



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DMM

RELATORIA: DMM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 38/2021

OBJETO: Agenda Regulatória ANTT 2021-2022. Eixo Temático 04 - Transporte Ferroviário de Cargas. Projeto: Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas. Abertura de Audiência Pública.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.129643/2020-23

PROPOSIÇÃO PRG: COTA N. 03831/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DMM: POR APROVAR

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

### 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se do Processo de Participação e Controle Social - PPCS, na modalidade Audiência Pública, realizada no âmbito do projeto Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas. O referido projeto constitui tema integrante da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para o biênio 2021/2022, instituída por meio da Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020.

### 2. DOS FATOS

Conforme se extrai das peças contidas nos autos, a ação regulatória em questão visa à promoção da Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas. O referido projeto constitui tema integrante da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para o biênio 2021/2022, instituída por meio da Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020

Nestes termos, indica-se na respectiva análise de impacto que se busca introduzir no ordenamento normativo *Resolução com a finalidade de estabelecer* aperfeiçoar o regramento sobre operações acessórias, atualmente disciplinadas por meio do Regulamento dos Transportes Ferroviários - RTF, aprovado pelo Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996; dos Contratos de Concessão firmados entre a União e a iniciativa privada para a prestação de serviço de transporte ferroviário associada à exploração da infraestrutura; e da Resolução ANTT nº 3.694, de 14 de agosto de 2011, que aprovou o Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - REDUF.

No âmbito do Governo Federal, a AIR foi instituída e estendida às Agências Reguladoras pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que instituiu a obrigatoriedade da AIR nos casos em que houver alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços, e pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que estendeu essa mesma obrigatoriedade aos órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo as autarquias e as fundações públicas, respectivamente.

Após a área técnica finalizar os estudos preliminares destinados à construção do conhecimento sobre a matéria e geração de subsídios para desenvolvimento de propostas, foi realizada a Análise de Impacto Regulatório.

Destaca-se na fundamentação da proposta a verificação, após estudos, que a realização de operações acessórias ao serviço de transporte e tráfego ferroviário se dá em um contexto de carência e imprecisão das informações relacionadas a tais atividades, o que causa distorções na negociação entre provedores e usuários, podendo conduzir ao estabelecimento de vantagens apenas para a parte com atuação dominante.

Portanto, um aprimoramento da regulação vigente de forma a: especificar o escopo das atividades que compõem as operações acessórias ofertadas aos usuários, tornar mais clara a precificação das operações acessórias; conferir maior transparência ao setor; e estimular a construção de um ambiente mais competitivo e com melhores condições de negociações entre usuários e provedores de operações acessórias.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

A participação social previamente às decisões dos órgãos da Administração Pública Federal encontra amparo tanto na legislação administrativista quanto no regramento que rege a

atuação da ANTT.

Nesse sentido, a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece que:

*Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.*

Já Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017 determina que:

*Art. 2º Para fins desta Resolução são instrumentos de Participação e Controle Social:*

*I - para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas:*

*a) Tomada de Subsídio: meio que possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado; e*

*b) Reunião Participativa: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial.*

*II - para apresentar proposta final de ação regulatória:*

*a) Consulta Pública: meio que possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado; e*

*b) Audiência Pública: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial dentro de um período de encaminhamento de contribuições por escrito.*

Para a condução das atividades foram elaboradas a NOTA TÉCNICA SEI Nº 2137/2021/CONOR/GEREF/SUFER/DIR, (SEI 6065466), contemplando a evolução dos estudos e a atual proposta relativa à condução da matéria; a Análise de Impacto Regulatório (SEI6056600) e a Minuta de Resolução (SEI 6071971).

Em observância ao disposto no art. 9º da Resolução ANTT nº5.624, de 21 de dezembro de 2017, o processo foi encaminhado à Procuradoria da ANTT. A PF-ANTT se manifestou por meio do documento COTA nº 03831/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI676094), indicando que foram juntados aos autos o relatório final da Análise de Impacto Regulatório, a Nota Técnica relativa à proposta normativa e a minuta de resolução proposta, objetivando a submissão ao processo de participação e controle social; e que, sem prejuízo do envio de contribuições sobre seus aspectos jurídicos, ao longo do procedimento, a matéria estaria apta a ser submetida à audiência pública.

Os fundamentos da proposta em questão, extraídos da referida manifestação técnica, são os seguintes, em síntese:

Além da pouca transparência das concessionárias na classificação da maioria das operações acessórias, fica também claro que, a partir de 2018, a operação "manobra" foi a principal responsável pelo aumento da receita acessória das concessionárias.

Cumprido ressaltar que a manobra, dentre as operações acessórias nominalmente identificadas pela regulamentação em vigor, constitui objeto da maior discussão por parte dos usuários, que ressaltam o aumento de cobranças por manobras consideradas "intermediárias", assim denominadas por serem realizadas durante o deslocamento da carga do ponto de origem ao ponto de destino acordado entre as partes.

Tal cenário aponta para uma atuação pouco transparente por parte das concessionárias com relação aos tipos de operações acessórias cobradas e demonstra uma clara tendência de aumento do peso das receitas de operações acessórias nas receitas das concessionárias, corroborando o cenário identificado por meio da Tomada de Subsídios nº 003/2015, corroborando o panorama delineado a partir da Tomada de Subsídios nº 003/2015 (Seção III.1).

Diante do exposto, verifica-se que a realização de operações acessórias ao serviço de transporte e tráfego ferroviário se dá em um contexto de carência e imprecisão das informações relacionadas a tais atividades, o que causa distorções na negociação entre provedores e usuários, podendo conduzir ao estabelecimento de vantagens apenas para a parte com atuação dominante.

Apresenta-se necessário, portanto, um aprimoramento da regulação vigente de forma a: especificar o escopo das atividades que compõem as operações acessórias ofertadas aos usuários, tornar mais clara a precificação das operações acessórias; conferir maior transparência ao setor; e estimular a construção de um ambiente mais competitivo e com melhores condições de negociações entre usuários e provedores de operações acessórias.

Após análise da eficiência e eficácia das alternativas relacionadas na Nota Técnica, foi sugerida a adoção da alternativa 2, que apresentou os melhores resultados e, por isso, conforme exposto pela área técnica, foi identificada como aquela capaz de proporcionar maior benefício para a sociedade.

Nota-se, ademais, conforme explicitado na sobredita Nota Técnica, que ao considerar que a receita de transporte das concessionárias não cresceu no período de 2012 a 2019; o custo das operações acessórias não cresceu no período de 2012 a 2019; e a receita de operações acessórias cresceu cerca de 172%, entende razoável supor que existiu uma possível recuperação de margem de lucro, não mais por meio das tarifas de transporte (ajustadas pela revisão tarifária de 2011), mas principalmente a partir dos valores cobrados a título de operações acessórias.

Faz necessário destacar da análise técnica, que a relação entre a receita das operações acessórias e a receita derivada da prestação do serviço de transporte, verifica-se que em 2012 a razão registrada foi de aproximadamente 12%. Essa proporção subiu para uma média de 24% entre os anos de 2013 e 2017, um aumento de cerca de 96% em relação a 2012. Em 2018 e 2019, a razão analisada ultrapassou os 33% (média de 35%), um aumento de cerca de 44% em relação à média calculada para os anos de 2013 a 2017 e de aproximadamente de 182% em relação ao ano de 2012.

Observa-se que a manobra, dentre as operações acessórias nominalmente identificadas pela regulamentação em vigor, constitui objeto da maioria das reclamações por parte dos usuários, que ressaltam o aumento de cobranças por manobras consideradas intermediárias, assim denominadas por serem realizadas durante o deslocamento da carga do ponto de origem ao ponto de

destino acordado entre as partes.

Frente ao exposto, verifica-se que diante de pouca transparência emergem distorções na negociação entre usuários e provedores de operações acessórias que tornam o ambiente pouco eficiente, conduzindo a uma perda de bem-estar social e, por conseguinte, a vantagens para apenas uma das partes, o que conduz à necessidade de revisão da base regulatória vigente aplicável à matéria.

Conforme descrito nos autos, atores internos e externos foram consultados sobre a proposta. A percepção dos atores internos à ANTT foi avaliada por meio de reuniões e intercâmbio de informações na fase de estudos do projeto. Os atores externos foram consultados por meio das Tomada de Subsídio - TS nº 003/2015, que teve por objetivo tornar público e colher contribuições sobre o tema Regras para Operações Acessórias e da TS nº 04/2017 que abordou o tema: Regulamento dos serviços associados ao transporte ferroviário de cargas: elementos conceituais.

Para solucionar o problema posto foram identificadas três alternativas possíveis, a saber:

Alternativa 1: Nada fazer (cenário base):

Alternativa 2: Promover uma regulamentação da matéria à luz das diretrizes da regulação responsiva:

Alternativa 3: Promover uma regulamentação da matéria à luz de uma regulamentação mais rígida.

Após a análise dos impactos das alternativas, a SUFER verificou que a alternativa com maior nível conjunto de eficiência e eficácia foi a alternativa 2: Promover uma regulamentação da matéria à luz das diretrizes da regulação responsiva, motivo pelo qual foi sugerida sua adoção.

Dessa forma, a minuta de Resolução foi construída tendo por base a referida alternativa.

Diante do exposto, entende-se ser mais adequado para o momento atual do processo regulatório a realização de uma Audiência Pública, a ser divulgada no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico da ANTT.

Dessa forma, a SUFER propõe a realização de PPCS, na modalidade de Audiência Pública, com prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, visto que a proposta impacta direitos dos principais agentes econômicos e *stakeholders* do setor ferroviário.

Dessa forma, entende-se que a presente proposta atende aos interesses da Agência e da sociedade por, a um só tempo, viabilizar a continuidade dos projetos que constam na Agenda Regulatória da ANTT, seguindo os cronogramas definidos e o planejamento das Unidades Organizacionais, além de permitir que a sociedade exerça o controle social sobre os atos da Agência submetidos ao rito das Audiências Públicas.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO** pela submissão ao processo de participação e controle social, na modalidade de Audiência Pública, nos moldes da Minuta de Aviso de Audiência Pública Sei (6677401), da proposta de resolução que visa à promoção da Regulamentação das Operações Acessórias no Transporte Ferroviário de Cargas. O referido projeto constitui tema integrante da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para o biênio 2021/2022, instituída por meio da Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020

Brasília, 09 de junho de 2021

**MURSHED MENEZES ALI**  
**DIRETOR**



Documento assinado eletronicamente por **MURSHED MENEZES ALI, Diretor**, em 15/06/2021, às 16:15, 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 **6749904** e o código CRC **F0AB97DB**.

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)