



O NOVO MARCO LEGAL DAS AUTORIZAÇÕES FERROVIÁRIAS REQUER AJUSTES PARA FORTALECER ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS, DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA DOS PROJETOS

ANÁLISE DA MP Nº 1.065/2021
E DO PL Nº 261/2018



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
SETEMBRO 2021

Em 30 de agosto de 2021, o governo federal publicou a Medida Provisória (MP) nº 1.065/2021, que cria a possibilidade de exploração de ferrovias em regime privado por meio de autorização.¹ O objetivo da medida, ao criar esse regime, antes inexistente em nível federal, foi facilitar a exploração de infraestruturas ferroviárias pelo setor privado, sem a necessidade de complexos procedimentos licitatórios de concessão, criando-se, portanto, um modelo mais simples e ágil de outorga. Nesse modelo de autorização, uma empresa, por exemplo, pode obter o direito de explorar ferrovia por iniciativa própria, mediante requerimento, ou, ainda, por meio de concorrência com outras empresas, em procedimento de chamamento público, de iniciativa governamental.

Poucos dias depois da publicação da MP, diversas empresas já indicaram que apresentarão requerimentos de autorização ferroviária.² A simplicidade e a agilidade do regime de autorização são, por si só, novidades capazes de acelerar o investimento em infraestrutura, um dos principais estímulos para o crescimento econômico, principalmente no contexto da pandemia de Covid-19. **Entretanto, o texto da MP vai na contramão das tendências globais de promoção da sustentabilidade** em todos os setores da economia, inclusive – e especialmente – no setor de infraestrutura, **sendo necessário fazer ajustes para corrigir questões de indefinição procedimental, de governança e de transparência, todas com potencial para prejudicar a análise dos aspectos socioambientais dos projetos.**

Publicações do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio)³ já evidenciaram a **falta de clareza procedimental** da fase de viabilidade de concessões federais de ferrovias e rodovias e demonstraram que essa falta de clareza desfavorece a análise de aspectos socioambientais no início dos projetos. Demonstraram também a **falta de transparência** nas etapas do ciclo de vida das concessões, inclusive de decisões fundamentais do *pipeline*, com possíveis impactos no cumprimento efetivo de critérios para obtenção de financiamentos verdes, como *green bonds* e *green loans*. Por fim, evidenciaram **problemas de governança** que podem impactar na forma como os aspectos socioambientais dos projetos são considerados. **Neste documento, a partir de resultados de estudos anteriores, pesquisadores do CPI/PUC-Rio analisam o novo marco legal e, identificam que problemas semelhantes aparecem no marco legal das autorizações ferroviárias, conforme descrito na Tabela 1.** Desta forma, a prevalecer o texto original da medida provisória, pode-se perder a oportunidade de fortalecer a fase de viabilidade dos projetos de autorização, de modo a incrementar a análise socioambiental desses projetos.

1 Diário Oficial da União. *Medida Provisória nº 1.065*. 30 de agosto de 2021. bit.ly/3luxExD.

2 Agência Brasil. *Com nova MP, governo recebe pedidos para 10 ferrovias*. 2 de setembro de 2021. bit.ly/3EhOf0a.

3 Cozende, Gabriel e Joana Chiavari. *Viabilidade Ambiental de Infraestruturas de Transportes Terrestres na Amazônia*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/35tBfo2.

Tabela 1. Problemas do Marco Legal das Autorizações Ferroviárias

	ORDEM DO PROBLEMA	PROBLEMA
	Indefinição Procedimental	Graves indefinições quanto aos estudos dos projetos
	Governança	Dubiedade na competência para a análise de requerimentos
	Transparência	Não há obrigação de publicação dos requerimentos
		Não há obrigação de publicação dos anexos do chamamento público
		Não há obrigação de publicação do georreferenciamento das ferrovias
		Não há obrigação de publicação das condições de financiamento dos projetos
		Não há obrigação expressa de publicação da aprovação motivada das autorizações

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

Importante ter em mente que a MP das autorizações ferroviárias foi editada a despeito da existência do **Projeto de Lei do Senado (PL) nº 261/2018**,⁴ referente ao mesmo tema. Apesar de o governo federal ter informado, no tocante às autorizações, que os textos da MP e do PL seriam muito similares,⁵ há distinções relevantes com relação às mesmas ordens de problemas já referidas. Além disso, houve acordo entre o governo e o Senado para que a MP siga valendo até a aprovação, em regime de prioridade, do PL, de modo a já permitir a outorga das primeiras autorizações durante a vigência da MP.⁶ Portanto, a análise da fase de viabilidade das autorizações ferroviárias deverá considerar a MP – porque as autorizações outorgadas durante a sua vigência permanecerão, a princípio, regidas por ela⁷ – e o PL, que, a converter-se em lei, se tornará marco ainda mais definitivo na regulamentação do tema.

Detalhamento dos problemas verificados na Tabela 1 e dos dispositivos com que se relacionam mais diretamente, assim como possíveis soluções, são apresentados na Tabela 2 a seguir. Consideraram-se, nesta análise, o texto original da MP e a última versão do PL, apresentada na forma de substitutivo ao projeto original em 30 de agosto de 2021.

4 Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 261*. 2018. bit.ly/3nLGmKu.

5 Poder 360. *MP das autorizações ferroviárias está pronta, diz Tarcísio de Freitas*. 19 de agosto de 2021. bit.ly/3CcNvre.

6 Valor Econômico. *Governo fecha acordo e MP das ferrovias deve ser enterrada no Senado*. 1 de setembro de 2021. glo.bo/2XptfUU.

7 “(...) o Congresso Nacional detém a prerrogativa de disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes de sua edição [da MP]. Não se materializando a edição do referido decreto legislativo no prazo de 60 dias, as relações jurídicas constituídas durante o período de vigência conservam-se regidas pela MP” (Congresso Nacional. *Entenda a Tramitação da Medida Provisória*. bit.ly/3zhNErN.)

Tabela 2. Detalhamento dos Problemas do Marco Legal das Autorizações Ferroviárias: MP nº 1.065/2021 e PL nº 261/2018

	DISPOSITIVO LEGAL	DETALHAMENTO DO PROBLEMA	POR QUE É UM PROBLEMA?	SOLUÇÕES SUGERIDAS PARA O PL
 INDEFINIÇÃO PROCEDIMENTAL	MP Art. 7º, § 1º, II, 'b' PL Art. 22, § 1º, II, 'd'	GRAVES INDEFINIÇÕES QUANTO AOS ESTUDOS DOS PROJETOS Na regulamentação dos requerimentos de autorização, a MP e o PL se restringem a determinar que o requerimento deve ser instruído com estudo ou relatório técnico sobre "aspectos ambientais relevantes".	Falta clareza quanto aos seguintes aspectos do estudo ou relatório: a. Sua natureza no contexto da tipologia de estudos do setor: estudo técnico preliminar, EVTEAs, etc; b. Os critérios pelos quais será avaliado; e c. Sua necessária relação com os outros estudos referentes ao projeto, por exemplo estudos técnicos preliminares, EVTEA e EIA.	a. Determinar que o requerimento deve ser instruído com os EVTEA; b. Detalhar os principais critérios técnicos que a Administração Pública deverá empregar na avaliação motivada dos EVTEA, inclusive quanto aos impactos sociais dos projetos; c. Definir que os EVTEA deverão servir de base à elaboração dos EIA; ⁸ e d. Incluir dispositivos acerca da regularização de projetos autorizados com base na MP, por exemplo determinando a realização de estudos socioambientais complementares para fins de definição ou revisão das condicionantes do licenciamento ambiental.
 GOVERNANÇA	MP Art. 6º, caput, e Art. 7º, § 2º PL Art. 16, § 1º, e Art. 22, § 2º	DUBIEDADE NA COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE DE REQUERIMENTOS Na MP, a competência para a análise dos requerimentos de autorização é do Ministério da Infraestrutura. No PL, a competência é da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).	Na condição de agência reguladora, a ANTT tem a autonomia necessária para a tomada de decisões mais técnicas e menos políticas quanto à outorga de autorizações. A previsão da MP de que o ministério deverá ouvir a agência antes de decidir pela outorga é insuficiente, porque o parecer da agência não deve ser obrigatoriamente seguido.	a. Manter na ANTT a competência para analisar os requerimentos de autorização; e b. Incluir dispositivos que determinem o envio dos requerimentos aprovados com base na MP ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao Ministério Público Federal (MPF), para aferição da validade das aprovações com base em critérios técnicos.
 TRANSPARÊNCIA	MP Art. 7º, § 2º, II e IV PL Art. 22, § 2º, II e IV	NÃO HÁ OBRIGAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DOS REQUERIMENTOS A MP e o PL se restringem a determinar que devem ser publicados apenas os extratos dos requerimentos e dos respectivos contratos.	a. A publicação dos extratos não é suficiente para que a sociedade civil fiscalize os termos em que a autorização é outorgada; b. Também é necessário que se publiquem todos os demais documentos relacionados à autorização, como estudos, projetos, licenças etc., os quais são fundamentais para a avaliação e fiscalização, pela sociedade civil, dos potenciais impactos socioambientais dos projetos.	Determinar, na regulamentação dos requerimentos, a publicação da íntegra dos requerimentos, contratos e todos os demais documentos relacionados à autorização, como estudos, projetos, licenças etc.

A Tabela 2 continua na próxima página.

8 Sobre a proposta de procedimento para a avaliação dos EVTEA e para a articulação desses estudos com os EIAs: Cozende, Gabriel e Joana Chiavari. *Como a Nova Lei de Licitações Abre Oportunidades para Melhor Prevenir os Impactos Socioambientais de Projetos de Infraestrutura?* Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/3zfWlgb.

DISPOSITIVO LEGAL	DETALHAMENTO DO PROBLEMA	POR QUE É UM PROBLEMA?	SOLUÇÕES SUGERIDAS PARA O PL
<p>MP Art. 10, parágrafo único</p> <p>PL Art. 24, parágrafo único</p>	<p>NÃO HÁ OBRIGAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DOS ANEXOS DO CHAMAMENTO PÚBLICO</p> <p>A MP e o PL estabelecem a faculdade (“pode”), mas não a obrigação (“deve”) de o Poder Público publicar estudos, projetos e licenças no contexto da publicação de editais de chamamento público.</p>	<p>A publicação dos estudos, projetos e licenças relacionados à outorga de autorização é fundamental para que a sociedade civil avalie e fiscalize os potenciais impactos socioambientais dos projetos.</p>	<p>Determinar, na regulamentação dos chamamentos públicos, a publicação da íntegra dos estudos, projetos, licenças, contratos e todos os demais documentos relacionados à autorização.</p>
<p>MP Art. 7º, § 1º, II, 'a'</p> <p>PL Art. 22, § 1º, II, 'a'</p>	<p>NÃO HÁ OBRIGAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DO GEORREFE-RENCIAMENTO DAS FERROVIAS</p> <p>Apenas o PL, e somente na regulamentação dos requerimentos de autorização, prevê a obrigação de que o requerimento seja instruído com traçado georreferenciado da ferrovia, mas não há obrigação de publicação desse dado técnico.</p>	<p>A publicação do traçado georreferenciado das ferrovias permitiria que o meio acadêmico e entidades da sociedade civil pudessem avaliar e fiscalizar, com maior nível de detalhamento, os impactos socioambientais dos projetos, inclusive a interação desses projetos com ecossistemas específicos, áreas de proteção ambiental e terras indígenas.</p>	<p>a. Determinar, na regulamentação dos requerimentos e chamamentos públicos, a publicação do traçado georreferenciado das ferrovias;</p> <p>b. Incluir dispositivos que determinem a publicação do traçado georreferenciado das ferrovias autorizadas com base na MP.</p>
<p>PL Art. 22, § 1º, II, 'e'</p>	<p>NÃO HÁ OBRIGAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DOS PROJETOS</p> <p>Embora se trate de exploração de ferrovias em regime privado, dar transparência às condições de financiamento pode ser necessário, a depender da modalidade de financiamento empregada.</p>	<p>a. Quando a captação de recursos é feita por meio de debêntures incentivadas, por exemplo, situação em que o governo deve arcar com o custo de benefício fiscal, isso justificaria a divulgação de informações sobre a alocação dos recursos captados com a debênture, ainda que parciais;</p> <p>b. Outro exemplo que pode ser considerado é o caso de financiamento por meio de títulos temáticos verdes, como os <i>green bonds</i>. Para garantir maior transparência, seria desejável haver divulgação sobre quais requisitos foram aplicados ao projeto para a obtenção desse tipo de financiamento.</p>	<p>a. Determinar, na regulamentação dos requerimentos e chamamentos públicos, a publicação de dados, ainda que parciais, sobre a participação de recursos governamentais nos financiamentos;</p> <p>b. Determinar, na regulamentação dos requerimentos e chamamentos públicos, a publicação de informações sobre os critérios aplicados ao projeto para a obtenção de financiamento por meio de títulos temáticos verdes, como <i>green bonds</i>;</p> <p>c. Incluir dispositivos que determinem a publicação desses dados e informações para as ferrovias autorizadas com base na MP.</p>
<p>PL Art. 22, § 2º, IV</p>	<p>NÃO HÁ OBRIGAÇÃO EXPRESSA DE PUBLICAÇÃO DA APROVAÇÃO MOTIVADA DAS AUTORIZAÇÕES</p> <p>Apenas o PL, e somente na regulamentação dos requerimentos de autorização, prevê obrigação expressa de aprovação motivada das autorizações, mas não há obrigação de publicação desse dado jurídico.</p>	<p>A publicação da aprovação motivada das autorizações é fundamental para que a sociedade civil fiscalize os termos em que a autorização é outorgada.</p>	<p>Incluir, na regulamentação dos requerimentos e chamamentos públicos, obrigação expressa de publicação da aprovação motivada das autorizações, inclusive previsão expressa sobre a necessidade de motivação das decisões.</p>



TRANSPARÊNCIA

AUTORES

GABRIEL COZENDEY

Analista Legal, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio
gabriel.cozendey@cpiglobal.org

JOANA CHIAVARI

Diretora Associada, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio

Citação sugerida

Cozendey, Gabriel e Joana Chiavari. *O Novo Marco Legal das Autorizações Ferroviárias Requer Ajustes para Fortalecer Aspectos Socioambientais, de Governança e Transparência dos Projetos: Análise da MP nº 1.065/2021 e do PL nº 261/2018*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

SETEMBRO 2021

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado por Gordon and Betty Moore Foundation. Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org
www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.