



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Processo: 50300.002728/2013-92

Tipo: Finalístico: Proposta de Norma

Interessado: Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Agência Nacional de Transportes Terrestres

Contextualização: Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências - Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS).

Relator: Eduardo Nery Machado Filho

VOTO

1. Os presentes autos tratam do Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências s/nº (doravante CCT), celebrado entre a ANTAQ e a ANTT em 30/03/2015 (SEI 1478699), e do Plano de Trabalho Ferroviário para o Porto de Santos (SEI 1694750), que desde agosto de 2022 integra o CCT, estabelecendo ações a serem empreendidas para a integração entre os dois órgãos visando à fiscalização da Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS).

2. Considerando o advento da Nova Lei das Ferrovias, a [Lei 14.273, de 22 de dezembro de 2021](#), e a publicação do contrato de cessão para operação da FIPS, o Contrato DIPRE/01.2022 (disponível no [sítio eletrônico da APS](#)), houve alteração significativa do contexto no qual se insere o Plano de Trabalho do convênio em questão. Assim, fez-se necessária uma reavaliação completa do cenário legal e contratual, e do próprio instrumento, com análise das consequências para o modelo aprovado por meio do Acórdão 462-2022-ANTAQ (SEI 1694296).

3. Neste sentido, foi realizada pela Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais (SFC) na Nota Técnica 10/2023/SFC (SEI 1981054) análise técnica dos aspectos relevantes, para apontamento das ações necessárias abordando os seguintes tópicos:

- a) contextualização: cenário legal e normativo, posicionamentos do TCU, delimitação de competências;
- b) contrato de cessão da FIPS: panorama geral do instrumento, abrangência, transição, prazos para investimentos;
- c) fiscalização da FIPS: delimitação de escopo e competências;
- d) andamento do CCT: necessidade de novo aditamento e proposta de conteúdo.

4. Conforme detalhado pela SFC, o novo contrato da FIPS trouxe um cenário novo para a exploração da ferrovia a partir do início de sua operação, que não existia no momento da propositura e da assinatura do Plano de Trabalho Ferroviário para o Porto de Santos (SEI 1694750) que faz parte do CCT. Neste sentido a setorial técnica fez uma densa análise sobre a evolução legislativa e os parâmetros dispostos no contrato da FIPS e propôs recomendações de ordem prática para o bom andamento do convênio, que englobou o contexto jurídico e operacional em que se encontra a ferrovia; as análises técnicas realizadas pelo TCU; o papel regulatório e fiscalizatório das duas agências reguladoras envolvidas (ANTAQ e ANTT); o papel fiscalizatório da signatária do contrato e administradora do Porto, a Autoridade Portuária de Santos; e o contrato de cessão da FIPS.

5. Passa-se a seguir a descrever cada um desses pontos.

a.1) Contextualização: Legislação Aplicável à FIPS

6. Considerando que a gênese do próprio Convênio de Cooperação entre ANTAQ e ANTT estava relacionada ao entendimento de que a localização da ferrovia dentro do porto organizado significava que sua administração seria uma questão de gerenciamento do Porto de

Santos, incumbência da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), e que a fiscalização deveria, então, ser feita pela ANTAQ, a setorial apresentou avaliação no sentido de que a nova redação da Lei dos Portos , a [Lei 12.815, de 5 de junho de 2013](#), pós modificações inseridas pela Lei 14.273, de 2021 (Lei das Ferrovias), determina que, mesmo especificamente quanto à ferrovia localizada no porto, a autorização para exploração privada e a fiscalização constituem competência do regulador ferroviário.

Lei 12.815/2013 (Lei dos Portos)

Art. 56-A. As infraestruturas ferroviárias no interior do perímetro dos portos e instalações portuárias **não se constituem em ferrovias autônomas** e são **administradas pela respectiva autoridade portuária ou autorizatário**, dispensada a realização de outorga específica para sua exploração. [\(Incluído pela Lei nº 14.273, de 2021\)](#)

Parágrafo único. As infraestruturas ferroviárias de que dispõe o caput deste artigo observarão as normas nacionais para a segurança do trânsito e do transporte ferroviários, e **cabará ao regulador ferroviário federal fiscalizar sua aplicação**. [\(Incluído pela Lei nº 14.273, de 2021\)](#)

Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias)

Art. 7º A exploração de ferrovias será executada pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, de forma:

I - direta; ou

II - **indireta, por meio de autorização ou concessão**.

Parágrafo único. A exploração direta de ferrovias somente deve ser permitida nas hipóteses de que trata o [art. 173 da Constituição Federal](#) e deve ser exercida por meio de entidades estatais especializadas.

Art. 8º A exploração indireta de ferrovias será exercida por operadora ferroviária:

I - **em regime privado, mediante outorga de autorização**;

II - em regime público, mediante outorga de concessão. (grifos nossos)

7. A setorial apontou que, conforme as leis de regência dos setores envolvidos, a porção de ferrovia localizada no porto organizado somente poderia ser explorada de forma **direta**, pela autoridade portuária; ou de forma **indireta** por meio de autorização e fiscalizada pelo regulador ferroviário federal, sem requerer outorga específica, posto que não constituiria ferrovia autônoma.

8. Desta forma, uma vez que a cessão de uso onerosa é modalidade de exploração indireta de ativos portuários pela autoridade portuária, à qual cabe a gestão do porto organizado, a SFC concluiu haver divergência entre o modelo adotado para a FIPS e o modelo definido nas leis de regência. Também apontou que, no modelo legal (Lei dos Portos e Lei das Ferrovias), a empresa autorizada deveria responder diretamente ao órgão regulador especializado em exploração ferroviária, ou seja, à ANTT.

9. Outro ponto indicado pela SFC diz respeito às normas de fiscalização da ANTAQ, em que não há alcance, no momento, da cessão onerosa, de modo que não há procedimento de fiscalização ou sancionador definido, e não há cominação de infrações aplicáveis à cessionária. Isso porque a normativa da agência que trata de fiscalização portuária, a Resolução ANTAQ 75, não se aplica à exploração de áreas não operacionais sob cessão. Nem mesmo está prevista, no texto atual da Resolução 75, a possibilidade de penalização da própria autoridade portuária por falta de fiscalização de contratos de cessão (somente por não levá-los ao conhecimento da agência no prazo de 30 dias).

10. Até o momento não houve alteração na Resolução ANTAQ 75 que contemplasse a previsão de infrações relativas aos contratos de cessão onerosa, motivo pelo qual a normatização da questão já havia sido incluída pela SFC no plano de trabalho do convênio. Considerando que já foram realizadas inspeções conjuntas com a ANTT neste ano de 2023 e que o contrato de cessão está na iminência de assunção pela associação que será responsável por sua operação, a setorial sugeriu a urgente realização das alterações necessárias na Resolução 75, que está em andamento nos autos do processo 50300.009853/2022-14.

a.2) Contextualização: Divisão de competências entre ANTAQ e ANTT

11. Em sendo o contrato da FIPS uma cessão onerosa, que atrai a competência da ANTAQ, e a partir da constatação de que ambas as agências reguladoras possuem competência legal para a

fiscalização da ferrovia, cada uma sob a perspectiva de seu ramo de atuação, a setorial aponta que faz-se necessária a compatibilização de suas especialidades técnicas e de sua atuação concreta para que o contrato possa receber a fiscalização adequada, resguardado o papel da autoridade portuária, administradora do porto, emissora do contrato e principal responsável pela fiscalização direta de seu cumprimento.

12. Assim, voltando às competências setoriais específicas da ANTT e da ANTAQ, considerando o posicionamento já expresso pelo TCU, a SFC aponta que as funções de regulação e fiscalização deverão ser divididas entre as agências conforme suas áreas de atuação: a ANTT deve normatizar e fiscalizar as questões tipicamente ferroviárias, e a ANTAQ deve fiscalizar as questões relacionadas à operação no porto organizado, ou seja, as interações porto-cidade, as interações rodoferroviárias, além de aspectos de organização portuária e do contrato de cessão, que constitui contrato portuário, no que não corresponder a questões técnicas exclusivamente ferroviárias. Ressaltou que esse entendimento não invalida, em si, o convênio de cooperação. Isso porque a montagem do modelo de fiscalização deverá exigir interações diversas entre as duas agências.

a.3) Contextualização: Delimitação de Competências entre ANTAQ e Autoridade Portuária

13. No caso da FIPS o contrato prevê a aplicação de todo o processo de fiscalização e sancionador por parte da autoridade portuária, conforme as cominações previstas no próprio instrumento, inclusive os critérios para dosimetria das penas.

14. Sobre esse tema, SFC aponta que para a fiscalização efetiva pela agência da cessão onerosa da FIPS, será necessária a inclusão de novas regras e padrões fiscalizatórios que sejam aplicáveis a cessões onerosas, direcionadas à própria autoridade portuária, como administradora direta desses contratos. Portanto, tendo estabelecido que a cessão de áreas não operacionais tem sido tratada pela legislação como assunto sob administração da autoridade portuária, e considerando que a FIPS entrará em operação em um contrato desta natureza que, apesar de não coberto pelo escopo atual da fiscalização, a Diretoria-Geral já decidiu que deve ser fiscalizado pela ANTAQ; o trabalho principal para a delimitação desse procedimento fiscalizatório será a compatibilização das atividades da agência com às da autoridade portuária, que, como administradora do Porto e como parte do contrato, já possui uma série de atribuições legalmente e contratualmente delimitadas, para que a Agência atue sem prejudicar a eficiência da fiscalização, ou a segurança jurídica.

15. A setorial observou que a APS é a responsável direta pelo Contrato DIPRE/01.2022 e, de acordo com os seus termos, também se responsabiliza por: sua fiscalização integral; aplicação de penalidades; intermediação de conflitos tanto entre as operadoras ferroviárias como entre estas e os demais agentes atuantes no Porto; e garantia do serviço adequado. E a constatação dessa abrangência da fiscalização da autoridade portuária sobre todos os aspectos do contrato leva a duas conclusões:

a) que o amplo escopo previsto para a atuação da autoridade portuária com relação à ferrovia leva a aparente confusão com as próprias atribuições das agências reguladoras; e

b) que esse nível de controle da autoridade portuária sobre a atividade ferroviária poderia não ser compatível com eventual processo de desestatização do Porto de Santos.

16. Com base nas considerações, Superintendência de Fiscalização sugeriu que a fiscalização da ANTAQ, apesar de ampliada com relação aos demais contratos de cessão onerosa por força decisão da Diretoria Colegiada, Acórdão 341/2022-ANTAQ (SEI 1636551), deverá ser subsidiária à fiscalização da APS sobre o cumprimento do contrato, considerando as previsões encontradas no instrumento, e ser direcionada à atuação da autoridade portuária em seu dever de fiscalização da FIPS. Sugeriu também que, considerando a importância e a robustez do contrato ferroviário, seja criada uma fiscalização programada direcionada à Autoridade Portuária de Santos, além do procedimento geral já tradicionalmente direcionado à APS, para verificação do cumprimento do contrato, devendo os resultados serem encaminhados à APS para conhecimento e eventuais esclarecimentos, com a possibilidade de penalização caso se verifique ocorrência de omissão em sua função de garantia do cumprimento contratual.

b) O Contrato de Cessão da FIPS

17. O Contrato DIPRE/01.2022 foi pactuado para "gestão, operação, manutenção e expansão da Ferrovia Interna do Porto de Santos ("FIPS"), com previsão de realização de investimentos para movimentação de cargas pelo Porto de Santos", trazendo diversos elementos que merecem destaque:

a) unificação do Centro de Controle Operacional (CCO) engloba a descida da serra em simples aderência (Malha Paulista - Rumo) e a descida da cremalheira (Malha Sudeste e a Ferradura, ambas MRS)- vide Anexo VI, item 3.2.8, considerando que a FIPS e a Ferradura constituem o complexo ferroviário da Baixada Santista, para acesso ao porto, de modo que sua operação conjunta é fundamental para a eficiência do sistema;

b) os associados da cessionária serão operadores ferroviários habilitados perante à ANTT e participarão do rateio de custos e despesas, podendo ser investidores (que realizam aportes para a execução dos investimentos) ou não investidores (além do rateio de gastos, contribuem junto à Associação proporcionalmente à sua movimentação, na compensação dos aportes realizados pelos investidores);

c) é possível que um operador ferroviário opte por não integrar a cessionária, não participando do CCO e dos atos relacionados à gestão, operação, manutenção e expansão da FIPS, devendo acessar o trecho ferroviário do porto mediante pagamento de custos e despesas fixados pela cessionária;

d) será realizado chamamento público periódico, a cada dois anos após a celebração do Contrato de Cessão, para identificar novos interessados em ingressar na cessionária;

e) será utilizado um indicador de aferição da capacidade instalada disponível da FIPS para atender a demanda atual e projetada para os 2 anos seguintes, o Índice de Saturação da FIPS (ISF), que não deverá ser superior a 90% da capacidade instalada (quando chegar a 80%, a cessionária deverá propor investimentos adicionais para possibilitar maior produtividade);

f) documento elaborado pela cessionária denominado Política Comercial deverá prever as regras e procedimentos a serem observados nas transações relacionadas às operações da FIPS (como rateio de custos e investimentos);

g) a cessionária executará os investimentos mínimos nos prazos pactuados (1 a 5 anos), contados a partir da aprovação dos respectivos projetos executivos (cl. 10ª);

h) a execução dos investimentos está condicionada à aprovação pela cedente e à obtenção de todas as autorizações, permissões e licenças exigidas pelos órgãos competentes (cl. 14ª);

i) a cessionária pagará, anualmente, à cedente o valor correspondente a 3% da sua receita bruta, a partir do início da execução do contrato (cl. 16ª e 17ª);

j) fiscalização integral pela APS, com processo sancionador próprio, previsão de penalidades e critérios de dosimetria (cl. 22ª e 27ª).

k) o novo contrato da FIPS (Contrato DIPRE/01.2022, SEI 1818583) prevê 3 tipos diferentes de Investimentos (vide Cláusula Primeira - Das Definições): Investimentos Mínimos: investimentos de melhoria e de ampliação da capacidade instalada da FIPS, detalhados no Plano de Investimentos Mínimos – Anexo I, a serem executados pela AG-FIPS em até 5 (cinco) anos; Investimentos Adicionais: intervenções, obras, atividades e serviços não previstos entre os Investimentos Mínimos, mas que, constatado ISF superior a 80%, sejam indispensáveis para assegurar a adequada execução do objeto contratual; Investimentos Complementares: investimentos na FIPS demandados pela CEDENTE para o atendimento do interesse público ou decorrentes de iniciativa da AG-FIPS.

18. Com relação à análise realizada pelo TCU no processo TC 000.731/2022-6, que está sendo acompanhado pela ANTAQ nos autos do 50300.004024/2022-45 e que contém

determinações à agência, a SFC destacou que a existência no contrato de cessão de itens para atendimento dos principais pontos colocados pelo Tribunal por meio do Acórdão 1579/2022 (SEI 1669518), *grifo nosso*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno e com os arts. 4º, inciso II e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

(...)

9.4. **recomendar à Autoridade Portuária do Porto de Santos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, no acompanhamento e na fiscalização da gestão da Associação, assegurem as premissas do modelo em atenção à transparência, ao amplo acesso à infraestrutura e à mitigação de concentração de poder decisório**;

19. A setorial apresentou entendimento que o contrato de cessão busca atender todas essas premissas, por meio de disposições espalhadas pelo instrumento, como sugerido no quadro abaixo:

Premissas TCU >	Transparência	Amplo acesso	Mitigação de concentração de poder
Previsões contratuais correspondentes	- Investimentos mínimos (cl. 10ª, anexo I); - Prestação de informações (c. 18ª); - Transparência das atividades (cl. 19ª, 38ª); - Regras de rateio de investimentos, custos e despesas (cl. 15ª, anexo II); - Responsabilidades e riscos da cessionária (cl. 25ª); - Atos dependentes de anuência ou comunicação (cl. 34ª, 35ª).	- Chamamento Público Periódico (cl. 9ª, 38ª); - Atendimento integral da demanda (cl. 11ª, 12ª, 38ª); - Livre acesso (cl. 28ª).	- Constituição da cessionária (cl. 4ª, 38ª); - Estrutura jurídica da cessionária (cl. 7ª); - Obrigações da cessionária (cl. 23ª); - Obrigações de conformidade (cl. 41ª).

20. Após fazer a avaliação do contrato, a SFC aponta algumas questões de ordem operacional e fiscalizatória sobre tema:

- a) quanto à transição até a assunção pela cessionária indica que não há informações atualizadas recebidas da APS no momento quanto ao andamento da transição;
- b) não constam no contrato assinado (vide sítio eletrônico da APS, [neste link](#)) os anexos XIII e XIV, pois o instrumento prevê que as minutas desses dois documentos deverão ser propostas após a celebração do contrato, e aprovadas pela cedente/APS, sob pena de rescisão (cláusula 4ª).
- c) questionar a APS sobre onde obter os desenhos esquemáticos relativos ao Anexo X, e sobre a possibilidade de constarem no anexo;
- d) os investimentos com prazos predefinidos pela cedente deverão ser executados em até 12 meses, contados da aprovação dos projetos executivos. Não obstante não tenha ficado claro no texto da cláusula décima o prazo para apresentação dos projetos executivos referentes aos investimentos com prazo de 12 meses, verifica-se que estes deverão ser os primeiros a serem exigíveis, e que seu prazo, assim como os demais, será contado a partir da aprovação dos projetos executivos. Assim, será importante o acompanhamento próximo junto à autoridade portuária para que a ANTAQ seja informada quando da aprovação dos projetos executivos e do início das intervenções, para que possa acompanhar sua implantação.

c) Fiscalização da FIPS: Escopo e Delimitação de Competências

21. Com base na experiência acumulada nos últimos anos com o contrato da Portofer, a SFC propõe que a fiscalização do contrato ferroviário seja organizada em cinco áreas:

- a) cumprimento do **contrato de cessão**;
- b) adequação da **infraestrutura e da superestrutura** ferroviárias;
- c) execução dos **investimentos** pactuados;
- d) operação, no que tange às **interações** com o porto e as demais entidades que nele atuam, e com os Municípios (relação porto-cidade); e
- e) operação, no que tange à **programação ferroviária**.

c.1) Fiscalização de cumprimento do contrato de cessão

22. Quanto a este item, a SFC propôs a criação de fiscalização regular programada específica do contrato da FIPS, voltada para a APS, porém de forma separada da fiscalização geral da autoridade portuária, na qual se solicite à APS todas informações atualizadas sobre o cumprimento da avença e suas fiscalizações realizadas, e se verifique os aspectos solicitados pelo TCU.

c.2) Fiscalização da infraestrutura e da superestrutura ferroviárias

23. Sobre este ponto a setorial sugere que eventual processo sancionador fique sob responsabilidade da sob fiscalização da ANTT, a quem caberá a fiscalização de qualquer ativo tipicamente ferroviário, sugerindo que as fiscalizações a serem realizadas pela ANTT na FIPS sejam feitas de forma conjunta, acompanhadas por pelo menos um fiscal da ANTAQ, para troca de informações e conhecimentos, não obstante a responsabilidade pela elaboração do relatório deva ficar com a ANTT, enquanto agência competente para regular e fiscalizar o transporte ferroviário.

24. Também observou ser necessário que a ANTT informe à ANTAQ sobre o resultado de todas as suas apurações com relação à FIPS, para que o conjunto de informações seja considerado pela ANTAQ em suas fiscalizações direcionadas à APS.

c.3) Fiscalização da execução dos investimentos pactuados

25. Conforme já visto, o contrato Contrato DIPRE/01.2022 prevê três tipos de investimentos: mínimos, adicionais e complementares, devendo todos serem fiscalizados de forma direta pela autoridade portuária, conforme previsto no instrumento. A APS será responsável também pela aprovação dos projetos executivos, pela autorização para a realização de todas as intervenções, e pelo seu recebimento após a finalização e apresentação dos documentos correspondentes pela AG-FIPS.

26. Desta forma, a SFC entende que a atuação da ANTAQ seja de, periodicamente, solicitar à autoridade portuária informações sobre os investimentos: com projeto executivo aprovado; com autorização para início das obras; sobre os prazos de cada um e cópias dos relatórios mensais e finais fornecidos pela AG-FIPS; solicitar também os relatórios da autoridade portuária sobre as fiscalizações realizadas; verificar os investimentos realizados ou em andamento *in loco*, com relatório fotográfico; caso seja verificada alguma inconsistência, questionar a APS, com possibilidade de autuação caso se verifique alguma omissão.

27. Com base nisso, sugeriu que as fiscalizações de investimentos pela ANTAQ sejam realizadas de forma programada e regular, sendo a primeira junto com a de cumprimento do contrato e a segunda em novembro, com prazo até 25/12.

c.4) Fiscalização das interações rodoferroviárias e porto-cidade

28. A SFC observou que o assunto é tipicamente portuário e não engloba questões técnicas específicas ferroviárias, razão pela qual propôs que as fiscalizações sobre esse tema sejam realizadas em esquema de rotina, com a realização de conferências específicas pelos fiscais a qualquer momento (ao se deparar com uma composição em uma passagem em nível, por exemplo); em fiscalização extraordinária, em caso de recebimento de denúncias; e por ocasião da fiscalização periódica de cumprimento do contrato (se houver informações suficientes de fiscalizações de rotina e extraordinária feitas desde a última fiscalização contratual programada, poderão ser aproveitadas sem necessidade de nova inspeção presencial para esse fim).

c.5) Fiscalização operacional, no que tange à programação ferroviária

29. A fiscalização da programação ferroviária constitui assunto complexo e que não pode, por sua natureza, ser feito de forma isolada com relação à FIPS: a programação ferroviária deve ser compatibilizada com as ferrovias que chegam à Baixada Santista, quais sejam, a Malha Paulista

(Rumo) e a Malha Sudeste (MRS), por meio, respectivamente, das descidas da serra em simples aderência e pela cremalheira; além da Ferradura (MRS), por meio da qual ocorre a união de ambas e a conexão com a FIPS. Ademais, esse sistema todo, que constitui a alimentação ferroviária da Região da Baixada Santista, para acesso ao porto, representa somente parte do trecho de transporte contratado pelos clientes das concessionárias ferroviárias, que transportam as cargas desde as áreas produtoras, no interior do país.

30. A SFC argumentou que trata-se de conhecimento muito especializado do transporte no modal ferroviário, sendo a ANTT a agência reguladora dotada desse conhecimento especializado. Sendo assim, não se vislumbra justificativa, legal, regulatória ou operacional, para que essa fiscalização seja deslocada para o escopo fiscalizatório da ANTAQ.

d) Andamento do CCT e proposta de reestruturação do Plano de de Ação

31. A setorial avaliou o andamento e a pertinência de cada atividade do Plano de Trabalho Ferroviário para o Porto de Santos atualmente vigente no Convênio de Cooperação Técnica- CCT (SEI 1694750) e recomendou a promoção de novo aditivo ao Convênio para alteração do plano, especificamente quanto ao Plano de Ação para "Fiscalização da Infraestrutura Ferroviária do Porto de Santos". Quanto ao plano de ação constante deste mesmo documento e específico para implantação da integração do Sistema Ferroviário Federal (SFF) com a FIPS, a setorial de fiscalização indicou que, com a assinatura do contrato da FIPS e a consequente inclusão de procedimento contratual de integração operacional, seu texto se tornou desnecessário motivo pelo qual recomenda o cancelamento desta ação.

32. O novo Plano de Ação de Fiscalização proposto pela SFC considera a divisão de competências fiscalizatórias prevista na Nota Técnica 10/2023/SFC (SEI 1981054), considerando as competências técnicas e legais de cada entidade envolvida, conforme o quadro a seguir:

Fiscalização direta pela SPA com supervisão da ANTAQ	Fiscalização pela ANTT
<ul style="list-style-type: none">Cumprimento do contrato de cessão;Execução dos investimentos;Operação, no que tange às interações portuárias, rodoferroviárias e porto-cidade.	<ul style="list-style-type: none">Infraestrutura e superestrutura ferroviárias;Operação, no que tange à programação ferroviária.

33. Diante disso, a SFC sugere promover novo aditivo ao CCT. No que tange à atuação da ANTAQ, a proposta da Superintendência direciona-se para fiscalização da Autoridade Portuária de Santos (APS), da seguinte forma:

a) **Cumprimento do contrato de cessão**: fiscalização anual regular programada (PAF) específica do contrato da FIPS, voltada para a APS, porém de forma separada da fiscalização geral da autoridade portuária, na qual se solicite à APS todas informações atualizadas sobre o cumprimento da avença e suas fiscalizações realizadas, e se verifique os aspectos solicitados pelo TCU;

b) **Execução dos investimentos pactuados**: fiscalização semestral regular programada (PAF), voltada para a APS; e

c) **Interações rodoferroviárias e porto-cidade**: realizada em três modalidades, voltadas à APS: rotina, extraordinárias (em caso de denúncia) e ordinárias (PAF), na fiscalização periódica de cumprimento do contrato. E que nessa última haja no mínimo o relato de verificações feitas na oportunidade ou anteriormente (seja como rotina ou extraordinária), após a fiscalização ordinária de cumprimento do contrato anterior.

34. Por fim, a setorial técnica conclui por:

207. Após a análise detalhada de todos os aspectos referentes à regulação e à fiscalização da Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), destaca-se a superveniência de fatos relevantes à montagem do Plano de Trabalho Ferroviário para o Porto de Santos (SEI 1694750) para o Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências s/ Nº entre Antaq e ANTT (SEI 1478699); quais sejam:

- a) a publicação da [Lei nº 14.273, de 2021](#), em 23 de dezembro de 2021;
- b) a assinatura, em dezembro de 2022, do Contrato de Cessão Onerosa DIPRE/01.2022 (SEI 1818583) para exploração da FIPS, com a Autoridade Portuária de Santos;
- c) os posicionamentos do TCU em relação à FIPS.

208. Esses eventos ensejaram a necessidade de revisão de alguns entendimentos preliminares com relação à fiscalização da FIPS, que resultaram na proposta de alteração do Plano de Trabalho e de outras recomendações, que serão resumidas a seguir.

209. Por todo o exposto neste documento, apresento as seguintes recomendações à Superintendência de Fiscalização, consolidando os entendimentos referentes a cada seção desta nota, para assegurar o correto acompanhamento da FIPS:

I - instruir a Gerência Regional de São Paulo a buscar informações junto à Autoridade Portuária de Santos: sobre o andamento do Contrato DIPRE/01.2022 (questionar sobre o andamento do Plano de Transição Operacional, sobre o prazo para entrega dos projetos executivos dos primeiros 12 meses, assim como solicitar informação futura sobre os eventos importantes para os prazos contratuais, como aprovação dos demais projetos executivos, etc.); sobre os desenhos esquemáticos relativos ao Anexo X; quanto ao andamento dos passos para início da operação (se a previsão de assunção das operações em setembro se mantém); sobre a atualização dos anexos na divulgação do Contrato DIPRE/01.2022 (SEI 1818583), para incluir os anexos XII e XIV;

II - solicitar à GRESP que comunique à SPA que quaisquer aprovações de projeto executivo e autorizações para início de obras, assim como o recebimento da obra após sua conclusão sejam informados à Antaq, de forma célere;

III - solicitar à GRESP: a análise do contrato de cessão onerosa no processo 50300.000746/2023-10, quanto à verificação realizada habitualmente pelas regionais em atenção ao Memorando nº 31/2018/GPO/SOG (SEI 0513778); a organização de todos os documentos referentes ao contrato em portfólio específico; a obtenção das informações societárias da AG-FIPS disponíveis junto à Junta Comercial de São Paulo, para inserção também no portfólio;

IV - alertar a Diretoria sobre a diferença entre o que está previsto na Lei de Ferrovias quanto à exploração da ferrovia no porto organizado (autorização sob competência da ANTT) e o modelo adotado no caso da FIPS (cessão onerosa de área portuária, sob competência da autoridade portuária), com a sugestão de representação à SNPTA para informar sobre o descompasso entre o modelo legal e o contrato assinado, para as providências necessárias por parte do MPOR, na qualidade de Poder Concedente, responsável por autorizar propostas de uso de áreas não operacionais;

V - informar à Diretoria o posicionamento proposto para cada tipo de fiscalização, considerando as competências técnicas de cada agência reguladora (questões do transporte ferroviário em si devem ser fiscalizadas pela ANTT, enquanto questões referentes especificamente à atuação no porto devem ficar sob competência da Antaq) e a fiscalização dos ditames contratuais de forma subsidiária, voltada à avaliação do cumprimento do dever da autoridade portuária de fazer cumprir o contrato;

VI - sugerir à Diretoria que as duas primeiras fiscalizações, uma voltada ao contrato como um todo, incluindo investimentos e a segunda a investimentos, a serem concluídas respectivamente em setembro e dezembro; constituam subsídios para a prestação de informações pela agência ao TCU em atenção ao Acórdão 1579/2022 (SEI 1669518); assim como a informação sobre o planejamento revisado para a fiscalização do contrato de cessão da FIPS;

VII - após posicionamento da Diretoria, informar à ANTT, em resposta ao OFÍCIO SEI Nº 38632/2022 (SEI 1891434), o entendimento final da agência quando à necessidade de ajuste do Plano de Trabalho, e quanto aos passos seguintes para fiscalização da exploração da FIPS. Ademais, sugerir à agência a avaliação do Contrato DIPRE/01.2022 (SEI 1818583), para verificar se eventuais previsões contratuais estão alinhadas com sua legislação, especificamente no que tange às estruturas físicas ferroviárias e à programação operacional.

35. Em sequência, o Superintendente corroborou com as conclusões apresentadas e também sugeriu que o presente processo seja apreciado em conjunto com o 50300.004024/2022-45, que trata de acompanhamento do processo do TCU sobre a FIPS, considerando que as recomendações feitas por esta Superintendência naqueles autos estão baseadas nas análises conduzidas neste processo (SEI 1992043). Encaminhou então à apreciação da Diretoria Colegiada os seguintes

documentos:

- a) a Nota Técnica nº 10/2023/SFC (SEI 1981054);
- b) o Termo Aditivo-MINUTA SFC (SEI nº 1992031); e
- c) o Plano de Ação 2 (SEI 1992035) para fiscalização da FIPS.

36. Apresentado os principais pontos que foram objetos de exame pela SFC, passo a apresentar considerações que julgo pertinentes ao tema e posicionamento quanto ao mérito do encaminhamento proposto.

37. O foco da presente deliberação diz respeito ao andamento do Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências s/ Nº, celebrado entre a ANTAQ e a ANTT em 30/03/2015 (SEI 1478699), com vigência indeterminada, tendo como objeto o estabelecimento de mecanismos de cooperação técnica entre ANTAQ e ANTT.

38. Ao longo da vigência desse instrumento, verificou-se a necessidade de criação de protocolos com aquela Agência e de normatização de procedimentos, para viabilizar uma fiscalização efetiva e regular, alinhada com o novo modelo de concessão ferroviária a ser implantado no Porto de Santos, que, conforme já mencionado, substituiu o contrato de arrendamento vigente. Por esse motivo, este processo foi reaberto em novembro de 2021, quando foram iniciadas as discussões para aditamento do instrumento, que após discussões com a ANTT veio a ser assinado em agosto de 2022.

39. Sobre o novo plano de ação proposto, entendo que a organização estruturada em cinco áreas está adequada aos desafios do novo contrato e leva em conta as competências e conhecimento próprio de cada Agência Reguladora: cumprimento do **contrato de cessão**; adequação da **infraestrutura e da superestrutura** ferroviárias; execução dos **investimentos** pactuados; operação, no que tange às **interações** com o porto e as demais entidades que nele atuam, e com os Municípios (relação porto-cidade); e operação, no que tange à **programação ferroviária**.

40. E nesta linha, estou de acordo com os temas que merecem condução desta ANTAQ assim como as atividades propostas: **Cumprimento do contrato de cessão**: fiscalização anual regular programada (PAF) específica do contrato da FIPS, voltada para a APS, porém de forma separada da fiscalização geral da autoridade portuária, na qual se solicite à APS todas informações atualizadas sobre o cumprimento da avença e suas fiscalizações realizadas, e se verifique os aspectos solicitados pelo TCU; **Execução dos investimentos pactuados**: fiscalização semestral regular programada (PAF), voltada para a APS; e **Interações rodoferroviárias e porto-cidade**: realizada em três modalidades, voltadas à APS: rotina, extraordinárias (em caso de denúncia) e ordinárias (PAF), na fiscalização periódica de cumprimento do contrato. E que nessa última haja no mínimo o relato de verificações feitas na oportunidade ou anteriormente (seja como rotina ou extraordinária), após a fiscalização ordinária de cumprimento do contrato anterior.

41. Quanto aos apontamentos levantados pela SFC no que tange à figura da cessão onerosa aplicada ao contrato de exploração de infraestrutura ferroviária considero essa questão superada no âmbito da Agência, a julgar pela aprovação do modelo de contratação, conforme Deliberação-DG 9/2022 (SEI 1521113) e Acórdão 62/2022-ANTAQ (SEI 1532678). Ademais, a aprovação do modelo da Fips já passou pelo escrutínio do Tribunal de contas da União (TCU), não havendo portanto o que se rediscutir em relação ao instrumento, mas sim adequar as atividades da Antaq para garantir o bom andamento do contrato. Além disso, quanto ao enquadramento do contrato de administração da ferrovia no Porto de Santos deveria constituir cessão onerosa, houve decisão da Diretoria Colegiada de que a ANTAQ possui competência para a fiscalização das cessões quando tiverem impactos nas operações portuárias, conforme Acórdão 341/2022-ANTAQ (SEI 1636551), emitido nos autos do processo 50300.008153/2016-64.

42. Também, não identifiquei divergências entre o modelo adotado para a FIPS e o modelo definido nas atuais leis de regência. Pelo contrário, o novo Marco Legal de Ferrovias eliminou qualquer dúvida quanto ao alcance da atuação da ANTT, uma vez que, segundo o novo diploma legal, cabe ao regulador ferroviário federal fiscalizar a aplicação das normas nacionais para a segurança do trânsito e do transporte ferroviários dentro dos portos organizados, competência que escapa a alçada de atuação da Antaq. Por seu turno, a competência para fiscalizar o contrato da Fips, bem como regular os aspectos econômicos dele decorrentes permanecem dentro do espectro regulatório da Antaq, de modo que as competências das agências reguladoras se complementam. A propósito, a

atuação integrada das duas agências reguladoras sempre foi tido como essencial para se assegurar uma fiscalização efetiva do contrato da Fips, sendo objeto inclusive de recomendações do TCU, as quais se materializaram na celebração de uma cooperação técnica.

43. Quanto às seguintes recomendações apresentadas sobre a sistemática dos procedimentos a serem adotados pela Gerência Regional de São Pulo (GRES P) na fiscalização específica deste contrato, considero-os pertinentes. No entanto, na medida em que se enquadram em aspectos operacionais, de competência da SFC, considero dispensada a deliberação da Diretoria Colegiada em relação a esses encaminhamentos:

- a) quanto à transição até a assunção pela cessionária indica que não há informações atualizadas recebidas da APS no momento quanto ao andamento da transição;
- b) não constam no contrato assinado os anexos XIII e XIV, pois o instrumento prevê que as minutas desses dois documentos deverão ser propostas após a celebração do contrato, e aprovadas pela APS, sob pena de rescisão (cláusula 4ª).
- c) questionar a APS sobre onde obter os desenhos esquemáticos relativos ao Anexo X, e sobre a possibilidade de constarem no anexo;
- d) os investimentos com prazos predefinidos pela cedente deverão ser executados em até 12 meses, contados da aprovação dos projetos executivos. Não obstante não tenha ficado claro no texto da cláusula décima o prazo para apresentação dos projetos executivos referentes aos investimentos com prazo de 12 meses, verifica-se que estes deverão ser os primeiros a serem exigíveis, e que seu prazo, assim como os demais, será contado a partir da aprovação dos projetos executivos. Assim, será importante o acompanhamento próximo junto à autoridade.

44. Não menos importante, verifico que a incorporação das atividades de fiscalização deste tipo de contrato na norma de fiscalização da ANTAQ, a Resolução ANTAQ 75, deve ser realizada, a fim de que a norma contemple a previsão de infrações relativas aos contratos de cessão onerosa. Considerando que já foram realizadas inspeções conjuntas com a ANTT neste ano de 2023 e que o contrato de cessão está na iminência de assunção pela associação que será responsável por sua operação, considero urgente a necessidade de realização das alterações necessárias na Resolução 75, que está em andamento nos autos do processo 50300.009853/2022-14.

45. Diante do exposto, VOTO para que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à apreciação desta Diretoria Colegiada.

EDUARDO NERY MACHADO FILHO

Diretor-Relator



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Nery Machado Filho, Diretor-Geral**, em 04/10/2023, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2046198** e o código CRC **B6BA3C11**.

MINUTA



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ACÓRDÃO-MINUTA-EN Nº 2046199-2023-ANTAQ

* MINUTA DE DOCUMENTO

1. Processo: 50300.002728/2013-92
2. Interessado: Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Agência Nacional de Transportes Terrestres
3. Relator: Eduardo Nery Machado Filho
4. Unidade Técnica: Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais

5. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos com proposta de um novo plano de trabalho ao Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências s/nº , celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, estabelecendo ações a serem empreendidas para a integração entre os dois órgãos visando à fiscalização da Ferrovia Interna do Porto de Santos - FIPS,

ACORDAM os Diretores da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, em reunião da Diretoria Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 5.1. aprovar o Plano de Ação SEI 1992035 para fiscalização da Ferrovia Interna do Porto de Santos;
- 5.2. aprovar o Termo Aditivo-MINUTA SFC (SEI 1992031) ao Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências s/nº SEI 1478699;
- 5.3. dar conhecimento ao Tribunal de Contas da União, em atenção ao Acórdão 1579/2022 (SEI 1669518) tratado no âmbito do processo 50300.004024/2022-45, quanto ao novo Plano de Ações aprovado, assim como o planejamento revisado para a fiscalização do contrato de cessão da Ferrovia Interna do Porto de Santos; e
- 5.4. informar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTT, em resposta ao Ofício 38632/2022 (SEI 1891434), o entendimento final da agência quanto ao ajuste do Plano de Trabalho ora aprovado, com vistas à fiscalização da exploração da Ferrovia Interna do Porto de Santos.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Nery Machado Filho, Diretor-Geral**, em 04/10/2023, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2046199** e o código CRC **767C6EAD**.

Referência: Processo nº 50300.016569/2023-85

SEI nº 2046199



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo: 50300.002728/2013-92

Tipo: Finalístico: Proposta de Norma

Interessado: Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Agência Nacional de Transportes Terrestres

Contextualização: Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências - Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS).

Relator: Eduardo Nery Machado Filho

Acompanho o Voto do Relator AST-DG (SEI nº 2046198).

É como voto.

FLÁVIA MORAIS LOPES TAKAFASHI

Diretora



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Morais Lopes Takafashi, Diretora**, em 04/10/2023, às 13:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2049291** e o código CRC **6557EF2A**.



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo: 50300.002728/2013-92

Tipo: Finalístico: Proposta de Norma

Interessado: Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Agência Nacional de Transportes Terrestres

Contextualização: Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências - Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS).

Relator: Eduardo Nery Machado Filho

1. Acompanho os termos do Voto do Relator AST-DG 2046198.

É como voto.

ALBER VASCONCELOS

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Alber Furtado de Vasconcelos Neto, Diretor**, em 04/10/2023, às 12:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2049311** e o código CRC **854DFD44**.



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo: 50300.002728/2013-92

Tipo: Finalístico: Proposta de Norma

Interessado: Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Agência Nacional de Transportes Terrestres

Contextualização: Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências - Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS).

Relator: Eduardo Nery Machado Filho

Acompanho *in totum* os termos do Voto do Relator (SEI Nº 2046198).

É como voto.

WILSON PEREIRA DE LIMA FILHO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Wilson Pereira de Lima Filho, Diretor**, em 04/10/2023, às 14:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2049324** e o código CRC **46A00A92**.



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo: 50300.002728/2013-92

Tipo: Finalístico: Proposta de Norma

Interessado: Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Agência Nacional de Transportes Terrestres

Contextualização: Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências - Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS).

Relator: Eduardo Nery Machado Filho

Acompanho o Voto AST-DG 2046198 do Diretor Relator Eduardo Nery Machado Filho.

CAIO FARIAS

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Caio César Farias Leônico, Diretor**, em 04/10/2023, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2049350** e o código CRC **3790E44A**.