



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 046/2023

OBJETO: Relatórios de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) acerca das concessões ferroviárias, da Resolução nº 5.874/2020 e da Resolução nº 5.583/2017.

ORIGEM: SUESP

PROCESSO (S): 50500.067293/2023-47

PROPOSIÇÃO PRG: Não há.

ENCAMINHAMENTO: Aprovar os Relatórios de ARR objetos deste processo.

1. DO OBJETO

1.1. Tratam os presentes autos de proposta de aprovação dos Relatórios de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) relacionados aos 25 (vinte e cinco) anos de concessões ferroviárias no Brasil, à política de redução do fardo regulatório da ANTT instituído por meio da Resolução nº 5.874, de 10 de março de 2020, e à implantação da resolução que estabelece procedimentos e limitações para a autorização de veículos para o transporte rodoviário internacional de cargas entre o Brasil e o Peru, objeto da Resolução nº 5.583, de 22 de novembro de 2017.

2. DOS FATOS

2.1. A Avaliação de Resultado Regulatório da Redução do Fardo Regulatório, dos 25 (vinte e cinco) anos de concessões ferroviárias e da implantação da resolução que estabelece procedimentos e limitações para autorização de veículos para o transporte rodoviário internacional de cargas entre o Brasil e o Peru (Resolução nº 5.583/2017) constam na Agenda de Avaliação de Resultado Regulatório da ANTT prevista para 2022.

2.2. A Avaliação dos Resultados Regulatórios das concessões do transporte ferroviário de cargas foi concluída em dezembro de 2022, no âmbito do processo administrativo nº 50500.288516/2022-27. Por sua vez, a ARR que avaliou a política de redução do fardo regulatório, instituído por meio da Resolução nº 5.874, de 2020, foi tratada no processo administrativo nº 50500.328584/2017-79. Por fim, a ARR que avaliou a aplicação da Resolução ANTT nº 5.583, de 2017, que estabelece procedimentos e limitações para a autorização de veículos para o transporte rodoviário internacional de cargas entre o Brasil e o Peru, foi realizada nos processos administrativos nºs 50500.348999/2017-69 e 50500.102649/2020-53.

2.3. Assim, a Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP) instaurou o presente processo administrativo, inseriu os respectivos Relatórios de Avaliação de Resultado Regulatório (SEI15958346, 15958567e 15958712) e elaborou a Nota Técnica SEI nº 1754/2023/GEGOP/SUESP/DIR/ANTT (SEI16081309), fundamentando a análise a ser realizada pela Diretoria Colegiada acerca dos mencionados Relatórios de ARR.

2.4. Em seguida, instruiu os autos com a minuta de Deliberação SUESP16251259e o Relatório à Diretoria nº 135/2023 (SEI16196658) e remeteu os autos ao Colegiado para análise e deliberação.

2.5. Inicialmente, os autos foram distribuídos ao Diretor-Geral para análise e proposição ao Colegiado. Contudo, considerando as competências regimentais estabelecidas no Regimento Interno, houve o cancelamento da distribuição, com fulcro no art. 43, inciso I, do Regimento Interno (Certidão de Cancelamento de Distribuição REDIR-SEGER16319218), e os autos foram submetidos a sorteio, tendo esta Diretoria sido sorteada, em 06 de abril de 2023, para a relatoria do processo, conforme se afere da Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI 16319233).

2.6. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O Decreto nº 14.411, de 30 de junho de 2020, regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e instituiu a Análise de Resultado Regulatório (ARR) com vistas a integrar o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados com a regulação implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

3.2. A ARR, segundo o art. 2º, inciso III, do mencionado Decreto é o instrumento por meio do qual se realiza a "verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendido e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação".

3.3. O Regimento Interno da Agência, aprovado pela Resolução nº 5.976, de 07 de abril de 2022, em seu art. 11, inciso XVII, estabelece a competência da Diretoria Colegiada para deliberar sobre os Relatórios de AIR e ARR:

Art. 11. À Diretoria Colegiada compete exercer as atribuições e cumprir os deveres estabelecidos

na Lei nº 10.233, de 2001, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANTT, bem como:

(...)

XVII – deliberar sobre os relatórios de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), bem como sobre a realização ou dispensa de consulta pública ou audiência pública;

(...)

3.4. Diante disso, considerando a Agenda de Avaliação de Resultado Regulatório de 2022 da ANTT, a SUESP encaminhou ao Colegiado os Relatórios de ARR relativos à Redução do Fardo Regulatório, aos 25 (vinte e cinco) anos de concessões ferroviárias e à implantação da resolução que estabelece procedimentos e limitações para autorização de veículos para o transporte rodoviário internacional de cargas entre o Brasil e o Peru (Resolução nº 5.583/2017).

Concessões Ferroviárias - 25 anos:

3.5. Com esta ARR, buscou-se avaliar os resultados dos 25 (vinte e cinco) anos de concessões ferroviárias no Brasil. Tal avaliação abrangeu desde o período da estatização, por meio da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), passando pelo Programa Nacional de Desestatização, que segregou a malha ferroviária da RFFSA em 7 (sete) malhas regionais e as concedeu à iniciativa privada, até os dias atuais, com o início das autorizações ferroviárias. Buscou-se, assim, aferir se os Contratos de Concessão vigentes aumentaram a produtividade e a qualidade do transporte ferroviário de carga.

3.6. O Relatório de ARR acostado aos autos (SE115958567), contém em sua análise o comparativo entre a situação pré e pós-concessões, oportunidade em que aduz o que se segue:

(...)

O modelo pré-concessões possuía natureza Estatal e tinha como principal característica o Sistema Ferroviário Nacional integrado para o transporte de cargas e passageiros urbano, intermunicipal e interestadual, ma dependia de subsídios para a sua manutenção e de investimentos em infraestrutura que, devido à escassez de recursos públicos, não estavam sendo repassados, tornando inviável a sua continuidade.

O modelo pós-concessões cumpriu os seus principais objetivos, alcançando inegáveis avanços na melhoria das condições das malhas, na remodelação e aquisição de locomotivas e vagões, na manutenção, reparação e aquisição de novos bens operacionais e na melhoria das instalações dos serviços e sistemas de gerenciamento operacional, resultando no aumento da produtividade, da eficiência dos serviços e na redução da ocorrência de acidentes.

Outrossim, resultou na segregação da malha nacional, que se constituíram em sete malhas regionais, atuando como unidades de negócio independentes e autossuficientes, em uma modelagem baseada num raciocínio essencialmente econômico, cujos critérios para o crescimento da tonelagem transportada relacionava-se às características dos principais fluxos de transporte atuais à época e potenciais, das cargas a transportar (tipo de produto, quantidade, distância e periodicidade), mesclando trechos da maior atratividade com trechos de pouca demanda de forma a fortalecer os chamados "ramais estratégicos".

Nos 25 anos de concessões ferroviárias, não ocorreu a diversificação dos grupos de mercadorias transportadas pelas ferrovias, não houve incentivos para a ampliação das malhas e a utilização dos trechos está desbalanceada como consequência da segregação geográfica, da liberdade de investimentos, da liberdade de Gerenciamento Operacional, da participação dos usuários transportadores majoritários no controle administrativo e da concentração de transportes em corredores de exportação, gerando uma utilização desbalanceada das malhas, com investimentos maiores na utilização dos trechos mais rentáveis das malhas, em cerca de 1/3 do total aproximado de 30 mil km de ferrovias federais existentes, conforme apresentado na Figura 8.

(...) (grifos nossos)

3.7. Verifica-se, portanto, que, de fato, a política de concessão ferroviária adotada a partir da década de 90 cumpriu com os objetivos almejados à época, produzindo melhoria nas condições das malhas, na remodelação e aquisição de locomotivas e vagões, aquisição de novos bens operacionais, dentre outros, que resultaram no aumento da produtividade, da eficiência dos serviços e na redução de acidentes. Contudo, em que pese tais melhorias alcançadas, aferiu-se que há pontos de atenção, como a diversificação dos grupos de mercadorias transportadas, o incentivo à ampliação da malha e a utilização de trechos está desbalanceada, em função da segregação geográfica.

3.8. A resposta de ataque a tais problemas pode vir com o implemento das inovações oriundas do da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, que possibilitou, dentre outras coisas, a outorga para exploração indireta de ferrovias em regime privado mediante autorização, permitindo ao setor privado, com um maior grau de facilidade, a construção e operação de ferrovias, ramais, pátios e terminais ferroviários.

Política de Redução do Fardo Regulatório:

3.9. Neste caso, foi realizada Avaliação de Resultado Regulatório a fim de se avaliar se são plenamente atingíveis os objetivos pretendidos pela Resolução nº 5.874, de 10 de março de 2020, que instituiu a política de redução do fardo regulatório no âmbito da ANTT, a sua convergência com os princípios do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, bem como se ela produziu os efeitos desejados.

3.10. Com relação aos objetivos pretendidos com a regulamentação da política de redução do fardo regulatório, é importante destacar que eles se subdividem em dois, o objetivo geral e os específicos. O objetivo geral consiste em reduzir os custos oriundos da regulação e garantir que as ações regulatórias sejam suportadas por uma avaliação dos seus impactos previstos. A seu turno, os objetivos específicos são: a) aperfeiçoar a qualidade da política regulatória da ANTT; b) propor inovação para o cálculo do fardo regulatório, por meio de metodologias consagradas; c) viabilizar cálculo mais eficiente do fardo regulatório, por meio de metodologias consagradas; d) minimizar procedimentos burocráticos desnecessários impostos aos atores da cadeia; e) apoiar o processo decisório sobre propostas de regulamentações eficazes para a redução do fardo regulatório.

3.11. Segundo a avaliação realizada na ARR (SEI 15958346), os dispositivos da Resolução nº 5.874/2020 são compatíveis com o Decreto nº 10.411/2020, sendo que a resolução apresenta maior detalhamento procedimental, mas tal fato não apresentou resultados positivos e há indicativo, inclusive de inconsistências com relação à governança, ao alcance de objetivos e o alto custo para o monitoramento pela ANTT. Ademais, entendeu-se que a redução do fardo regulatório "deve ser incluída como premissa para auxiliar a tomada de decisão (portanto, como critério avaliativo em análises *ex ante*)". O estudo de caso realizado confirmou a hipótese de que a redução do fardo regulatório não é um fim em si mesmo, mas parte do ciclo regulatório.

3.12. Assim, conforme se afere do Relatório de ARR (SEI 15958346) e do Relatório à Diretoria nº 135/2023 (SEI 16196658), recomendou-se "na fase de Análise de Impacto Regulatório (AIR) que seguirá essa ARR, se avalie a conveniência de se manter um processo específico para reduzir custos regulatórios ou se é mais eficiente incorporar como parte dos processos de AIR e ARR e, neste caso, avaliar a revisão do normativo alinhando a redação à prerrogativa de uma Política, contendo apenas diretrizes, por exemplo".

Aplicação da Resolução nº 5.583/2017:

3.13. A Resolução nº 5.583, de 22 de novembro de 2017, estabelece procedimentos e limitações para a autorização de veículos para o transporte rodoviário internacional de cargas entre o Brasil e o Peru, e foi implementada para tratar de dois problemas regulatórios, sendo eles:

- a) Ausência de regras melhor definidas sobre a distribuição da capacidade total de carga transportada, considerando a existência de cota máxima acordada entre Brasil e Peru; e
- b) Indícios de que haveria veículos cadastrados para o TRIC entre o Brasil e o Peru que, embora estivessem autorizados (ocupando "capacidade"), não estariam efetivamente sendo utilizados para o transporte de carga entre as nações.

3.14. Desta forma, a ARR objetivou-se a avaliar se a implementação da regulamentação está produzindo os resultados e efeitos esperados e a identificar eventuais problemas na implementação da intervenção.

3.15. Considerando tais aspectos, o Relatório de Análise de Resultado Regulatório (SEI 15958712) recomendou a manutenção da intervenção regulatória. Contudo, propôs os seguintes ajustes:

- a) atualização na normativa da ANTT do valor da cota de capacidade da frota habilitada para o transporte rodoviário entre Brasil e Peru sempre e quando houver novo acordo bilateral;
- b) previsão expressa de apresentação de justificativa pelo transportador de não apresentação de renovação de Licença Complementar em até 180 dias e, eventual prorrogação desse prazo, para evitar os impactos de uma possível revisão de exclusão de veículos e disponibilização de capacidade para os processos que constam da fila de espera;
- c) ajuste da previsão de retirada de veículos da frota (exclusão) para o caso de Licença Originária suspensa a mais de 180 dias, uma vez que a suspensão de um transportador implicaria, na prática, em suspensão de todas as Licenças a ele associadas;
- d) incorporação do entendimento firmado junto à Procuradoria sobre a substituição de veículos habilitados de mesma capacidade ou inferior;
- e) incorporação da sistemática completa da fila de espera para habilitação de veículos a partir do mapeamento elaborado por esse estudo (Figura 5 do Relatório);
- f) buscar exaustiva de formas alternativas para a obtenção de informações de veículos empregados em operações de transporte de carga entre Brasil e Peru;
- g) promoção do diálogo com o Peru acerca das medidas de adotadas pelo Brasil para a racionalização da frota habilitada e os impactos para aquele país;
- h) elaboração de estratégia de monitoramento e acompanhamento de resultado regulatório; e
- i) alinhamento entre o sistema TRIC e as necessidades de informações para acompanhamento da regulação como o caso de relatório de histórico de capacidade da frota habilitada e da data de inclusão na frota.

3.16. Diante do acima exposto, infere-se que as Avaliações de Resultado Regulatório foram elaboradas em obediência à legislação aplicável e ao Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Resultado Regulatório da ANTT, e produziram relevantes recomendações a serem consideradas para o aprimoramento regulatório dos temas ora em análise, motivo pelo qual entendo que estão aptas à aprovação do Colegiado.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por:**

- a) aprovar o Relatório de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR do Projeto "Concessões Ferroviárias - 25 anos de concessões ferroviárias no Brasil, por meio do qual se avaliou os resultados regulatórios das concessões do transporte ferroviário de cargas;
- b) aprovar o Relatório de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR do Projeto "Adequação da Política de redução do Fardo Regulatório (PRFR) da ANTT aos

instrumentos de Melhoria Regulatória”, parte do Eixo Temático 1 – Projetos Regulatórios Gerais e Transversais, da Agenda Regulatória do Biênio 2023/2024;

c) aprovar o Relatório de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR do Projeto da “Implementação da Resolução nº 5.583/2017”, que estabelece os procedimentos e limitações para autorização de veículos para o transporte rodoviário internacional de cargas entre o Brasil e o Peru, parte do Eixo Temático 5 – Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas, da Agenda Regulatória do Biênio 2023/2024; e

d) determinar à Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal – Suesp a divulgação dos Relatórios de que tratam os presentes autos no sítio eletrônico da ANTT.

Brasília, 18 de maio de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 22/05/2023, às 14:36, 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, informando o código verificador **16906786** e o código CRC **E4CAB2E6**.

Referência: Processo nº 50500.067293/2023-47

SEI nº 16906786

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br