



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

### VOTO DGS

**RELATORIA:** DGS

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 101/2022

**OBJETO:** REGULAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO DO AGENTE TRANSPORTADOR FERROVIÁRIO DE CARGAS (ATF-C) NO SUBSISTEMA FERROVIÁRIO FEDERAL (SFF)

**ORIGEM:** SUFER

**PROCESSO (S):** 50500.093672/2022-10

**PROPOSIÇÃO PRG:** PARECER Nº 00189/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

#### 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de Regulamentação da Operação do Agente Transportador Ferroviário de Cargas (ATF-C) no Subsistema Ferroviário Federal (SFF), a ser submetida para apreciação da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O projeto foi incluído na Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2021/2022 por meio da Deliberação nº 212, de 8 de julho de 2022.

#### 2. DOS FATOS

O presente processo visa propor a instituição do Registro Nacional do Agente Transportador Ferroviário de Cargas - RENAFER-C e a regulamentação da prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas desvinculado da exploração da Infraestrutura ferroviária por Agente Transportador Ferroviário - ATF, bem como sugerir tratamento a ser conferido às autorizações vigentes para Operador Ferroviário Independente - OFI e às requisições recebidas e ainda não avaliadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para provisão de transporte ferroviário de cargas não vinculado à exploração da Infraestrutura.

O Operador Ferroviário independente - OFI foi materializado no contexto ferroviário brasileiro em 2012, a partir da implantação de uma política pública de modernização do sistema ferroviário (desverticalização da infraestrutura), inicialmente amparada no Programa de Investimentos em Logística (PIL). Por meio do referido Programa, o Governo Federal, visando ampliar os investimentos públicos e privados em infraestrutura de transportes e aprimorar a eficiência e competitividade no setor, traçou uma estratégia de priorização do modelo de concessão denominado "horizontal", em detrimento do modelo "vertical", adotado até então.

No modelo atual de operação e exploração da infraestrutura pela mesma empresa, está se referindo ao modelo Vertical, em que o compartilhamento da infraestrutura é estabelecido por meio do Tráfego Mútuo e do Direito de Passagem e pelos Contratos Operacionais Específicos - COE firmados entre as partes.

Já o modelo Horizontal, a prestação do serviço de transporte se dá de forma desvinculada da exploração da infraestrutura. Foi criada a figura dos Operadores Ferroviários Independentes - OFIs, que, em concorrência com os prestadores de serviços verticais existentes (concessionárias e subconcessionárias), teriam a incumbência de ofertar o serviço de transporte ferroviário (operação/deslocamento dos trens).

A implantação das novas diretrizes de concessão do PIL se deu por meio da edição da Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, que promoveu alterações na Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, introduzindo o OFI na legislação relacionada ao transporte terrestre.

Como forma de dar continuidade às alterações promovidas no marco legal do setor ferroviário, foi publicado o Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, que, dentre outros aspectos, instituiu a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal - SFF e priorizou a adoção de concessões horizontais.

A ANTT publicou as regras que tratam do Operador Ferroviário Independente (OFI), empresas de transporte ferroviário de cargas que possuem trens, mas precisam explorar as ferrovias de terceiros para realizar o transporte. A Resolução 4.348, publicada no Diário Oficial da União do dia 10 de junho, disciplina a forma de autorização do serviço e as condições de acesso à infraestrutura, além de fixar as atribuições, os direitos e os deveres das entidades envolvidas. As responsabilidades civil, penal e administrativa dos operadores ferroviários independentes também são tratadas na norma.

Com esse desenho de leilão, levando em conta o alto investimento necessário realizado

pelo Governo Federal à construção de ferrovias, as incertezas das novidades implantadas e a preocupação dos empresários na inexistência de recursos suficientes para financiar todos os projetos do governo, tomou-se duas medidas: de um lado, o governo federal compartilhou o risco de demanda do negócio com o futuro concessionário, isto é, dividiu a receita da concessão parte em pagamento pela simples disponibilidade dos trilhos (o que seria pago pela VALEC), parte no pagamento pela efetiva utilização dos trilhos (pago pelos usuários, transportadores ferroviários). Em tese, o risco do negócio diminuiria.

Dado que a VALEC teria que ter competência e estrutura necessária para arrecadar boas outorgas, criar um mercado competitivo, estruturar leilões justos e eficientes, evitando-se conluio ou barreiras à entrada e, mais, recursos disponíveis para tais investimentos, refletiu-se quanto às dúvidas do enfrentamento de tal desafio de grande complexidade será a estruturação de um método gerencial e operacional da estatal. Soma-se a isso o já cambaleante processo declinante econômico que o país perpassava.

Em face disso, a implantação desse modelo regulatório mostrou-se incompatível, em junho de 2015, o Governo Federal, no lançamento da Segunda Etapa do PIL, demonstra a necessidade de aperfeiçoamento do novo modelo de concessões.

Nesse Lançamento da 2ª etapa do PIL, o governo poderá realizar os leilões utilizando dos modelos de outorga, menor tarifa ou compartilhamento de investimentos. A escolha se dará de acordo com as particularidades de cada ferrovia. Em todos os casos, haverá garantia de direito de passagem e tráfego mútuo, adotar Procedimentos de Manifestação de Interesse - PMI.

Assim, a fim de viabilizar a implantação das novas diretrizes do setor ferroviário, no âmbito do Programa de Parceria de Investimentos - PPI, foi editado o Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016, que revogou o Decreto nº 8.129/2013, afastando a VALEC do papel de gestora da capacidade operacional de transporte a ser disponibilizada para os OFIs.

Observa-se que foram mantidos os dispositivos da Lei nº 10.233/2001 (incluídos pela Lei nº 12.743/2012) relativos ao OFI e à cessão da capacidade de tráfego disponível a terceiros. Cumpre reforçar que, no contexto acima esposado, apesar do retorno ao modelo de concessões "verticais", os OFIs foram mantidos no cenário jurídico como forma de estímulo à concorrência. Não obstante que a revogação do Decreto nº 8.129, de 2013, vários dispositivos da Resolução ANTT nº 4.348, de 2014, perderam validade (hipóteses de revogação tácita) ou eficácia (não podem produzir efeitos na esfera jurídica). Dessa forma, a atuação concreta dos OFIs ficou comprometida, ensejando uma revisão da referida norma.

A revisão da matéria foi conduzida, no âmbito desta Agência, a partir dos processos 50500.081552/2016-13 e 50500.361871/2019-52, e resultou na publicação da **Resolução ANTT nº 5.920, de 15 de dezembro de 2020**.

No entanto, pouco mais de um ano após a edição da Resolução ANTT nº 5.920, de 2020, em 23 de dezembro de 2021, foi editada a Lei das Ferrovias, a Lei nº 14.273, com vigência a partir de 6 de fevereiro de 2022, que alterou o cenário de atuação dos OFIs.

Tendo em vista a inovação implementada pela Lei nº 14.273, de 2021, apresenta-se necessário promover nova atualização do arcabouço regulatório da ANTT referente à matéria, a fim de viabilizar a operação dos ATFs por meio da inscrição em registro a ser instituído pela ANTT.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

A competência legal da ANTT para regulamentar o assunto decorre dos seguintes dispositivos legais da Lei 10233/2001:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica.

(...)

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

I - o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;

(...)

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

(...)

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

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de

transportes.

Lei nº 14.273/2021 que estabelece a organização do transporte ferroviário, o uso da infraestrutura ferroviária, os tipos de outorga para a exploração indireta de ferrovias em território nacional, as operações urbanísticas a elas associadas e dá outras providências:

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

(...)

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

(...)

Art. 9º A execução de transporte ferroviário de cargas ou de passageiros desvinculado da exploração da infraestrutura por agente transportador ferroviário depende de inscrição válida em registro a ser instituído pelo regulador ferroviário, na forma da regulamentação.

Com o advento do novo normativo Ferroviário, que estabeleceu a execução de transporte ferroviário de cargas ou de passageiros, desvinculado da exploração da infraestrutura, deverá se dar na forma da nova norma. Desta feita, cabe à ANTT, como regulador ferroviário, implementar as medidas necessárias à operacionalização do dispositivo da Lei, a saber, instituir o registro e regulamentar a execução do serviço supramencionado.

Cabe registrar que atualmente existem dois registros vigentes para OFI e dois pedidos de autorização para operação que foram apresentados enquanto a figura do OFI ainda fazia parte do mundo jurídico, mas que ainda não foram avaliados pela ANTT.

As condições estabelecidas pela Resolução nº 5.920, de 2020, trouxe regras de forma a torná-las menos restritiva, reduzindo, assim, as barreiras de acesso ao setor pelos operadores independentes. Nesse sentido, foram promovidos ajustes voltados à simplificação do processo de autorização e das exigências referentes à habilitação técnica.

Ressalta-se que a área técnica decidiu, considerando a compatibilidade das regras vigentes com aquelas adotadas em outros normativos para a emissão de registros e tendo em vista: i) a urgência na edição de regulamentação de registro para execução de transporte ferroviário de cargas desvinculado da exploração da infraestrutura, dado que a ANTT já recebeu requisições de interessados; e ii) a necessidade de se manter a segurança jurídica durante e após o período de transição, pela possibilidade de replicação, para o ATF, das normas originalmente editadas para o OFI, bastando, para tanto, proceder aos ajustes necessários, inclusive simplificações possíveis.

Dentre as modificações que foram propostas ao texto original da Resolução ANTT nº 5.920, de 2020, destacam a necessária substituição do termo "OFI" por "ATF" e do termo "autorização" por "registro".

Outra modificação que merece destaque é a inclusão e o ajuste da definição de ATF. Em que pese o conceito que consta do inciso I do art. 3º da Lei nº 14.273, de 2021, estabelecer que o ATF é "pessoa jurídica responsável pelo transporte ferroviário de cargas, desvinculada da exploração da infraestrutura ferroviária". Da leitura do art. 9º, verifica-se que o ATF é a pessoa jurídica responsável pela "execução de transporte ferroviário de cargas ou de passageiros desvinculado da exploração da infraestrutura".

A partir da leitura combinada dos citados dispositivos normativos, entende-se que seja adequado expandir o conceito de "pessoa jurídica responsável pelo transporte ferroviário de cargas (...)" para pessoa jurídica responsável pelo transporte ferroviário de cargas ou de passageiros. Para além desses, também foram propostos outros ajustes com o intuito de adequar a Minuta de Resolução às Disposições da Lei nº 14.273/2021.

Quanto ao acesso do ATF ao Subsistema Ferroviário Federal - SFF, a Lei das Ferrovias estabelece, nos termos do art. 41, §1º, que o acordo de acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais deve ser formalizado por contrato, cuja cópia deverá ser encaminhada ao regulador ferroviário. Diante das previsões legais, a ANTT adotou o COE como referência para contratos de compartilhamento.

Diante das inovações trazidas pela Lei nº 14.273, de 2021, somados os ajustes já citados, uma análise mais aprofundada pela SUFER das mudanças, revelou a possibilidade de prestação do serviço de transporte pelo ATF também importaria a necessidade de alterações em outras Resoluções editadas pela ANTT para tratar de assuntos diversos da operação ferroviária por operadores independentes

Sobre os serviços já autorizados, entende a SUFER que a ANTT não deve editar qualquer ato que prejudique ou dificulte o transporte por meio dos Agentes já autorizados, tendo em vista que: i) a eliminação dos prestadores de serviço de transporte ferroviário de cargas desvinculado da exploração da infraestrutura do contexto ferroviário não agrega benefícios ao setor; e ii) a Resolução ANTT nº 5.920/2020, art. 13, § 1º, considera a possibilidade de adaptações e ajustes dos transportadores a disposições requeridas por meio de nova lei ou regulamentação.

Nesse sentido, a SUFER considerou oportuno constar na Resolução que as autorizações outrora emitidas ficam mantidas na forma de registro e o prazo para que as sociedades empresárias autorizadas, que tenham interesse em converter as autorizações em registro, apresentem sua manifestação a esta Agência de forma a indicar concordância com os novos termos da regulamentação do ATF.

Quanto as solicitações que estão em análise por esta ANTT, sendo 2 pedidos de autorização para prestação de serviço de transporte ferroviário de cargas desvinculado da exploração

da infraestrutura ferroviária. Dado que os pedidos foram apresentados antes da entrada em vigor da Lei nº 14.273/2021, todos os pedidos foram instruídos com o objetivo de se obter autorização para a prestação do serviço por OFI, e não com o objetivo de se obter um registro para atuação como ATF. E considerando a simplificação do processo, entende-se que, a princípio, os requerimentos de autorização apresentados de acordo com a Resolução ANTT nº 5.920/2020 contemplam todas as informações necessárias à concessão do registro.

Dessa forma, faz-se necessário inserir na norma que regulamentará a matéria, uma regra de transição no sentido de que os pedidos que já foram recepcionados por esta Agência devem ser analisados de acordo com as especificações necessárias à obtenção do registro e, caso tenham sido apresentadas todas as informações necessárias, deverá ser concedido o registro.

O compartilhamento das vias, que tende a proporcionar melhor uso dos recursos, especialmente em se tratando de monopólio natural. Incorpora-se ao marco legal setorial a operação de agentes incumbidos apenas de realizar o transporte, sem titularidade de infraestrutura ferroviária.

Assim consubstancia a ideia de que o acesso de operadores independentes à infraestrutura ferroviária constitui um fator decisivo para concretizar algum grau de concorrência intramodal na prestação de serviços de transporte ferroviário.

A opção do governo federal, portanto, se espelhando em modelos de sucesso internacionais, foi segregar as atividades do setor, distinguindo o prestador de serviços de operação e manutenção da malha, isto é, da infraestrutura ferroviária, do prestador de serviços de transporte. Com isso, busca-se acirrar a competição entre transportadores, criar um mercado de serviços acessórios, ao mesmo tempo em que cria incentivos ao investimento na qualidade dos trilhos.

A Análise de Impacto Regulatório - AIR foi estabelecida, por meio do art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, como medida prévia às propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

A regulamentação dessa obrigação se deu por meio do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que definiu a AIR como procedimento de avaliação prévia à edição, alteração ou revogação de atos normativos. A avaliação inclui a definição de problema regulatório, bem como dados e informações sobre os prováveis efeitos, para verificação da razoabilidade do impacto e oferta de subsídios à tomada de decisão.

No âmbito da ANTT, a matéria é regulamentada pelo Regimento Interno da Agência, Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022 conforme art. 93:

“A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão pela Diretoria Colegiada.”.

No entanto, o Regimento também dispõe que o procedimento pode ser dispensado pela Diretoria Colegiada, desde que motivadamente, nos seguintes casos:

Art. 96. A Diretoria Colegiada poderá dispensar, desde que motivadamente, a apresentação da AIR, nas hipóteses de:

I - urgência, nos termos do § 3º do art. 90;

II - atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permitam, técnica ou juridicamente, a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias;

III - atos normativos de notório baixo impacto;

**IV - que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito;**

**V - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; (grifou-se)**

VI - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente; e

VII - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais.

Desta feita, entende-se que a proposta é elegível à dispensa de AIR, com base no artigo 4º, incisos IV e VII, do Decreto nº 10.411, de 2020; e no art. 96, incisos IV e V, da Resolução ANTT nº 5.924, de 2022, tendo em vista que: promoveu-se apenas uma atualização da norma, por meio da substituição do OFI pelo ATF; e a simplificação da regulamentação proposta importará a redução de obrigações e, conseqüentemente, de custos regulatórios para os agentes econômicos afetados.

Quanto a realização do Processos de Participação e Controle Social - PPCS, tendo em vista a urgência na edição do normativo proposto, especialmente em face da necessidade de conferir tratamento às autorizações vigentes e de viabilizar a análise dos pedidos recebidos pela Agência e ainda pendentes de avaliação; e o fato de tratar-se de uma alteração de norma que visou tão somente a aplicação de determinações legais com consequentes ajustes, entende-se pela desnecessidade de realização de Processo de Participação e Controle Social.

Novamente, importante ressaltar que as Resoluções ANTT nº 5.624, de 2017, e nº 5.976, de 2022, permitem que haja dispensa de Audiência Pública ou Consulta Pública para os casos de edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais; e urgência justificada.

O presente processo foi encaminhado à Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, conforme Despacho SEI 11968938. A PF-ANTT se manifestou por meio do PARECER nº 00189/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 12371420), indicando: possibilidade de i) dispensa de procedimento de controle e participação social e ii) de edição da norma nos termos propostos.

Diante do exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos

argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso I, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, esta Diretoria entende presentes os requisitos para aprovar a dispensa de elaboração de Relatório de Análise de Impacto Regulatório e de realização de Consulta Pública ou Audiência Pública, com fundamento no art. 4º, incisos IV e VII, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e nos arts. 96, incisos IV e V, e 90, incisos III e V, do Regimento Interno da ANTT.

Assim como a revogação da Resolução ANTT nº 5.920/2020 e a edição de novo regulamento.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO** por:

a) Aprovar a dispensa de elaboração de Relatório de Análise de Impacto Regulatório e de realização de Consulta Pública ou Audiência Pública, com fundamento no art. 4º, incisos IV e VII, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e nos arts. 96, incisos IV e V, e 90, incisos III e V, do Regimento Interno da ANTT.

b) Aprovar a revogação da Resolução ANTT nº 5.920, de 2020, e a edição de novo regulamento, baseado no texto original da norma revogada, acrescido dos ajustes indicados na seção V e no anexo da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3804/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR (SEI 133767115), bem como na seção III da NOTA TÉCNICA SEI Nº 4471/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR (SEI 12385805). Nos termos da Minuta de Resolução DGS SEI 13376989 e da Minuta de Deliberação DGS SEI 13376951.

Brasília, 20 de setembro de 2022.

**GUILHERME THEO SAMPAIO**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 20/09/2022, às 13:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **13376610** e o código CRC **D1B5161D**.