

Processo: 025.756/2020-6

Natureza: Desestatização

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Ministério da Infraestrutura (extinto), Ministério dos Transportes.

Assunto: Concessão da Ferrogrão (EF-170). Manutenção do sobrestamento.

DESPACHO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 28, de 5/3/2026.

2. Trata-se do acompanhamento dos atos e procedimentos preparatórios para a concessão da Ferrogrão (EF-170), empreendimento ferroviário de 976 km concebido para ligar o polo produtor de Sinop/MT ao porto de Itaituba/PA (Miritituba).

3. Qualificada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), a Ferrogrão possui importância socioeconômica estratégica ao consolidar um novo corredor de exportação pelo chamado “Arco Norte”. O empreendimento visa atender à expansão da fronteira agrícola brasileira, oferecendo uma alternativa logística eficiente para o escoamento da produção de milho e soja do Mato Grosso - que hoje depende majoritariamente de portos nas regiões Sul e Sudeste, a mais de 2 mil quilômetros de distância -, reduzindo custos de frete, aliviando a sobrecarga na rodovia BR-163 e aumentando a competitividade do produto nacional no mercado externo.

4. Faço, inicialmente, um brevíssimo histórico de tramitação destes autos.

5. O presente processo foi autuado neste Tribunal em 13/7/2020. Após análise inicial e diversas diligências, a unidade técnica chegou a emitir pronunciamento conclusivo em fevereiro de 2021. Contudo, em março de 2021, a tramitação foi suspensa por força de medida liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADI 6.553, que questionava a alteração dos limites do Parque Nacional do Jamanxim por meio da Lei 13.452/2017.

6. Em maio de 2023, o STF, no âmbito daquela ação direta de inconstitucionalidade, autorizou a retomada dos estudos, condicionando-os à reavaliação das premissas socioambientais do empreendimento.

7. Diante disso, o então relator, Ministro Aroldo Cedraz, determinou o sobrestamento dos autos em 12/7/2023, por meio do Despacho de peça 167, aguardando diagnóstico técnico da Infra S.A. acerca da Ferrogrão e a atualização de seus estudos, providências informadas à época pelo próprio Poder Concedente.

8. Em dezembro de 2025, a ANTT encaminhou a este Tribunal a versão atualizada do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA - Versão 2024) e as minutas atualizadas de edital e contrato, solicitando o levantamento do sobrestamento para análise de mérito.

9. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), ao realizar exame preliminar da documentação acostada (peças 170-179), concluiu que o projeto ainda carece de maturidade decisória e apresenta riscos institucionais, jurídicos e financeiros elevados que desaconselham o prosseguimento da análise de mérito neste momento.

10. Informo, de plano, que acolho integralmente os fundamentos expostos pela Unidade Técnica.

11. Reconheço a importância da Ferrogrão, um projeto estratégico para a infraestrutura brasileira, focado em reduzir custos de transporte e aumentar a competitividade da exportação de grãos do Estado do Mato Grosso, com vistas a otimizar o escoamento pelo Arco Norte, que, dentre outras externalidades positivas, tem o potencial de diminuir a dependência do modal rodoviário e de reduzir emissões de CO₂.

12. Não pretende este Relator discutir a decisão política de licitar este empreendimento, a qual é legítima, muito menos causar qualquer atraso em sua efetiva implantação. Mas é justamente a relevância deste projeto e suas características intrínsecas que me fazem acompanhar a proposta de manutenção do

sobrestamento da análise de mérito desta desestatização, mormente em face das mudanças estruturais promovidas no novo EVTEA apresentado ao TCU, as quais passo a comentar.

13. Inicialmente, trato da indispensável participação social que precisa ser privilegiada. As alterações promovidas na versão 2024 do EVTEA não são meros ajustes pontuais, mas modificações estruturais no núcleo do projeto.

14. Verificou-se um aumento de até 30% na demanda projetada, mudança relevante na escala econômica do empreendimento quando comparadas as duas versões do estudo.

15. No estudo de 2024, a avaliação operacional - que examina a capacidade da infraestrutura ferroviária projetada frente à demanda estimada - passa a se apoiar em modelagem por simulação de malha ferroviária, com representação segmentada do traçado e cálculo da capacidade e da saturação trecho a trecho, produzindo efeitos relevantes na forma de apresentação e interpretação dos resultados.

16. Os investimentos em bens de capital (CAPEX) de caráter socioambiental foram revistos, passando de R\$ 42 milhões para R\$ 799 milhões, uma variação de grande magnitude que altera substancialmente o peso relativo do componente ambiental na estrutura global de investimentos do projeto e impacta diretamente as premissas de viabilidade econômico-financeira, a estimativa de necessidade de capital e a sensibilidade do empreendimento a revisões de custos futuros.

17. Destaco também a elevação do custo de capital (WACC) para 13,74%, que aumenta o desconto aplicado aos fluxos de caixa futuros e reduz o valor presente dos resultados econômicos do projeto; a ampliação do período pré-operacional da concessão, a alteração da estrutura de fontes de receita, a incorporação de benefícios fiscais e a retirada de rubrica própria destinada aos investimentos de *sustaining* CAPEX, que passam a compor a rubrica de investimentos iniciais, tornando menos transparente o tratamento conferido a esses investimentos e dificultando a verificação de sua adequada consideração no ciclo de vida do empreendimento.

18. Tais elementos alteram a matriz de risco e a atratividade do certame de tal forma que a participação social realizada entre 2017 e 2019 tornou-se materialmente desconectada da realidade atual do projeto. A realização de audiência pública deve manter correspondência com a configuração efetiva do projeto que fundamenta a decisão administrativa, de modo que avançar sem uma nova rodada de audiência pública fere os princípios da transparência e da legitimidade democrática, expondo o processo de desestatização a riscos severos de judicialização e anulação.

19. A jurisprudência desta Corte tem exigido que, no âmbito das audiências públicas, sejam disponibilizados ao público documentos suficientes para permitir a compreensão dos objetivos do projeto e das escolhas técnicas e econômico-financeiras que o estruturam (Acórdãos 122/2018-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas; 925/2016-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues; e 3.661/2013-TCU-Plenário, rel. min. Ana Arraes).

20. As modificações apresentadas alteram a viabilidade econômico-financeira do projeto; a alocação e distribuição de riscos; a própria concepção do projeto; o perfil de custos, desembolsos e impactos e a dinâmica concorrencial e procedimental do certame.

21. Portanto, a necessidade de nova audiência pública não decorre de formalismo excessivo, mas da própria função do instituto no processo de decisão e da incidência de alterações sobre o núcleo da tomada de decisão acerca da concessão.

22. Passo ao exame do risco socioambiental e da inversão do racional decisório acerca do empreendimento em questão.

23. A Ferrogrão é um empreendimento de sensibilidade ambiental “não ordinária”, pois está inserido integralmente na Amazônia Legal e com impactos diretos em unidades de conservação e terras indígenas, de modo que a intenção de realizar o leilão antes da emissão da Licença Prévia (LP) configura, a meu sentir, uma fragilidade decisória extremamente relevante. Em projetos deste vulto, em que a questão socioambiental é crucial, a LP não é apenas uma etapa burocrática, mas o marco institucional que atesta a viabilidade do traçado e fixa as condicionantes que comporão os custos reais do contrato.

24. Licitar sem este marco transfere incertezas das mais variadas para a fase contratual, o que historicamente resulta em paralisações de obras, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e insegurança jurídica para o Estado e investidores.
25. Não custa rememorar que o núcleo jurídico da viabilização da Ferrogrão foi submetido ao controle concentrado de constitucionalidade no STF, no âmbito da retromencionada ADI 6.553, a qual questiona justamente a alteração dos limites do Parque Nacional do Jamanxim. Isso evidencia que o componente socioambiental se consolidou como ponto de incerteza institucional quanto ao empreendimento, condicionando sua continuidade a maior grau de maturidade técnica e informacional.
26. A autorização para a retomada dos estudos pelo STF, no âmbito da ADI 6.553, como bem pontuou a AudPortoFerrovia, fundamentou-se na possibilidade de reavaliação das condicionantes legais do empreendimento, especialmente as de natureza socioambiental, o que impôs ao Poder Concedente a necessidade de revisar a modelagem originalmente proposta, com potenciais reflexos no traçado e nas condicionantes ambientais da ferrovia.
27. Ademais, os próprios estudos que compõem o EVTEA reconhecem a existência de pressões e passivos ambientais relevantes ao longo do traçado, típicos de fronteiras de ocupação na Amazônia Legal, como áreas desmatadas, intervenções em Áreas de Proteção Permanente (APPs), histórico de atividades minerárias com potencial de contaminação e dinâmicas territoriais marcadas por ocupações irregulares, além do caráter preliminar das análises socioambientais desenvolvidas no âmbito daqueles estudos, explicitando que a consolidação das áreas de influência, impactos e condicionantes dependerá do processo formal de licenciamento ambiental.
28. Abordo, por fim, outra questão relevante, que diz respeito às fragilidades atinentes ao aporte público previsto no projeto.
29. A modelagem atual introduziu um aporte público de cerca de R\$ 3,5 bilhões, parcialmente originados em recursos de “investimento cruzado” provenientes de outorgas de outras ferrovias. Todavia, há lacunas críticas na definição do enquadramento jurídico desse aporte.
30. No ordenamento vigente, a previsão de aporte de recursos públicos como contraprestação pecuniária ao parceiro privado é característica típica do regime de Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004), especificamente na modalidade de concessão patrocinada, a qual prevê a previsão de aporte público vinculado a projetos ou a bens reversíveis previamente definidos em contrato, de forma a permitir a adequada identificação dos ativos envolvidos e o tratamento a ser conferido em caso de extinção contratual, inclusive no que se refere à eventual indenização.
31. A adoção de estrutura que envolva contraprestação pecuniária ou aporte público requer a explicitação do regime jurídico aplicável e a adequada compatibilização dos instrumentos contratuais e editais com esse enquadramento. Entretanto, a minuta contratual apresentada não explicita, de forma sistematizada, a disciplina jurídica, financeira e operacional aplicável a esse mecanismo, tampouco delimita com clareza os direitos e obrigações das partes a ele relacionados.
32. Ademais, a unidade instrutiva aponta dúvidas quanto à certeza da disponibilização suficiente e tempestiva dos recursos necessários ao desenvolvimento do projeto da Ferrogrão.
33. O Ministério e a ANTT projetam receber, a título de investimento cruzado, recursos da ordem de R\$ 2,25 bilhões, ao passo que projetam demandas financeiras vinculadas àquele investimento (cruzado) da ordem de R\$ 3,66 bilhões, apontando para uma projeção de insuficiência de valores, aliada a um potencial descasamento temporal entre os fluxos financeiros previstos nas concessões que servirão de fonte de recursos e os cronogramas financeiros exigidos pelos contratos destinatários.
34. Diante desse cenário, penso que os estudos apresentados não reúnem, no estado atual, elementos suficientes para o regular prosseguimento da análise por parte da AudPortoFerrovia, razão pela qual seria prematuro, a meu sentir, avançar para a análise de mérito sem o adequado tratamento, aprimoramento e correção das questões retromencionadas.

35. O exercício do controle externo por este Tribunal pressupõe que o projeto submetido tenha atingido grau de maturidade compatível com sua complexidade, evitando que incertezas que deveriam ser resolvidas no planejamento sejam transferidas para etapas irreversíveis da contratação.

36. Diante do exposto, com fundamento nos termos do art. 68 da Lei 10.233/2001, dos arts. 9º e 10 da Lei 13.848/2019, da Resolução ANTT 6.020/2023, do art. 8º da Instrução Normativa TCU 81/2018, da Lei 8.987/1995, da Lei Complementar 101/2000, do art. 5º da Lei 14.133/2021, do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e do princípio da precaução, bem como dos princípios da publicidade, da motivação, da transparência, da participação, da segurança jurídica e da boa governança, **determino a manutenção do sobrestamento do presente processo** até que a ANTT e o Ministério dos Transportes, previamente à submissão definitiva do empreendimento ao controle externo:

a) promovam a realização de nova audiência pública, com ampla divulgação e disponibilização prévia dos estudos e documentos atualizados, de modo a submeter ao debate público as alterações materiais introduzidas na concepção, na modelagem econômico-financeira, na alocação de riscos e na dinâmica concorrencial do empreendimento;

b) assegurem que a participação social incida sobre a versão efetivamente consolidada do projeto que fundamentará a decisão de outorga, incorporando e respondendo de forma motivada às contribuições apresentadas;

c) demonstrem que as modificações estruturais identificadas foram objeto de participação social adequada, preservando a coerência procedimental, a legitimidade democrática e a segurança jurídica da decisão administrativa;

d) promovam a obtenção da Licença Prévia (LP) do empreendimento, como marco institucional de atesto de viabilidade ambiental e de fixação das condicionantes estruturantes, com a consequente atualização dos estudos de viabilidade e da modelagem econômico-financeira à luz das condicionantes eventualmente fixadas; ou

e) alternativamente, no caso de optarem pela manutenção da antecipação da licitação, apresentem motivação técnica específica e circunstanciada, demonstrando de forma explícita a compatibilidade das incertezas remanescentes com a irreversibilidade dos compromissos contratuais e evidenciando as medidas adotadas para mitigar impactos sobre a governança do projeto, a adequada alocação de riscos e a efetividade do controle externo exercido por esta Corte;

f) indiquem de forma expressa qual é o enquadramento jurídico adotado para a modelagem do projeto, bem como apresentem a justificativa para essa escolha à luz do ordenamento vigente;

g) detalhem, no edital e na minuta contratual, como se dará o aporte público, incluindo: (1) a quais investimentos os recursos estarão vinculados; (2) em que condições e momentos ocorrerão os repasses; e (3) como será feito o acompanhamento e controle desses valores;

h) demonstrem, de forma consolidada, a origem dos recursos considerados na modelagem, incluindo aqueles provenientes de outros contratos de concessão, bem como evidenciem: (1) se esses recursos são suficientes para cobrir as necessidades do projeto; (2) se os cronogramas de entrada e saída de recursos são compatíveis; e

i) esclareçam, quando houver possibilidade de utilização de recursos públicos, quais são os impactos fiscais da modelagem proposta e como esses impactos se compatibilizam com as regras fiscais aplicáveis.

À AudPortoFerrovia.

Brasília, 12 de março de 2026

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto