



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 18/2026**OBJETO:** Instrução Normativa que estabelece a metodologia de cálculo e os parâmetros técnicos para apuração e monitoramento do Índice de Saturação Ferroviária – ISF no âmbito dos contratos de concessão ferroviária.**ORIGEM:** Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER)**PROCESSO:** 50500.021887/2025-73**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Parecer nº 00171/2025/PF-ANTT/PGF/AGU**ENCAMINHAMENTO:** por aprovar a Instrução Normativa que estabelece a metodologia de cálculo e os parâmetros técnicos para apuração e monitoramento do Índice de Saturação Ferroviária (ISF).**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de Instrução Normativa destinada a estabelecer a metodologia de cálculo e os parâmetros técnicos para apuração e monitoramento do Índice de Saturação Ferroviária (ISF) no âmbito dos contratos de concessão de serviço público de transporte ferroviário de cargas.

2. DOS FATOS

2.1. O presente processo tem sua origem no contexto da prorrogação antecipada dos contratos de concessão da Estrada de Ferro Carajás (EFC) e da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), operadas pela Vale S.A. Os novos contratos, firmados por meio do 3º Termo Aditivo a cada concessão, incorporaram o ISF como instrumento central de acompanhamento do nível de utilização da infraestrutura e de indução de investimentos em expansão de capacidade.

2.2. Em dezembro de 2024, a Vale encaminhou ao Ministério dos Transportes (MT) a Carta nº 900/REG-INFRA/2024 (SEI 28540539), solicitando a alteração do critério de apuração do ISF, até então baseado no pico mensal do Nível de Saturação dos Segmentos Ferroviários (NSSF). A Concessionária alegou que o método vigente era excessivamente sensível a picos conjunturais de curto prazo, decorrentes de sazonalidades e flutuações de mercado, podendo induzir à caracterização artificial de saturação e à imposição de investimentos antieconômicos.

2.3. A Secretaria Nacional de Transportes Ferroviários (SNTF) manifestou-se favoravelmente ao pleito e encaminhou à ANTT a demanda para ajuste contratual da EFC e da EFVM.

2.4. No âmbito da Agência, a Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) elaborou a Nota Técnica nº 12700/2024/SUFER/DIR/ANTT (SEI 28608052), propondo alternativa técnica distinta da pleiteada pela Vale e da recomendada pela SNTF, consistente na utilização da média móvel trienal da saturação por segmento – calculada sobre o NSSF e não sobre o ISF –, para definição do nível de saturação contratual. A Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), por meio do Parecer nº 00248/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28634878), recomendou cautela, destacando a ausência de participação prévia da Agência nas tratativas iniciais e a necessidade de amadurecimento institucional da matéria.

2.5. Ao final, os Termos Aditivos da EFC e da EFVM foram aprovados pela Diretoria Colegiada por meio da Deliberação nº 561, de 27 de dezembro de 2024 (SEI 31527706), com solução diversa de todas as propostas anteriores, estabelecendo a apuração anual do NSSF com base na média simples da capacidade utilizada nos 12 meses do ano de apuração. Foi determinado, ainda, à SUFER que apresentasse, até 17 de outubro de 2025, proposta de novas disposições contratuais aplicáveis a todas as concessões ferroviárias, com o objetivo de conferir isonomia regulatória ao critério de apuração do ISF.

2.6. Paralelamente, encontrava-se em curso Solução Consensual no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), relacionada ao caso da Vale.

2.7. Na 132ª Reunião de Diretoria Administrativa, deliberou-se pela elaboração de plano de trabalho para a formulação das novas disposições contratuais, tendo a SUFER apresentado o cronograma de execução.

2.8. A inexistência de acordo no TCU resultou na perda de eficácia prática das alterações introduzidas nos Termos Aditivos. Assim, o processo retornou à área técnica para reavaliação, sob a ótica estritamente técnico-regulatória.

2.9. Neste sentido, a matéria foi submetida à consulta interna (Ofício Circular nº 2292/2025 - SEI 32743898) e reuniões participativas com concessionárias e usuários (Reunião Participativa nº 06/2025).

2.10. Foram recebidas 78 (setenta e oito) contribuições externas de concessionárias, associações setoriais e entidades representativas de usuários, além de 28 (vinte e oito) contribuições da consulta interna.

2.11. Em seguida, a SUFER elaborou a Nota Técnica nº 4558/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 32115126), acompanhada de minuta inicial de Instrução Normativa (SEI 32114571).

2.12. As contribuições foram analisadas pela área técnica por meio da Nota Técnica nº 7265/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 33865082), que consolidou os posicionamentos das principais partes interessadas e resultou em nova versão da minuta de Instrução Normativa (SEI 34678764), com diversas alterações em relação à proposta inicial. Em seguida, o processo foi instruído com o Relatório à Diretoria nº 500/2025 (SEI 35835288), a minuta de Deliberação 35835326 e a minuta de Portaria 35983717 e foi encaminhado à Diretoria Colegiada para deliberação.

2.13. Por meio do Despacho DG 36725820, esta Diretoria foi designada *ad hoc* para a análise do processo e proposição ao Colegiado.

2.14. Na sequência, foi protocolada a Carta Conjunta nº 853/2025/MRS–Rumo–Vale (SEI 38308372), de 18 de dezembro de 2025, e o Ofício Conjunto nº 003/2026/ABIOVE-ANUT (SEI 38853898), de 23 de janeiro de 2026, ambos contendo posições divergentes sobre a metodologia de cálculo do ISF.

2.15. Com base nesses subsídios e em referências técnicas adicionais sobre capacidade ferroviária e regulação de redes, a SUFER apresentou a Nota Técnica nº 2921/2026/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 40693911), acompanhada da versão final da minuta de Instrução Normativa (SEI 40693081).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O ISF é o indicador central de acompanhamento da saturação das ferrovias concedidas e o principal mecanismo de indução de investimentos em expansão de capacidade previsto nos contratos de concessão. Não obstante sua relevância, o setor ferroviário operou, desde 2021, apenas com a Portaria SUFER nº 199/2021, estabelecendo alguma regulamentação sobre o tema. Essa lacuna gerou interpretações divergentes entre concessionárias, assimetrias informacionais e insegurança jurídica.

3.2. A proposta de Instrução Normativa ora em exame vem preencher essa lacuna, nos termos do art. 10, §4º, da Lei nº 14.273/2021 (Lei das Ferrovias), que atribui ao regulador ferroviário a competência de determinar os níveis de saturação ao concessionário, na periodicidade estabelecida na regulamentação.

Da escolha metodológica:

- 3.3. O ponto mais sensível desta regulamentação é a definição da janela temporal para apuração da capacidade utilizada, variável que determina diretamente o valor do NSSF e, por consequência, o acionamento dos gatilhos regulatórios de 80% (oitenta por cento) e 90% (noventa por cento).
- 3.4. O processo evidenciou uma polarização clara entre os dois grupos de interessados: as concessionárias e os usuários.
- 3.5. As concessionárias protocolaram Carta Conjunta nº 853/2025/MRS–Rumo–Vale (SEI 38308372), defendendo a utilização da média dos 12 (doze) meses do ano de apuração, argumentando que ela reflete com mais fidelidade a ocupação real e recorrente da infraestrutura, reduzindo o risco de acionamentos indevidos de gatilhos de investimento por conta de picos operacionais sazonais.
- 3.6. Por outro lado, as entidades representativas dos usuários (ABIOVE e ANUT), por meio do Ofício Conjunto nº 003/2026 (SEI 38853898), sustentaram posição oposta, defendendo o critério do pico mensal, sob o argumento de que os estudos operacionais que embasaram as concessões foram calibrados com premissa de pico de saturação, e que a adoção de médias mais longas criaria assimetria entre o que foi precificado financeiramente e o que é efetivamente monitorado pelo regulador.
- 3.7. A área técnica realizou análise comparativa com dados reais do RASF de dois contratos de concessão, confrontando cinco critérios distintos de apuração: o pico mensal, as maiores médias móveis de 4 (quatro), 6 (seis) e 8 (oito) meses, e a média anual. O exercício demonstrou que a média anual é a única metodologia capaz de deslocar o indicador para patamar inferior à zona de atenção mesmo em ferrovias com sinais persistentes de saturação, enquanto as janelas intermediárias preservam a capacidade do indicador de sinalizar pressões estruturais sobre a infraestrutura.
- 3.8. Considerando esse panorama, a proposta de adotar a maior média móvel semestral parece a solução mais equilibrada entre as posições em confronto, pois ela atenua o efeito de picos episódicos que não caracterizam saturação estrutural e se mostra suficientemente sensível para capturar o período de maior pressão sobre a infraestrutura dentro do ano de apuração.
- 3.9. A posição intermediária entre as propostas defendidas pelas partes confere à escolha um grau razoável de legitimidade regulatória, sem privilegiar de forma excessiva qualquer dos grupos de interesse envolvidos.

Do modelo escalonado de monitoramento:

- 3.10. Foram estabelecidas, ainda, as etapas de resposta regulatória ao atingimento dos patamares de 80% (oitenta por cento) e 90% (noventa por cento) do ISF. Até então, os contratos de concessão definiam o limite de 90% como gatilho de obrigação de investimento, mas não estabeleciam de forma objetiva as consequências imediatas de seu atingimento, nem o procedimento que a Agência deveria adotar.
- 3.11. A estrutura proposta estabelece duas fases: uma de alerta e planejamento, acionada ao se atingir 80% (oitenta por cento), que impõe à concessionária a obrigação de apresentar análise técnica da evolução da saturação e, se constatada tendência recorrente, um plano de ação estratégico com medidas de mitigação; e uma de monitoramento intensificado, acionada ao se atingir 90% (noventa por cento), que não configura descumprimento contratual imediato, mas exige a indicação de soluções específicas e, verificado o primeiro atingimento com demanda firme demonstrada por contratos com cláusula *take or pay*, o início de execução das soluções aprovadas pela ANTT.
- 3.12. O descumprimento contratual somente se configura na reiteração do ISF igual ou superior a 90% (noventa por cento), constatada a insuficiência ou inefetividade das medidas adotadas.
- 3.13. Esse escalonamento evita que um único evento pontual gere consequências desproporcionais, mas mantém a pressão regulatória sobre a concessionária que persistir em não adotar as medidas necessárias.

Reclamações dos Usuários:

- 3.14. Neste ponto, convém destacar que a minuta de Instrução Normativa propõe que as reclamações dos usuários também poderão ensejar o acionamento da fase de alerta e planejamento, senão vejamos:

Art. 15. A ANTT poderá, ainda, notificar a concessionária para apresentação da análise técnica de que trata o art. 14 quando forem constatadas reclamações formais, reiteradas e devidamente registradas por usuários quanto à indisponibilidade de capacidade para novas demandas.

Parágrafo único. A pertinência e a frequência das reclamações serão avaliadas tecnicamente pela ANTT, que poderá considerar esse fator para fins de monitoramento e eventual antecipação de medidas de planejamento e adequação da capacidade.

- 3.15. Trata-se de medida salutar, que busca aferir a percepção dos usuários acerca da prestação do serviço e a sua implicação no nível de saturação.
- 3.16. Contudo, entendo que o dispositivo merece aprimoramentos no sentido de se buscar como fonte não apenas as reclamações formalizadas na ANTT, mas também o nível de cumprimento dos Contratos de Operação Específica (COE) firmados entre as concessionárias e os usuários, uma vez que eventuais descumprimentos do COE podem não dar ensejo a uma reclamação formal, mas podem revelar indícios de saturação de determinado trecho da ferrovia. Assim, proponho a seguinte redação para o art. 15:

Art. 15. A ANTT poderá, ainda, notificar a concessionária para apresentação da análise técnica de que trata o art. 14 quando forem constatadas reclamações formais, reiteradas e devidamente registradas por usuários e transportadores quanto à indisponibilidade de capacidade para novas demandas e ao descumprimento do Contrato Operacional Específico – COE.

§ 1º A pertinência e a frequência das reclamações serão avaliadas tecnicamente pela ANTT, que poderá considerar esse fator para fins de monitoramento e eventual antecipação de medidas de planejamento e adequação da capacidade.

§ 2º O procedimento para recebimento, registro, tratamento e consideração, pela ANTT, das reclamações de transportadores relativas ao descumprimento do Contrato Operacional Específico – COE será disciplinado em ato normativo específico.

- 3.17. Vale destacar, por fim, que o § 2º da redação proposta prevê que o procedimento para recebimento das informações quanto ao cumprimento do COE será disciplinado em ato normativo específico, como o Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária - RSF, que versa sobre os direitos e garantias aos usuários e do serviço adequado de transporte ferroviário de cargas em regime de concessão e autorização, que está em processo de participação e controle social, por meio da Audiência Pública nº 5/2026, para colher contribuições sobre a minuta de Resolução proposta.

Da sunset clause:

- 3.18. É prevista, ainda, a reavaliação formal do normativo em até 36 (trinta e seis) meses de sua entrada em vigor, com possibilidade de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, conforme se afere do art. 29 da referida minuta.

Art. 29. A ANTT deverá realizar, no prazo de até 36 (trinta e seis) meses, contados da entrada em vigor desta Instrução Normativa, avaliação formal de resultados e revisão do presente ato, com base em dados de implementação, indicadores de desempenho e eventuais impactos não intencionais observados.

§ 1º A avaliação de que trata o caput deverá conter, no mínimo:

- I – análise de efetividade dos parâmetros e metodologias previstos nesta Instrução Normativa;
- II – apreciação dos custos de conformidade suportados pelos regulados e pela Administração;
- III – proposta conclusiva de manutenção, alteração ou revogação, total ou parcial, deste ato, com justificativas técnicas.
- IV – subsídios para eventual Avaliação de Resultado Regulatório – ARR.

§ 2º O relatório de avaliação será instruído pela unidade técnica competente e submetido à deliberação da Diretoria Colegiada, observados os procedimentos de participação social aplicáveis.

§ 3º O resultado da revisão será publicado no sítio eletrônico da ANTT.

- 3.19. A área técnica entende que os parâmetros adotados, em especial a janela semestral, foram definidos com base em dados ainda limitados, motivo pelo qual foi proposto esse compromisso institucional de revisão fundada em evidências empíricas acumuladas. Trata-se, a meu ver, de opção regulatória acertada, já que permite que a ANTT ajuste o ato normativo com base em dados reais da operação.

3.20. Pelo exposto, considerando os elementos trazidos aos autos, os quais passam a integrar este ato e constituem sua razão de decidir, verifica-se que a minuta de Instrução Normativa SEI 40693081, com as alterações propostas neste ato, se mostra apta para aprovação do Colegiado.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por aprovar a Instrução Normativa que estabelece a metodologia de cálculo e os parâmetros técnicos para apuração e monitoramento do Índice de Saturação Ferroviária – ISF no âmbito dos contratos de concessão ferroviária**, nos termos da minuta de Instrução Normativa 41565739.

Brasília, 9 de abril de 2026.

(assinado eletronicamente)

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 09/04/2026, às 16:19, 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 **41564081** e o código CRC **A0599616**.