CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 3754, DE 2021

PROJETO DE LEI Nº 3.754, DE 2021

Estabelece a Lei das Ferrovias.

Autor: SENADO FEDERAL - JOSÉ SERRA
Relator: Deputado ZÉ VITOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 3.754, de 2021, de autoria do ilustre Senador José Serra (originalmente, Projeto de Lei do Senado n° 261/2018), foi aprovado pelo Senado Federal em 5/10/2021 e submetido à revisão da Câmara dos Deputados em 26/10/2021, tratando do novo marco legal para a exploração do transporte e infraestrutura ferroviária no País.

No geral, o PL nº 3.754/2021 procura aumentar a oferta de malhas e eixos estruturantes de transportes, com vistas a diminuir os custos logísticos suportados pelos setores produtivos do País. E, para tanto, o PL procura estimular a ampliação do mercado ferroviário na matriz de transportes do País, admitindo, ao disciplinar a exploração indireta de ferrovias, além do regime de Direito Público mediante outorga de concessão, também o regime privado mediante outorga de autorização, com o objetivo de novos investimentos em ferrovias por todo o território nacional.

A Mesa Diretora determinou a apreciação do PL nº 3.754/2021 pelas Comissões: (i) de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (mérito); (ii) de Trabalho, de Administração e Serviço Público (mérito); (iii) de Desenvolvimento Urbano (mérito); (iv) de Viação e Transportes (mérito); (v) de Finanças e Tributação (mérito e adequação financeira e orçamentária); e (vi) de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Vitor
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213898876500

CD213898876500

Houve, à luz do art. 34, inciso II, do Regimento Interno, em razão da distribuição do PL nº 3.754/2021 a mais de três Comissões para análise de mérito, a determinação para constituição de Comissão Especial para analisar a matéria. Porém, nos termos do art. 155 do Regimento Interno, houve apresentação e aprovação do Requerimento de Urgência nº 2.437/2021, o que dispensou a instalação da Comissão Especial e, devido à relevância da matéria e o inadiável interesse nacional em sua deliberação, possibilitou a apreciação do PL nº 3.754/2021 diretamente pelo Plenário desta Casa Legislativa.

O meu parecer, na condição de relator do PL nº 3.754/2021, é, portanto, apresentado diretamente em Plenário, enfrentando, no voto que submeto ao debate dos demais Parlamentares, tanto o mérito do novo marco legal do setor ferroviário quanto sua adequação financeira e orçamentária e sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Embora o Brasil ainda enfrente hercúleos desafios logísticos, a discussão acerca da matriz de transportes nacional e seu desequilíbrio em favor do modo rodoviário é tão antiga quanto a própria origem do problema. As externalidades negativas que experimentamos por utilizarmos caminhões em situações nas quais vagões seriam mais eficientes são conhecidas e a necessidade de se aumentar a participação das ferrovias no transporte de cargas do País é evidente. A observação da experiência internacional, especialmente em países de dimensões continentais como a nossa, corrobora essa percepção.

Contudo, a discussão que merece maior aprofundamento não trata da importância das ferrovias, mas sim da maneira como poderíamos estruturar essa empreitada de modo a torná-la realidade. Se, como diretriz nacional, “investir em ferrovias” parece simples, na prática há um sem-número de desafios que há décadas nos afastam desse objetivo.

Nesse sentido, é papel do Parlamento desatar os nós na esfera legislativa e aperfeiçoar o arcabouço normativo para destravar os investimentos

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Vitor
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213898876500

CD213898876500

e materializar a malha ferroviária que, sabemos, nossa capacidade produtiva demanda.

Tentativas têm sido feitas ao longo da história. À medida que o modal rodoviário avançou e a rentabilidade das ferrovias retraiu, o Estado interveio nestas, assumindo sua gestão e sua expansão. Entretanto, por se tratar de atividade complexa e intensiva em capital, a exploração de ferrovias pela Administração Pública se mostrou inadequada e os sucessivos resultados negativos motivaram a adoção do modelo de concessões, em regime de Direito Público. Nesse cenário, com o qual ainda convivemos, o Estado realiza uma licitação para concessão da prestação do serviço pelo particular em regime de Direito Público, o que, embora aumente a participação do capital privado e alivie as responsabilidades estatais, ainda não apresenta os resultados correspondentes ao potencial que o setor ferroviário possui.

Contudo, se observarmos o período histórico no qual nossa malha ferroviária se desenvolveu com maior vigor, perceberemos que foi quando o particular teve maior liberdade para atuar. No século XIX, as primeiras ferrovias foram construídas sob um regime semelhante ao de autorizações e vários trechos importantes foram colocados em operação.

Assim, após de 3 (três) anos de audiências públicas e discussões com o setor ferroviário realizadas no Senado Federal, o PL nº 3.754/2021 resgata a experiência positiva de séculos passados, ao mesmo tempo que representa importante ruptura com o modelo atual, consubstanciando um modelo adequado para reduzir barreiras de entrada no setor ferroviário e, assim, recepcionar as iniciativas de empreendedores que, hoje, hesitam diante da burocracia vigente. A Proposição, de autoria do Senador José Serra e relatoria do Senador Jean Paul Prates, introduz a modalidade de autorização como alternativa para a exploração de ferrovias, o que, à luz da alínea “d” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, é plenamente compatível com o texto constitucional vigente, que admite a exploração direta dos serviços de transporte ferroviário ou “mediante autorização, concessão ou permissão”.

CD213898876500

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Vitor
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213898876500

Nesse contexto, além da possibilidade de exploração de ferrovias em regime público mediante concessão precedida de licitação, o PL nº 3.754/2021 prevê a possibilidade de outorga de autorização a operadores ferroviários para exploração de ferrovias em regime privado, exigindo, para tanto, simples requerimento do particular ou mediante prévio chamamento público (arts. 19, 25 a 27). Há, com efeito, a necessidade de destacar o disposto no § 4º do art. 8º do PL, que estabelece, para casos de concessão e autorização, que a "outorga de determinada ferrovia não implica a preclusão da possibilidade de outorga de outras ferrovias, ainda que compartilhem os mesmos pares de origem e destino ou a mesma região geográfica".

A exemplo de experiências bem-sucedidas de outros setores de infraestrutura, esperamos, ao estimular a competição e possibilitar a exploração de ferrovias por meio de autorização, atrair vultosos investimentos privados para impulsionar nossa logística sobre trilhos, especialmente se consideramos que a autorizatária será "responsável pelos investimentos necessários para criação, expansão e modernização das instalações ferroviárias, por sua conta e risco, nos termos do contrato" (§ 1º do art. 29 do PL). A desburocratização, a abertura à competitividade e a aderência às regras de mercado, características da autorização, são elementos que possivelmente contribuirão para que o transporte ferroviário venha a ser uma alternativa interessante para os investidores de longo prazo.

Estima-se que a iniciativa privada estaria disposta a investir, inicialmente, cerca de 100 bilhões de reais em ferrovias sob regime de direito privado, cifra que dificilmente o orçamento público comportaria. As oportunidades englobam não somente a construção e exploração de infraestrutura por operadores ferroviários em regime privado, mas também abrem portas para a atuação de usuários investidores e investidores associados nas ferrovias exploradas em regime público (arts. 16 e 17).

O PL nº 3.754/2021 não deixa de se preocupar com eventuais práticas contrárias ao bom funcionamento do setor ferroviário. Por isso, além de delimitar regras claras sobre a exploração das ferrovias, inclusive quanto ao compartilhamento da infraestrutura ferroviária (arts. 37 a 42 e outros), a Proposição incentiva a autorregulação pelos próprios agentes econômicos

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Vitor
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213898876500

CD213898876500

(inciso II do art. 3°, inciso IX do art. 5º, arts. 43 a 47) e, em acréscimo, delimita a competência do Poder Público, por meio do órgão regulador (no âmbito federal, observadas as modificações realizadas pelo art. 72 do PL na Lei n° 10.233, de 2021, é a Agência Nacional de Transportes Terrestres), para regular, controlar, fiscalizar e aplicar sanções às operadoras ferroviárias quanto a questões técnicas, operacionais, ambientais, econômicas, concorrenciais e de segurança (inciso II do art. 2° e outros), sem prejuízo da atuação complementar do órgão responsável pela defesa da concorrência (§ 3º do art. 8º e art. 47).

Em relação à autorregulação, o PL nº 3.754/2021 prevê sua realização por entidade associativa, sem finalidade lucrativa, constituída pelos próprios operadores ferroviários, com a finalidade de mitigar riscos de abusos e distorções, devendo, para tanto, gerenciar, mediar e dirimir questões e conflitos de natureza técnico-operacional, sempre com a fiscalização e supervisão do Poder Público, que terá competência para conciliar, dirimir e decidir os conflitos não resolvidos pelos próprios agentes econômicos.

Outro destaque positivo da Proposição é a possibilidade de concessionários requererem ao regulador ferroviário a desativação ou a devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei n° 13.448, de 2017, quando não apresentarem tráfego comercial satisfatório ou quando comprovarem que a operação se mostra antieconômica no âmbito respectivo contrato de concessão. Há, na atualidade, trechos ferroviários explorados em regime público que não cumprem sua função econômica e social e, mesmo assim, por questões legais e/ou contratuais, não podem ser administrados pelo Estado ou outorgados a outro particular para exploração. O texto admite, para resolução do problema, conforme estudo técnico a ser custeado pela concessionária e depois de definido o valor da indenização a ser paga pela concessionária, sua cisão e consequente destinação de forma que garanta a maior eficiência possível em sua utilização (art. 15, caput e § 1º a § 4º). Prevê, inclusive, se for o caso, a realização de chamamento público para identificação de novo interessado na obtenção de autorização para a exploração do trecho ferroviário específico, com a possibilidade de obtenção de receitas provenientes do pagamento de outorga pelo particular (arts. 26 a 28).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Vitor
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213898876500

CD213898876500

Por fim, há que se destacar as alterações promovidas pelo art. 68 do PL nº 3.754/2021 no Decreto-Lei n° 3.365, de 1941, especificamente para possibilitar que as autorizatárias também possam promover as desapropriações necessárias para implantação de novos projetos de infraestrutura ferroviária.

Relativamente à compatibilidade e **adequação financeira** e orçamentária do projeto, não há impacto negativo da Proposição na execução do orçamento público.

A **constitucionalidade** do projeto se sustenta no art. 21, inciso XII, alínea 'd', da Constituição Federal, que, como destacado previamente, atribui à União competência para explorar, diretamente ou mediante **autorização**, concessão ou permissão os serviços de transporte **ferroviário** e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território. Adicionalmente, o art. 22 atribui à União competência legislativa sobre trânsito e transporte.

Em relação à **juridicidade** da matéria, informamos que a Proposição está de acordo com os princípios do direito e obedece à boa **técnica legislativa**.

Isso posto, acredito sinceramente que o Brasil dá um passo importante rumo ao desenvolvimento de sua malha ferroviária, ao aumento da eficiência de sua logística e à melhoria da competitividade do setor produtivo. Esse marco legal representa um trampolim capaz de impulsionar nosso País a um novo patamar de geração de riquezas. Com muito orgulho, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.754, de 2021, que será lembrado como o renascimento da era ferroviária no Brasil, marco de avanços consideráveis para a logística do País e para nossas respectivas cadeias produtivas.

II.1 - Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão Especial, somos pela **adequação** financeira e orçamentária, **constitucionalidade**, juridicidade e boa

CD213898876500

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Vitor
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213898876500

técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.754, de 2021, e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado **ZÉ VITOR**
Relator

CD213898876500

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Vitor
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213898876500