



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 45/2021

Em 06 de setembro de 2021

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.065, de 30 de agosto de 2021, que *“Dispõe sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário, o trânsito e o transporte ferroviários e as atividades desempenhadas pelas administradoras ferroviárias e pelos operadores ferroviários independentes, institui o Programa de Autorizações Ferroviárias, e dá outras providências”*.

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

1 Introdução

O art. 62, § 9º, da Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Nesse contexto, e considerando a regular tramitação da matéria, o art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN estabelece que:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Cabe mencionar que, na vigência da crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a forma de apreciação das medidas provisórias foram modificadas por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 1, de 2020. Os prazos regimentais foram encurtados de forma



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas, designado na forma regimental.

Quanto ao conteúdo, a nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que prescreve os seguintes requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

Com esteio no art. 62 da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República editou a Medida Provisória nº 1.065 (MPV 1.065) em 30 de agosto último, que:

Dispõe sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário, o trânsito e o transporte ferroviários e as atividades desempenhadas pelas administradoras ferroviárias e pelos operadores ferroviários independentes, institui o Programa de Autorizações Ferroviárias, e dá outras providências

A MPV 1.065 foi remetida ao Parlamento em 30 de agosto de 2021, por meio da Mensagem nº 420, na origem, e acompanhada pela Exposição de Motivos EM nº 00043/2021 MINFRA ME, de 20 de agosto de 2021 (EM).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A proposição dispõe sobre novo marco de exploração indireta de serviços de transporte ferroviário e disciplina as atividades das administradoras ferroviárias e dos operadores ferroviários independentes. Pretende assim: desburocratizar os investimentos ferroviários privados no Brasil, por meio da positivação do instituto da autorização para exploração indireta do serviço de transporte ferroviário; e aumentar a segurança jurídica do modo ferroviário, dando-se status de lei em sentido estrito à dispositivos que tratam de autorregulação ferroviária, de trânsito e de transporte ferroviários e de operações urbanísticas desempenhadas pelas administradoras ferroviárias. Ademais, também institui o Programa de Autorizações Ferroviárias - PAF, de maneira a estimular o interesse do setor privado na obtenção de autorizações.

Relata a EM que aproximadamente 30% da malha ferroviária encontra-se subutilizada ou não possui operação comercial. Em termos de extensão total, possuímos a mesma ordem de grandeza do ano de 1922, cerca de 29 mil km, incluindo-se ferrovias subutilizadas. Quando observamos apenas a extensão ferroviária em plena atividade, regredimos à 1910 com cerca de 20 mil km de trilhos em operação no Brasil. A participação do modo ferroviário na matriz de transportes brasileira é a mais baixa entre países de dimensões continentais e economias relevantes, como os EUA, Rússia e China. O transporte de passageiros na malha federal é meramente residual, existindo apenas para fins turísticos e em dois contratos de concessão da Vale S.A.

Sendo assim, assevera a EM que o novo marco ora submetido à apreciação do Parlamento positiva na legislação as possibilidades de exploração de serviço de transporte ferroviário trazidas pelo artigos 21, inciso XII, alínea d, 170 e 173 da Constituição Federal, acrescentando ao restrito modelo de exploração como serviço público, que vem vigendo hegemônico desde 1955, o modelo de exploração como atividade econômica de mercado, como se pode observar de forma secular nos EUA,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

que possui a mais extensa e diversificada malha ferroviária do mundo, com mais de 220 mil km de trilhos instalados e 600 ferrovias privadas em operação.

Nos termos da EM, espera-se expandir as possibilidades de exploração do serviço de transporte ferroviário, buscando-se viabilizar a realização imediata de novos investimentos dada a flexibilidade inerente ao regime de exploração por autorização, inclusive para o reaproveitamento de trechos ferroviários sem operação, bem como desburocratizar a construção de infraestruturas ferroviárias de última milha, em instalações próprias, em fábricas, minerações, instalações portuárias, aeroportos, dentre outros.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar n.º 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Convém ressaltar que, como regra geral, o objeto da nota técnica de adequação orçamentária não abrange o exame da observância dos pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias (relevância e urgência). Nada obstante, ressalte-se que a EM sustenta a urgência da medida argumentando que se faz premente solução que permita a realização dos novos investimentos planejados para o setor e, por conseguinte, a expansão da economia e da competitividade do País, especialmente após os efeitos adversos causados pela pandemia.

Quanto a impactos que a medida possa causar à receita ou à despesa pública, não se vislumbra, *a priori*, renúncia de receitas ou elevação de despesas. Ao contrário, a medida pode acarretar incremento de receitas públicas, seja pelos valores recebidos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

por outorgas ou incremento da arrecadação tributária advindo do crescimento da atividade econômica que se espera com a MPV 1.065.

No mais, não se verificam na medida provisória violações às demais normas atualmente vigentes que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias da União.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.065, de 30 de agosto de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

LUCIANO DE SOUZA GOMES

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos