



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 56/2026

OBJETO: Proposição de aprovação de Resolução que versa sobre as Regras Gerais de Outorgas Ferroviárias (ROF 1), aplicáveis aos contratos de concessão e autorização de ferrovias, sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres, no âmbito das Condições Gerais de Transporte Ferroviário (CGTF).

ORIGEM: SUFER**PROCESSO:** 50500.019001/2025-21**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127987)**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

EMENTA

PROPOSIÇÃO DE APROVAÇÃO DA PRIMEIRA NORMA DAS CONDIÇÕES GERAIS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO, DENOMINADA REGULAMENTO DE OUTORGAS FERROVIÁRIAS (ROF 1) APLICÁVEIS AOS CONTRATOS DE CONCESSÃO E AUTORIZAÇÃO DE FERROVIAS, SOB COMPETÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, NA VERSÃO CONSOLIDADA APÓS A AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 09/2025 E APÓS A INCORPORAÇÃO DOS AJUSTES DECORRENTES DO PARECER Nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU E DO DESPACHO Nº 05347/2026/PF-ANTT/PGF/AGU. PELA APROVAÇÃO.

1. DO OBJETO

1.1. O presente processo tem por objeto submeter à deliberação da Diretoria Colegiada a proposta de aprovação da minuta de Resolução que institui a primeira norma do Regulamento das Outorgas Ferroviárias, denominada Regras Gerais de Outorgas Ferroviárias (ROF 1), na versão consolidada após a realização da Audiência Pública nº 09/2025 e após a incorporação dos ajustes decorrentes das manifestações jurídicas da Procuradoria Federal junto à ANTT, constantes do Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127987) e do Despacho nº 05347/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127995).

1.2. A proposta normativa integra o projeto de revisão e consolidação do marco regulatório ferroviário federal, originalmente estruturado como Regulamento das Condições Gerais de Transporte Ferroviário – CGTF e, posteriormente, organizado em normas temáticas, dentre as quais se insere a presente norma como primeira norma do Regulamento das Outorgas Ferroviárias – ROF 1.

1.3. A minuta em exame tem por finalidade estabelecer disciplina geral aplicável às outorgas ferroviárias federais sob competência da ANTT, contemplando diretrizes, conceitos, regras gerais de concessão e de autorização, procedimentos relacionados às outorgas, autorregulação ferroviária, compartilhamento, ouvidoria, prestação de informações e demais matérias estruturantes do regime jurídico-regulatório ferroviário, em conformidade com a Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021.

2. DOS FATOS

2.1. O Processo nº 50500.019001/2025-21 foi instaurado no âmbito da Superintendência de Transporte Ferroviário – SUFER com a finalidade de estruturar a primeira norma do Regulamento das Outorgas Ferroviárias – ROF, em consonância com as diretrizes da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, e da Agenda Regulatória da ANTT, tendo por antecedente a Nota Técnica SEI nº 2583/2025/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 30749505), que registrou a proposta de revisão e consolidação do marco regulatório do transporte ferroviário.

2.2. A Agenda Regulatória da ANTT do biênio 2025/2026, aprovada pela Deliberação nº 457, de 14 de novembro de 2024, e alterada pela Deliberação nº 147, de 25 de abril de 2025, passou a contemplar, no Eixo Temático 4 – Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, o projeto Condições Gerais de Transporte Ferroviário – Regras Gerais das Outorgas Ferroviárias (Norma 1A).

2.3. A proposta normativa foi precedida de Consulta Interna às unidades organizacionais da ANTT, formalizada pelo Ofício Circular SEI nº 1417/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR-ANTT (SEI nº 31332606), e da elaboração da Análise de Impacto Regulatório – AIR.

2.4. Em etapa anterior à audiência pública, a matéria foi submetida à Reunião Participativa nº 09/2025, realizada em 24 de julho de 2025, cujas manifestações foram consolidadas pela SUFER na Nota Técnica nº 10912/2025/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI nº 36902711), com a correspondente atualização do Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR, versão 2.0 (SEI nº 36967761).

2.5. A Procuradoria Federal junto à ANTT manifestou-se previamente por meio da Nota nº 01542/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 37525579), ocasião em que analisou a juridicidade da proposta e não apontou óbices ao prosseguimento do feito para a fase de audiência pública.

2.6. A abertura da Audiência Pública nº 09/2025 foi aprovada pelo Voto DLA nº 185/2025 (SEI nº 37774869) e autorizada pela Deliberação nº 499, de 17 de dezembro de 2025 (SEI nº 37985869), publicada no Diário Oficial da União em 18 de dezembro de 2025.

2.7. A Audiência Pública nº 09/2025 foi realizada no período de 6 de janeiro a 20 de fevereiro de 2026, com sessão pública em formato híbrido em 27 de janeiro de 2026, tendo sido recebidas 143 contribuições de usuários, cidadãos, prestadores do serviço de transporte, trabalhadores do setor, representantes do poder público e demais interessados.

2.8. Encerrada a fase de participação social, a área técnica elaborou o Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 1/2026 (SEI nº 41322994), o relatório de análise das contribuições, a versão ajustada da minuta de resolução e o quadro comparativo entre a minuta submetida à audiência pública e a minuta consolidada, encaminhando os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT para análise jurídica.

2.9. A Procuradoria Federal junto à ANTT emitiu o Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127987), no qual examinou a regularidade jurídica da minuta e apresentou recomendações de aperfeiçoamento relacionadas, entre outros pontos, à técnica legislativa, à coerência sistêmica da norma, à prevalência contratual, à disciplina de alteração contratual, ao chamamento público, à autorregulação ferroviária e ao regime das autorizações ferroviárias.

2.10. Na sequência, foi proferido o Despacho nº 05347/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127995), que adotou as conclusões do Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU e reforçou, em especial, o entendimento de que a apostila não constitui instrumento juridicamente adequado para promover alterações contratuais de mérito, as quais devem ser formalizadas mediante termo aditivo, nos termos do art. 136 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

2.11. Em atendimento às manifestações jurídicas, a área técnica elaborou a Nota Técnica SEI nº 6121/2026/CONOR/GEREF/SUFER/DIR-ANTT (SEI nº 43139809), na qual analisou individualmente cada uma das recomendações da Procuradoria Federal junto à ANTT e promoveu os ajustes considerados pertinentes na minuta de resolução, na forma detalhada no Capítulo 3 deste Voto.

- 2.12. Por meio do Relatório à Diretoria SEI nº 238/2026 (SEI nº 43139843), a SUFER submeteu à apreciação da Diretoria Colegiada a proposta de aprovação da primeira norma do Regulamento das Outorgas Ferroviárias – ROF, acompanhada da minuta de resolução consolidada (SEI nº 43142630), do Relatório de Análise das Contribuições da Audiência Pública nº 09/2025, da Análise de Impacto Regulatório e das manifestações jurídicas pertinentes.
- 2.13. São esses os fatos que passo a seguir a analisar com vistas a proferir meu Voto.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

III.1. Do Rito Processual e da Participação Social

- 3.1. Nos termos do art. 14 da Resolução ANTT nº 6.020, de 28 de novembro de 2023, e do Regimento Interno da ANTT, a alteração de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos ou usuários deve ser submetida a escrutínio público, dever este observado no presente processo mediante a realização da Reunião Participativa nº 09/2025 e, posteriormente, da Audiência Pública nº 09/2025.
- 3.2. A Procuradoria Federal junto à ANTT, no item 2.1 do Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU, reconheceu a regularidade e a adequação do processo participativo realizado, concluindo que a Audiência Pública nº 09/2025 observou os requisitos de transparência, publicidade e participação social, sem determinar providências adicionais quanto ao rito processual.
- 3.3. Verifica-se, portanto, que a instrução processual observou as etapas procedimentais necessárias à edição de ato normativo pela ANTT, com a devida oportunidade de manifestação dos agentes regulados, usuários e demais interessados, em atenção aos princípios da participação e do controle social.

III.2. Da Manifestação Jurídica da PF-ANTT e dos Ajustes Promovidos na Minuta

- 3.4. O Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127987) e o Despacho nº 05347/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127995) apresentaram recomendações de aperfeiçoamento à minuta de resolução, as quais foram objeto de análise individualizada pela área técnica na Nota Técnica SEI nº 6121/2026/CONOR/GEREF/SUFER/DIR-ANTT (SEI nº 43139809). Destacam-se, dentre os ajustes promovidos, os seguintes:

Matéria	Recomendação da PF-ANTT	Ajuste promovido na minuta
Ementa e preâmbulo	Adoção de nomenclatura única, ante a duplicidade entre "Regulamento das Condições Gerais de Transporte Ferroviário" e "Regulamento de Outorgas Ferroviárias"	Unificação da denominação da norma como primeira norma do Regulamento de Outorgas Ferroviárias (ROF 1)
Aplicação de alterações supervenientes (art. 6º)	Risco de insegurança jurídica por determinar aplicação imediata de novas regras aos contratos vigentes	Supressão do dispositivo, com preservação do regime de prevalência contratual e aplicação subsidiária da regulamentação (art. 18 da minuta atual)
Reprodução de comando legal (art. 10, parágrafo único)	Dispositivo reproduz comando da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, dirigido a Estados e Municípios	Supressão do parágrafo único
Chamamento público (art. 11)	Reorganização sistemática do texto normativo	Deslocamento do dispositivo para a Seção específica de chamamento público (Capítulo IV)
Ociosidade e contraditório (art. 12, §§1º e 3º)	Redundância e antecipação de contraditório já assegurado em etapa própria	Supressão dos parágrafos, com ajuste redacional do dispositivo correlato (atual art. 46, III)
Extensão de regras ao controlador (art. 13, §1º)	Risco interpretativo quanto à responsabilização de controladores	Supressão do dispositivo, sem prejuízo dos mecanismos legais de responsabilização já vigentes
Prevalência contratual e adesão normativa (art. 18)	Eliminação de redundância redacional e esclarecimento quanto à formalização da adesão regulatória por termo aditivo	Ajuste redacional dos incisos e parágrafos, com inclusão de regra de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro
Alteração contratual unilateral (art. 20)	Necessidade de vincular toda alteração à finalidade de interesse público e de reformular ressalva imprecisa quanto a encargos adicionais	Inclusão da expressão "sempre visando a finalidade de interesse público" e supressão da ressalva relativa a encargos "não extraordinários"
Contagem de prazos (art. 23)	Risco de conflito normativo com a disciplina geral da Resolução ANTT nº 5.083, de 2016	Substituição por remissão à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, com preservação da regra de caducidade de direitos com data certa
Vedação ao uso de apostila para alteração contratual (arts. 30 a 32)	Apostila não constitui instrumento apto a formalizar alterações de mérito, nos termos do art. 136 da Lei nº 14.133, de 2021	Supressão do dispositivo que admitia apostilamento; consolidação da disciplina de termo aditivo, com motivação técnica, análise de viabilidade econômica quando aplicável e análise jurídica prévia pela PF-ANTT
Chamamento público – restrição à participação de estruturadores (art. 54, VIII)	Vedação incompatível com a natureza não licitatória do chamamento público para autorização e com os objetivos da Lei nº 14.273, de 2021	Supressão do inciso VIII e do respectivo parágrafo único
Informações falsas e garantia da proposta (art. 66, §2º)	Necessidade de prever o acionamento da garantia da proposta, além da desclassificação	Inclusão de regra para instauração de processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, para execução da garantia
Constituição de SPE para autorização (art. 84, IV)	Exigência de constituição de Sociedade de Propósito Específico incompatível com o regime privado da autorização e com a Lei de Liberdade Econômica	Substituição pela exigência de qualificação da sociedade empresária responsável pela exploração do objeto da autorização
Autorregulação ferroviária (arts. 95, 96 e 98)	Necessidade de reduzir a ingerência da ANTT na organização interna das entidades autorregulatórias	Supressão de exigências de envio periódico de documentos internos e do dispositivo relativo a programa de integridade, com

Matéria	Recomendação da PF-ANTT	Ajuste promovido na minuta
		preservação das competências de supervisão regulatória da ANTT
Prestação de informações do art. 66 da Lei nº 14.273/2021 (art. 100)	Dúvida quanto ao alcance do dispositivo, cujo comando principal é dirigido ao Poder Público	Reformulação da redação, com preservação da obrigação de prestação de informações pelas operadoras ferroviárias

3.5. Cumpre registrar que, quanto à vedação ao uso de apostila para alterações contratuais de mérito, a área técnica acolheu integralmente o entendimento da Procuradoria Federal junto à ANTT, reforçado no Despacho nº 05347/2026/PF-ANTT/PGF/AGU, no sentido de que tais modificações, por envolverem investimentos, encargos ou obrigações contratuais, devem ser necessariamente formalizadas por termo aditivo, instrumento que assegura publicidade, motivação e análise jurídica prévia pela Procuradoria Federal, em conformidade com o art. 136 da Lei nº 14.133, de 2021.

3.6. Verifica-se, dessa forma, que a área técnica examinou individualmente cada uma das recomendações formuladas pela Procuradoria Federal junto à ANTT, tendo acolhido integralmente a maior parte delas e, quanto às demais, apresentado justificativa técnica para o acolhimento parcial, sem que subsistam óbices jurídicos ao prosseguimento do feito.

III.3. Da Instrução Processual e da Análise de Impacto Regulatório

3.7. A proposta normativa encontra-se instruída com a Análise de Impacto Regulatório, o Relatório de Análise das Contribuições da Audiência Pública nº 09/2025, o Relatório à Diretoria SEI nº 238/2026 (SEI nº 43139843) e a manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT, elementos que evidenciam a regularidade técnica, jurídica e procedimental do processo.

3.8. A minuta consolidada preserva a lógica de prevalência das disposições contratuais nas matérias expressamente disciplinadas nos contratos de concessão, com aplicação subsidiária da regulamentação da ANTT nos casos de omissão ou insuficiência contratual, em reforço à segurança jurídica e à previsibilidade regulatória do setor ferroviário.

4. DO VOTO

4.1. Concluída a análise processual, registro que a presente deliberação representa mais um passo relevante na consolidação do novo marco regulatório do transporte ferroviário brasileiro, iniciado com a promulgação da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, a Lei das Ferrovias, que rompeu com o modelo até então centrado exclusivamente na concessão, instituiu a autorização como via adicional de exploração da infraestrutura ferroviária e conferiu a esta Agência o dever de atualizar e sistematizar o arcabouço infralegal do setor.

4.2. Até o presente momento, a disciplina das outorgas ferroviárias federais encontrava-se dispersa em normas de diferentes períodos e contextos regulatórios, e em contratos de concessão celebrados em gerações sucessivas, desde a desestatização da extinta RFFSA até as outorgas mais recentes. Esse cenário de fragmentação normativa gerava insegurança jurídica, elevava o custo de transação para os agentes regulados e dificultava a atuação uniforme desta Agência.

4.3. A minuta ora submetida a esta Diretoria Colegiada enfrenta diretamente esse problema regulatório, consolidando em um único instrumento normativo as regras gerais aplicáveis às outorgas ferroviárias federais, tanto no regime público de concessão quanto no regime privado de autorização, além de disciplinar, de forma sistêmica, temas transversais como a autorregulação ferroviária, o compartilhamento de infraestrutura, a ouvidoria setorial e a prestação de informações pelas operadoras ferroviárias.

4.4. Não se trata de proposta elaborada de forma açodada. Ao contrário, o processo observou rigorosamente as etapas de participação e controle social exigidas pelo Regimento Interno da ANTT e pela Resolução ANTT nº 6.020, de 28 de novembro de 2023, com a realização de Consulta Interna às unidades técnicas da Agência, de Reunião Participativa nº 09/2025 e, por fim, da Audiência Pública nº 09/2025, que recebeu 143 contribuições de usuários, operadores ferroviários, trabalhadores do setor e representantes do poder público, todas devidamente analisadas e, quando pertinentes, incorporadas à versão final da norma.

4.5. Encerrada essa etapa, a proposta foi ainda submetida a rigoroso escrutínio jurídico pela Procuradoria Federal junto à ANTT que, por meio do Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU e do Despacho nº 05347/2026/PF-ANTT/PGF/AGU, examinou artigo por artigo a minuta de resolução e apontou os ajustes necessários à sua plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente, os quais foram objeto de análise individualizada pela área técnica na Nota Técnica SEI nº 6121/2026/CONOR/GEREF/SUFER/DIR-ANTT.

4.6. Entre as contribuições da Procuradoria Federal, destaque, por sua relevância prática para a segurança jurídica dos contratos de concessão, o entendimento reafirmado no sentido de que a apostila não constitui instrumento apto a formalizar alterações contratuais de mérito, envolvam elas investimentos, encargos ou obrigações das concessionárias, providência que somente pode ser realizada por termo aditivo, com toda a publicidade, motivação e controle institucional que esse instrumento assegura, nos termos do art. 136 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Registro que a área técnica acolheu integralmente esse entendimento, suprimindo da minuta a possibilidade de apostilamento para tais hipóteses e consolidando disciplina única e mais protetiva para as alterações contratuais.

4.7. Da mesma forma, entendo acertado o acolhimento da recomendação da Procuradoria Federal quanto ao chamamento público para autorização ferroviária: por não se tratar de procedimento licitatório, mas de mecanismo de identificação de interessados em regime de direito privado, não se justifica vedar a participação, no certame, de empresas que contribuíram para a estruturação dos estudos de viabilidade. Ao contrário, deve a Agência incentivar que o agente disposto a investir na investigação da viabilidade de um trecho ferroviário ocioso ou abandonado seja também aquele a explorá-lo, em linha com os objetivos da Lei nº 14.273, de 2021. Na mesma direção, saúdo a exclusão da exigência de constituição de Sociedade de Propósito Específico para o regime de autorização, providência que se harmoniza com a natureza de direito privado dessa modalidade de outorga.

4.8. Quanto à autorregulação ferroviária, entendo igualmente acertados os ajustes promovidos no sentido de delimitar a atuação da Agência na organização interna das entidades autorregulatórias, sem prejuízo da manutenção de suas competências de supervisão regulatória e de solução de conflitos ferroviários, nos termos do art. 43 e seguintes da Lei nº 14.273, de 2021, preservando-se o equilíbrio entre autonomia setorial e atuação regulatória do Estado.

4.9. Por fim, entendo que a proposta normativa reúne os elementos técnicos, jurídicos e procedimentais necessários à sua aprovação. Com esta deliberação, a Agência conclui a primeira norma de um regulamento que, a um só tempo, confere maior previsibilidade aos agentes regulados, simplifica o ambiente normativo do setor ferroviário e fortalece a segurança jurídica indispensável à atração de investimentos em infraestrutura de transporte, elemento estratégico para o desenvolvimento econômico do País.

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Diante do exposto, e nos termos do Relatório à Diretoria SEI nº 238/2026 (SEI nº 43139843), da Nota Técnica SEI nº 6121/2026/CONOR/GEREF/SUFER/DIR-ANTT (SEI nº 43139809), do Parecer nº 00113/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127987) e do Despacho nº 05347/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 43127995), **VOTO por APROVAR:**

I - o Relatório Final da Audiência Pública nº 9/2025, realizada no período de 6 de janeiro a 20 de fevereiro de 2026, com o objetivo de tornar pública, colher sugestões e contribuições à minuta de resolução que versa sobre as Regras Gerais de Outorgas Ferroviárias (ROF 1), aplicáveis aos contratos de concessão e autorização de ferrovias, sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres, no âmbito das Condições Gerais de Transporte Ferroviário (CGTF);

II - a minuta de Resolução que institui a primeira norma das Condições Gerais de Transporte Ferroviário, denominada Regulamento de Outorgas Ferroviárias (ROF 1) aplicáveis aos contratos de concessão e autorização de ferrovias, sob competência da Agência Nacional de

Transportes Terrestres (SEI nº 44640517), na versão consolidada após a Audiência Pública nº 9/2025 e após a incorporação dos ajustes decorrentes das manifestações jurídicas da Procuradoria Federal junto à ANTT.

5.2. É como voto.

Brasília, 27 de agosto de 2026.

(assinado eletronicamente)
LUCAS ASFOR ROCHA LIMA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, **Diretor**, em 28/08/2026, às 12:56, 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 **44638254** e o código CRC **B3FB96A6**.

Referência: Processo nº 50500.019001/2025-21

SEI nº 44638254

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br