GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 026.123/2020-7
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes
Representação legal: André Luiz Freire (295142/OAB-SP), Patrícia Mutti e Mattos (422617/OAB-SP) e outros, representando Vale S.A.

SUMÁRIO: AUDITORIA. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. FISCALIZAÇÃO DE PRESTADORES DE SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO. NOVO MARCO LEGAL E REGULAMENTAÇÃO SUPERVENIENTE. PERDA DE OBJETO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria sobre a gestão e atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na fiscalização das concessionárias responsáveis pela prestação de serviços de transporte ferroviário de cargas e suas relações com outras empresas do mesmo grupo econômico e os eventuais efeitos nos valores cobrados dos usuários dos serviços concedidos de transporte ferroviário federal de cargas.

2. Reproduzo a seguir, na essência e com ajustes de forma, o relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), o qual obteve anuência do corpo diretivo da unidade (peças 171-173).

## *"INTRODUÇÃO*

1. *Trata-se de Relatório de Auditoria, que versa sobre a gestão e atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) quanto aos aspectos operacionais, financeiros e legais na regulamentação e na fiscalização das concessionárias responsáveis pela prestação de serviços de transporte ferroviário de cargas e suas relações com outras empresas do mesmo grupo econômico e os eventuais efeitos nos valores cobrados dos usuários dos serviços concedidos de transporte ferroviário federal de cargas.*

## *HISTÓRICO*

2. *Em atendimento ao Despacho de 13/7/2020 do Ministro Raimundo Carreiro (TC 025.662/2020-1), foi realizada auditoria na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), nos períodos de 20/7/2020 a 27/7/2020, de 26/8/2020 a 7/10/2020, de 18/1/2021 a 21/1/2021, de 25/1/2021 a 29/1/2021 e de 1º/2/2021 a 23/4/2021.*

3. *A realização da fiscalização teve como fundamento indícios de confusão empresarial entre concessionárias de serviços de transporte ferroviário e empresas integrantes de seus respectivos grupos econômicos que atuam na malha concedida, identificados na Auditoria Operacional sobre o Compartilhamento da Malha Ferroviária. Tais indícios, que não estariam sendo acompanhados pela*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

*ANTT, abrangeriam aspectos operacionais, patrimoniais, de pessoal e de investimentos, podendo comprometer a continuidade dos serviços prestados e o cumprimento das obrigações contratuais assumidas perante o poder público. Naquela ocasião, também foram identificados riscos de que essa situação se estendesse ao conjunto das concessionárias sob a supervisão da Agência ou viesse a se expandir futuramente.*

4. *Nesse contexto, a então SeinfraPortoFerrovia propôs a realização da presente fiscalização com o objetivo de examinar a atuação da ANTT no acompanhamento e na análise, com a devida diligência, de operações nas quais empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico das concessionárias passariam a prestar serviços não exclusivos destas ou mesmo a operar no subsistema ferroviário federal sem as autorizações pertinentes, sem a exigência de manutenção das condições mínimas estabelecidas no processo licitatório para a prestação dos serviços sob responsabilidade das concessionárias. Tal verificação visou resguardar a possibilidade de continuidade independente da prestação dos serviços de transporte ferroviário de cargas, requisito legal do regime de concessão.*

5. *No âmbito da fiscalização foram identificados dois achados de auditoria detalhados no Relatório correspondente (peça 142). O primeiro refere-se à inexistência de fiscalização, por parte da ANTT, sobre empresas não concessionárias pertencentes ao mesmo grupo econômico das concessionárias de serviço público de transporte ferroviário e que exploram atividades inerentes à concessão (peça 142, p. 15). O segundo trata de deficiência na regulamentação e no controle das operações acessórias realizadas pelas concessionárias, com impactos negativos sobre a concorrência e a modicidade tarifária (peça 142, p. 33). Tais achados originaram propostas de encaminhamento (peça 142, p. 75).*

6. *Posteriormente, o titular da unidade técnica apresentou parecer (peça 144) contendo proposta de encaminhamento ligeiramente distinta daquela constante do Relatório.*

7. *À vista das conclusões e propostas formuladas pela Unidade Técnica, o Ministro Relator (peça 146, p. 3) destacou algumas limitações enfrentadas pela equipe de auditoria durante a execução dos trabalhos.*

8. *Inicialmente, mencionou as restrições sanitárias decorrentes da pandemia de Covid-19, que inviabilizaram a realização de reuniões presenciais com gestores públicos e representantes das entidades participantes da auditoria.*

9. *Ressaltou, ainda, a significativa evolução normativa do setor ferroviário ocorrida paralelamente ao desenvolvimento dos trabalhos da unidade instrutiva do TCU, especialmente em razão da edição da Lei 14.273/2021 (Novo Marco de Ferrovias), que promoveu alterações relevantes no arcabouço regulatório do setor e foi sancionada quando a auditoria já se encontrava em fase de execução. Acrescentou que a promulgação dos vetos à referida lei, com mudanças relevantes para a organização do mercado, ocorreu posteriormente à conclusão das atividades da equipe técnica.*

10. *Ademais, registrou que o Poder Executivo Federal promoveu reestruturação no Ministério dos Transportes, com a criação de secretaria específica dedicada ao setor ferroviário, fato igualmente ocorrido após a finalização do Relatório.*

11. *Diante dessas circunstâncias, concluiu que tais fatores limitaram a análise do objeto examinado e que, considerando a relevância da matéria, seria oportuno ampliar o conjunto de partes ouvidas na auditoria e aprofundar a análise, com vistas a conferir maior robustez às conclusões técnicas e a reunir subsídios adicionais para a deliberação do Tribunal:*

*a. revise o Relatório de Auditoria (peças 142-144) à luz do Marco de Ferrovias em vigor (Lei 14.273/2021), demais diplomas normativos decorrentes (Decreto 11.245/2022 e Resoluções da ANTT) e da atual organização e consequente redistribuição de competências do poder executivo federal;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

*b. caso entenda necessário, renove as oitivas já realizadas ou adote as medidas saneadoras correspondentes, visando atualizar a situação descrita no Relatório, considerando, inclusive, a possibilidade de realização de Painel de Referência, conforme Normas e Padrões de Qualidade do TCU, para validar as conclusões e coletar a opinião de gestores, agentes do mercado e especialistas sobre o tema;*

*c. elabore Relatório Complementar contendo as principais constatações do Painel de Referência, com a revisão das propostas de encaminhamento já consignadas;*

*(...)*

12. *Visando cumprir com o que foi postulado realizou esta unidade de auditoria especializada diligência por meio dos Ofício nº 46983/2025-TCU/SEPROC, encaminhado ao Ministério dos Transporte, e do Ofício nº 46984/2025-TCU/SEPROC, encaminhado à ANTT.*

13. *Em resposta à diligência, o Ministério dos Transportes apresentou manifestação instruída com documentação técnica elaborada no âmbito da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (peça 156), destacando-se a Nota Técnica nº 63/2025, na qual se analisam conclusões decorrentes de auditorias anteriormente realizadas por este Tribunal acerca da atuação regulatória da ANTT no setor ferroviário. O referido documento sustenta, em síntese, que parte das constatações formuladas em trabalhos conduzidos entre 2020 e 2021 teria sido superada em razão de alterações normativas e institucionais supervenientes.*

14. *A ANTT, por sua vez, encaminhou resposta consolidada à diligência (peça 161), acompanhada de manifestações técnicas produzidas por unidades da Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER), incluindo análises constantes de manifestações da Gerência de Regulação Ferroviária (peça 164), da Coordenação de Relações com Usuários e Modelagem de Autorizações (peça 167) e da Gerência de Fiscalização Econômico-Financeira (peça 168).*

15. *Entre os documentos apresentados pela Agência, constam notas técnicas que tratam da revisão e consolidação do marco regulatório do transporte ferroviário (peça 165), do posicionamento institucional da autarquia em face de achados constantes de auditorias pretéritas deste Tribunal (peça 166) e da análise de operações específicas envolvendo cessão de material rodante e modelagem operacional no âmbito de concessões ferroviárias (peça 169).*

16. *Nesse contexto, foram igualmente examinados instrumentos contratuais e regulatórios relacionados ao compartilhamento de infraestrutura ferroviária, notadamente no âmbito da operação da Estrada de Ferro Vitória a Minas, conforme análise constante de nota técnica que avalia condições de acesso e compartilhamento entre concessionária e agente transportador ferroviário (peça 170).*

17. *De modo geral, as manifestações técnicas apresentadas pela ANTT indicam a existência de procedimentos regulatórios e de fiscalização voltados ao acompanhamento das relações operacionais e contratuais entre concessionárias ferroviárias e empresas pertencentes aos respectivos grupos econômicos, bem como apontam para a evolução do arcabouço normativo aplicável ao setor ferroviário nos últimos anos, elementos que passam a subsidiar a análise do mérito das questões suscitadas na presente fiscalização.*

## *EXAME TÉCNICO*

18. *A presente instrução tem o objetivo de analisar os documentos juntados em respostas às diligências realizadas, visando atualizar e complementar o Relatório de Auditoria e por esse motivo só serão analisadas as peças que contribuem com a discussão.*

19. *Passa-se, portanto, à análise da Peça 156, resposta da Coordenação-Geral de Outorgas Ferroviárias II, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 63/2025/CGOF-II-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF. Neste documento a ANTT optou por dividir a proposta de encaminhamento desta equipe técnica em 06, e os analisou de maneira separada, conforme as afirmações que seguem.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

20. *No que se refere ao Encaminhamento 01, relativo à exigência de canais diretos de comercialização e ao compartilhamento isonômico da capacidade ferroviária, defende que parte das premissas fáticas e jurídicas adotadas no Relatório não reflete mais integralmente a realidade atual. Além disso, a conclusão associada ao Achado 1 não se harmoniza com o art. 12 da Lei nº 14.273/2021, que consagrou a liberdade de preços para os serviços acessórios, prevendo a atuação do regulador de forma subsidiária e apenas na ausência de acordo entre as partes. Destaca-se, ainda, que a Resolução ANTT nº 6.031/2023 já disciplinou a matéria, razão pela qual a conclusão do Relatório mostra-se parcialmente superada.*

21. *Quanto ao Encaminhamento 02, que propõe a regulamentação detalhada das operações acessórias, verifica-se que a medida foi plenamente atendida pela edição da Resolução ANTT nº 6.031/2023. O referido normativo estabelece o rol de operações acessórias, define conceitos, fatos geradores de cobrança, diferencia serviços acessórios daqueles intrínsecos ao transporte ferroviário, assegura a liberdade de escolha do usuário quanto à execução desses serviços e institui procedimento formal para análise de novos serviços, atendendo integralmente às recomendações formuladas.*

22. *Em relação ao Encaminhamento 03, que trata da apuração de possíveis práticas anticompetitivas associadas às operações acessórias, destaca-se que a Lei nº 14.273/2021 atribuiu a repressão a tais práticas tanto ao regulador ferroviário quanto aos órgãos de defesa da concorrência. Ademais, a Resolução ANTT nº 6.031/2023 instituiu mecanismo permanente de monitoramento por meio do Indicador de Participação das Operações Acessórias na Receita de Transporte (IPOA), com parâmetros objetivos e previsão de comunicação ao CADE em caso de indícios de abuso, evidenciando que o encaminhamento foi adequadamente absorvido no modelo regulatório vigente.*

23. *No tocante ao Encaminhamento 04, referente ao controle da emissão de Conhecimento de Transporte Eletrônico (CTe), esclarece-se que tal atribuição insere-se no âmbito da fiscalização tributária, sendo de competência dos órgãos fazendários estaduais e federais. Assim, a recomendação extrapola o escopo legal de atuação da ANTT, cujas competências estão restritas à regulação e fiscalização da prestação do serviço e da exploração da infraestrutura ferroviária, nos termos da Lei nº 10.233/2001.*

24. *Quanto ao Encaminhamento 05, que aponta possível afronta ao art. 25, §1º, da Lei nº 8.987/1995 em contratos nos quais a concessionária não atua diretamente, registra-se que a legislação setorial superveniente, em especial o art. 37 da Lei nº 14.273/2021, prevê expressamente que a operadora ferroviária permanece responsável pela execução do transporte e dos serviços acessórios, independentemente de sua execução direta ou por terceiros. Dessa forma, o encaminhamento não se mostra compatível com o atual marco legal do setor ferroviário.*

25. *Por fim, no que concerne ao Encaminhamento 06, relativo à apuração de suposta subconcessão irregular, a ANTT já esclareceu que os instrumentos analisados foram objeto de anuência prévia da Agência, após avaliação de legalidade, caracterizando-se como terceirização de atividades inerentes, e não como subconcessão. Ressalta-se, ainda, que as concessionárias mantiveram a responsabilidade pela execução do serviço e pelo cumprimento dos limites tarifários, sendo que eventual revisão retroativa desses ajustes poderia acarretar significativa insegurança jurídica.*

26. *Em se tratando da Peça 164, a Coordenação de Atos Normativos (CONOR) informa que, após a submissão do Relatório de Auditoria, sobreveio profunda transformação do ambiente regulatório do setor ferroviário, inaugurada pela vigência do Novo Marco Legal das Ferrovias e de seu decreto regulamentador, os quais introduziram novos regimes jurídicos, instrumentos de outorga e modelos de exploração da infraestrutura ferroviária. Destaca, ainda, que a Agência identificou dezenas de dispositivos legais que demandam regulamentação de sua competência, o que ensejou intensa produção normativa nos exercícios subsequentes, com reflexos diretos sobre as matérias objeto dos achados de auditoria.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

27. *Nesse contexto, registra-se a edição de resoluções estruturantes que disciplinam, entre outros aspectos, a figura do Agente Transportador Ferroviário de Cargas, os procedimentos de autorização ferroviária em regime privado, a destinação de recursos contratuais para desenvolvimento tecnológico e preservação da memória ferroviária, bem como o chamamento público para exploração indireta de ferrovias federais mediante autorização. Tais atos evidenciam esforço regulatório voltado à implementação progressiva do novo marco legal e ao preenchimento de lacunas normativas anteriormente existentes.*

28. *Assume especial relevo, contudo, a informação de que a ANTT deu início à formulação de um novo e abrangente marco regulamentar consolidado, no âmbito da Agenda Regulatória 2025–2026, por meio do projeto denominado: Condições Gerais do Transporte Ferroviário. Trata-se de iniciativa de caráter estrutural e sistêmico, destinada a promover ampla reforma regulatória, com vistas à harmonização das normas do setor, à padronização dos contratos de concessão, à incorporação de melhores práticas regulatórias e à consolidação dos diversos atos infralegais editados em atendimento ao Novo Marco Legal das Ferrovias. A própria Agência reconhece o caráter complexo e gradual desse processo, cujo desenvolvimento demandará mais de um ciclo regulatório.*

29. *O novo arcabouço encontra-se em estruturação a partir de dois grandes regulamentos: o Regulamento de Outorgas Ferroviárias, voltado ao disciplinamento das concessões e autorizações, dos bens e investimentos em infraestrutura, dos instrumentos econômico-financeiros, bem como dos mecanismos de fiscalização, penalização e encerramento contratual; e o Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária, destinado a estabelecer normas gerais relativas aos direitos dos usuários e passageiros, à interoperabilidade e ao trânsito ferroviário, à segurança operacional e à sustentabilidade do setor. Ressalte-se que tais regulamentos estão em diferentes estágios de elaboração, com previsão de submissão a processos formais de participação e controle social.*

30. *No tocante aos achados da auditoria, a ANTT sustenta que o novo arcabouço normativo amplia sensivelmente os instrumentos de regulação e fiscalização aplicáveis aos diversos agentes que atuam no subsistema ferroviário, inclusive aqueles que operam sem a condição formal de concessionários, mitigando as fragilidades anteriormente identificadas. Especificamente quanto às operações acessórias, destaca-se a edição de norma própria, posteriormente incorporada ao processo de consolidação normativa em curso, a qual aperfeiçoou o detalhamento dessas atividades, reforçou a transparência na formação de preços e instituiu mecanismos para coibir práticas potencialmente abusivas.*

31. *Diante desse cenário, a manifestação técnica da ANTT conclui que as conclusões do Relatório de Auditoria original devem ser analisadas à luz do novo contexto regulatório, marcado pela produção normativa intensa e pela elaboração de um novo marco regulamentar ferroviário de caráter abrangente e estruturante. Assim, entende a Agência que a evolução normativa superveniente altera de forma relevante as premissas fáticas e jurídicas que embasaram os achados iniciais, cabendo a esta Corte de Contas considerar tal transformação institucional na apreciação das propostas de encaminhamento então formuladas.*

32. *Já na peça 165, a Nota Técnica SEI nº 2583/2025 analisa a necessidade de revisão e consolidação do marco regulatório do transporte ferroviário no âmbito da ANTT, com foco na elaboração de um Regulamento de Condições Gerais do Transporte Ferroviário e no alinhamento à Agenda Regulatória 2025–2026. O documento fundamenta-se no arcabouço constitucional e legal aplicável ao setor e aponta que a regulação vigente se encontra fragmentada em normas esparsas, o que pode comprometer a segurança jurídica e a eficiência regulatória.*

33. *A peça 166 é a Nota Técnica SEI Nº 6191/2021/CODEC/GEREF/SUFER/DIR, produzida à época dos comentários dos gestores, e foi encaminhada novamente. Ela tem por objetivo manifestar-se sobre as constatações e determinações propostas pelo TCU no âmbito dessa Auditoria, relativa à*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

*fiscalização da atuação da Agência sobre concessões ferroviárias e suas relações com empresas do mesmo grupo econômico.*

34. *No Achado 1, o TCU apontou possível omissão da ANTT na fiscalização de contratos firmados entre concessionárias e empresas não concessionárias (VLI e Brado), caracterizando, em tese, subconcessão irregular, com impactos concorrenciais, tarifários e fiscais. A ANTT discorda dessa conclusão, afirmando que não houve transferência do objeto da concessão, que a operação foi previamente analisada e considerada legal, e que sua competência regulatória se restringe às concessionárias e OFIs, ou ATFs.*

35. *Ainda nesse achado, a ANTT entende que as questões relativas à emissão de CTe e à tributação possuem natureza fiscal, devendo ser tratadas pelos órgãos arrecadatórios competentes, sendo suficiente o encaminhamento das informações às autoridades fiscais.*

36. *No Achado 2, o TCU identificou deficiência na regulamentação e fiscalização das operações acessórias, com potenciais prejuízos à concorrência e à modicidade tarifária. A ANTT informa que já havia instaurado processo normativo sobre o tema, com realização de Audiência Pública, visando aprimorar definições, transparência e critérios de cobrança, encontrando-se as contribuições ainda em análise.*

37. *Por fim, a Nota Técnica propõe o encaminhamento dessa manifestação ao TCU, sustentando que não houve omissão regulatória e que as fragilidades apontadas estão sendo tratadas por meio de ações regulatórias em curso.*

38. *Prosseguindo, a peça 167 é um despacho da Coordenação de Relações com Usuários e Modelagem de Autorizações e analisa a diligência do Tribunal de Contas da União no âmbito dessa Auditoria, destinada a avaliar a atuação da ANTT na fiscalização de empresas não concessionárias integrantes do mesmo grupo econômico das concessionárias ferroviárias, diante de potenciais riscos regulatórios, concorrenciais e contratuais.*

39. *O documento contextualiza a evolução normativa e institucional do setor ferroviário e resgata manifestações anteriores da ANTT, indicando a necessidade de aprofundar o exame das conclusões da auditoria à luz do novo marco legal e das práticas regulatórias recentemente adotadas.*

40. *No enfrentamento do Achado 1, o Despacho destaca que a ANTT tem analisado de forma ativa operações complexas entre concessionárias e empresas relacionadas, com especial atenção à preservação das obrigações contratuais das concessionárias perante os usuários e o Poder Concedente.*

41. *Quanto aos Agentes Transportadores Ferroviários de Cargas (ATFs), o documento enfatiza que a VLI atua na condição de ATF-C regularmente inscrito no RENAFER-C, e que contratos operacionais específicos (COE) foram analisados pela ANTT para permitir sua atuação sem descaracterizar a concessão ou transferir a responsabilidade pela prestação do serviço público. Ressalta-se que os ajustes contratuais asseguraram que a concessionária permanece obrigada a atender usuários que desejem contratar diretamente, mitigando riscos de exclusividade indevida e preservando a concorrência.*

42. *O Despacho conclui que as análises técnicas, inclusive corroboradas por manifestação do CADE, evidenciam atuação diligente e contínua da ANTT na regulação de arranjos envolvendo concessionárias e ATFs, em consonância com o novo marco legal ferroviário e com a proteção dos direitos dos usuários.*

43. *No que tange a peça 168, o Despacho consiste em manifestação técnica da Gerência de Fiscalização Econômico-Financeira da ANTT em resposta ao Relatório Preliminar do TCU (TC 026.123/2020-7), que apurou a atuação da Agência na fiscalização das relações entre concessionárias ferroviárias e empresas do mesmo grupo econômico.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

44. *O documento discute o modelo de negócio adotado por concessionárias ferroviárias na contratação de terceiros para comercialização ou contratação de capacidade e prestação do transporte, ressaltando que, nos termos da Lei nº 8.987/1995, os riscos do negócio são da concessionária, desde que mantida a prestação adequada do serviço público e respeitado o arcabouço contratual e regulatório.*

45. *No que se refere aos ATFs/OTMs, destaca que não há vedação legal ou regulatória para que concessionárias vendam capacidade ou contratem serviços com ATFs, inclusive quando integrantes do mesmo grupo econômico, desde que sejam observados o teto tarifário, a modicidade e a continuidade do serviço. Enfatiza-se que tais arranjos não descaracterizam a concessão nem implicam renúncia de receita, uma vez que a ANTT fiscaliza as tarifas cobradas ao usuário final.*

46. *Também esclarece que questões tributárias, como emissão de CTe por ATFs, não integram o escopo de competência da ANTT, cabendo aos fiscos federal e estaduais a respectiva fiscalização, sem prejuízo da exigência, pela Agência, de regularidade fiscal das concessionárias.*

47. *Por fim, conclui-se que os modelos envolvendo concessionárias e ATFs são juridicamente admitidos, desde que preservada a responsabilidade da concessionária pela prestação do serviço público de transporte ferroviário, permanecendo a ANTT atuante na fiscalização econômica e regulatória desses arranjos.*

48. *A peça 169, a Nota Técnica SEI nº 12827/2024. foi elaborada pela ANTT, no âmbito da Coordenação de Defesa da Concorrência da Gerência de Regulação Ferroviária, com o objetivo de analisar comunicações e requerimentos apresentados pela Vale S.A., VLI Multimodal S.A. e Ferrovia Centro-Atlântica S.A. O documento integra processo administrativo que trata de operações relacionadas ao chamado "Projeto de Modernização" no setor ferroviário.*

49. *O objeto central da análise consiste na venda, alienação e cessão em comodato de material rodante entre as referidas empresas, envolvendo vagões e locomotivas utilizados nas concessões ferroviárias, especialmente na Estrada de Ferro Vitória a Minas. As empresas solicitaram manifestação da ANTT quanto à necessidade de anuência ou aprovação prévia para tais operações, alegando que os ativos negociados não comprometeriam a prestação do serviço ferroviário.*

50. *A ANTT concluiu, com base na legislação vigente e nos contratos aplicáveis, que a alienação ou disposição de bens que não integram contratos de arrendamento não depende de anuência prévia da Agência. No caso específico do contrato de concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas, verificou-se que há apenas exigência de comunicação prévia para alienação de material rodante, requisito que foi considerado atendido pelas concessionárias.*

51. *Apesar de não identificar impedimentos regulatórios às operações comunicadas, a Nota Técnica reforça que permanecem íntegras as obrigações contratuais das concessionárias, especialmente quanto à garantia da prestação adequada e contínua dos serviços, à manutenção e atualização do inventário dos bens vinculados à concessão e à reposição de material rodante sempre que necessário. O documento ressalta, ainda, que tais operações não eximem as concessionárias de atender usuários que venham a contratar diretamente a prestação do serviço ferroviário.*

52. *Por fim, a ANTT registra expressamente que o recebimento das comunicações não deve ser interpretado como aprovação ou concordância com eventual novo modelo regulatório para o setor ferroviário, limitando-se a Nota Técnica a acolher as informações prestadas e a reiterar as responsabilidades contratuais e legais das concessionárias envolvidas.*

53. *A Peça 170 corresponde à Nota Técnica SEI nº 9670/2025, elaborada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), no âmbito da Coordenação de Relações com Usuários e Modelagem de Autorizações da Gerência de Regulação Ferroviária. O documento integra o Processo SEI nº 50500.031271/2024-20 e tem por interessado a Vale S.A. e a VLI Multimodal S.A.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

54. *A Nota Técnica tem por objeto a análise do 1º Termo Aditivo ao Contrato Operacional Específico (COE) firmado entre a Vale, na condição de concessionária da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), e a VLI, como Agente Transportador Ferroviário de Cargas (ATF-C). O COE disciplina o compartilhamento e o acesso da VLI à infraestrutura ferroviária da EFVM, especialmente por meio do regime de direito de passagem, incluindo regras operacionais, comerciais e de governança associadas à operação.*

55. *O documento apresenta o histórico da tramitação do COE e registra que versões anteriores do contrato haviam sido objeto de apontamentos técnicos pela ANTT, relacionados sobretudo à insuficiência de detalhamento de operações acessórias, à ausência de penalidades contratuais claras e a riscos concorrenciais. O 1º Termo Aditivo foi apresentado pelas partes com o objetivo de sanar tais inconsistências, acompanhado de anexos complementares, como regras de consórcios de abastecimento e plano de transição de atividades.*

56. *Na análise técnica, a ANTT avalia a aderência do termo aditivo às Resoluções ANTT nº 5.943/2021, nº 5.990/2021 e nº 6.031/2023, examinando cláusulas obrigatórias do COE, definição de fluxos operacionais, critérios de acesso à infraestrutura, penalidades, demanda firme, manutenção de ativos e tratamento das operações acessórias. A Nota Técnica conclui que o aditivo incorporou os ajustes necessários e atende substancialmente às exigências regulatórias aplicáveis.*

57. *Por fim, o documento ressalta a necessidade de acompanhamento regulatório contínuo pela ANTT, especialmente quanto à execução das operações acessórias, à aplicação efetiva das penalidades contratuais e à preservação do atendimento isonômico aos usuários. A conclusão é de que o 1º Termo Aditivo ao COE encontra-se em conformidade com o marco regulatório ferroviário, sem prejuízo da fiscalização permanente para prevenção de distorções concorrenciais.*

58. *Feita a análise de todas as peças juntadas, passa-se agora para análise desta equipe técnica começando pelo Achado 2, que perdeu seu objeto devido à regulamentação posterior ao Relatório.*

59. *No que tange ao Achado 2, que versa sobre a ausência de regulamentação das Operações Acessórias, esclarece-se que, conforme amplamente demonstrado pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT, os pontos levantados pela equipe de auditoria foram regulamentados pela Lei nº 14.273/2021 e pela Resolução ANTT nº 6.031/2023. Todavia, não foi apresentada, por parte da ANTT, evidência concreta de aplicação prática ou de atuação efetiva na fiscalização das concessionárias no contexto do novo ambiente normativo. Assim, embora os instrumentos normativos estejam formalmente estabelecidos, sua efetividade permanece incerta, uma vez que não há comprovação de sua implementação ou de resultados concretos decorrentes de sua aplicação.*

60. *No que se refere ao Achado 1, que trata da inexistência de fiscalização e da substituição da concessionária nos serviços públicos por empresas do mesmo grupo econômico, verifica-se que o Novo Marco Ferroviário trouxe inovações relevantes ao objeto analisado. Com o advento da nova legislação, foi instituída a figura do Agente Transportador Ferroviário (ATF), que pode, legalmente, atuar como transportador ferroviário, enquanto o monopólio da concessionária passa a ser restrito à exploração da infraestrutura ferroviária. Para organizar esses aspectos, a ANTT publicou a Resolução nº 5.990/2022, que criou o Registro Nacional do ATF, desvinculando a exploração da infraestrutura da prestação do serviço de transporte correspondente.*

61. *Conforme manifestação da ANTT, já há planos da VALE S.A. para utilizar essa figura em suas concessões, seja por meio do Contrato Operacional Específico (COE) com a Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), seja pelo denominado "Projeto de Modernização", que envolve operações de venda de material rodante entre VALE, FCA e VLI. Essas operações foram avaliadas pela ANTT e verificadas pelo CADE, conforme consta na Peça 164, não sendo identificados prejuízos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

*concorrenciais ou impactos negativos às atividades das concessões, desde que a concessionária mantenha capacidade operacional suficiente para atender diretamente os usuários, caso necessário.*

62. *Outro ponto relevante é o processo de reforma regulatória em curso no Sistema Ferroviário Federal, conduzido pela ANTT. Conforme resposta aos Ofícios, essa reforma será estruturada em duas frentes principais: o Regulamento de Outorgas Ferroviárias (ROF) e o Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária (RSF). Trata-se de uma iniciativa abrangente, que promete melhorias significativas e maior participação dos agentes envolvidos, mas que, segundo previsão da ANTT, não será concluída no biênio 2025-2026.*

63. *Diante das mudanças normativas já implementadas e das reformas em andamento, conclui-se que os achados iniciais do Relatório de Auditoria não se mantêm integralmente, sendo necessária uma nova avaliação em momento oportuno. Contudo, considerando que o processo regulatório ainda está em fase de audiências públicas e que os regulamentos ROF e RSF não foram publicados e implementados, sugere-se que essa avaliação seja realizada após a efetiva conclusão e vigência dos novos instrumentos normativos.*

64. ***Portanto, tendo em vista toda a mudança no ambiente, alterações normativas atuais e futuras (em andamento), além da atuação da ANTT após o Relatório, conclui que não se mantém, integralmente, os achados iniciais do Relatório de Auditoria, ensejando uma nova avaliação por parte desta equipe em momento oportuno. Contudo, avaliando que o cenário é de grande reforma em andamento, que se encontra na fase de audiências públicas, sugere-se que essa avaliação deva ser feita em momento posterior, quando da efetiva publicação e vigência dos ROF e RSF.***

## *CONCLUSÃO*

65. *Conclui-se que os achados iniciais do Relatório de Auditoria (TC 026.123/2020-7) não se mantêm integralmente, em razão das significativas alterações normativas e institucionais ocorridas no setor ferroviário, especialmente com a edição da Lei nº 14.273/2021 (Novo Marco de Ferrovias) e das resoluções subsequentes da ANTT. Essas mudanças introduziram novos instrumentos regulatórios, como a norma de Obrigações Acessórias e a figura do Agente Transportador Ferroviário (ATF), além de desvincular a exploração da infraestrutura ferroviária da prestação do serviço de transporte correspondente.*

66. *Adicionalmente, destaca-se o esforço da ANTT em promover uma ampla reforma regulatória no Sistema Ferroviário Federal, estruturada em dois grandes regulamentos: o Regulamento de Outorgas Ferroviárias (ROF) e o Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária (RSF). Essa iniciativa, ainda em fase de elaboração e audiências públicas, promete consolidar e harmonizar o arcabouço normativo do setor, mas sua conclusão está prevista para além do biênio 2025-2026.*

67. *Diante desse cenário, propõem-se que uma nova avaliação dos achados seja realizada em momento oportuno, em processo específico, após a efetiva publicação e vigência dos regulamentos ROF e RSF, considerando o impacto das reformas em curso sobre as premissas fáticas e jurídicas que embasaram o relatório original. Por isso, propõem-se o arquivamento do processo, por perda de objeto e pelo advento de mudanças normativas já implementadas e de reformas já em andamento levando a que achados iniciais do Relatório de Auditoria não se mantenham integralmente.*

## *PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

68. *Nesse sentido, considerando o pedido do eminente relator quanto à atualização do Relatório de Auditoria, considerando as mudanças, propõe-se:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

69. *Notificar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com base no material analisado e com base no Art. 22 da Lei Orgânica do TCU e no Art. 179 do Regimento Interno que:*

*a) O Achado 2 perdeu o objeto no que se refere a ausência de regulamentação para as Operações Acessórias, já que foi publicada a Resolução ANTT n° 6.031/2021 que trata sobre o assunto.*

*b) O Achado 1 perdeu parcialmente o objeto, já que a nova regulamentação traz a possibilidade de o transporte ser realizado por terceiro, desde que cumpra com todos os requisitos legais, e que a ANTT envide esforços para uma completa reforma normativa, que poderá inovar e alterar novamente todo o ambiente regulamentar.*

70. *Encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."*

3. É o Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160495.

# VOTO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, destinado a examinar a atuação regulatória e fiscalizatória da Agência em relação às concessionárias responsáveis pela prestação dos serviços de transporte ferroviário de cargas, especialmente quanto às relações mantidas com empresas de transporte pertencentes aos respectivos grupos econômicos.

2. Após a conclusão dos trabalhos originais de fiscalização, sobreviveram alterações substanciais no ambiente institucional e normativo do setor ferroviário, circunstância expressamente reconhecida pelo relator originário ao determinar a atualização das análises e das propostas de encaminhamento anteriormente formuladas (peça 146).

3. A instrução complementar produzida pela unidade especializada, em pareceres unânimes (peças 171-173) demonstra que os principais fundamentos que embasaram os achados da auditoria sofreram profunda alteração em razão da edição da Lei 14.273/2021, conhecida como Novo Marco Legal das Ferrovias, bem como da subsequente produção normativa promovida pela ANTT. Entre essas mudanças, destacam-se a regulamentação específica das operações acessórias e a criação da figura do Agente Transportador Ferroviário, que inauguraram um novo regime jurídico para relevantes aspectos examinados nesta fiscalização.

4. Cabe destacar, de maneira exemplificativa, que o art. 12 da Lei 14.273/2021 consagrou a liberdade de preços para os serviços acessórios, prevendo a atuação do regulador de forma subsidiária e apenas na ausência de acordo entre as partes. Dessarte, a unidade técnica aponta que as conclusões do relatório original (peça 142) mostram-se parcialmente superadas.

5. Quanto ao Achado 1, referente à atuação de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico das concessionárias e à alegada insuficiência de fiscalização da Agência, observa-se que o novo marco regulatório promoveu significativa reformulação do modelo de exploração ferroviária, admitindo a atuação de agentes transportadores ferroviários e redefinindo as relações entre exploração da infraestrutura e prestação do serviço de transporte. As análises recentemente produzidas pela ANTT (peças 165-171), bem como as avaliações realizadas no âmbito dos instrumentos regulatórios atualmente vigentes, indicam que parcela relevante das premissas consideradas à época da auditoria já não subsiste integralmente.

6. No tocante à apontada deficiência de regulamentação das operações acessórias (Achado 2), verifica-se que a matéria passou a ser disciplinada de forma específica pela Resolução ANTT 6.031/2023, circunstância que afasta a lacuna originalmente identificada pela equipe de auditoria. Nessa medida, assiste razão à unidade técnica ao concluir pela perda de objeto do apontamento sob essa perspectiva.

7. Cumpre registrar, ademais, que a Agência se encontra em processo de elaboração de ampla reforma regulatória, estruturada, entre outros instrumentos, no Regulamento de Outorgas Ferroviárias (ROF) e no Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária (RSF), iniciativas que poderão repercutir diretamente sobre os temas debatidos nos presentes autos.

8. Nessa conjuntura, eventual apreciação dos achados à luz do cenário regulatório pretérito mostraria reduzida utilidade prática, notadamente porque as premissas fáticas e jurídicas que fundamentaram as conclusões originais foram substancialmente alteradas por inovações legislativas e regulatórias.

9. Não se trata, contudo, de afirmar a inexistência de riscos regulatórios ou concorrenciais no setor ferroviário, mas, sim, de reconhecer que o contexto normativo atualmente existente exige novas avaliações, em bases distintas daquelas consideradas inicialmente, providência que poderá ser



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160496.

oportunamente examinada em futura ação de controle após a consolidação do novo marco regulatório em elaboração.

Diante do exposto, acompanho integralmente a instrução da unidade técnica e VOTO nop sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de novembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160496.

ACÓRDÃO Nº 3018/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.123/2020-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: André Luiz Freire (295142/OAB-SP), Patrícia Mutti e Mattos (422617/OAB-SP) e outros, representando Vale S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizado na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de examinar aspectos da regulação e da fiscalização do transporte ferroviário de cargas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 22 da Lei 8.443/1992 e no art. 179 do Regimento Interno do TCU, de que os Achados do Relatório de Auditoria perderam seu objeto diante das alterações promovidas pelo Novo Marco Legal das Ferrovias e pela regulamentação superveniente, em especial a Resolução 6.031/2023, que passaram a admitir novas formas de organização operacional da prestação dos serviços ferroviários, sem prejuízo do prosseguimento dos esforços regulatórios atualmente conduzidos pela Agência;

9.2. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no plano de auditorias para o próximo período, ação de controle destinada a examinar os efeitos da implementação do Regulamento de Outorgas Ferroviárias (ROF) e do Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária (RSF), sob a perspectiva do usuário de transporte ferroviário;

9.3. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 44/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3018-44/26-P.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160498.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81160498.