



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 176/2025**OBJETO:** Proposta de celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado com a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual INFRA S.A.).**ORIGEM:** SUFER**PROCESSO (S):** 50500.037675/2025-16**PROPOSIÇÃO PRG:** Parecer nº 00229/2025/PF-ANTT/PGF/AGU**ENCAMINHAMENTO:** aprovar a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Ferrovia Norte-Sul (FNS).**1. DO OBJETO**

1.1. Proposta de celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado em 08 de junho de 2006, entre a ANTT e a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atual INFRA S.A., com o objetivo de incorporar dispositivos que clarifiquem e aprimorem as responsabilidades nas fases de construção e exploração da ferrovia, bem como compatibilizem o prazo de vigência do Contrato de Concessão com o do Contrato de Subconcessão.

2. DOS FATOS

2.1. A origem da demanda remonta à necessidade de adequação do regime jurídico da INFRA S.A. (antiga VALEC) frente às suas atribuições de construção e exploração da infraestrutura ferroviária, conforme estabelecido na Lei nº 11.772/2008.

2.2. Em 15 de fevereiro de 2017, a Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) consultou a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) sobre as incongruências do modelo híbrido da estatal. Em resposta, o Parecer nº 672/2017/PF-ANTT/PGF/AGU reconheceu o caráter *sui generis* da outorga, combinando elementos de outorga legal e delegação contratual.

2.3. Diante desse cenário, iniciaram-se tratativas para a celebração de termo aditivo visando distinguir a fase de construção da ferrovia da fase de exploração do serviço, além de ajustar o prazo de vigência contratual.

2.4. A INFRA S.A., por meio do Ofício nº 140/2024/GEOFE-INFRA (SEI 8884537) e, posteriormente, pelo Ofício nº 830/2025/ASSDIREM-INFRA (SEI 34706479), manifestou concordância com a minuta de aditivo proposta, ressaltando que a alteração busca mitigar riscos decorrentes de lacunas contratuais e assegurar a estabilidade das relações jurídicas.

2.5. A SUFER instruiu o feito por meio da Nota Técnica SEI nº 10095/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 36242619), submetendo a proposta à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT).

2.6. A PF-ANTT manifestou-se por meio do Parecer nº 00229/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 36911978), oportunidade em que não vislumbrou óbices à distinção das fases e à prorrogação do prazo, contudo, opinou pela inviabilidade jurídica da inclusão de dispositivo (item 10.1) que permitiria o afastamento genérico de normas e sanções sem motivação específica.

2.7. Acatando integralmente a recomendação jurídica, a área técnica elaborou a Nota Técnica SEI nº 11235/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 37111921), promovendo a exclusão do referido dispositivo da minuta final.

2.8. Ato contínuo, o processo foi instruído com o Relatório à Diretoria nº 578/2025 (SEI 37113381), a Minuta de Termo Aditivo (SEI 37113326) e a Minuta de Deliberação (SEI 37114436).

2.9. Conforme consta na Certidão de Distribuição 37532817, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

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

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A proposta de aditivo contratual fundamenta-se na necessidade de aprimorar a governança do Contrato de Concessão da FNS, considerando a natureza de empresa pública da INFRA S.A. e sua dependência de recursos do Orçamento Geral da União para investimentos, conforme destacado na Nota Técnica nº 10095/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT.

3.2. O mérito da proposta divide-se, essencialmente, em dois pilares: (i) a distinção entre fases contratuais; e (ii) a compatibilização de prazos.

3.3. Quanto ao primeiro ponto, a inclusão dos parágrafos 8º e 9º na Cláusula Primeira do Contrato visa distinguir formalmente a "fase de construção" da "fase de operação":

(...)

§8º - A exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de cargas e de passageiros compreenderá a fase de construção e a fase de operação da ferrovia.

§9º - A fase de construção corresponde ao período entre o início da vigência deste contrato e a abertura ao tráfego, que se dará mediante a expedição de ato específico da ANTT.

(...) (Minuta de Termo Aditivo nº 37113326)

3.4. Tal medida é salutar, pois reconhece que, durante a implantação da infraestrutura, a atuação da ANTT deve focar no acompanhamento das obras e do projeto, diferindo da regulação típica de uma outorga ou descentralização por colaboração. Isso evita distorções regulatórias que por podem penalizar a estatal com obrigações inerentes a uma concessionária em estrito senso, como as exigências contábeis previstas nas Resoluções ANTT nº 1.773/2006 e nº 2.495/2007, que muitas vezes conflitam com o regime de empresa pública federal.

3.5. No que tange ao segundo ponto, verifica-se descompasso temporal relevante: a Concessão original tinha vigência até 2038, enquanto o Contrato de Subconcessão (operado pela iniciativa privada, Rumo Malha Central) estende-se até 2049. Essa discrepância de 11 (onze) anos geraria vácuo jurídico, comprometendo a segurança da operação e a gestão dos ativos.

3.6. Portanto, a alteração da Cláusula Quarta, prorrogando a duração da concessão de 50 (cinquenta) para 62 (sessenta e dois) anos, sana essa irregularidade, alinhando os instrumentos contratuais e garantindo a continuidade da prestação do serviço público.

3.7. Noutro giro, cumpre destacar ponto relevante que foi excluído da minuta de Termo Aditivo proposta pela área técnica. Inicialmente, havia a proposta de inclusão de parágrafo único no item 10.1, que permitiria à ANTT afastar a aplicação de normas e atuações de forma ampla. *Verbis*:

10.1 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA:

(...)

Parágrafo Único. Durante a fase construção ou no caso de SUBCONCESSÃO, a ANTT poderá afastar a aplicação parcial ou total de normas aplicáveis à ferrovia, inclusive quanto às atuações já exaradas em trâmite ou já transitadas em julgado administrativamente."

3.8. A PF-ANTT apontou no Parecer nº 00229/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 36911978) que tal dispositivo, sem motivação específica e critérios claros, feriria os princípios da legalidade e da segurança jurídica, além de não ser o instrumento adequado para anulação de sanções administrativas.

3.9. Em atenção ao mencionado parecer, a SUFER revisou a proposta e excluiu o referido item, conforme detalhado na Nota Técnica nº 11235/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 37111921), mantendo apenas as alterações consensuais e juridicamente robustas (fases e prazo).

3.10. Ressalta-se, contudo, é permitido à ANTT, por meio da edição de ato normativo específico, devidamente fundamentado, estabelecer quais obrigações contratuais serão total ou parcialmente afastadas durante a fase de construção, em função das características *sui generis* atinentes à Infra S.A. É o que se depreende do Parecer nº 00229/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 36911978 e da Nota Técnica SEI nº 11235/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 37111921):

(...)

25. Uma alternativa juridicamente adequada à redação proposta seria a especificação, no próprio texto do termo aditivo ou em anexo que dele faça parte integrante, das normas cujo afastamento se justifica durante a fase de construção, acompanhada da correspondente fundamentação técnica e jurídica que embasa tal exceção. Essa abordagem permitiria conciliar a necessidade de flexibilização do regime regulatório durante a fase de construção com a preservação da segurança jurídica e dos princípios que regem a Administração Pública. A delimitação expressa das normas afastáveis e das razões que justificam o afastamento evitaria dúvidas interpretativas futuras e conferiria maior transparência e previsibilidade à atuação da Agência reguladora.

26. Alternativamente, poder-se-ia prever no termo aditivo que a ANTT editará ato normativo específico, devidamente fundamentado, estabelecendo quais obrigações regulatórias serão afastadas durante a fase de construção, em razão das peculiaridades da INFRA S.A. como empresa pública que utiliza recursos do Orçamento Geral da União, permitindo a participação da sociedade e da própria concessionária na discussão sobre as exceções regulatórias aplicáveis, em consonância com os princípios da transparência e da participação social que devem nortear a atuação das agências reguladoras. (Parecer nº 00229/2025/PF-ANTT/PGF/AGU – grifos nossos)

(...)

3.7. Em face dessas considerações, esta área técnica acata o entendimento jurídico exarado e, para adequar o instrumento contratual às orientações da Procuradoria Federal, decide pela exclusão do item 10.1 da minuta do Termo Aditivo, anteriormente previsto para tratar do afastamento de normas regulatórias durante a fase de implantação da infraestrutura ferroviária, mantendo-se hígidas as alterações quanto os parágrafos 8º e 9º na cláusula primeira e alteração da cláusula quarta do contrato para prorrogar a duração da outorga da concessão.

3.8. Cumpre ressaltar que a matéria prevista no item 10.1 pode ser objeto de futura regulamentação por meio de ato normativo específico, devidamente fundamentado e submetido aos trâmites legais e regimentais pertinentes, conforme sugerido pela Procuradoria Federal, de modo a assegurar transparência, previsibilidade e segurança jurídica à atuação da Agência. (Nota Técnica SEI nº 11235/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT – grifos nossos)

3.11. Entendo que a decisão da área técnica foi adequada, pois preserva a integridade do sistema sancionatório da Agência enquanto resolve as questões estruturais do contrato.

3.12. Dessa forma, verifica-se que a minuta do 1º Termo Aditivo (SEI 37113326) encontra-se madura para aprovação, estando em consonância com o interesse público, ao garantir a segurança jurídica da malha da Ferrovia Norte-Sul e adequar o contrato à realidade operacional da INFRA S.A.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, **VOTO** por aprovar a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado com a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual INFRA S.A.), nos termos da Minuta de Termo Aditivo (SEI 37113326) acostada aos autos.

Brasília, 8 de dezembro de 2025.

FELIPE QUEIROZ

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 08/12/2025, às 14:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **37708008** e o código CRC **D4A6FDBC**.