



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 141/2024**OBJETO:** RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 07/2024 - PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTOS DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA OBTENÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO DE FERROVIAS.**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO (SUFER)**PROCESSO (S):** 50500.153595/2024-18**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** PARECER n. 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376396) E DESPACHO n. 18192/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376440)**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – POR APROVAR**EMENTA**

RELATÓRIO FINAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL REALIZADO POR MEIO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 07/2024. CONTRIBUIÇÕES ÀS MINUTAS DE RESOLUÇÃO, EDITAL, CONTRATO DE AUTORIZAÇÃO E CADERNO DE OBRIGAÇÕES RELACIONADAS À REGULAMENTAÇÃO DO "PROCEDIMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DE INTERESSADOS NA OBTENÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO DE FERROVIAS". EIXO TEMÁTICO 4 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS DA AGENDA REGULATÓRIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT 2023/2024. PELA APROVAÇÃO.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta que visa à aprovação do Relatório Final e encerramento do Processo de Participação e Controle Social - PPCS realizado por meio da Audiência Pública nº 07/2024, que teve como objetivo tornar público e coletar sugestões e contribuições para as minutas de Resolução, Edital, Contrato de Autorização e Caderno de Obrigações relacionadas à regulamentação do "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias". Esse tema integra o "Eixo Temático 4 - Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros" da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT 2023/2024.

2. DOS FATOS**Processo SEI nº 50500.272382/2022-22**

2.1. A Agenda Regulatória do biênio 2023/2024 foi aprovada por meio da Deliberação ANTT nº 358 (SEI 15237718), de 25 de novembro de 2022, que definiu cinco eixos temáticos no rol de portfólios, dentre os quais, o "Eixo 4 - Transporte Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros", de responsabilidade da Superintendência de Transporte Ferroviário, e que incluiu o projeto "Procedimento de chamamento público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para a exploração de ferrovias".

2.2. Nesse sentido, visando à correta instrução processual e em observância das disposições do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER, realizou a Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI 22109257), com o objetivo de elencar as opções regulatórias, bem como escolher aquela que fosse mais adequada.

1. Ademais, foram realizadas duas consultas internas. A primeira, realizada no âmbito da própria SUFER, teve sua instrução registrada no Processo Administrativo nº 50500.176908/2023-25, e teve como objeto a apresentação da AIR elaborada pela Gerência de Regulação Ferroviária - GREF às demais áreas da SUFER. A segunda, que contou também com a participação da Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON, foi registrada no Processo Administrativo nº 50500.278184/2023-53, e contemplou a proposta de Resolução, Edital e Contrato.

2. Por meio da Nota Técnica nº 1600/2024/CONOR/GREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 22003780), de 8 de março de 2024, a SUFER teceu as considerações que levaram à elaboração da proposta para regulamentação do Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias, considerando, ainda, a AIR elaborada.

3. Após manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, exaradas na Cota nº 01916/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 22240147), no sentido de haveria interesse daquela Procuradoria em solicitar vista dos autos, tendo em vista que a análise jurídica do certame será melhor realizada após a conclusão do Processo de Participação Social, o Superintendente da SUFER acostou aos autos o Relatório à Diretoria nº 133/2024 (SEI 22246135) submetendo os autos à Diretoria Colegiada da ANTT para análise e deliberação acerca de abertura de audiência pública com objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Resolução (SEI nº 21898467), de Edital (SEI nº 22165306), de Contrato de Autorização (SEI nº 22182802) e de Caderno de Obrigações (SEI nº 22182802), referentes ao projeto em comento.

4. Em atenção ao Despacho DG (SEI 22289283), no dia 14 de março de 2024, o processo foi distribuído *ad hoc* à minha relatoria, conforme Certidão de Distribuição (SEI 22290495).

5. Entretanto, após análise das minutas propostas pela SUFER, bem como da AIR, esta DLA constatou que alguns elementos poderiam ser aperfeiçoados, especialmente em relação à definição de área de influência e os requisitos para o exercício de direito de preferência das Concessionárias quanto a ferrovia a ser outorgada estiver localizada em sua área de influência (art. 67 da Lei nº 14.273/2021).

6. Assim, por meio do Despacho DLA (SEI 22892006) foi realizada diligência junto à SUFER, solicitando que algumas questões referentes à definição da área de influência fossem reavaliadas e aperfeiçoadas, vejamos:

3. Ocorre que, como é do conhecimento dessa SUFER, em outubro de 2023, após quase dois anos de vigência da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, alguns vetos impostos pelo Presidente da República foram derrubados pelo Legislativo, dos quais, destaco a entrada em vigor do art. 67 em sua redação original:

Art. 67. Caso, nos primeiros 5 (cinco) anos de vigência desta Lei, a ferrovia pretendida ou oferecida na forma dos arts. 25 ou 26 desta Lei esteja localizada dentro da **área de influência de uma concessão ferroviária já existente**, o concessionário terá direito de preferência para obtenção de autorização, em condições idênticas às constantes do requerimento dos proponentes originais ou às protocoladas na proposta vencedora. [\(Promulgação partes vetadas\)](#)

§ 1º O **regulador ferroviário definirá a área de influência** referida no **caput** deste artigo e oferecerá prazo de até 15 (quinze) dias corridos para que a concessionária se manifeste quanto ao interesse de exercer seu direito de preferência.

(grifou-se)

4. Nesse sentido, não obstante a área técnica ter discorrido sobre a matéria na Nota Técnica nº 1600/2024/CONOR/GREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 22003780), **entende-se que algumas questões referentes à definição da área de influência precisam ser reavaliadas e aperfeiçoadas**, tais como:

- a delimitação da área de influência exclusivamente sob o enfoque geográfico;

- o critério utilizado para definir se uma nova ferrovia está na área de influência de uma concessão já existente ("ao menos metade da extensão");

- a expressão "concessionária diretamente afetada";

5. Diante do exposto, considerando que a Consulta Interna, foi anterior à promulgação dos vetos da Lei das Ferrovias, solicita-se que nova consulta seja realizada, tanto às áreas consultadas anteriormente (SUFER e SUCON), como sejam incluídas, pelo menos, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD e as assessorias das Diretorias da ANTT, de modo que possam contribuir para o aprimoramento das minutas de Resolução, Edital e Contrato (atualizadas), que são objeto do supracitado projeto da Agenda Regulatória 2023/2024.

6. Ademais, solicita-se que seja avaliada a necessidade de inclusão, no rol dos objetivos específicos mapeados na Análise de Impacto Regulatório, o item "**Definir conceito e delimitação da área de influência**".

(grifei)

2.3. Assim, conforme relatado na Nota Técnica nº 4877/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 24168754) elaborada pela SUFER, entre os dias 17 a 24 de abril de 2024, foi realizada nova Consulta Interna, que teve como objeto colher contribuições relacionadas às minutas de Resolução, Edital e Contrato de Adesão e, sobretudo, à forma de definição da **área de influência das concessões ferroviárias já existentes**. Nesta oportunidade, a Consulta contou com a participação das Diretorias DG, DGS, DLA, DLL, DFQ, da SUCON, SUROD, GEPEF, GEFEF e GECOF e teve sua instrução registrada no processo nº 50500.278184/2023-53.

2.4. Destaco registros contido na Nota Técnica nº 4877/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT, que fazem menção à colaboração desta DLA (e de outras áreas e assessorias de diretoria) na construção de nova proposta mais alinhada ao disposto no art. 67 da Lei nº 14.273/2021:

...

1.2. Em que pese se tratar de uma proposta da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER, a **elaboração das minutas** de Resolução (SEI nº 24241870), de Edital (SEI nº 24241893), de Contrato de Autorização (SEI nº 24253106) e de Caderno de Obrigações (SEI nº 24253106) **contou com a participação da Superintendência de Concessões - SUCON, da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD e das assessorias das diretorias da ANTT**. Tais documentos, juntamente com esta Nota Técnica e a AIR elaboradas, orientarão a participação dos interessados no processo de construção do normativo que visa regulamentar a matéria prevista na Seção III do Capítulo V da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, e na Seção II do Capítulo III do Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022.

...

2.17. Entre os dias 17 a 24 de abril de 2024, foi realizada nova Consulta Interna, que teve como objeto colher contribuições relacionadas às minutas de Resolução, Edital e Contrato de Adesão e, sobretudo, à forma de definição da **área de influência das concessões ferroviárias já existentes**. Nesta oportunidade, a **Consulta contou com a participação das Diretorias DG, DGS, DLA, DLL, DFQ, da SUCON, SUROD, GEPEF, GEFEF e GECOF** e teve sua instrução registrada no processo nº 50500.278184/2023-53.

2.18. Importante registrar que, **consoante a orientação exarada pela DLA** para o tratamento da questão da área de influência das concessões ferroviárias já existentes, foi realizada análise multicritério, que comparou as vantagens e as desvantagens das 5 opções de ação regulatória que foram identificadas pela área técnica.

(grifei)

2.5. Após avaliação das recomendações constantes do Despacho DLA (SEI 22892006) pela SUFER, e desenvolvidas novas propostas dos documentos que contemplam melhor forma de regulamentar o processo de Chamamento Público para obtenção de autorização para exploração de ferrovias, os autos foram restituídos a esta Diretoria, para fins de análise quanto à viabilidade da submissão dos documentos a Processo de Participação e Controle Social - PPCS, na modalidade Audiência Pública.

7. Tendo em vista o disposto na Resolução ANTT nº 6.020, de 20 de julho de 2023, que dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social - PPCS no âmbito da ANTT, a Diretoria Colegiada da ANTT entendeu que a Audiência Pública seria a opção mais adequada para promoção da divulgação e participação da sociedade e, assim, com fundamento no VOTO DLA nº 53/2024 (SEI 24276235), a Diretoria Colegiada proferiu a Deliberação nº 177, de 27 de junho de 2024 (SEI 24331950), para submeter à Audiência Pública proposta de tornar público, colher sugestões e contribuições às as minutas de Resolução, Edital, Contrato de Autorização e Caderno de Obrigações, referentes ao desenvolvimento do projeto "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias", constante do Eixo Temático 4, da Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2023-2024.

2.6. No dia 28 de junho de 2024, foi publicado no Diário Oficial da União nº 123, seção 3, página 214, bem como na página da Audiência Pública no portal da ANTT, o Aviso de Audiência Pública nº 7/2024 (SEI 24332572), informando, entre outras coisas, o período para o recebimento de contribuições (das 9 horas do dia 8 de julho de 2024 até às 18 horas do dia 22 de agosto de 2024 - horário de Brasília).

2.7. A sessão pública ocorreu de forma híbrida, no Auditório da ANTT em Brasília, no dia 7 de agosto de 2024.

Processo SEI nº 50500.153595/2024-18

2.8. Constam nos autos do Processo SEI nº 50500.153595/2024-18 que, no dia 13 de agosto de 2024, a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF protocolou a Carta nº 92/2024 (SEI 25170821), por meio da qual solicitam a dilação, por mais 30 (trinta) dias, do prazo da Audiência Pública nº 07/2024, para que aquela Associação possa, em conjunto com as suas associadas, "*formular critérios que auxiliem a ANTT na definição da área de influência de projetos ferroviários, bem como no aperfeiçoamento de outros dispositivos da minuta normativa*".

2.9. De forma análoga, no dia 15 de agosto de 2024, a Associação de Investidores em Infraestrutura Multissetorial - MOVEINFRA protocolou Petição (SEI 25203363) junto a ANTT, por meio da qual requer a *concessão* da dilação de prazo para envio das contribuições, pelo prazo de 30 (trinta) dias, para que "*os administrados se desincumbam de maneira competente e efetiva do esforço de levar à ANTT os fatos e fundamentos capazes de auxiliar para a formulação de uma norma eficiente e aderente à realidade do setor*".

2.10. Em novo protocolo, de 21 de agosto de 2024, a ANTF encaminhou a Carta nº 94/2024 (SEI 25344541), por meio da qual sinaliza à Superintendência de Transporte Ferroviário "**a importância da realização de uma Audiência Pública específica para a definição de área de influência de concessões ferroviárias**, com o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para a edição de um novo ato normativo, em consonância com o art. 68, caput, da Lei que regulamenta as atividades da Agência Nacional dos Transportes Terrestres".

2.11. Diante das manifestações da ANTF e da MOVEINFRA, o Superintendente de Transporte Ferroviário, acostou aos autos o Relatório à Diretoria nº 565/2024 (SEI 25430005), de 27 de agosto de 2024, pelo qual sugeriu "*a reabertura do prazo para envio de contribuições por escrito no âmbito da Audiência Pública nº 07/2024, especificamente para os dispositivos da proposta que se referem à área de influência e ao direito de preferência, por 15 (quinze) dias, prazo que é razoável, diante do que foi exposto neste Relatório*". Foram acostados aos autos, também, Minuta de Deliberação (SEI 25429840) e Minuta de Aviso de Reabertura da AP nº 7/2024 (SEI 25429920).

2.12. No mesmo dia, por meio do Despacho ASSAD (SEI 25430030) a SUFER remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, sugerindo reabrir a AP nº 07/2024, especificamente para possibilitar o encaminhamento de contribuições por escrito exclusivamente acerca dos dispositivos da proposta que se referem à área de influência e ao direito de preferência de que tratam o art. 67 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, diante da peculiaridade e complexidade do tema e considerando os pedidos apresentados pela ANTF (SEI 25344541) e Moveinfra (SEI 25203363). Com a reabertura, o novo prazo para o envio de contribuições passou a ser das 09 horas do dia 10 de setembro de 2024, até as 18 horas do dia 24 de setembro de 2024 - horário de Brasília.

2.13. Por decisão do Diretor-Geral, exarada no Despacho DG (SEI 25429920), tomando como fundamento o disposto no artigo 44 do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, e tendo em vista a relevância e urgência da submissão do tema à aprovação da Diretoria Colegiada, o processo foi distribuído, *ad hoc*, para minha relatoria, conforme consta na Certidão de Distribuição (SEI 25448155).

2.14. Assim, com fundamento no VOTO DLA nº 78/2024 (SEI 25462207), a Diretoria Colegiada proferiu a Deliberação nº 286, de 29 de agosto de 2024 (SEI 25499847), para reabrir por 30 (trinta) dias a Audiência Pública nº 07/2024. Entretanto, conforme Parágrafo único do art. 1º da referida Deliberação, a reabertura da AP nº 07/2024 se daria por o encaminhamento de novas contribuições por escrito **exclusivamente acerca dos dispositivos da proposta que tratam da área de influência e do direito de preferência** previstos no art. 67 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021.

- 2.15. Ato contínuo, no dia 30 de agosto de 2024, foi publicado no Diário Oficial da União nº 168, seção 3, página 196, bem como na página da Audiência Pública no portal da ANTT, o Aviso de Reabertura de Audiência Pública nº 07/2024 (SEI 25501985), informando, entre outras coisas, o novo prazo para o envio de contribuições (das 9 horas do dia 7 de setembro de 2024 até às 18 horas do dia 7 de outubro de 2024 - horário de Brasília).
- 2.16. Em atendimento ao art. 28 da Resolução ANTT nº 6.020, de 20 de julho de 2024, no dia 18 de outubro de 2024, (10 (dez) dias úteis do término do prazo do PPCS em tela), a SUFER publicou o Relatório Simplificado da Audiência Pública nº 07/2024 - Proposta de regulamentação do procedimento de Chamamento Público para obtenção de autorização para exploração de ferrovias. (SEI 26631130), acompanhado de dois documentos: Anexo Contribuições (SEI 26777028) e Informações Complementares (SEI 27746583)
- 2.17. No dia 27 de novembro de 2024, a SUFER concluiu o Relatório Final da Audiência Pública (SEI 27039476) no qual constam as análises de cada contribuição apresentada no âmbito da Audiência Pública nº 07/2024, com as respectivas fundamentações das avaliações e os esclarecimentos solicitados. Ademais, informou a SUFER que o processo de participação e controle social levou ao aperfeiçoamento da norma, consolidada na Minuta de Resolução (SEI 27490459), e nos documentos correlatos: Minutas de Edital (SEI 27623204), Contrato de Autorização (SEI 27743674) e Caderno de Obrigações (SEI 27743674).
- 2.18. No mesmo dia, por meio do Despacho CONOR (SEI 27492355), a SUFER remeteu os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, para manifestação jurídica sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade dos atos propostos com o ordenamento jurídico.
- 2.19. Embora encerrado o período para envio das contribuições, no dia 5 de dezembro de 2024, a ANTF protocolou a Carta nº 125/2024 (SEI 28146236), na qual tece considerações sobre a redação proposta para o § 1º, do Art. 4º, da Minuta de Resolução (SEI 27490459), no que tange aos riscos da solução regulatória de estabelecer o corte de 75% da extensão do projeto de autorização, para que exista a possibilidade de exercício do direito de preferência.
- 2.20. Por meio do Parecer nº 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376396), de 13 de dezembro de 2024, a Procuradoria Federal apresentou manifestação jurídica na qual conclui, após discorrer sobre o Procedimento de Participação e Controle Social e as Minutas dos documentos jurídicos, que "consideradas as sugestões e recomendações indicadas nos itens 19, 20, 48, 53, 57, 58, 69, 73, 75 e 77 deste Parecer, não se vislumbram óbices jurídicos ao prosseguimento do processo. Reitere-se a observação quanto à sugestão da SUFER em relação à vigência, nos termos do item 78 deste Parecer, tema a ser objeto de deliberação da Diretoria Colegiada".
- 2.21. De acordo com Despacho nº 18192/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376440), a PF-ANTT manifestou concordância com Parecer nº 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU, porém, complementou a consulta jurídica com observações a serem avaliadas pela SUFER de modo a aperfeiçoar as minutas propostas.
- 2.22. Após manifestação jurídica, a SUFER exarou a Nota Técnica nº 12297/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 28427647), de 17 de dezembro de 2024, na qual apresenta suas considerações acerca do pleito da ANTF, contido na Carta nº 125/2024, e das manifestações da PF-ANTT, exaradas no Parecer nº 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU, e no DESPACHO n. 18192/2024/PF-ANTT/PGF/AGU. Ademais, acostou aos autos novas versões das Minutas de Resolução (SEI 28429910) e de Deliberação (SEI 28429929), que contemplam as incorporação das manifestações da ANTF e da PF-ANTT acatadas pela área técnica.
- 2.23. Em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa 12/2022, o Superintendente de Transporte Ferroviário Substituto acostou aos autos o Relatório à Diretoria nº 801/2024 (SEI 28428041), de 17 de dezembro de 2024, encaminhando o processo em tela para distribuição aos Diretores, a fim de ser deliberado em Reunião da Diretoria Colegiada, incluindo a Minuta de Deliberação (SEI 28429929), Relatório Final da Audiência Pública nº 07/2024 (SEI 27039476), Minuta de Resolução (SEI 27490459), e os documentos correlatos: minutas de Edital (SEI 27623204), Contrato de Autorização (SEI 27743674) e Caderno de Obrigações (SEI 27743674).
- 2.24. Na mesma data, por meio de Despacho (SEI 28429966), a SUFER remeteu os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, declarando que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno e, dada a relevância e urgência do tema, o Chefe de Gabinete sugeriu ao Diretor-Geral (Despacho SEI 28454693) avaliar a conveniência e oportunidade de designação *ad hoc* de Diretor Relator, nos termos do permissivo insculpido no artigo 44 do Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022.
- 2.25. Assim, por decisão do Diretor-Geral, exarada no Despacho DG (SEI 28454865), o processo foi designado, *ad hoc*, para minha relatoria, conforme consta na Certidão de Distribuição (SEI 28459898).
- 2.26. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

- 3.1. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como competência da União a exploração dos serviços de transporte ferroviário que transponham os limites de Estado ou Território, de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão. Ademais, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe entre outros temas, das atribuições da ANTT, determina como diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação do transporte terrestre a descentralização das ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão. Complementa a referida Lei que, ressalvado o disposto em legislação específica, quando se tratar de exploração de infraestrutura de uso privativo, essas outorgas se darão sob a forma de autorização.
- 3.2. O procedimento de requerimento de outorga por autorização ferroviária e o modelo de contrato de adesão foram disciplinados pela ANTT, respectivamente, por intermédio da Resolução ANTT nº 5.987, de 1º de setembro de 2022, e da Deliberação nº 257, de 1º de setembro de 2022. Posteriormente, a Lei nº 14.273 de 23 de dezembro de 2024, denominada "Lei das Ferrovias", foi regulamentada pelo Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022, o qual estabelece, no âmbito da administração pública federal, a forma de investimento pelo usuário investidor e pelo investidor associado, os procedimentos e os requisitos para a formulação de requerimento e a realização de chamamento público para exploração de ferrovias mediante outorga por autorização, bem como institui o Programa de Desenvolvimento Ferroviário.
- 3.3. Ocorre que, para além do requerimento de autorização, os instrumentos legais dispuseram, ainda, sobre a possibilidade do Poder Concedente realizar processo de Chamamento Público, conforme disposto na Seção III, do Capítulo V da Lei nº 14.273/2021, e na Seção III do Capítulo III do Decreto nº 11.245/2022, dos quais destaco os seguintes trechos:

Lei nº 14.273/2021

Seção III

Do Chamamento para Autorização Ferroviária

Art. 26. O Poder Executivo pode, a qualquer tempo, abrir processo de chamamento público para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização para a exploração de ferrovias:

I - não implantadas;

II - ociosas, em malhas com contrato de outorga em vigor;

III - em processo de devolução ou desativação.

[...]

Art. 28. Encerrado o processo de chamamento público, o regulador ferroviário deve decidir acerca das propostas recebidas, na forma da regulamentação, observado o seguinte:

[...]

Decreto nº 11.245/2022

Seção III

Do chamamento para autorização ferroviária

Art. 28. **Competirá à ANTT instaurar processo de chamamento público** para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização para a exploração indireta de ferrovias federais:

I - não implantadas;

II - ociosas, em malhas ferroviárias com contrato de outorga em vigor; ou

III - em processo de devolução ou desativação.

[...]

(grifei)

3.4. Importa mencionar que, no âmbito da ANTT, o art. 31 da Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, estabelece como competência da da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER a proposição de regulamentação da prestação dos serviços e da exploração da infraestrutura de transporte ferroviário de cargas e de passageiros.

Art. 31. À Superintendência de Serviços de Transporte Ferroviário compete

[...]

VI - propor a regulamentação da prestação dos serviços e da exploração da infraestrutura de transporte ferroviário de cargas e de passageiros;

[...]

3.5. Por sua vez, a estrutura organizacional da SUFER, definida na Resolução ANTT nº 5.977, de 7 de abril de 2022, conta com a Gerência de Regulação Ferroviária (GEREF) para o desenvolvimento e acompanhamento de estudos regulatórios acerca do transporte ferroviário.

"Art. 24. A Superintendência de Transporte Ferroviário possui a seguinte estrutura:

[...]

v - Gerência de Regulação Ferroviária, à qual compete:

a) promover a regulação da prestação dos serviços e da exploração da infraestrutura de transporte ferroviário;

[...]

3.6. Nesse contexto, o tema "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias" foi inserido no Eixo Temático 4 - Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros da Agenda Regulatório da ANTT 2023/2024, por meio da Deliberação ANTT nº 358, de 25 de novembro de 2022, e conforme Plano de Projeto Regulatório, versão 2.0 (SEI 20878265), elaborado pela SUFER e aprovado pela SUESP.

3.7. Em relação à realização de Processo de Participação e Controle Social, destaco o disposto na Resolução ANTT nº 5.976, de 07 de abril de 2022, que aprovou o Regimento Interno da ANTT, *in verbis*:

Do Processo de Participação e Controle Social

Art. 88 A ANTT utilizará o Processo de Participação e Controle Social com objetivo de:

I- incentivar ou provocar a efetiva participação dos servidores e colaboradores da ANTT, das partes interessadas e da sociedade em geral;

II- recolher subsídios para o processo decisório da ANTT;

III- oferecer aos agentes econômicos, sociedade e usuários dos serviços e das infraestruturas de transportes terrestres administrados pela ANTT um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões relacionados à matéria objeto do processo;

IV- identificar, de forma ampla, todos os aspectos relevantes à matéria, objeto do processo e

V- dar publicidade a sua ação regulatória.

3.8. Em complemento, a Resolução ANTT nº 6.020, de 20 de julho de 2023, que dispõe sobre os meios de PPCS no âmbito da ANTT, assim determina:

Art. 14. A ANTT deverá realizar Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

I - minutas de ato normativo;

II - minutas de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão;

...

Art. 15. As propostas de realização de Audiência Pública serão submetidas à Diretoria Colegiada para aprovação.

...

Art. 30. O Relatório Final da Audiência Pública ou Consulta Pública será submetido à Diretoria Colegiada para deliberação.

3.9. Neste sentido, em atenção à legislação e normativos vigentes, a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER propôs instaurar o Processo de Participação e Controle Social com a realização de Audiência Pública com objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de documentos relacionadas à regulamentação do "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias", sendo deliberado pela Diretoria Colegiada, conforme art. 15 da Resolução nº 6.020, de 20 de julho de 2023, e aprovada a sua realização por meio da Deliberação nº 177, de 27 de junho de 2024 (SEI 24331950). Posteriormente, por meio da Deliberação nº 286, de 29 de agosto de 2024 (SEI 25499847), foi aprovada a reabertura da Audiência Pública.

Processo de Participação e Controle Social - PPCS

3.10. Como já mencionado, por meio da Deliberação nº 177/2024, a Diretoria Colegiada aprovou a realização da Audiência Pública nº 07/2024 com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de documentos relacionadas à regulamentação do "Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias". O período disponibilizado para o recebimento de contribuições foi das 9 horas do dia 8 de julho de 2024 até às 18 horas do dia 22 de agosto de 2024 - horário de Brasília.

3.11. Foi prevista e realizada uma sessão pública, que ocorreu de forma híbrida, no Auditório da sede da ANTT em Brasília, no dia 7 de agosto de 2024.

3.12. A documentação relativa ao projeto, os documentos jurídicos e os estudos, bem como as informações sobre a participação da sociedade na sessão pública foram disponibilizadas na página da Audiência Pública.

3.13. Conforme se extrai dos autos, foram disponibilizados os seguintes meios para a participação da sociedade:

- Portal da ANTT, por meio do sistema de participação e controle social (ParticipANTT), para realização de manifestação por escrito (<https://participantt.antt.gov.br>); e
- Via Oral, na sessão presencial e virtual.

3.14. Ademais, todas as orientações acerca dos procedimentos relacionados à realização e participação na Audiência Pública foram disponibilizados no sistema participANTT, por meio do arquivo "Procedimentos aplicáveis à AP 007-2024.pdf".

3.15. Diante dos pedidos apresentados pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF e pela Associação de Investidores em Infraestrutura Multissetorial - Moveinfra, mencionados nos itens 2.5 a 2.8, a ANTT decidiu reabrir a Audiência Pública nº 07/2024. Dessa forma, por meio da Deliberação nº 286, de 29 de agosto de 2024, foi conferido o prazo adicional de 30 (trinta) dias para recebimento de contribuições escritas, com início às 9h do dia 7 de setembro de 2024 e término às 18h do dia 7 de outubro de 2024. As contribuições relacionadas ao prazo adicional foram limitadas aos dispositivos da proposta que tratam da área de influência e do direito de preferência previstos no art. 67 da Lei nº 14.273/2021.

3.16. No período disponibilizado para as manifestações foram recebidas 8 (oito) contribuições na sessão presencial realizada em 7 de agosto de 2024, 57 (cinquenta e sete) protocolos por meio do sistema ParticipANTT e 52 (cinquenta e dois) protocolos via SEI, conforme Quadro 1 apresentado adiante.

Quadro 1 - Quantidade de contribuições recebidas oralmente e por escrito

Contribuições recebidas na Sessão Presencial do dia 7 de agosto de 2024	Contribuições recebidas por escrito*			TOTAL
	ParticipANTT (P)	SEI (S)	E-mail (E)	
8	57	52	0**	117

*As contribuições repetidas ou em branco, no total de 11 (onze), não foram contabilizadas neste Quadro.

**Todas as contribuições recebidas por email foram também recebidas por outros meios

Fonte: SUFER

3.17. O Capítulo VI. **CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS** do Relatório Final da AP nº 07/2024, apresenta as contribuições encaminhadas no âmbito da Audiência Pública nº 07/2024, bem como a análise de cada uma delas realizadas pela área técnica, com as respectivas fundamentações da avaliação e demais esclarecimentos solicitados. Da análise, 4 (quatro) contribuições foram acolhidas na integralidade, 34 (trinta e quatro) foram parcialmente acolhidas, e 75 (setenta e cinco) manifestações não foram acolhidas.

3.18. O Anexo - **Quadros Comparativos** (SEI 27826875), acostado aos autos, apresenta as melhorias realizadas nas minutas de Resolução, de Edital, de Contrato de Autorização, e do Caderno de Obrigações, após a análise das contribuições recebidas na AP nº 07/2024.

Da manifestação da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF

3.19. Como já mencionado nos fatos relatados anteriormente, após conclusão do Relatório Final da AP em tela, e mesmo sem a previsão de etapa adicional para recebimento de novas contribuições, a ANTF apresentou a Carta nº 125/2024 (SEI 28146236), de 5 de dezembro de 2024, acerca da nova redação do art. 4º, §1º, da minuta de resolução, sobre definição da área de influência em ferrovias concedidas para o exercício do direito de preferência. Em seu expediente, a Associação argumenta que "a restrição do exercício ao direito de preferência a projetos em que ao menos 75% da extensão da ferrovia autorizada esteja localizada na área de influência da concessão, **traz riscos de incentivos a comportamento oportunista do proponente autorizatário, bem como desvirtua o espírito do art. 67 da Lei nº 14.273, de 2021**". Para melhor exemplificar, elenca três possibilidades, resumidas abaixo:

I - o futuro autorizatário, em relação ao desenho de seu projeto, para evitar que exista direito de preferência, pode atuar no sentido de adicionar extensão fora da área de influência, mesmo que sem intenção de construí-la, para atingir artificialmente percentual menor que 75% dentro da área de influência;

II - admitir projetos autorizados dentro da área de influência com extensão superior ao próprio raio definidor da área de influência, uma vez que o 75% só se refere a extensão do projeto autorizado, desconsiderando o seu tamanho relativo em relação à área de influência da concessionária; e

III - a regra dos 75% permite situações em que a autorizatária adentre a área de influência para retirar carga de polos geradores relevantes, destinando-a para outro porto ou rota, sem gerar direito de preferência, o que iria de encontro ao espírito do art. 67 da Lei 14.273, de 2021.

3.20. Na busca por uma plena participação dos interessados e por entender que não haveria prejuízos à condução do processo, a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER optou por analisar a manifestação da Associação, conforme se pode ver no item 3.1 da Nota Técnica nº 12297/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 28427647), de 17 de dezembro de 2024.

3.20.1. A questão apontada pela ANTF trata da regulamentação acerca da área de influência das ferrovias já instaladas (concessões ferroviárias) e, consequentemente, da forma do exercício do "direito de preferência", tudo para os fins previstos no art. 67 da Lei nº 14.273/2021, *in verbis*:

Art. 67. Caso, nos primeiros 5 (cinco) anos de vigência desta Lei, a ferrovia pretendida ou oferecida na forma dos arts. 25 ou 26 desta Lei esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, o concessionário terá direito de preferência para obtenção de autorização, em condições idênticas às constantes do requerimento dos propositores originais ou às protocoladas na proposta vencedora. (Promulgação partes vetadas)

§ 1º O regulador ferroviário definirá a área de influência referida no caput deste artigo e oferecerá prazo de até 15 (quinze) dias corridos para que a concessionária se manifeste quanto ao interesse de exercer seu direito de preferência.

3.21. A nova redação do art. 4º, §1º, da Minuta de Resolução (SEI 27490459), mencionada pela Associação, estabelece:

Art. 4º No âmbito da estruturação do chamamento público cujo edital seja divulgado até o dia 6 de fevereiro de 2027, com o fim de possibilitar o exercício do direito de preferência de que trata o art. 67 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, deverá ser verificado se a ferrovia a ser outorgada, no caso do art. 2º, *caput*, inciso I, estará situada na área de influência de concessão ferroviária já existente.

§ 1º Para os fins desta Resolução, considera-se a ferrovia a ser outorgada como situada na área influência de uma concessão ferroviária já existente, **quando ao menos 75% (setenta e cinco por cento) de sua extensão** estiver localizada em um raio, contado do eixo da ferrovia concedida, de:

I - 100 km (cem quilômetros), para segmentos ferroviários com distância de até 300 km (trezentos quilômetros) do porto de destino mais próximo;

II - 200 km (duzentos quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 300 km (trezentos quilômetros) e de até 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo; ou

III - 450 km (quatrocentos e cinquenta quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo.

...

(grifei)

3.22. Além disso, embora não mencionado pela ANTF, a Minuta de Resolução (SEI 27490459) traz nova redação, também, no âmbito dos requerimentos de autorização de que trata o art. 25 da Lei da Ferrovias:

Art. 8º-A Para os fins desta Resolução, considera-se a ferrovia a ser outorgada como situada na área influência de uma concessão ferroviária já existente, **quando ao menos 75% (setenta e cinco por cento) de sua extensão** estiver localizada em um raio, contado do eixo da ferrovia concedida, de:

I - 100 km (cem quilômetros), para segmentos ferroviários com distância de até 300 km (trezentos quilômetros) do porto de destino mais próximo; ou

II - 200 km (duzentos quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 300 km (trezentos quilômetros) e de até 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo; ou

III - 450 km (quatrocentos e cinquenta quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo.

...

(grifei)

3.23. Destaco abaixo, trechos do item 3.1 da Nota Técnica nº 12297/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT que, em síntese, manifestam o entendimento da SUFER às considerações trazidas pela ANTF.

3.23.1. Inicialmente quanto ao item 3.19, I (o futuro autorizatário, em relação ao desenho de seu projeto, para evitar que exista direito de preferência, pode atuar no sentido de adicionar extensão fora da área de influência, mesmo que sem intenção de construí-la, para atingir artificialmente percentual menor que 75% dentro da área de influência):

3.1.15. Como consta no Relatório Final da Audiência Pública, ao considerar que o direito de preferência será aplicável nos casos em que "ao menos 75 % (setenta e cinco por cento) da extensão" da ferrovia a ser outorgada estiver na área de influência de determinada concessão, buscou-se dotar a regra de razoabilidade e proporcionalidade, de modo a harmonizar os princípios da segurança jurídica e da livre concorrência.

3.1.16. Embora o art. 67 da Lei das Ferrovias preveja o direito de preferência para o caso em que a ferrovia pretendida ou oferecida esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, segundo apontado no Relatório Final, a flexibilização para 75%, ao invés de 100%, como uma interpretação mais literal poderia sugerir, impede uma restrição demasiada, que impossibilitaria o direito de preferência em sua concretude. Por outro lado, não estabelecer um limite significaria que, sempre que houver qualquer passagem da ferrovia a ser outorgada pela área de influência da concessão, haveria o direito de preferência.

3.1.17. Feitas essas primeiras considerações, passa-se à análise dos pontos apresentados pela ANTF.

3.1.18. Primeiramente, a ANTF alega que o futuro autorizatário, em relação ao desenho de seu projeto, para evitar que exista direito de preferência, pode atuar no sentido de adicionar extensão fora da área de influência, mesmo que sem intenção de construí-la, para atingir artificialmente percentual menor que 75% dentro da área de influência.

3.1.19. Sobre esse aspecto, a SUFER entende que não procede a alegação.

3.1.20. Após a assinatura do contrato, a autorizatária, seja ou não ela a concessionária que tenha exercido o seu direito de preferência, terá a obrigação de implementar a ferrovia pretendida. Tanto no caso do chamamento público, quanto no caso dos requerimentos de autorização ferroviária, há robustas sanções para os casos de não implementação.

3.1.21. Assim, não é adequado inferir que possa haver um estímulo ao atingimento artificial do percentual menor que 75% dentro da área de influência. Se assim o fizer, a autorizatária estará sujeita a duras consequências, inclusive de multa, cassação e vedação à obtenção de nova outorga de autorização.

...

3.1.23. Note-se, ainda, que a participação em um chamamento público ou a apresentação de um requerimento de autorização envolve custos.

...

3.1.26. Dessa forma, diante das consequências previstas e dos custos perdidos que a eventual tentativa de atingir artificialmente percentual menor que 75% dentro da área de influência poderão acarretar, não se vislumbra como factual a alegação da ANTF.

3.23.2. Em relação aos item 3.19, II e III:

3.1.28. De fato, é possível que haja projetos autorizados dentro da área de influência com extensão superior ao próprio raio definidor da área de influência. Também, em tese, é possível que haja situações em que a autorizatária adentre a área de influência de determinada concessionária para retirar carga de polos geradores relevantes, destinando-a para outro porto ou rota. Do que mais importa, assiste razão à ANTF, do que se infere que, pela atual proposta, é sim possível que não haja direito de preferência mesmo se, observado o limite de 75% (setenta e cinco por cento) do traçado, a autorizatária adentrar na área de influência da concessionária.

3.1.29. Por outro lado, é também possível que, caso não seja adotada nenhuma limitação dessa natureza, sempre que houver qualquer passagem da ferrovia a ser outorgada pela área de influência da concessão, a mínima que seja, mesmo se isso não significar qualquer possibilidade de concorrência pela carga ou pelos passageiros, haja o direito de preferência.

...

3.1.36. Ocorre que, como era de se esperar, o interesse premente é justamente acerca dos trechos *brownfield*.

3.1.37. São nesses trechos que estão demandas históricas de órgãos governamentais e de controle, além da própria sociedade. É na utilização, em especial, de trechos ora inutilizados, mediante o chamamento público, que se vê um horizonte mais próximo e que urge.

3.1.38. Inclusive, a ANTT já recebeu orientação do Ministério dos Transportes em relação ao tema, mediante o OFÍCIO Nº 347/2024/SNTF (SEI nº 50505.024662/2024-48), pela qual a pasta ministerial revela o possível interesse em realizar chamamento público para determinados trechos ferroviários *brownfield*.

3.1.39. Soma-se a isso o fato de que, naturalmente, caberá ao Ministério dos Transportes indicar, em cada caso, se deverá ser realizado chamamento público. Para essa decisão, a pasta ministerial já terá à sua disposição informações, tais como o enquadramento ou não de determinado trecho na área de influência de concessão ferroviária. Ademais, caberá à pasta ministerial verificar a adequação da realização do chamamento público quando houver casos em que se verifique risco de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro por parte das concessionárias. Tais pontos estão no campo da política pública.

3.1.40. Dito isso, em relação ao chamamento público, considerando a vedação constante no art. 4º, § 3º, da proposta de Resolução da área técnica, não se verifica risco relevante de o art. 67 da Lei das Ferrovias não alcançar o seu propósito principal, em alinhamento com o interesse público, com a adoção da regra sugerida pela ANTF.

...

3.1.43. Ocorre que, no requerimento de autorização, todas as decisões de investimento, traçado, economicidade, rentabilidade etc., cabem ao investidor privado que, ao considerar o investimento atrativo, segundo seus próprios critérios, solicita ao Poder Público o direito de poder executar seus planos privados. No requerimento de autorização, o viés mercadológico prepondera, conforme os ditames da livre concorrência, liberdade de preços e livre iniciativa de empreender.

3.1.44. Se para o caso do chamamento público, caberá ao Poder Público definir, em cada caso, se deverá ser realizado chamamento público, no caso do requerimento de autorização, o próprio empreendedor, em seu arbítrio, terá essas condições, inclusive de não apresentar requerimento dentro do prazo limite do art. 67 da Lei das Ferrovias, quando houver direito de preferência por parte de concessionária.

3.1.45. Logrou, a área técnica, uma proposta para o exercício do direito de preferência na qual de antemão, de forma objetiva, se terá dimensão de qual é a área de influência.

3.1.46. Como dito no Relatório Final da Audiência Pública, considerando, mormente para os potenciais requerimentos de autorização de que trata o art. 25 da Lei das Ferrovias, os custos relacionados à própria apresentação dos requerimentos de autorização diante das exigências contidas na Lei, assim como o custo de oportunidade, mostra-se adequado que o potencial empreendedor saiba, de antemão, se o empreendimento que pretende realizar é passível de direito de preferência por concessionária. Isso é alcançado por meio de uma proposta que espelhe, desde o início, e de forma clara e inequívoca, em quais casos a concessionária existente terá o direito de preferência.

3.1.47. A proposta da ANTF não interfere nesse aspecto.

3.1.48. Assim, também em relação aos requerimentos de autorização, não se verifica risco relevante de o art. 67 da Lei das Ferrovias não alcançar o seu propósito, em alinhamento com o interesse público, com a adoção da regra sugerida pela ANTF.

3.23.3. Por fim, restou constatado pela SUFER que a proposta da ANTF não representa prejuízo ao interesse público e que a sugestão de texto proposta pela Associação poderia ser acatada pela ANTT.

3.24. A divergência entre a proposta da SUFER e a nova proposta da ANTF se dá em relação a um ponto específico, qual seja, da solução regulatória de estabelecer o corte de 75% da extensão do projeto de autorização, para que exista a possibilidade de exercício do direito de preferência.

3.25. Nesse aspecto, conforme se extrai dos autos do Processo Administrativo SEI nº 50500.272382/2022-22, quando da minha relatoria para aprovação da abertura da AP nº 07/2024, essa questão da definição de um percentual em relação à extensão do projeto de autorização, sem uma justificativa técnica robusta, não me pareceu razoável. A fim de solucionar esse "desconforto", a DLA exarou o Despacho (SEI 22892006), solicitando que a SUFER aprimorasse algumas questões referentes à delimitação da área de influência e ao critério utilizado para definir se uma nova ferrovia está na área de influência de uma concessão já existente.

3.26. Naquela ocasião, a redação da Minuta de Resolução (SEI 21898467) previa, em relação a essas questões:

Art. 4º No âmbito da estruturação do chamamento público cujo edital seja divulgado até o dia 2 de fevereiro de 2027 deverá ser verificada a existência de concessionária diretamente afetada pela ferrovia a ser outorgada.

Parágrafo único. Para os fins desta Resolução, considera-se que a concessionária é diretamente afetada quando ao menos metade da extensão da ferrovia a ser outorgada estiver localizada em municípios transcorridos pela respectiva concessão ou em municípios que com estes façam limite.

3.27. Após realização de nova consulta interna, inclusive com a contribuição desta DLA, a SUFER restituiu os autos para continuidade da análise e deliberação para submissão dos documentos revisados à Audiência Pública. A Minuta de Resolução (SEI 24241870), aprimorada, tratou a matéria da área de influência e direito de preferência nos seguintes termos:

Art. 4º No âmbito da estruturação do chamamento público cujo edital seja divulgado até o dia 6 de fevereiro de 2027, deverá ser verificado se a ferrovia a ser outorgada, no caso do art. 2º, I, desta Resolução, estará situada na área de influência de concessão ferroviária já existente.

§ 1º Para os fins desta Resolução, considera-se a ferrovia a ser outorgada como situada na área de influência de uma concessão ferroviária já existente, quando estiver localizada ou adentrar na área compreendida em um raio de 100 (cem) quilômetros, contados do eixo da ferrovia.

§ 2º Caso a ferrovia a ser outorgada esteja situada na área de influência de uma concessão já existente, a concessionária poderá exercer o direito de preferência de que trata o art. 67 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, nos termos do art. 26 desta Resolução, exceto quando:

- I - a ferrovia a ser outorgada se enquadrar nas situações previstas nos incisos II e III do art. 2º desta Resolução;
- II - a concessão já existente estiver em processo de devolução ou relicitação; ou
- III - o acesso à área de influência ocorrer para permitir a conexão com a concessão já existente ou o acesso a portos.

...

Art. 45. A Resolução ANTT 5.987, de 1º de setembro de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

...

“Art. 8º-A Para os fins desta Resolução, considera-se a ferrovia requerida como situada na área de influência de uma concessão ferroviária já existente, quando estiver localizada ou adentrar na área compreendida em um raio de 100 (cem) quilômetros, contados do eixo da ferrovia.

Parágrafo único. Caso a ferrovia requerida esteja situada na área de influência de uma concessão ferroviária já existente, a concessionária poderá exercer o direito de preferência de que trata o art. 67 da Lei nº 14.273, de 2021, exceto quando:

- I - a concessão já existente estiver em processo de devolução ou relicitação; ou
- II - o acesso à área de influência ocorrer para permitir a conexão com a concessão já existente ou o acesso a portos.

...

3.28. Portanto, como se vê do texto acima, a ferrovia a ser outorgada estaria na área de influência de uma concessão ferroviária existente quando o seu traçado estivesse localizado ou adentrasse a área de influência, sem limitação de percentual. Na ocasião, considerou-se para fins de definição da área de influência a distância de 100 km do eixo da ferrovia concedida.

3.29. Embora a delimitação da área de influência tenha mantido um critério exclusivamente geográfico (ainda que determinado com base em outros conceitos pesquisados pela SUFER), considere naquele momento, que a Minuta de Resolução, com os aprimoramentos realizados, estava apta a ser levada à consulta pública, principalmente pela exclusão do percentual que continha na proposta anterior.

3.30. Ocorre que, finalizado o período de contribuições e concluída a análise destas pela SUFER, a área técnica entendeu que não estabelecer um limite significaria que, sempre que houver qualquer passagem da ferrovia a ser outorgada pela área de influência da concessão, haveria o direito de preferência. Assim, decidiu pela solução regulatória que estabelece o corte de 75% da extensão do projeto de autorização, para que exista a possibilidade de exercício do direito de preferência. Assim, a Minuta de Resolução (SEI 27490459) pós AP nº 07/2024 definiu área de influência e critério para exercício do direito de preferência nos seguintes termos:

Art. 4º No âmbito da estruturação do chamamento público cujo edital seja divulgado até o dia 6 de fevereiro de 2027, com o fim de possibilitar o exercício do direito de preferência de que trata o art. 67 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, deverá ser verificado se a ferrovia a ser outorgada, no caso do art. 2º, *caput*, inciso I, estará situada na área de influência de concessão ferroviária já existente.

§ 1º Para os fins desta Resolução, considera-se a ferrovia a ser outorgada como situada na área de influência de uma concessão ferroviária já existente, quando ao menos 75% (setenta e cinco por cento) de sua extensão estiver localizada em um raio, contado do eixo da ferrovia concedida, de:

- I - 100 km (cem quilômetros), para segmentos ferroviários com distância de até 300 km (trezentos quilômetros) do porto de destino mais próximo;
- II - 200 km (duzentos quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 300 km (trezentos quilômetros) e de até 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo; ou
- III - 450 km (quatrocentos e cinquenta quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo.

§ 2º Para os fins dos incisos I a III do § 1º, considera-se:

I - segmento ferroviário: extensão de linha férrea delimitada por estações ou pátios consecutivos:

- a) de cruzamento;
- b) limítrofes da ferrovia;
- c) que permitem a mudança de direção; ou
- d) que permitem a interconexão com outras malhas.

II - distância: a menor distância linear aproximada entre o ponto médio do segmento ferroviário e o porto de destino mais próximo; e

III - porto de destino mais próximo: o porto de menor distância em relação ao ponto médio do segmento ferroviário, e que seja objeto de origem ou destino de cargas pela concessão ferroviária já existente.

§ 3º Caso a ferrovia a ser outorgada esteja situada na área de influência de uma concessão já existente, a concessionária poderá exercer o direito de preferência de que trata o art. 67 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, nos termos do art. 27 desta Resolução, exceto quando:

- I - a ferrovia a ser outorgada se enquadrar nas situações previstas no art. 2º, *caput*, incisos II e III; ou
- II - a concessão já existente estiver em processo de devolução ou relicitação.

...

Art. 46. A Resolução ANTT nº 5.987, de 1º de setembro de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

...

“Art. 8º-A Para os fins desta Resolução, considera-se a ferrovia a ser outorgada como situada na área de influência de uma concessão ferroviária já existente, quando ao menos 75% (setenta e cinco por cento) de sua extensão estiver localizada em um raio, contado do eixo da ferrovia concedida, de:

- I - 100 km (cem quilômetros), para segmentos ferroviários com distância de até 300 km (trezentos quilômetros) do porto de destino mais próximo; ou
- II - 200 km (duzentos quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 300 km (trezentos quilômetros) e de até 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo; ou
- III - 450 km (quatrocentos e cinquenta quilômetros), para segmentos ferroviários com distância superior a 600 km (seiscentos quilômetros) do porto de destino mais próximo.

§ 1º Para os fins incisos I a III do *caput*, considera-se:

I - segmento ferroviário: extensão de linha férrea delimitada por estações ou pátios consecutivos:

- a) de cruzamento;
- b) limítrofes da ferrovia;
- c) que permitem a mudança de direção; ou
- d) que permitem a interconexão com outras malhas.

II - distância: a menor distância linear aproximada entre o ponto médio do segmento ferroviário e o porto de destino mais próximo; e

III - porto de destino mais próximo: o porto de menor distância em relação ao ponto médio do segmento ferroviário, e que seja objeto de origem ou destino de cargas pela concessão ferroviária já existente.

§ 2º Caso a ferrovia requerida esteja situada na área de influência de uma concessão ferroviária já existente, a concessionária poderá exercer o direito de preferência de que trata o art. 67 da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, exceto quando a concessão já existente estiver em processo de devolução ou relicitação.

- 3.31. Nesse sentido, entendo que as ponderações da SUFER e a sugestão de acatar o pleito da ANTF vão ao encontro da proposta de Minuta de Resolução aprovada pela ANTT e submetida à Audiência Pública pois, de fato, os riscos apontados pela ANTF existem. Ademais, a solução apontada pela Associação não causará prejuízos ao interesse público.
- 3.32. Entendo que persistir com a proposta de estabelecer o corte de 75% da extensão do projeto de autorização poderia levar a problemas futuros, sejam administrativos ou judiciais, o que colocaria em risco o sucesso do chamamento público e dos contratos firmados.
- 3.33. Ainda, diante do propósito do art. 67 da Lei das Ferrovias, em leitura sistemática do diploma legal, não vislumbro, com a utilização da regra sugerida pela Associação, que haja prejuízos à abertura do mercado ferroviário à competição.
- 3.34. Portanto, alinho meu entendimento ao da SUFER no sentido de acatar a proposição da ANTF para que o dispositivo passe a constar com a redação sugerida pela Associação.

Da manifestação da Procuradoria Federal Junto à ANTT - PF-ANTT

- 3.35. Instada a se manifestar, a Procuradoria Federal Junto à ANTT - PF-ANTT exarou o Parecer nº 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376396) e o Despacho nº 18192/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376440), pelos quais realizou a revisão final da técnica legislativa e emitiu manifestação jurídica conclusiva sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico da referida proposta.
- 3.36. Conforme se extrai do Parecer nº 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376396), de 13 de dezembro de 2024, a Procuradoria Federal apresentou manifestação jurídica na qual conclui, após discorrer sobre o Procedimento de Participação e Controle Social e as Minutas dos documentos jurídicos, que "*consideradas as sugestões e recomendações indicadas nos itens 19, 20, 48, 53, 57, 58, 69, 73, 75 e 77 deste Parecer, não se vislumbram óbices jurídicos ao prosseguimento do processo. Reitere-se a observação quanto à sugestão da SUFER em relação à vigência, nos termos do item 78 deste Parecer, tema a ser objeto de deliberação da Diretoria Colegiada*".
- 3.37. Ademais, embora tenha manifestado concordância com o Parecer nº 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU, a Subprocuradora-Geral de Matéria Regulatória, acrescentou, conforme Despacho nº 18192/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 28376440), uma observação acerca do disposto no art. 5º da Minuta de Resolução, *in verbis*:

1. Manifesto concordância com o PARECER n. 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU.

2. Acresço uma observação acerca do disposto no art. 5º da minuta de resolução. Verifica-se uma inadequação técnica em sua redação ao correlacionar institutos distintos previstos na Lei nº 14.273/2021. O dispositivo estabelece que o não exercício do direito de preferência não afastará o eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro da concessionária. No entanto, ao fazer remissão ao art. 4º da própria resolução, que trata do direito de adaptação do contrato de concessão para autorização, revela uma confusão conceitual entre os institutos.

3. O direito à adaptação contratual, disciplinado no art. 64 da Lei das Ferrovias, consiste na possibilidade da concessionária requerer a conversão de seu contrato de concessão em autorização, quando uma nova ferrovia construída a partir de autorização ferroviária federal entrar em operação, desde que tal autorização tenha sido outorgada a uma pessoa jurídica que se enquadre em uma de duas hipóteses: seja concorrente, caracterizando operação ferroviária em mercado logístico competitivo; ou seja integrante do mesmo grupo econômico da concessionária, expandindo a extensão ou capacidade ferroviária no mesmo mercado relevante em percentual não inferior a 50%.

4. Já o direito de preferência, previsto no art. 67 da mesma lei, refere-se à prerrogativa temporária da concessionária de obter autorização em condições idênticas às propostas por terceiros, quando a ferrovia pretendida estiver em sua área de influência.

5. A lei estabelece claramente, em seu art. 64, §11, que o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro está vinculado à não ocorrência da adaptação do contrato, quando provado desequilíbrio decorrente de outorga de autorizações para prestação de serviços de transporte dentro de sua área de influência. Não há, portanto, qualquer relação legal entre o exercício do direito de preferência e o direito ao reequilíbrio.

6. Desta forma, recomenda-se a revisão da redação do art. 5º da minuta de resolução, de modo a adequá-la aos termos da lei, evitando-se a indevida vinculação entre institutos distintos, o que poderia gerar interpretações equivocadas quando da aplicação da norma.

7. À consideração superior.

- 3.38. Por sua vez, o Procurador-Geral da PF-ANTT, no mesmo Despacho nº 18192/2024/PF-ANTT/PGF/AGU, aprova o Parecer nº 00235/2024/PF-ANTT/PGF/AGU, acrescentando algumas considerações complementares, a saber:

9. A análise jurídica empreendida demonstra a conformidade geral da proposta com a Lei nº 14.273/2021 e o Decreto nº 11.245/2022, ressalvadas as recomendações pontuais indicadas no parecer, que devem ser observadas pela área técnica.

10. Reforço a recomendação exarada quanto à competência para instauração do chamamento público, o art. 1º da minuta de Resolução merece especial atenção. O texto atual sugere que a realização do chamamento se dará "por iniciativa do Ministério dos Transportes", o que conflita com o art. 28 do Decreto nº 11.245/2022, que atribui expressamente à ANTT a competência para "instaurar processo de chamamento público".

11. A competência ministerial, nos termos do §1º do art. 28 do Decreto, restringe-se ao estabelecimento das diretrizes de política pública a serem observadas pela ANTT. Tal competência, contudo, não condiciona nem subordina o poder-dever da Agência de instaurar os chamamentos públicos quando necessário.

12. Nesse sentido, sugere-se nova redação para o art. 1º da Resolução que: a) reconheça expressamente a competência da ANTT para instaurar os chamamentos públicos; b) suprima a menção à "iniciativa do Ministério dos Transportes"; c) elimine a referência à necessidade de conformidade com diretrizes ministeriais, por ser aspecto inerente à relação institucional entre Agência e Ministério supervisor; d) estabeleça que a ausência de diretrizes específicas não impede a Agência de promover os chamamentos, sob pena de comprometer a efetividade do instituto previsto na Lei nº 14.273/2021.

13. Em relação ao art. 41 da minuta, que prevê multa de até R\$ 350.000,00 para o caso de não apresentação de documentação ou não assinatura do contrato por concessionária que tenha manifestado direito de preferência, é necessário estabelecer critérios objetivos para dosimetria da pena. A simples previsão de um valor máximo, sem parâmetros para sua gradação, pode comprometer a eficácia da norma e dificultar sua aplicação. Recomenda-se a inclusão de critérios de gravidade da conduta, reincidência, capacidade econômica do infrator e prejuízos causados ao processo de chamamento, com atribuição de faixas específicas de valores para cada situação.

14. Por fim, chamo especial atenção para a necessidade de estabelecer mecanismos efetivos de desincentivo ao exercício abusivo do direito de preferência. A minuta deve prever consequências severas para as situações em que concessionárias exercem tal direito sem a efetiva intenção de realizar os investimentos necessários, utilizando-o apenas como instrumento para impedir a entrada de novos agentes no mercado.

15. Sugiro que a área técnica avalie a inclusão de dispositivos que prevejam: a) execução integral das garantias prestadas; b) impedimento de participação em novos chamamentos por período determinado; c) caracterização da conduta de exercício abusivo do direito de preferência como infração grave nos termos da regulamentação aplicável; d) possibilidade de responsabilização por perdas e danos causados ao interesse público. Tais medidas são essenciais para preservar a efetividade do instituto do chamamento público e assegurar que o direito de preferência seja exercido em consonância com suas finalidades legítimas, evitando seu uso como instrumento de reserva de mercado em prejuízo da expansão e modernização da malha ferroviária nacional.

16. Encaminhe-se à SUFER.

- 3.39. Sobre as considerações da PF-ANTT, conforme se extrai do item 3.2 da Nota Técnica nº 12297/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT, a SUFER enfrentou cada uma delas e, com exceção daquelas que apresentam ponderações a serem observadas em situações futuras, a área técnica procurou adequar as contribuições à nova redação de Minuta de Resolução.

- 3.40. Concluída a análise das contribuições da ANTF e da Procuradoria Federal a SUFER realizou as adequações na redação da Minuta pós AP nº 07/2024 (SEI 27490459), resultando numa Minuta de Resolução (SEI 28429910), com nova redação. Para melhor visualização das alterações realizadas entre uma proposta de redação e outra, a SUFER elaborou um quadro comparativo que pode ser consultado no Capítulo 4 da Nota Técnica nº 12297/2024/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 28427647).

- 3.41. Em resumo, após as alterações realizadas pela SUFER, as versões finais dos documentos estão listadas abaixo.

- Relatório de Análise de Impacto Regulatório 2.0 - AIR (SEI nº 24218101);

- Relatório Final da Audiência Pública (SEI nº 27039476);
- Minuta de Resolução (SEI nº 28429910);
- Minuta de Edital (SEI nº 27623204);
- Minuta de Contrato de Autorização (SEI nº 27743674); e
- Minuta de Caderno de Obrigações (SEI nº 27743674);

3.42. Por fim, tendo em vista que as diretrizes elencadas no art. 91 da Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022 foram cumpridas, bem como os requisitos dispostos na Instrução Normativa nº 12 de 7 de abril de 2022, considera-se finalizado o Processo de Participação e Controle Social conforme documentos dispostos nos autos.

3.43. Diante de todo o exposto, considerando as informações citadas nos autos, proponho à Diretoria Colegiada deliberar pela aprovação do Relatório Final da Audiência Pública nº 07/2024, realizada no período de 8 de julho de 2024 a 22 de agosto de 2024, e reaberta no período de 7 de setembro de 2024 a 7 de outubro de 2024, bem como da Minuta de Resolução e demais documentos jurídicos mencionados no item 3.41 deste Voto.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas no processo, VOTO por:

- a) aprovar o Relatório Final da Audiência Pública nº 07/2024 (SEI 27039476), referente ao projeto “Procedimento de Chamamento Público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para exploração de ferrovias”, constante do Eixo Temático 4 - Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, da Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2023/2024, nos termos da Minuta de Deliberação acostada aos autos (SEI 28467830) e respectivos anexos.
- b) aprovar a Minuta de Resolução (SEI 28429910), que disciplina o procedimento administrativo de chamamento público para exploração indireta de ferrovias federais mediante outorga por autorização.

Brasília, 19 de dezembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 19/12/2024, às 10:18, 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 **28458306** e o código CRC **824D03BE**.