



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA**

Informação nº 54/2021/AC/3CCR

Brasília, 2 de agosto de 2021.

Assunto: Análise acerca do Projeto de Lei nº 261/2018, em trâmite no Senado Federal, que dispõe sobre a exploração indireta pela União do transporte ferroviário em infraestruturas de propriedade privada.

I – Introdução

1. Encontra-se atualmente em discussão na Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 261, de 2018, de autoria do Senador José Serra, que dispõe sobre a exploração indireta pela União do transporte ferroviário em infraestruturas de propriedade privada.

2. A proposta legislativa ora citada tem como ponto central a instituição de regime de direito privado para a exploração de transporte ferroviário, a ser exercido mediante outorga de autorização, nos termos da alínea d, do inciso XII, do art. 21 da Constituição Federal:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

3. Segundo a justificativa apresentada, o Projeto de Lei em comento tem como objetivo revitalizar e ampliar a infraestrutura ferroviária nacional, a partir da atração de

investimentos privados para a exploração de serviços ferroviários, por meio da redução de barreiras regulatórias e do aumento dos incentivos necessários à assunção dos elevados riscos econômicos inerentes a empreendimentos ferroviários. O projeto tem como premissa que a maior segurança jurídica à definição de preços, de níveis de serviço, de especificações técnicas, de origens e destinos, bem como traçados vinculados ao direito à perpetuidade dos ativos que empreender serão suficientes para o mercado ofertar infraestruturas ferroviárias compatíveis com a extensa demanda por trilhos no país.

4. Segundo dados da Confederação Nacional do Transporte^[1], as ferrovias brasileiras transportam somente 15% das cargas em termos de tonelagem por quilometro útil, a mesma proporção de meados da década de 1990. Neste sentido, o referido Projeto de Lei é mais um instrumento legal que tem por objetivo final equilibrar a matriz de transporte de cargas no país, que hoje depende sobremaneira do modal rodoviário, o qual detém aproximadamente 65% desta movimentação.

5. Espera-se como resultado da aprovação do PLS nº 261 de 2018 que o mercado ferroviário - atualmente explorado tipicamente pela via do serviço público concedido – possa ser complementado por novas ferrovias autorizadas como atividade econômica, preenchendo-se uma lacuna de aproximadamente 100 anos sem substancial crescimento da malha ferroviária, a qual desde os anos 1920 flutua em torno de 30 mil km de trilhos implantados.

6. O PLS nº 261 propõe a incorporação ao arcabouço normativo brasileiro de práticas bem-sucedidas em outros países, como o marco legal adotado pelos Estados Unidos que flexibilizou a regulação do setor ferroviário, proporcionando o aumento no volume de cargas transportadas por ferrovias juntamente à redução das tarifas praticadas, além de adaptações de regras já presentes em marcos normativos nacionais aplicados a outros setores, como a Lei nº 9.472/97, que introduziu os serviços de telecomunicações em regime privado, e a Lei nº 12.815/2013, que instituiu a autorização para terminais portuários de uso privado.

7. Cumpre destacar que a proposta legislativa visa a coexistência dos diferentes regimes de exploração, público e privado, no setor de transporte ferroviário, na medida em que a alteração proposta não afetará a continuidade da prestação dos serviços submetidos ao regime de direito público pelos agentes detentores de concessões ferroviárias outorgadas, nem veda a consecução de novas concessões. Assim, tanto o governo quanto as empresas privadas passarão a dispor de um maior leque de possibilidades para a exploração ferroviária, de acordo com os interesses peculiares para cada situação específica.

8. Ainda merecem destaque outras inovações abordadas no Projeto de Lei, como a integração de infraestruturas ferroviárias ao planejamento urbano municipal, a possibilidade de utilização do parcelamento em processos de desapropriação, a instituição de entidade privada de autorregulação ferroviária, além de um novo regramento para os chamados “serviços associados ou acessórios”.

9. Com essas inovações, a realidade pode ser diferente para o transporte

ferroviário de passageiros: a experiência japonesa e a norte-americana mostram que a exploração imobiliária do entorno das estações permite o florescimento de serviços de transporte de passageiros integralmente privados no país, mostrando que a exploração da atividade pode ser economicamente viável. Naqueles países, as receitas não tarifárias variam entre 33% e 80% das receitas das companhias de trens, atraindo o mercado ferroviário para a provisão do serviço de trens de passageiros. Algo que, espera-se, poderá ocorrer no Brasil em determinados corredores, onde as densidades habitacionais forem suficientes para a necessária geração de demanda.

II- Regime de autorização proposto no PLS nº 261/2018

10. A proposta apresentada no PLS nº 261, de 2018, de instituição de regime de direito privado para a exploração da infraestrutura de transporte ferroviário, mediante outorga por ato de autorização, caracteriza-se, por um lado, pela promoção de maior liberdade ao prestador de serviços na definição da área de atuação, dos preços praticados e do nível dos serviços oferecidos, e, por outro lado, pela assunção pelo autorizatário dos riscos inerentes às atividades exercidas.

11. O agente interessado em prestar a atividade objeto de autorização não estará sujeito à seleção por meio de processo licitatório. Além disso, a atual versão de relatório mantém o espírito da exploração da ferrovia autorizada em regime de perpetuidade, isto porque, a despeito do texto prever que o instituto da autorização possui prazo determinado, de 25 a 99 anos, o contrato pode ser prorrogado por períodos iguais e sucessivos. Isso possibilita, portanto, que o setor privado tenha segurança jurídica necessária para realizar a amortização do investimento no prazo que lhe for conveniente, bem como realizar novos investimentos sempre que vislumbrar retorno financeiro, com a garantia de que o prazo de vigência do contrato de autorização não será um impeditivo para o negócio.

12. Também fazem parte do conjunto de compensações pela total alocação dos riscos aos agentes privados contrapartidas como ausência de teto tarifário, desnecessidade de reversão de bens e maior liberdade para empreender. Entretanto, o próprio projeto prevê que o Estado poderá sanar eventuais abusos do empreendedor por meio da atividade regulatória diligente e comprometida com o objetivo de maximizar os benefícios sociais resultantes da atuação dos agentes do mercado afetado em um ambiente concorrencial favorável, sobretudo quanto a critérios de segurança e de defesa do consumidor, uma vez que se trata de atividade de utilidade pública.

13. A nova proposta, ademais, não extingue a provisão de ferrovias como serviço público concedido, posto que aqueles empreendimentos ferroviários com natureza econômica de bem público, i.e., em que o mercado é naturalmente ineficaz para gerar sua provisão, seja

porque o retorno financeiro é duvidoso, seja porque o risco é demasiado, continuarão podendo ser ofertados pelo Estado para o setor privado na modalidade de concessão, com maior compartilhamento dos riscos. Adicionalmente, as ferrovias com maior viabilidade econômica intrínseca ou mesmo aquelas com menor viabilidade econômica se tratadas isoladas, mas absolutamente necessárias para a execução de outros empreendimentos econômicos rentáveis, como, industriais ou minerais, poderão ser ofertadas pelo Estado ou requeridas diretamente pelo mercado por meio da outorga de autorização, devido às inovações até aqui comentadas.

14. Assim, assume importância a atuação dos órgãos reguladores na adoção de medidas capazes de favorecer a prestação adequada e eficiente dos serviços de transporte ferroviário, conciliando as vocações e especificidades dos serviços oferecidos em cada regime de exploração, de modo a assegurar a coexistência de agentes sujeitos a tratamentos regulatórios distintos em um mercado cujo ambiente de competição seja preservado, como demonstra a experiência no setor portuário integrado por operadores atuantes no porto organizado, em regime de direito público, e por terminais de uso privado (TUP), bem como a existência de outros serviços públicos^[2] prestados em ambiente marcado por assimetrias regulatórias, em que se observa a presença de agentes que operam tanto em regime de direito público quanto de direito privado.

15. Os impactos favoráveis ao aprimoramento da infraestrutura de transportes decorrentes da instituição do regime de direito privado para exploração de ferrovias, ante os potenciais efeitos no equilíbrio da matriz de transportes, com reflexos positivos na redução dos custos de produção associados ao transporte, podem repercutir no aumento da produtividade e, conseqüentemente, da competitividade dos produtos nacionais, provocando efeitos positivos na geração de emprego e renda do país. A redução de preços dos bens finais é esperada como consequência da redução do preço dos fretes, em razão do estímulo à eficiência provocado pela ampliação da competição intramodal e intermodal no mercado de transportes^[3].

16. Cabe destacar, por fim, os aspectos favoráveis à racionalização no uso de recursos públicos decorrente da redução das obrigações estatais relacionadas aos empreendimentos de exploração ferroviária, no âmbito do regime de autorização. Não obstante permaneça o dever do poder público de regulação, fiscalização e controle das atividades autorizadas, a liberdade do agente privado na exploração dos serviços implica a assunção dos riscos inerentes às atividades econômicas exercidas, incluindo os concernentes à remuneração pelos investimentos realizados, não cabendo ao poder público assegurar um retorno econômico ao autorizatário, nem indenizar eventuais situações que ensejariam reequilíbrio econômico-financeiro em um contrato de concessão, reduzindo assim a responsabilidade do poder público pelos riscos associados à exploração dos serviços concedidos, e conseqüentemente, o dispêndio de recursos públicos.

III – Conclusões:

Pelos fatos e fundamentos expostos, conclui-se que:

i) a instituição de regime de direito privado para a exploração da infraestrutura de transporte ferroviário proposta pelo PLS nº 261/2018, na medida em que confere maior grau de liberdade para atuação dos agentes econômicos:

i.1) estimula a ampliação da oferta de infraestrutura ferroviária, com efeitos favoráveis à melhoria e expansão da infraestrutura de transportes do país e à ampliação da competição no setor de transporte de cargas e de passageiros, que favorecem a redução no preço dos fretes e o aumento da competitividade dos produtos nacionais, em benefício do desenvolvimento socioeconômico do país;

i.2) favorece a racionalização no uso de recursos públicos, diante da redução da responsabilidade do poder público pelos riscos associados à exploração de infraestrutura ferroviária, que o exime do compromisso de assegurar um retorno econômico ao autoritário e de indenizar eventuais situações que ensejariam reequilíbrio econômico-financeiro em um contrato de concessão, haja vista a assunção pelo agente privado dos riscos inerentes às atividades econômicas exercidas;

i.3) incentiva a atração de investimentos privados a projetos de infraestrutura ferroviária, criando condições que favorecem a destinação de recursos necessários ao desenvolvimento da infraestrutura de transportes, em um contexto de limitação de recursos públicos.

ii) eventuais efeitos desfavoráveis à isonomia entre competidores, causados pela assimetria regulatória gerada pela instituição do regime de direito privado proposto, em um setor que abrange participantes sujeitos ao regime diferenciado de direito público, podem ser tratados adequadamente pelo poder regulador, mediante a adoção de medidas regulatórias capazes de favorecer a prestação adequada e eficiente dos serviços de transporte ferroviário, conciliando as vocações e especificidades dos serviços oferecidos em cada regime de exploração, de modo a assegurar a coexistência de agentes sujeitos a níveis regulatórios distintos em um mercado caracterizado pelo ambiente de competição, em benefício da expansão e melhoria da infraestrutura de transportes necessária ao desenvolvimento socioeconômico do país.

À consideração superior.

FILIPPE JOSÉ MEDEIROS BRASIL

Técnico Administrativo

Assessor da Assessoria de Coordenação da 3ª CCR

De acordo. À Secretária Executiva com sugestão de envio ao Coordenador da 3ª CCR.

RODRIGO CESAR BESSONI E SILVA

Analista do MPU/Perito em Economia

Assessor-chefe da Assessoria de Coordenação da 3ª CCR

De acordo. À apreciação do Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão.

CINTHIA MINOLLI R. P. MORIMOTO

Secretária Executiva

3ª Câmara de Coordenação e Revisão

Notas

1. [^] Boletim Estatístico CNT, janeiro 2019. Disponível em> <https://www.cnt.org.br/boletins>. Acesso em 27/7/2021.
2. [^] Serviços de energia elétrica e de telecomunicações.
3. [^] Nota Técnica nº 8/2021/GTTRANSPORTES/3ªCCR, de 27/4/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00245131/2021 INFORMAÇÃO nº 54-2021**

.....
Signatário(a): **FILIPPE JOSE MEDEIROS BRASIL**

Data e Hora: **04/08/2021 12:23:49**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RODRIGO CESAR BESSONI E SILVA**

Data e Hora: **03/08/2021 17:39:56**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **CINTHIA MINOLLI RIBEIRO PEREIRA MORIMOTO**

Data e Hora: **04/08/2021 14:12:23**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 7b5c197f.e8c683dd.0eddae02.fafdfbc0