 1740629 ([35167558](#)) aponta um gargalo estrutural de informações entre regulador e concessionária. Neste Interim, é necessário que haja um fortalecimento de mecanismos de transparência para mitigar a assimetria de informação entre principal e agente.

A fim de avaliar a higidez dos controles de eficiência operacional acima, sobretudo quanto à disponibilidade, regularidade e confiabilidade dos dados e informações utilizados pela ANTT, a equipe de auditoria efetuou a análise de 223 (duzentos e vinte e três) processos administrativos referentes à apresentação e correção de dados, à apuração do cumprimento das metas contratuais, além de eventuais processos de infrações correspondentes.

A análise revelou a existência de importantes fragilidades (i) na apuração dos indicadores ISF, IMFL, IVMP e IAFG, (ii) na definição do inventário de capacidade das declarações de rede e (iii) no controle e, como consequência, na confiabilidade das informações prestadas através do SAFF.

Conforme demonstram os processos administrativos instaurados para avaliação do RAPS e RASF referentes às concessionárias MRS Logística S/A (MRS), Rumo Malha Central S/A (RMC), Rumo Malha Paulista S/A (RMP) e Vale S/A, concessionária da Estrada de Ferro Carajás (EFC) e da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), de modo geral, os RAA apresentados à ANTT não têm observado os requisitos contratuais e da Portaria SUFER nº 199/2021.

Tal descumprimento tem acarretado elevada complexidade para identificação e depuração de erros contidos nas bases de dados desagregados apresentadas, ensejando a necessidade de sucessivas tratativas e representações dos dados e implicando em alongados prazos para conclusão da avaliação pela ANTT. (grifo nosso)

Sem aprofundar em demasia e fugir do objeto desta análise, todavia lançar luz sobre a importância de melhoria para regulação ferroviária, que não é suficiente, apenas, o mero reporte de dados desagregados por parte da concessionária, sendo imprescindível que esses dados tenham qualidade (reproduzibilidade, controle de versões, checagem automática de erros) para acompanhar os Relatórios de Acompanhamento Anuais, Relatório de Acompanhamento do Índice de Saturação da Ferrovia (RASf) e do Relatório de Acompanhamento da Prestação do Serviço de Transporte Ferroviário (RAPS) com finalidade de amparar a confiabilidade das análises regulatórias.

No caso específico da MRS, a CGU apontou que a excepcionalização temporária do IMFL para os trechos compartilhados com a CPTM elevava a necessidade de identificação das locomotivas específicas devido à não aplicabilidade de rastreabilidade de alocação nos trechos compartilhados, sendo fundamental o acesso aos sistemas internos das concessionárias. Constatou-se que o módulo CAFEN (Cadastro Ferroviário Nacional) do SAFF guarda a idade de todas as locomotivas, porém não registra a alocação efetiva dessas locomotivas aos trens formados.

Dessa forma, a ausência de dados desagregados, entendidos como registros individualizados que vinculam locomotiva-trem-trecho-data de cada circulação, inviabiliza a rastreabilidade do indicador de forma confiável, pois os dados inseridos são dotados apenas de apresentação e acreditação da concessionária sem duplo grau de averiguação, e, por consequência, na comprovação objetiva do cumprimento da regra para fiscalizar a excepcionalização do IMFL, a ANTT precisa saber quais locomotivas circularam em cada período de avaliação e se a locomotiva pertence ao limite etário ou fora da Frota Principal. Portanto, a Agência precisa ter uma base confiável, o que atualmente fica comprometido pela lacuna dessa governança de dados, conforme demonstra a Controladoria:

O IMFL corresponde à idade da locomotiva mais antiga empregada na realização do serviço de transporte ("Frota Principal"), desconsiderando as locomotivas empregadas exclusivamente para deslocamentos que não configuram a realização do serviço de transporte, tais como manobras e manutenção. Não obstante o módulo CAFEN, do SAFF, contenha o registro da idade de todas as locomotivas utilizadas pelas concessionárias, o sistema não contempla dados sobre a efetiva alocação dessas aos trens formados e operações de movimentação realizadas, inviabilizando o conhecimento das locomotivas efetivamente alocadas à Frota Principal e, portanto, sua utilização para apuração do indicador.

Nesse particular, cumpre registrar que a Portaria SUFER nº 199/2021 não estabeleceu a obrigatoriedade de encaminhamento de informações desagregadas sobre a alocação das locomotivas aos trens formados e operações de movimentação realizadas, a fim de viabilizar a rastreabilidade do resultado do indicador calculado a cada período de avaliação.

Tal ausência possui relevância ainda maior para apuração do IMFL da MRS, cujo contrato de concessão prevê a excepcionalização temporária do indicador para os deslocamentos realizados na malha compartilhada com a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), impondo a necessidade de que a ANTT seja capaz de identificar as locomotivas específicas que circularam por esses trechos a cada período de avaliação.

Dito isso, a celebração do 6º Termo Aditivo poderá ser executado sob parâmetros reforçados de checagem e rastreabilidade, de modo que, ao final do prazo de cumprimento das recomendações indicadas pela CGU, a nova lista de locomotivas autorizadas a rodar com mais de 40 anos pela SUFER, demonstre para cada ativo a respectiva rota, comprovando de maneira congruente os dados informados pela concessionária.

Estabelecer os seguintes procedimentos:

Determinar que as concessionárias que possuem RAPS e RASF com análise em curso efetuem demonstração falada e escrita, de forma remota ou presencial, dos procedimentos para acesso a seus sistemas internos e obtenção de todos os dados necessários ao recálculo e validação dos resultados dos indicadores apresentados em seus relatórios, sobretudo com vistas à conclusão da análise dos indicadores referentes aos processos nº 50500.163559/2024-62, 50500.162965/2024-16 e 50500.081685/2023-19, fornecendo à ANTT acesso integral aos referidos sistemas;

Que as concessionárias notifiquem previamente a Agência acerca da realização de alterações em rotinas de trabalho ou sistemas internos que possam afetar a coerência dos dados prestados no SAFF, nos termos da Resolução n 2.502, de 19 de dezembro de 2007.

3.2.3 Da Tese Aplicada ao Caso

A tese central aplicada ao caso do Contrato de Concessão da MRS Logística S.A., especialmente no que tange ao indicador de Idade Máxima da Frota de Locomotivas (IMFL), no trecho compartilhado com a CPTM, reside na legitimidade regulatória de corrigir e adaptar, consensualmente, os termos contratuais quando estes se mostram tecnicamente inaplicáveis ou ambíguos, a fim de preservar a segurança operacional e a eficiência do serviço prestado e mitigar os efeitos da teoria da agência, claramente apontados em auditoria recente pela CGU. Fato é que as perspectivas de remodelação do setor regulatório iluminam o papel do Estado na redefinição contratual em setores delegados, apontando que qualquer ato de concessão não implica renúncia às funções de planejamento e supervisão, entendidos como ato primário do Estado como este de pôr em foco maior transparência para fins de fiscalização e responsabilização.

Nesse sentido, a re-regulação dos serviços públicos pode ser vista como os diferentes arranjos políticos e institucionais pelos quais o Estado transfere (ou compartilha) com o setor privado a gestão de atividades e serviços tradicionalmente administrados pelo poder público, preservando, contudo, as prerrogativas de planejamento e de supervisão, conforme aquilo que se entende ser o interesse geral da sociedade

(IPEA, 1996; MOREIRA CARNEIRO, op. cit.; PRADO, 1996)

Trazendo à luz o tema em questão e coerentemente reconhecido também pela própria ANTT como uma dificuldade presente, no Anexo I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria ([35167558](#)), o debate permite a atuação do controle interno concomitantemente ao processo de auditoria em andamento sobre o tema prático.

Em resumo, a ANTT pondera que a baixa qualidade dos dados utilizados prestados pelas concessionárias de ferrovias, utilizados para análise e validação dos indicadores contratuais de eficiência operacional, decorre da novidade da obrigação referente aos indicadores, da fraca atuação de algumas empresas verificadoras independentes e das dificuldades inerentes à obtenção de informações de regulados, que caracterizam o problema agente-principal.

3.2.4 Da Proporcionalidade, Motivação e Interesse Público

É proporcional e motivada a decisão de deferir o Termo Aditivo em favor do interesse público. A modificação contratual decorre da análise técnica que atesta a não aplicabilidade dos termos contratuais originais, cláusula 6.14.1, conforme autorizado pelo [art. 124 da Lei nº 14.133/2021](#). A alteração é necessária para que se consolide a correta interpretação e aplicação das disposições contratuais, em favor da eficiência administrativa e da continuidade das atividades reguladas.

Conhecido pelos italianos como "dever da boa administração", o princípio da eficiência impõe à Administração pública direta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras [...]. (GASPARINI, 2010, p. 76)

Noutro giro, a proposta da Concessionária, que foi aceita pela ANTT, de restringir as locomotivas mais antigas apenas aos fluxos que transitam pelo trecho compartilhado com a CPTM encontra um meio-termo entre o interesse econômico da MRS, que é a manutenção da operação e a continuidade dos serviços prestados com flexibilização em que as locomotivas mais novas excedem o limite de peso no trecho inviabilizado e o interesse público na modernização e segurança operacional da concessionária nos demais trechos. Essa medida reduz o risco de que locomotivas antigas operem sem restrições em áreas onde a norma de modernização deveria ser aplicada. A decisão fundamenta-se na exigência de que se demonstre, com clareza, os fatos que foram aplicados a índices de tamanha importância, como o IMFL. Importante frisar também que o fato de não haver histórico de reclamações por parte dos usuários ou de acidentes graves não isenta a ANTT da responsabilidade de implementar ações que evitem a ocorrência de problemas no futuro. É por essa característica, intrínseca, à origem da Agência Nacional de Transportes Terrestres que ela tem o dever de trazer ao debate questões correlatas que englobem segurança e eficiência no serviço, antecipando o tema sobre fragilidades e permitindo a ação proativa do controle interno em nível estratégico.

Também não menos imperioso mencionar os esforços conjuntos que a União vem empreendendo para atualizar contratos de concessão como o da MRS Logística S.A. No caso em apreço, por Solução Consensual no TCU e agora, via, ANTT, refletindo a compreensão de que a governança contratual deve operar em via de mão dupla: de um lado, o poder concedente e o órgão regulador, aprimorando os instrumentos de acompanhamento e controle; de outro, a concessionária, comprometendo-se a colaborar ativamente na mitigação dos riscos inerentes à qualidade e à rastreabilidade das informações prestadas

4. PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto e considerando a necessidade de aperfeiçoamento da regulação e do controle interno da Agência, VOTO por:

I - Aprovar a minuta do 6º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS Logística S.A. - MRS, em decorrência da regra constante de cláusula contratual (item 6.14.1 do Anexo 1, Apêndice C, do 4º Termo Aditivo), nos termos da minuta acostada aos autos.

II - Autorizar a celebração do 6º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS Logística S.A. - MRS.

III - Determinar que a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER, com fulcro no art. 7º, inciso VI do Anexo à Resolução ANTT nº 5.818, de 03 de maio de 2018, proceda a autorização da vinculação, para uso na prestação do serviço público ferroviário de cargas realizado pela Concessionária MRS Logística S.A, das necessárias locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos.

IV - Recomendar a observância, na execução deste Termo Aditivo, do cumprimento das exigências de transparência e controle, em conformidade com as recomendações do Relatório Final de Avaliação 1740629 da Controladoria-Geral da União (CGU).

V - Determinar à Superintendência de Transporte Ferroviário – SUFER, quando em posse das condições recomendadas no Item IV, proceda à atualização da vinculação das locomotivas com mais de 40 (quarenta) anos com a base atualizada.

É o Voto.

Brasília, 23 de outubro de 2025.

ALEX ANTÔNIO DE AZEVEDO CRUZ
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **ALEX ANTONIO DE AZEVEDO CRUZ**, Diretor, em 23/10/2025, às 12:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **36714105** e o código CRC **C1800225**.