

NOTA TÉCNICA Nº 001/2022

Novo Marco Legal das Ferrovias (Lei Federal nº 14.273, de 23/12/2021)

O Comitê de Regulação Ferroviária, parceria entre a FGV Direito Rio e a FGV Transportes, por meio desta nota técnica manifesta suas contribuições para o Novo Marco Legal das Ferrovias (Lei Federal nº 14.273, de 23/12/2021).

No dia 22 de junho, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) promoveu as Audiências Públicas nº 4 e 5/2022, as quais abordaram as diretrizes do novo marco regulatório da Lei nº. 14.273/2021, conhecida como Lei das Ferrovias, cujo intuito é de incentivar e impulsionar o transporte ferroviário no Brasil. O objetivo da Audiência Pública nº 04, de 2022, foi regulamentar a celebração dos Contratos de Adesão que possibilitarão implantar novas ferrovias por meio de autorização. Já a Audiência Pública nº 5, de 2022, teve como finalidade colher contribuições para regulamentar o artigo 25 da Lei das Ferrovias, ante a dificuldade enfrentada pelo setor para obter a autorização nos moldes estabelecidos no referido artigo, o qual trata sobre os requisitos da instrução e da análise dos requerimentos de autorização para a exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações acessórias.

A ANTT recebeu sugestões dos interessados até o dia 19 de julho, com o objetivo de aprimorar a minuta da regulamentação do artigo 25, assim como do Contrato de Adesão. O Comitê de Regulação Ferroviária não formalizou suas sugestões no site ANTT, mas pontos importantes foram levantados por seus membros e seguem adiante para serem divulgados publicamente como contribuição para o fortalecimento do Novo Marco Legal das Ferrovias.

Em matéria veiculada pela Revista Ferroviária, de 02/09/2022, cabe registrar que a ANTT publicou, por meio da Resolução nº 5.987/2022, o processo administrativo de requisição para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização, nos termos do art. 25 da Lei nº 14.273/2021. A ANTT também publicou, por meio da Deliberação nº 257/2022, o relatório final da Audiência Pública nº 4/2022, que teve o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da minuta do Contrato de Adesão para formalização das respectivas autorizações ferroviárias. A Resolução nº 5.987/2022 estabelece, entre outros pontos, que somente serão objetivo de análise e outorga pela ANTT os requerimentos de autorização para exploração de ferrovias que liguem portos brasileiros e fronteiras nacionais, que atravessem os limites de estado ou território, que componham o Subsistema Ferroviário Federal – SFF ou cujos projetos contemplem conexão com outras ferrovias sob jurisdição da União. Já a Deliberação nº 257/2022, além de trazer o relatório da AP nº 4/2022, aprova a minuta de

Contrato de Adesão para outorga de autorização para exploração de novas ferrovias, novos pátios e demais instalações, conforme a documentação acostada aos autos do Processo Administrativo nº 50500.060812/2022-65. A norma também autoriza a celebração dos Contratos de Adesão pela ANTT, na condição de representante da União, nos termos da minuta de contrato aprovada.

Isto posto, o Comitê de Regulação Ferroviária recomenda os seguintes pontos para discussão:

▪ **CONVIVÊNCIA ENTRE OS DOIS REGIMES**

- não há uma definição clara sobre a migração do regime de concessão para autorização, especialmente no que diz respeito à adaptação dos contratos em caso de concorrência assimétrica;
- necessidade de regulamentação sobre o direito de adaptação do contrato da concessionária que fizer um investimento relevante, por exemplo, para aumento de 50% de capacidade ou de extensão da malha, via autorização;
- clarificação sobre a situação de concorrência entre uma ferrovia autorizatória e uma concessionária. Seria legítima essa concorrência? Como seria identificado esse cenário de concorrência? Isso daria o direito de mudança de regime para a concessionária ou não?;
- existência de assimetria regulatória no novo marco regulatório das ferrovias, tal como ocorreu no exemplo portuário, na época da edição da Lei 12.815/2013, que criou um cenário de absoluta incerteza para os investidores;
- possibilidade de que muitas autorizações ferroviárias, não todas, sejam “ferrovias de papel”, cujas opções de compra poderão ou não serem exercidas. Parece que muitas autorizações não têm capacidade financeira para assumirem uma empreitada dessa natureza, que envolvem grande monta de dinheiro, e podem criar barreiras de mercado. Seria necessário o estabelecimento de limites para que a lei possa evitar projetos especulativos? E se essas ferrovias não forem construídas, quais seriam as perdas para o país?
- defesa para que o governo consiga um equilíbrio em dar maior flexibilidade possível para as ferrovias autorizatórias e, ao mesmo tempo, evitar que os pedidos de autorização possam ser utilizados de forma especulativa. Isso seria importante para não atrapalhar os pedidos de autorização exequíveis e viáveis, bem como para não prejudicar as concessões;
- a lei precisa decidir se as autorizações ferroviárias trazem consigo interesse público e sejam viáveis em termos sociais, econômicos e ambientais, além de apenas proporcionar

retorno financeiro para seus empreendedores. A consulta pública em aberto seria uma boa oportunidade para ser levantada essa questão?

- a cobrança de IPTU para as concessões e autorizações ferroviárias é impraticável. Por exemplo, a lei não contempla as grandes ferrovias para o caso do IPTU, visto que uma ferrovia com 500 quilômetros, ou mais, por exemplo, torna inviável o pagamento de IPTU;
- o direito de passagem e o tráfego mútuo precisa ser regulamentado para ambos os regimes. As ferrovias concessionárias são obrigadas a concederem o direito de passagem, mas a ferrovia autorizatória está fora dessa regra, por ser autorregulada. Como isso poderia ser tratado na lei?
- a ANTF e a ANFA poderiam unir esforços para chegar a um termo, visto que foram assinados 27 contratos e, provavelmente, a muitos não são especulativos e não têm finalidade de concorrência predatória.

▪ **SHORTLINES**

- o tema da autorização está genérico na lei, visto que começa com a argumentação de *shortlines* mas não tem qualquer limitação de valor de quilometragem, nem de volume de carga, por exemplo;
- as *shortlines* são absolutamente necessárias para que a matriz brasileira de transporte de cargas possa ser mais equilibrada e haja uma solução para os atuais trechos antieconômicos, abandonados e subutilizados;
- o projeto de lei foi enunciado visando introduzir o conceito de *shortlines*, mas essas não foram claramente definidas em nenhum momento na lei promulgada; portanto, há pontos que precisam de mais esclarecimento
- a lei começou com a definição das *shortlines greenfield*, mas há pontos que precisam de mais esclarecimentos, como, por exemplo, a forma de tratamento das autorizações de pequenos trechos e ferrovias com mil quilômetros ou mais;
- não existe concorrência das *shortlines* com as atuais concessionárias, por isso, existe a necessidade de tratamento diferente para que as *shortlines* possa virar uma realidade.

▪ **LINHAS DE FINANCIAMENTO E REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

- o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em vigor e suas respectivas adaptações são pontos fundamentais para a manutenção da saúde financeira das concessões e seria de vital importância para o convívio saudável entre os dois regimes;
- a discussão do reequilíbrio dos contratos de concessão está na pauta do Congresso Nacional e existe um movimento para a anulação do veto do presidente;

- mesmo sendo projetos privados, as autorizações, salvo algumas exceções, dificilmente sairão do papel sem alguma espécie de auxílio do governo federal, especialmente pela abertura de linhas específicas de financiamento público de longo prazo para esses projetos, com taxas de juros atrativas;
- existe um projeto de debêntures que está em discussão no Senado Federal que favorece a captação de recursos, via emissão de debêntures, e esse tema interessa tanto às concessionárias como para as autorizatárias;
- as ferrovias estruturantes somente serão viabilizadas com dinheiro público, como acontece em todo o mundo, independentemente do regime adotado;
- as fontes de financiamento público para o setor ferroviário são fundamentais, visto que a construção de ferrovias é muito cara, custando muitos milhões de reais por quilômetro.

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2022

Comitê de Regulação Ferroviária
FGV Direito Rio / FGV Transportes