



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

MARCOS AMON-RÁ SPADA SARÉ

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR FERROVIÁRIO: VIABILIDADE
JURÍDICA E DESAFIOS CONTRATUAIS PARA O TRANSPORTE DE CARGAS NO
BRASIL**

Belém-PA
2025

MARCOS AMON-RÁ SPADA SARÉ

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR FERROVIÁRIO: VIABILIDADE
JURÍDICA E DESAFIOS CONTRATUAIS PARA O TRANSPORTE DE CARGAS NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado como avaliação da Disciplina de
Monografia II do Curso de Direito da
Universidade Federal do Pará, Turma
040/2019.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Vasconcelos de
Oliveira.

Belém-PA

2025

MARCOS AMON-RÁ SPADA SARÉ

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR FERROVIÁRIO: VIABILIDADE
JURÍDICA E DESAFIOS CONTRATUAIS PARA O TRANSPORTE DE CARGAS NO
BRASIL**

Trabalho apresentado como avaliação da
Disciplina de Monografia II do Curso de
Direito da Universidade Federal do Pará,
Turma 040/2019.

Data de aprovação: ___/___/2025

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Luciana Costa da Fonseca

Universidade Federal do Pará

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder saúde, determinação e força para enfrentar todos os desafios dessa jornada acadêmica.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, pelo apoio em todos os momentos e por serem minha base. Em especial, agradeço à minha mãe, Paula, ao meu pai, Thufi, e às minhas tias Iana e Leila, por sempre acreditarem no meu potencial e me incentivarem a buscar o conhecimento. Sem vocês, essa conquista não seria possível.

Aos meus amigos, que estiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis. A amizade de vocês foi essencial para que eu pudesse superar cada obstáculo e continuar firme nessa caminhada.

Ao meu orientador, Professor Doutor Fabrício Vasconcelos de Oliveira, pelo tempo e paciência dedicados à orientação deste trabalho.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, deixo minha gratidão.

Muito obrigado!

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR FERROVIÁRIO: VIABILIDADE JURÍDICA E DESAFIOS CONTRATUAIS PARA O TRANSPORTE DE CARGAS NO BRASIL.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE RAILWAY SECTOR: LEGAL VIABILITY AND CONTRACTUAL CHALLENGES FOR CARGO TRANSPORTATION IN BRAZIL.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar juridicamente a aplicabilidade das Parcerias Público-Privadas (PPPs), em sentido estrito, à infraestrutura ferroviária voltada ao transporte de cargas no Brasil. A partir da delimitação conceitual estabelecida pela Lei nº 11.079/2004, argumenta-se que sua utilização não é compatível com a operação direta do transporte ferroviário sob o regime de *open access*, mas mostra-se juridicamente viável e adequada para as etapas de construção, manutenção e eventual administração da via permanente. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, fundamenta-se em revisão legislativa, doutrinária e na análise de três projetos emblemáticos: Ferrogrão, Nova Ferroeste e Ferrovia Paraense. O estudo evidencia que a adoção de modelagens contratuais segmentadas, aliadas ao aprimoramento institucional e à modernização do marco legal — especialmente por meio do Novo Marco Legal das Concessões e PPPs (Projeto de Lei nº 7063/2017) —, pode conferir maior segurança jurídica, atratividade econômica e viabilidade financeira à execução da infraestrutura ferroviária nacional via PPPs. Conclui-se que, respeitados os limites legais e asseguradas as garantias contratuais adequadas, as PPPs configuram um instrumento juridicamente seguro e economicamente eficiente para viabilizar investimentos estruturantes em logística ferroviária.

Palavras-chave: Parceria público-privada; infraestrutura ferroviária; transporte de cargas; contratos; concessões.

Abstract

This study aims to provide a legal analysis of the applicability of Public-Private Partnerships (PPPs), in the strict sense, to freight railway infrastructure in Brazil. Based on the legal framework defined by Federal Law n° 11,079/2004, it is argued that PPPs are not suitable for the direct operation of railway transport under the open access model, but are legally viable and appropriate for the construction, maintenance, and potential management of permanent railway infrastructure. This is a qualitative and exploratory study grounded in legislative and doctrinal review, as well as the analysis of three emblematic projects: Ferrogrão, Nova Ferroeste, and Ferrovia Paraense. The study demonstrates that segmented contractual arrangements, combined with institutional strengthening and modernization of the legal framework — particularly through the New Legal Framework for PPPs (PL 7063/2017) — can improve legal certainty, investor appeal, and financial feasibility of railway infrastructure projects via PPPs. The conclusion is that, within the boundaries of the law and with adequate contractual safeguards, PPPs constitute a secure and economically efficient legal mechanism for enabling structural investments in Brazilian freight railway logistics.

Keywords: Public-private partnership; railway infrastructure; cargo transport; contracts. concessions.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL	9
2.1. A origem e os fundamentos jurídicos das PPPs.....	9
2.2. Conceito legal de PPP e suas modalidades	10
2.3. Limitações jurídicas das PPPs frente ao modelo ferroviário	11
2.4. Avanços e desafios no marco legal das PPPs	11
3. O REGIME JURÍDICO DO SETOR FERROVIÁRIO E OS LIMITES À APLICAÇÃO DAS PPPs	12
3.1. Evolução histórica do modelo ferroviário brasileiro.....	12
3.2. A Lei nº 13.448/2017 e o modelo de <i>open access</i>	13
3.3. A limitação das PPPs à infraestrutura ferroviária	13
3.4. Desafios contratuais: riscos, garantias e regulação.....	15
4. ESTUDO COMPARADO: FERROGRÃO, NOVA FERROESTE E FERROVIA PARAENSE. 15	
4.1. Ferrogrão: riscos fiscais e ausência de modelagem por PPP	15
4.2. A Nova Ferroeste: PPP como alternativa para viabilizar a expansão da malha.....	19
4.3. A Ferrovia Paraense: as lições aprendidas com a Ferrogrão e a modelagem por PPP como possibilidade para viabilizar o traçado e mitigar riscos	20
4.4. Análise comparada dos três casos.....	22
5. PROPOSTAS JURÍDICAS PARA AMPLIAÇÃO DO USO DAS PPPs EM PROJETOS FERROVIÁRIOS	24
5.1. A modelagem jurídica segmentada como solução para a dicotomia infraestrutura-operação 24	
5.2. Desenho contratual: gestão de riscos, remuneração e bens reversíveis	25
5.3. Garantias contratuais e o impacto do Novo Marco Legal das PPPs (Projeto de Lei nº 7063/2017)	25
5.3.1. Reequilíbrio imediato de contratos em situações excepcionais	27
5.3.2. Entrada de recursos públicos em concessões comuns.....	29
5.3.3. Compartilhamento mais objetivo de riscos extraordinários.....	31
5.3.4. Novas regras sobre inadimplência e paralisação do serviço	33
5.3.5. Utilização de fundos constitucionais e limitação da Receita Corrente Líquida (RCL) ..	35
5.3.6. Garantias contratuais e o impacto do novo marco legal das concessões e PPPs.....	37
6. CONCLUSÃO.....	38
7. REFERÊNCIAS	41

1. INTRODUÇÃO

A malha ferroviária brasileira é historicamente marcada por discontinuidades, abandono e subutilização. Embora o país possua vocação natural para o uso desse modal, especialmente para o escoamento de *commodities* agrícolas e minerais, os investimentos públicos têm se mostrado insuficientes para atender à demanda crescente por soluções logísticas mais eficientes e sustentáveis. Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas (PPPs), instituídas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, apresentam-se como uma alternativa de financiamento e viabilização de infraestrutura ferroviária, notadamente nos segmentos de construção, manutenção e eventual administração da malha, sem, no entanto, abranger a operação direta do transporte ferroviário.

A distinção entre PPPs e demais modalidades de delegação, como concessões comuns ou permissões, é essencial para compreender os limites e possibilidades da atuação privada no setor ferroviário. Conforme define a legislação vigente, as PPPs são contratos administrativos que envolvem a delegação da execução de serviços públicos, podendo ser precedida ou não de obras, mediante remuneração parcial ou integral por parte do Poder Público, conforme se trate de concessão patrocinada ou administrativa. Em ambos os casos, exige-se a existência de prestação de serviços públicos ao Poder Concedente ou à coletividade, o que restringe a aplicabilidade das PPPs, em sentido estrito, às fases não operacionais da infraestrutura ferroviária.

Esse recorte jurídico é especialmente relevante diante da adoção do modelo *open access* no Brasil, que prevê a separação entre infraestrutura e operação ferroviária, permitindo que múltiplas empresas utilizem uma mesma linha férrea mediante pagamento de tarifa. Tal estrutura dificulta a adoção da PPP tradicional para a operação do transporte, uma vez que, na maioria dos casos, não há remuneração garantida pelo Estado às empresas operadoras, nem bens reversíveis, o que inviabiliza a caracterização do contrato como PPP nos termos da Lei nº 11.079/2004.

Projetos como a Ferrogrão, a Nova Ferroeste e a Ferrovia Paraense exemplificam os desafios e as possibilidades desse arranjo jurídico. A Ferrogrão, embora vista como um eixo estratégico de escoamento da produção do Centro-Oeste até o Arco Norte, enfrenta críticas quanto à concentração de riscos no setor público, além de impasses ambientais e jurídicos que impactam sua modelagem contratual. A Nova Ferroeste, por sua vez, já explora a possibilidade de utilização de PPPs para a expansão e modernização da infraestrutura, sem definição ainda do modelo jurídico ideal entre concessão, venda de ativos ou parceria contratual. A Ferrovia

Paraense, com investimentos estrangeiros em negociação e possível estruturação via modelagem híbrida, desponta como exemplo de como a PPP pode ser útil na fase de infraestrutura, com administração pública mantendo controle sobre a operação via permissões.

Esses exemplos demonstram que, embora a PPP não seja o modelo adequado para toda a cadeia do transporte ferroviário de cargas, ela pode ser eficaz na viabilização da infraestrutura, sobretudo em contextos nos quais o Estado brasileiro não dispõe de capacidade orçamentária para investir diretamente em grandes obras de logística. O atual debate legislativo em torno do novo marco legal das PPPs, em tramitação no Congresso Nacional, visa justamente corrigir distorções e modernizar instrumentos contratuais, facilitando o reequilíbrio econômico-financeiro e ampliando as garantias jurídicas para atrair investidores.

A título ilustrativo, vale lembrar que o Brasil possui uma tradição histórica no financiamento público de infraestrutura ferroviária com colaboração privada. Já no século XIX, o Decreto Imperial nº 641, de 1852, instituía mecanismos de garantia de rentabilidade para concessionários, configurando uma espécie de PPP primitiva, conforme observa DUTRA (2019), "esse regime de concessão financiada pelo poder público permitiu a implantação de outras ferrovias no Brasil (...). Cento e cinquenta e dois anos depois, foi editada uma lei para o mesmo fim com o nome de Parceria Público-Privada".

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo central analisar juridicamente a aplicação das PPPs, em sentido estrito, à infraestrutura ferroviária de cargas no Brasil, discutindo os limites legais, os desafios de modelagem e as potencialidades do modelo para construção, manutenção e administração da malha ferroviária, sem incluir a exploração do serviço de transporte. Por meio de uma abordagem teórico-jurídica e com base em estudos de caso concretos, busca-se oferecer subsídios para aprimoramento normativo e contratual, de modo a compatibilizar as exigências do setor com os instrumentos legais disponíveis.

2. O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

2.1. A origem e os fundamentos jurídicos das PPPs

A institucionalização das PPPs no Brasil ocorreu com a promulgação da Lei nº 11.079/2004, que estabelece normas gerais para licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública direta e indireta dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A criação desse marco legal teve por objetivo enfrentar a incapacidade financeira do Estado para executar diretamente grandes obras de infraestrutura e serviços de

longa duração, atraindo o setor privado por meio de modelos contratuais mais flexíveis, com distribuição de riscos e garantias específicas.

A CF/88 já admitia a delegação de serviços públicos mediante concessões e permissões em seu art. 175, cabendo à legislação infraconstitucional regulamentar a matéria. A Lei nº 8.987/1995 instituiu o regime de concessões comuns, e a Lei nº 9.074/1995 trouxe dispositivos sobre concessões precedidas de obra pública. No entanto, os modelos tradicionais mostraram-se insuficientes para projetos de alta complexidade, baixa atratividade econômica ou longos prazos de retorno do capital investido. Nesse contexto, a Lei das PPPs surgiu como resposta a essa lacuna jurídica, especialmente para projetos cuja viabilidade exigia complementação da receita pelo poder público.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) exigia que os entes federativos observassem limites e controles sobre as despesas de capital e endividamento, o que dificultava a execução direta de obras públicas. As PPPs passaram, então, a ser vistas como um mecanismo jurídico-financeiro capaz de viabilizar empreendimentos essenciais, sobretudo nos setores de transporte, saneamento, saúde e educação.

2.2. Conceito legal de PPP e suas modalidades

Conforme o art. 2º da Lei nº 11.079/2004, a PPP é um contrato administrativo de concessão que pode assumir duas modalidades:

- Concessão patrocinada: é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, com contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, além da remuneração advinda da tarifa paga pelos usuários (art. 2º, § 1º).
- Concessão administrativa: é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (art. 2º, § 2º).

A distinção entre as duas modalidades se dá, portanto, pela natureza do usuário do serviço prestado e pela existência ou não de cobrança direta do particular. Em ambas, o contrato deverá ter valor superior a R\$ 10 milhões e prazo entre 5 e 35 anos, conforme exigido no art. 2º, § 4º da mesma lei.

Importante destacar que as PPPs não se confundem com as concessões comuns, que são regidas pela Lei nº 8.987/1995 e não preveem contraprestação financeira do Estado, sendo o retorno do investimento do concessionário advindo exclusivamente da cobrança de tarifas dos usuários.

Além disso, a Lei das PPPs impõe obrigações adicionais ao Poder Público, como a necessidade de garantias para cumprimento das obrigações contratuais, que podem incluir fundos garantidores, seguro-garantia e outros mecanismos financeiros (art. 8º).

2.3. Limitações jurídicas das PPPs frente ao modelo ferroviário

O modelo ferroviário brasileiro tem passado por reformas estruturais, principalmente com a adoção do regime de acesso aberto (*open access*), estabelecido pela Lei nº 13.448/2017. Esse modelo prevê a separação entre infraestrutura e operação, permitindo que diversos operadores ferroviários utilizem a mesma linha férrea mediante pagamento de tarifa pelo uso da via.

Esse novo paradigma impõe importantes desafios jurídicos para a aplicação da PPP, uma vez que a operação do transporte ferroviário não se caracteriza, na maioria dos casos, como prestação de serviço público à administração ou à coletividade, conforme exige a Lei nº 11.079/2004. A prestação ocorre entre operadores e clientes privados, sem uma contraprestação do Poder Concedente, o que inviabiliza, em regra, a classificação como concessão administrativa ou patrocinada.

Nesse cenário, autores especializados afirmam que a PPP pode ser aplicada, de forma mais adequada, às etapas de infraestrutura do sistema ferroviário, especialmente nos aspectos de construção, manutenção e, eventualmente, administração da via permanente, deixando a operação sob outras formas contratuais, como concessões comuns ou permissões. Como aponta Barata (2012):

“A nosso ver, caberia uma PPP para contratação da instalação, manutenção e, eventualmente, administração dos trechos ferroviários. [...] Na parcela de operação do transporte ferroviário sobre as novas linhas férreas, o modelo de PPP não seria, a princípio, viável”.

Essa limitação jurídica traz a necessidade de modelagens híbridas, em que diferentes regimes jurídicos se aplicam às distintas fases do empreendimento ferroviário. Assim, a PPP deve ser compreendida como instrumento aplicável à infraestrutura ferroviária, e não à prestação do serviço de transporte em si, salvo exceções muito específicas que envolvam o poder público como usuário direto (o que é incomum no transporte de cargas).

2.4. Avanços e desafios no marco legal das PPPs

Apesar de seus méritos, a Lei nº 11.079/2004 enfrenta críticas quanto à morosidade nos processos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, à centralização excessiva no Tesouro Nacional e à falta de mecanismos eficazes para gestão de riscos, o que inibe o apetite de investidores privados em projetos de alta complexidade.

Com o objetivo de modernizar a legislação, tramita na Câmara dos Deputados o Novo Marco Legal das PPPs (Projeto de Lei nº 7063/2017), cujo texto tem sido reformulado pelo Ministério da Fazenda e pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Entre as propostas destacam-se:

- Redefinição clara dos eventos que ensejam reequilíbrio contratual;
- Estabelecimento de prazos mais céleres para decisão sobre compensações;
- Compartilhamento mais equilibrado de riscos entre o poder público e a iniciativa privada.

Essas inovações são especialmente relevantes para projetos ferroviários, que envolvem riscos regulatórios, ambientais e financeiros elevados. A modernização da legislação poderá permitir melhor estruturação de PPPs para a infraestrutura ferroviária, com maior segurança jurídica e previsibilidade para os investidores.

3. O REGIME JURÍDICO DO SETOR FERROVIÁRIO E OS LIMITES À APLICAÇÃO DAS PPPs

3.1. Evolução histórica do modelo ferroviário brasileiro

Desde o Império, o transporte ferroviário brasileiro foi marcado por iniciativas públicas e privadas que buscavam viabilizar o escoamento de produtos agrícolas e minerais. Em 1852, o governo imperial instituiu o Decreto nº 641, que previa financiamento parcial do Estado para companhias privadas construírem ferrovias, com garantias de rentabilidade e cláusulas contratuais que antecipavam, de certa forma, os princípios das modernas PPPs. Esse modelo inicial permitiu a implantação de importantes ferrovias, como a que ligava Jundiaí a Santos, e demonstrou que, para determinados setores de infraestrutura, o capital privado depende de garantias públicas para se mobilizar.

Com o passar das décadas, a estrutura ferroviária nacional passou por ciclos de expansão, estagnação e abandono, agravados pelo foco rodoviarista a partir dos anos 1960. Apenas nos anos 1990, com o Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciou-se um novo ciclo de concessões ferroviárias, agora regidas pela Lei nº 8.987/1995, que permitia à iniciativa

privada explorar malhas existentes mediante concessão, arcando com os investimentos e a operação.

Contudo, os contratos dessa fase mantinham o modelo de monopólio da operação, no qual uma empresa controlava tanto a infraestrutura quanto o transporte, o que gerou críticas por limitar a concorrência, gerar subutilização das linhas e concentrar o mercado. A resposta institucional a essas falhas foi a criação de um novo marco legal.

3.2. A Lei nº 13.448/2017 e o modelo de *open access*

A Lei nº 13.448/2017, e posteriormente a Lei nº 14.273/2021 (Novo Marco Legal das Ferrovias), introduziram o regime de autorização ferroviária e o modelo de *open access*, permitindo a separação entre a titularidade da infraestrutura (público ou privado) e sua exploração por diversos operadores.

Esse regime se baseia na ideia de que a via férrea pode ser explorada de forma compartilhada, com cobrança de tarifas de uso da infraestrutura por diferentes empresas transportadoras, o que, em tese, amplia a concorrência, aumenta a eficiência logística e reduz tarifas para o usuário final.

No entanto, essa mudança afeta diretamente a qualificação jurídica dos contratos celebrados com o setor privado. A operação ferroviária sob esse regime não se enquadra como prestação de serviço público ao Poder Concedente ou à coletividade, tampouco exige remuneração direta do Estado ao operador. Assim, não há espaço para aplicação do art. 2º da Lei nº 11.079/2004 na operação ferroviária, uma vez que os contratos não atendem aos parâmetros estabelecidos no dispositivo (uso direto ou indireto pela Administração Pública no caso da concessão administrativa, ou contraprestação pecuniária da Administração Pública ao parceiro privado em adição às tarifas pagas a este pelos usuários do serviço no caso da concessão patrocinada).

3.3. A limitação das PPPs à infraestrutura ferroviária

Como discutido anteriormente, as PPPs exigem a prestação de um serviço público com pagamento de contraprestação pelo Poder Público, o que não ocorre no regime de operação ferroviária *open access*. Nesse modelo, a remuneração dos operadores vem da exploração comercial da infraestrutura ferroviária, sendo os usuários da ferrovia os principais responsáveis pelo financiamento do serviço, e não o Poder Público. Ou seja, o regime de *open access* não envolve pagamentos diretos do Poder Público às empresas operadoras, o que torna inviável a aplicação do modelo de PPP (em sentido estrito) para a operação ferroviária.

Entretanto, isso não significa que a utilização de PPP seja impossível para toda a cadeia do sistema ferroviário. A etapa anterior à operação — como a construção, ampliação, manutenção ou administração da infraestrutura ferroviária — pode, sim, ser objeto de uma PPP. A Lei nº 11.079/2004 admite explicitamente que a PPP envolva a execução de obras públicas, desde que o serviço final a ser prestado, mesmo que indiretamente, seja público. Nesse caso, a construção e manutenção da infraestrutura ferroviária, por serem de interesse público, se enquadram nesse requisito, possibilitando que a infraestrutura seja estruturada sob o modelo de PPP.

Contudo, a operação do transporte ferroviário, sob o regime de *open access*, apresenta um desafio adicional em relação aos bens reversíveis, o que reforça a inviabilidade do modelo de PPP para essa fase. Bens reversíveis são ativos criados ou adquiridos durante a execução do contrato, que devem ser devolvidos ao Poder Público ao fim da concessão ou PPP, para garantir a continuidade do serviço público. Esses bens, no caso das instalações e manutenções, podem ser, por exemplo, a infraestrutura ferroviária construída e mantida ao longo do contrato, como ferrovias, terminais e equipamentos, que devem ser entregues ao Estado em condições adequadas de uso.

No entanto, na operação ferroviária sob o regime de *open access*, não existem compromissos financeiros diretos com o Poder Público, o que significa que os operadores privados não têm a obrigação de devolver bens reversíveis ao Estado. A remuneração dos operadores provém da exploração comercial da ferrovia, baseada no uso da malha ferroviária pelos usuários, e não da contraprestação pública direta. Como resultado, não há bens reversíveis na operação — ou seja, não há ativos tangíveis ou infraestruturas dedicadas exclusivamente ao serviço prestado por um único operador, como ocorre em concessões tradicionais. A falta de compromisso com a reversão de bens é um dos principais fatores que torna o regime de *open access* incompatível com o modelo de PPP em sentido estrito para a fase de operação.

Portanto, enquanto a PPP é adequada para as fases iniciais do projeto, como a construção e manutenção da infraestrutura, não se encaixa na operação ferroviária sob o regime de *open access*, justamente por não envolver contraprestação pública direta nem a reversibilidade dos bens. Nesse contexto, a operação ferroviária pode ser mais adequadamente gerida por meio de concessões ou permissões, em que a exploração dos serviços de transporte é delegada a operadores privados sem a exigência de devolução de bens ao Estado ou de pagamento direto por parte do Poder Público.

Dessa maneira, a combinação de diferentes regimes jurídicos — PPP para instalação e manutenção da infraestrutura e concessões ou permissões para a operação das linhas já

instaladas — oferece uma solução mais equilibrada e eficiente para o setor ferroviário. Isso permite ao Estado garantir o financiamento e a construção da infraestrutura necessária, sem abrir mão da flexibilidade para que a operação seja realizada de maneira adequada, com base nas especificidades de cada fase do processo.

3.4. Desafios contratuais: riscos, garantias e regulação

Mesmo nos casos em que a PPP é cabível, como na construção da via férrea, o contrato enfrenta obstáculos jurídicos e econômicos significativos. A distribuição de riscos entre o setor público e o setor privado, quando mal definida, compromete a viabilidade do projeto. A exigência de garantias reais para atrair investidores representa outra barreira relevante, pois a ausência de mecanismos sólidos de segurança reduz o interesse privado nesses empreendimentos.

A demora no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos prejudica a execução das obras e a prestação do serviço, enquanto a imprecisão regulatória e a instabilidade institucional afastam investidores e comprometem a continuidade dos projetos.

Exemplos como o da Ferrogrão evidenciam os riscos de uma modelagem contratual inadequada: o projeto foi estruturado com elevado risco para o erário, ausência de clareza quanto ao equilíbrio contratual e insegurança jurídica sobre seu modelo de exploração. Já a Ferrovia Paraense e a Nova Ferroeste avançam em etapas de viabilidade técnica e financiamento, com expectativa de uso de PPPs para construção da infraestrutura, mas sem definição jurídica consolidada sobre o regime aplicável à operação ferroviária.

Tais experiências demonstram que, para a PPP ser bem-sucedida no setor ferroviário, é essencial estruturar contratos com segurança jurídica, garantias claras e a integração cuidadosa com o regime de exploração por concessão comum ou autorização, como será analisado a seguir.

4. ESTUDO COMPARADO: FERROGRÃO, NOVA FERROESTE E FERROVIA PARAENSE

4.1. Ferrogrão: riscos fiscais e ausência de modelagem por PPP

O projeto da Ferrogrão (EF-170), estruturado juridicamente como concessão comum, apresenta elevada relevância estratégica para a logística nacional. Com 933 km de extensão e capacidade estimada de mais de 50 milhões de toneladas de grãos por ano, a ferrovia

contribuiria para reduzir os custos logísticos e ampliar a competitividade do agronegócio nacional, conectando Sinop (MT) ao porto de Miritituba (PA).

Contudo, sua viabilidade tem sido comprometida por entraves jurídicos, ambientais e, sobretudo, por um desequilíbrio contratual decorrente da má alocação de riscos. Embora o modelo legal adotado atribua formalmente ao concessionário privado a responsabilidade integral pelos riscos do empreendimento, diversos dispositivos e compromissos assumidos pelo Estado implicam, na prática, a transferência de riscos bilionários ao Tesouro Nacional. A ferrovia atravessa áreas ambientalmente sensíveis, como o Parque Nacional (PANA) e a Floresta Nacional (FLONA) do Jamanxim, incluindo regiões alagáveis na margem do rio Jamanxim, o que impõe desafios técnicos substanciais à engenharia da obra. Essas características elevam os custos e os riscos do empreendimento, sobretudo durante a fase de implantação.

Segundo avaliação do economista Cláudio Frischtak (2021), a modelagem contratual concentra no Poder Público riscos que, em projetos semelhantes, seriam normalmente assumidos por investidores privados. Apesar da narrativa oficial de que se trata de uma concessão “pura”, sem aportes públicos diretos, Frischtak demonstra que a modelagem contratual adotada prevê, de fato, diversos mecanismos de cobertura de riscos por parte do Tesouro Nacional — aproximando o projeto de uma Parceria Público-Privada informal, mas sem o enquadramento jurídico e a segurança da Lei nº 11.079/2004. Entre as responsabilidades assumidas pelo poder público estão os custos com desapropriações, reassentamentos, condicionantes ambientais que ultrapassem o previsto contratualmente, cobertura de queda de demanda em caso de quebra de safra e — de maneira especialmente onerosa — a absorção dos efeitos concorrenciais caso um ramal ferroviário da concorrente chegue aos produtores antes de 2045.

Essa última previsão diz respeito à possibilidade de que a empresa Rumo Logística, maior operadora ferroviária de carga do Brasil, venha a concluir, antes de 2045, um traçado alternativo ligando o Mato Grosso à Ferrovia Norte-Sul, criando um corredor ferroviário concorrente ao da Ferrogrão. Dado o potencial dessa nova rota para atrair a mesma carga que seria transportada pela EF-170, a entrada em operação antecipada do ramal da Rumo poderia comprometer significativamente a demanda projetada para a Ferrogrão. Para mitigar esse risco, o contrato incluiria cláusulas que obrigariam o Tesouro Nacional a indenizar o concessionário pelos impactos financeiros decorrentes dessa concorrência, caso ela se materialize antes do prazo estipulado. Em outras palavras, o Estado se comprometeria a cobrir as perdas associadas

à redução de demanda causada por um projeto concorrente executado por outro agente particular, mecanismo que transfere ao setor público um risco de mercado tipicamente privado.

Esse tipo de cláusula evidencia que, embora formalmente enquadrado como concessão comum, o contrato da Ferrogrão incorpora instrumentos de mitigação de riscos e compensações financeiras típicos das concessões patrocinadas — mas sem os controles institucionais, o enquadramento jurídico e os requisitos de transparência exigidos pela legislação própria das Parcerias Público-Privadas. Ao assumir obrigações dessa natureza fora do regime normativo específico, o poder público não apenas distorce a matriz de risco contratual, mas também fragiliza o processo de fiscalização, o planejamento orçamentário e o controle de compromissos fiscais futuros, comprometendo a racionalidade econômica do empreendimento.

A modelagem atual também não contempla os instrumentos de governança contratual característicos das PPPs, como o pagamento por desempenho e os mecanismos sistematizados de reequilíbrio econômico-financeiro. Diferentemente da concessão comum, a concessão patrocinada permitiria ao Poder Público complementar a remuneração do concessionário com contraprestações periódicas previamente pactuadas, reduzindo sua exposição a riscos de demanda e viabilizando o financiamento privado da infraestrutura com maior segurança.

Diante dos altos custos iniciais e da incerteza quanto ao retorno financeiro no curto prazo, uma alternativa mais realista seria a adoção de uma modelagem híbrida, que combine elementos da concessão comum com aspectos da concessão patrocinada. Nesse modelo, o Estado poderia assumir parte dos riscos relacionados à construção da infraestrutura, por meio de pagamentos vinculados à entrega e à disponibilidade da via férrea, enquanto a operação poderia ser remunerada pela tarifa cobrada dos usuários. Em contrapartida, o contrato incluiria cláusulas de reversibilidade dos bens à União ao final da concessão, assegurando o controle estatal da infraestrutura estratégica.

Essa estrutura híbrida permitiria distribuir os riscos de forma mais racional entre as partes, tornando o projeto mais financeiramente estável e compatível com o perfil de longo prazo exigido para investimentos em logística pesada. Além de ampliar a atratividade do projeto para o setor privado, a modelagem alternativa conferiria maior previsibilidade na execução e reduziria o risco de fracasso contratual.

A opção exclusiva pela concessão comum, portanto, revela-se inadequada diante das particularidades técnicas, ambientais e econômicas da Ferrogrão. A ausência de uma estrutura contratual própria para alocação e mitigação de riscos, aliada à rigidez locacional e à sensibilidade ambiental do traçado, compromete a viabilidade do projeto, sobretudo em um contexto de incerteza fiscal e de alta judicialização. Reconhecer a necessidade de uma PPP

formalmente estruturada — com todos os instrumentos legais e institucionais que a Lei nº 11.079/2004 oferece — é o caminho mais responsável para garantir o sucesso do projeto, proteger o interesse público e assegurar a sustentabilidade fiscal de um investimento com implicações estratégicas para a logística nacional.

Esse quadro de desequilíbrio contratual se agrava quando se observa a fragilidade da governança socioambiental que envolve o projeto. Desde 2021, o processo encontra-se suspenso por decisão cautelar do ministro Alexandre de Moraes, proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6553, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). A ação questiona a desafetação de áreas do Parque Nacional (PANA) do Jamanxim, que foi promovida por meio de dispositivo inserido na Lei nº 13.452/2017 com o objetivo de permitir a passagem da ferrovia. A controvérsia gira em torno da violação ao princípio da reserva legal qualificada para alteração de unidades de conservação, e a ação segue pendente de julgamento definitivo no Supremo Tribunal Federal.

Enquanto isso, o Poder Executivo tenta reestruturar o projeto. Em 2023, o Ministério dos Transportes instituiu um grupo de trabalho com o propósito de atualizar os estudos de viabilidade e discutir os impactos socioambientais da ferrovia com organizações civis, lideranças indígenas e comunidades potencialmente impactadas. Contudo, segundo as entidades participantes, o espaço se revelou inócuo. Organizações como o Instituto Kabu, a Rede Xingu+ e o próprio PSOL anunciaram a sua retirada formal do grupo de trabalho, denunciando o esvaziamento das reuniões, a ausência de articulação interministerial, especialmente da Casa Civil, e a total desconexão entre as reuniões técnicas e os processos efetivos de tomada de decisão.

Essas organizações também denunciaram a tramitação de estudos sem sua participação, além da previsão de leilão do projeto para 2025 sem a realização de consulta livre, prévia e informada às comunidades da região, em desacordo com a Convenção nº 169 da OIT. Embora o Ministério dos Transportes alegue que os estudos apresentados ao STF incorporam sugestões e análises sobre desmatamento, descarbonização e alternativas modais, a condução unilateral do processo reforça o déficit de legitimidade que envolve o empreendimento.

Portanto, a Ferrogrão não enfrenta apenas obstáculos jurídicos ou ambientais: ela padece de um modelo institucional falho, que insiste em enquadrar como concessão comum um empreendimento que, pelas suas características de risco, impacto e incerteza, demanda uma estruturação contratual mais sofisticada e uma governança pública mais responsiva e transparente. Sem a devida readequação do modelo jurídico e do processo participativo, o projeto continuará restrito ao papel — como uma promessa de integração que não se realiza.

4.2. A Nova Ferroeste: PPP como alternativa para viabilizar a expansão da malha

A Nova Ferroeste é um projeto estratégico do governo do Paraná voltado à expansão da malha ferroviária estadual, ampliando a atual Ferroeste, que conecta Cascavel a Guarapuava, para novos eixos logísticos que alcançarão Foz do Iguaçu, Maracaju (MS) e o Porto de Paranaguá. A ferrovia existente, atualmente sob gestão de uma empresa pública estadual, opera com capacidade limitada, transportando cerca de 1 milhão de toneladas por ano, embora tenha potencial estimado de até 5 milhões de toneladas.

Segundo o presidente da Ferroeste, André Gonçalves (2020), a ampliação dessa capacidade demanda investimentos de grande porte, os quais não podem ser suportados integralmente com recursos públicos. Nesse contexto, a adoção de uma Parceria Público-Privada (PPP) surge não apenas como uma possibilidade entre outras, mas como a alternativa mais racional e sustentável para viabilizar a expansão do projeto, combinando segurança jurídica, eficiência contratual e viabilidade fiscal.

Diferentemente de projetos como a Ferrogrão, que foram estruturados por meio de concessões comuns e enfrentam elevados riscos de financiamento, engenharia e instabilidade jurídica, a Nova Ferroeste tem adotado uma abordagem moderna e institucionalmente mais sólida. O projeto contempla a possibilidade de separação entre infraestrutura e operação, permitindo que a construção e manutenção da malha sejam contratadas por meio de uma PPP, enquanto a operação do transporte ferroviário seria posteriormente delegada por autorização ou concessão, em regime de *open access*.

Nesse modelo, o parceiro privado seria remunerado por contraprestações públicas vinculadas à disponibilidade da infraestrutura, e não à demanda direta, o que reduz o risco de mercado e aumenta a atratividade do projeto. Essa estrutura evita a verticalização do setor ferroviário, viabilizando o acesso à malha por múltiplos operadores logísticos e promovendo maior concorrência na prestação do serviço de transporte — uma prática já consolidada em mercados desenvolvidos como o europeu.

A escolha pela PPP traz vantagens importantes. Em primeiro lugar, permite que o Estado dilua os pagamentos ao longo do contrato, aliviando a pressão orçamentária imediata e viabilizando a realização de investimentos expressivos mesmo sob restrição fiscal. Em segundo lugar, ao atrelar os pagamentos públicos a indicadores de desempenho e marcos de entrega, o contrato oferece instrumentos eficazes de controle da execução, incentivando a entrega pontual e com qualidade.

Além disso, ao dissociar a construção da operação, a PPP elimina o risco de concentração de mercado, comum em concessões verticalizadas, nas quais o mesmo agente que constrói é o único autorizado a operar. Essa separação possibilita a entrada de novos players no mercado, dinamiza o setor ferroviário e assegura maior eficiência e racionalidade na alocação de recursos.

A aplicação da PPP como alternativa para a Nova Ferroeste representa, portanto, uma inflexão relevante na forma como o Brasil pode estruturar seus empreendimentos ferroviários. Ao contrário da experiência da Ferrogrão, marcada por concentração excessiva de riscos, ausência de consulta efetiva a comunidades impactadas e estrutura contratual rígida, a Nova Ferroeste busca justamente um modelo mais equilibrado, transparente e financeiramente viável.

Dessa forma, a PPP, ao ser aplicada exclusivamente à fase de infraestrutura, surge como a alternativa mais adequada à expansão ferroviária no contexto paranaense, permitindo que o Estado do Paraná compartilhe riscos de forma contratualmente segura, amplie sua capacidade de investimento e mantenha o controle público sobre uma malha que será utilizada por diversos operadores. Trata-se, portanto, de uma estratégia de estruturação que não apenas viabiliza o projeto, mas reposiciona o modelo ferroviário nacional sob bases mais modernas, eficientes e sustentáveis.

4.3. A Ferrovia Paraense: as lições aprendidas com a Ferrogrão e a modelagem por PPP como possibilidade para viabilizar o traçado e mitigar riscos

A Ferrovia Paraense, planejada para conectar o sul do estado do Pará (Marabá e Santana do Araguaia) ao porto de Vila do Conde, em Barcarena, configura-se como um dos principais projetos logísticos da Amazônia, voltado ao escoamento de cargas agrominerais. Com 515 km de extensão, a ferrovia já passou pela fase de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e segue em busca de parceiros privados para viabilização financeira e operacional. Em 2023, o governo estadual firmou um memorando de entendimento com a empresa chinesa *China Communications Construction Company* (CCCC) e a mineradora Vale S.A., prevendo investimentos de até US\$ 2 bilhões, sem que o modelo contratual definitivo tenha sido definido.

Diante da limitação de recursos públicos que o Estado do Pará enfrenta para custear o projeto, bem como da presença de entes privados nacionais e internacionais com interesse concreto na execução do empreendimento, a estruturação da ferrovia por meio de uma PPP não apenas se apresenta como uma alternativa juridicamente viável, mas também como a solução economicamente mais racional. Ao distribuir riscos entre o poder público e o parceiro privado, a PPP viabiliza a atração de capital privado com menor exigência de garantias públicas

imediatas, permitindo ao Estado alavancar investimentos em larga escala sem comprometer de forma abrupta sua capacidade fiscal.

No caso da Ferrovia Paraense, a aplicação de uma PPP na modalidade de concessão administrativa, nos termos do art. 2º, §2º, da Lei nº 11.079/2004, permitiria que a remuneração do parceiro privado fosse realizada exclusivamente por meio de contraprestações públicas, baseadas na disponibilidade da infraestrutura, independentemente do volume de carga transportado. Esse modelo tem a vantagem de eliminar o risco de demanda, proporcionando maior previsibilidade financeira e segurança contratual, além de permitir ao poder público manter controle sobre o cronograma e a qualidade da entrega da infraestrutura.

Alternativamente, cogita-se a possibilidade de modelagem por meio de uma PPP na modalidade de concessão patrocinada, prevista no art. 2º, §1º, da mesma lei, que pressupõe a combinação entre tarifas cobradas dos usuários e contraprestações públicas. Contudo, para que esse modelo seja juridicamente viável no caso da Ferrovia Paraense, seria necessário que o parceiro privado pudesse acessar diretamente parte das receitas decorrentes do uso da malha ferroviária. Isso exigiria um arranjo regulatório que permitisse a cobrança — direta ou indireta — de tarifas de acesso à infraestrutura, pagas pelos operadores ferroviários autorizados.

Ainda que o parceiro privado responsável pela infraestrutura não preste diretamente o serviço de transporte — o qual seria delegado a operadores distintos via autorização, conforme o modelo *open access* — é possível conceber um arranjo contratual em que ele receba uma parcela das tarifas de acesso à infraestrutura, cobradas dos operadores que utilizam a via férrea. Trata-se de um modelo de pedágio logístico, baseado, por exemplo, em valores por tonelada-quilômetro útil (TKU), que poderia ser canalizado total ou parcialmente ao parceiro privado como forma de remuneração complementar.

A principal vantagem econômica da concessão patrocinada sobre a concessão administrativa está no potencial de redução do ônus fiscal direto para o poder público, mediante a parcial transferência do custo da remuneração do parceiro privado para os usuários do serviço. Em termos simples, a lógica é a seguinte: enquanto na concessão administrativa toda a remuneração do parceiro privado é paga exclusivamente pelo Estado, na concessão patrocinada parte dessa remuneração pode ser coberta por receitas tarifárias, advindas da cobrança de tarifas aos usuários, com o Estado complementando apenas o que for necessário para garantir a viabilidade econômico-financeira do projeto.

Essa hipótese, entretanto, exige a criação de um sistema regulatório sofisticado, com a centralização da arrecadação, regras de redistribuição entre os agentes e mecanismos de governança que garantam transparência, estabilidade e previsibilidade dos fluxos financeiros.

Entretanto, tal maturidade estrutural é ainda precária na prática brasileira e envolveria um grau elevado de coordenação institucional e regulação econômica, ainda ausente no setor ferroviário nacional.

Por essa razão, no atual estágio de maturidade institucional e diante da incerteza quanto à arrecadação futura por meio de tarifas de acesso, a concessão administrativa desponta como a forma mais segura, juridicamente adequada e economicamente eficiente para estruturar a PPP da Ferrovia Paraense do que a concessão patrocinada. Ela assegura ao parceiro privado uma fonte de remuneração estável, vinculada ao desempenho contratual e à entrega da infraestrutura, ao mesmo tempo em que oferece ao poder público mecanismos de controle sobre prazos, qualidade da obra e cumprimento de obrigações ambientais e sociais.

Fora da questão financeira, a rigidez locacional do projeto impõe desafios adicionais, tornando o modelo de PPP ainda mais atrativo. A execução de grandes obras na Amazônia historicamente enfrenta custos elevados devido à necessidade de mitigações ambientais e ao envolvimento de populações impactadas, como comunidades quilombolas e terras indígenas. A experiência do projeto Ferrogrão, já mencionado anteriormente, que teve sua implementação suspensa pelo STF por meio da ADI n° 6553, ilustra as dificuldades regulatórias e ambientais associadas a empreendimentos dessa magnitude. Estudos apontam que, sem uma contrapartida significativa do governo federal, a Ferrogrão dificilmente se sustentaria financeiramente, o que reforça a necessidade de modelos contratuais mais flexíveis e sustentáveis para viabilizar projetos ferroviários na região, lições que devem ser levadas em conta para a implementação da Ferrovia Paraense.

4.4. Análise comparada dos três casos

Tabela 1 - Análise comparativa dos projetos analisados

PROJETO	APLICAÇÃO DIRETA DE PPP?	FASE ONDE PPP SERIA VIÁVEL	SITUAÇÃO ATUAL
FERROGRÃO	Formalmente não, mas com instrumentos típicos de PPP	Construção e manutenção da infraestrutura	Paralisado por decisão do STF (ADI 6553); modelo contratual criticado por concentrar riscos no

			setor público sem contrapartidas formais
NOVA FERROESTE	Em estudo	Expansão da malha ferroviária (construção e manutenção)	Em fase de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e modelagem
FERROVIA PARAENSE	Não definida	Construção, manutenção e administração da infraestrutura	Em articulação com investidores privados nacionais e internacionais

Fonte: autoria própria.

A comparação entre os três projetos, Ferrogrão, Nova Ferroeste e Ferrovia Paraense, evidencia que, embora em estágios distintos de maturidade, todos comportam a aplicação de PPPs, especialmente nas fases de implantação e gestão da infraestrutura, em dissociação da operação. Contudo, a existência de base legal não basta para assegurar a viabilidade prática do modelo: é indispensável que a estrutura contratual, institucional e financeira ofereça condições concretas de atratividade, segurança e estabilidade.

Em primeiro lugar, os contratos devem ser claros, completos e tecnicamente robustos, com definição precisa de obrigações, métricas de desempenho, formas de pagamento, fiscalização e consequências em caso de inadimplemento. Isso é particularmente relevante no setor ferroviário, que envolve investimentos de longo prazo e exposição a riscos regulatórios, ambientais e de demanda. Contratos genéricos ou mal elaborados aumentam a litigiosidade e afastam potenciais investidores.

Também é essencial garantir a separação entre infraestrutura e operação, especialmente em contextos de *open access*. Ao permitir que a PPP se concentre na construção e manutenção da via férrea — e que a operação seja posteriormente delegada por autorização ou concessão simples — o modelo evita a concentração de funções e reduz os riscos do parceiro privado, incentivando a competição no transporte ferroviário.

Também é importante a disponibilidade de garantias por parte do Poder Concedente, sobretudo nas concessões com contraprestação pública. Em um ambiente de restrição fiscal, instrumentos como fundos garantidores, seguros, fianças ou receitas vinculadas são

fundamentais para assegurar a regularidade dos pagamentos e reduzir o custo de financiamento do projeto.

E que, finalmente, contratos de longa duração exigem mecanismos eficientes de gestão e reequilíbrio contratual. Mudanças econômicas, normativas ou sociais são inevitáveis ao longo do tempo. Assim, é imprescindível que haja previsões claras sobre reequilíbrio econômico-financeiro, com metodologias objetivas e procedimentos céleres. O uso de soluções extrajudiciais, como arbitragem, comitês de resolução de disputas (*dispute boards*) e mediação, deve ser considerado para garantir agilidade e continuidade da execução contratual.

5. PROPOSTAS JURÍDICAS PARA AMPLIAÇÃO DO USO DAS PPPs EM PROJETOS FERROVIÁRIOS

5.1. A modelagem jurídica segmentada como solução para a dicotomia infraestrutura- operação

Como visto, a estrutura legal das PPPs no Brasil, notadamente a Lei nº 11.079/2004, impõe limites bem definidos sobre a natureza dos contratos administrativos que podem ser classificados como PPPs. A exigência de que o serviço contratado seja público e que envolva contraprestação pecuniária por parte do Poder Concedente exclui, na maioria dos casos, a possibilidade de enquadramento da operação ferroviária – sobretudo sob o regime de *open access* – como objeto direto de um contrato de PPP.

No entanto, esses limites não impedem a aplicação da PPP em etapas anteriores ou paralelas à operação, desde que haja adequação às exigências legais. A solução mais compatível com o ordenamento atual é a modelagem jurídica segmentada, ou seja, a dissociação contratual entre:

- A construção, manutenção e eventual administração da infraestrutura ferroviária – que pode ser objeto de uma concessão patrocinada ou administrativa, conforme o caso;
- E a operação do transporte ferroviário propriamente dito, cuja delegação se dá por autorização ou permissão, conforme previsto nas Leis nº 13.448/2017 e nº 14.273/2021.

Essa dissociação segue um raciocínio jurídico-estrutural que respeita as balizas legais de cada tipo contratual, evitando a “forçação” de modelos jurídicos para enquadrar contratos que, na prática, não se adequam à Lei das PPPs. Com isso, promove-se segurança jurídica para as partes e maior eficiência técnica na modelagem contratual.

Do ponto de vista doutrinário, trata-se de reconhecer que o contrato de PPP não pode ser um contrato “guarda-chuva”, abrangendo todas as dimensões do empreendimento ferroviário, mas sim um instrumento jurídico especializado, aplicável a segmentos em que há prestação de serviço público no sentido legal, com remuneração parcial ou total pelo Estado.

5.2. Desenho contratual: gestão de riscos, remuneração e bens reversíveis

A gestão contratual nas PPPs ferroviárias deve observar princípios de alocação eficiente de riscos, remuneração por desempenho e regras claras sobre a titularidade dos bens vinculados ao contrato. São pilares jurídicos indispensáveis para garantir a atratividade do projeto e mitigar litígios futuros.

A alocação de riscos deve ser feita com base no princípio da economicidade: o risco deve ser atribuído à parte mais apta a gerenciá-lo com menor custo. Por exemplo:

- Riscos de engenharia e construção costumam ser atribuídos ao parceiro privado;
- Riscos regulatórios e de demanda macroeconômica geralmente recaem sobre o poder público ou são compartilhados mediante cláusulas de reequilíbrio.

No que diz respeito à remuneração, a Lei nº 11.079/2004 admite diferentes mecanismos, como pagamentos por disponibilidade, tarifas complementares e bonificações por performance. No setor ferroviário, a remuneração pela infraestrutura pode ser feita com base em metas de entrega de obra, manutenção da via e disponibilidade operacional, sem depender da operação em si.

Já a questão dos bens reversíveis merece atenção especial: a via férrea, como infraestrutura de uso público, deve ser considerada bem público sob titularidade do Estado, salvo em contratos de autorização com regime privado. O contrato de PPP deve prever expressamente as regras de reversão, manutenção e responsabilidade patrimonial.

A ausência dessas definições é uma das causas de judicialização de contratos, e, portanto, deve ser objeto de detalhamento na matriz de riscos e nas cláusulas de extinção contratual.

5.3. Garantias contratuais e o impacto do Novo Marco Legal das Concessões e PPPs (Projeto de Lei nº 7063/2017)

A efetividade das PPPs na implementação de infraestrutura ferroviária de transporte de cargas no Brasil está diretamente condicionada à existência de um arcabouço jurídico-institucional que forneça segurança contratual, previsibilidade orçamentária e mecanismos de governança adequados. Essa tríade — segurança, previsibilidade e governança — constitui a

base mínima para atrair capital privado a projetos de longa maturação, elevado *capex* (despesas de capitais) e considerável exposição a riscos regulatórios, ambientais e operacionais.

A Lei nº 11.079/2004, ao instituir o regime jurídico das PPPs, representou um marco importante na história recente das contratações públicas, especialmente por estabelecer balizas normativas para contratos em que o Estado assume, total ou parcialmente, a obrigação de remunerar o parceiro privado. No entanto, passadas duas décadas desde sua promulgação, é evidente que essa estrutura legal, apesar de funcional em contextos de menor complexidade, não consegue mais absorver as exigências atuais dos grandes empreendimentos de infraestrutura, como os projetos ferroviários de escala nacional. As dificuldades enfrentadas por projetos como a Ferrogrão e a própria estagnação de diversos contratos estaduais ilustram os efeitos nocivos da ausência de uma normatização adaptada à realidade contemporânea.

Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 7063/2017, que visa instituir um Novo Marco Legal das Concessões e PPPs, surge como uma tentativa de superar essas limitações estruturais. O projeto não apenas propõe ajustes pontuais à legislação vigente, mas se propõe a refundar a lógica contratual das concessões públicas no Brasil, oferecendo novos instrumentos jurídicos voltados à adaptabilidade contratual, ao fortalecimento da alocação eficiente de riscos e ao incremento da governança nos contratos de longo prazo.

Em vez de manter a rigidez excessiva observada nos contratos regidos pela legislação atual, o projeto reconhece o caráter evolutivo e relacional dos contratos de PPP. A inovação reside, portanto, na tentativa de institucionalizar a “contratualidade dinâmica”, ou seja, a noção de que contratos administrativos complexos devem conter, desde sua origem, cláusulas e ferramentas que permitam sua adaptação a mudanças significativas no ambiente econômico, político e social. Essa concepção rompe com o formalismo tradicional, aproximando o ordenamento brasileiro das boas práticas internacionais já consagradas em países que possuem larga experiência com concessões ferroviárias.

Ao tratar de temas historicamente negligenciados — como reequilíbrio imediato em situações excepcionais, entrada de aportes públicos em concessões comuns, compartilhamento objetivo de riscos extraordinários, regras claras sobre inadimplemento do poder concedente e utilização de garantias fiscais mais robustas — o PL 7063/2017 pretende conferir maior racionalidade econômica e jurídica às parcerias público-privadas. Esses mecanismos, como será analisado nas seções seguintes, não se restringem ao plano teórico. Trata-se de medidas de impacto direto e imediato sobre a viabilidade de projetos ferroviários, nos quais o ciclo contratual pode ultrapassar 30 anos e cuja taxa interna de retorno depende, essencialmente, de uma arquitetura contratual eficiente e de um ambiente institucional minimamente estável.

É nesse contexto que se insere o debate sobre a reformulação do regime jurídico das PPPs ferroviárias. Mais do que uma questão normativa, a modernização proposta pelo PL 7063/2017 deve ser compreendida como parte de uma política pública mais ampla de indução ao investimento em infraestrutura, especialmente em setores com reconhecida defasagem histórica, como o ferroviário. O novo marco legal, se aprovado e adequadamente regulamentado, poderá fornecer as condições institucionais necessárias para transformar projetos estagnados em empreendimentos exequíveis — desde que combinado a um esforço paralelo de qualificação técnica dos entes públicos, planejamento de longo prazo e fortalecimento das instâncias de controle e fiscalização.

A seguir, cada um dos dispositivos centrais do projeto será analisado com maior profundidade, tendo como foco sua relevância prática para os contratos ferroviários e seu potencial de superar os obstáculos verificados nas experiências anteriores do setor.

5.3.1. Reequilíbrio imediato de contratos em situações excepcionais

Entre os instrumentos propostos pelo Projeto de Lei nº 7063/2017, a previsão de um mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro cautelar — também denominado reequilíbrio imediato ou provisório — representa uma das inovações mais relevantes no tratamento jurídico dos contratos de concessão e PPP. O objetivo desse mecanismo é conferir respostas rápidas e eficazes a eventos extraordinários que impactem severamente o equilíbrio contratual, sem depender da morosidade normalmente associada aos processos administrativos e negociações convencionais de revisão.

Nos termos do projeto, o reequilíbrio cautelar consiste na autorização legal para que o poder público ou o parceiro privado adote, de forma imediata e fundamentada, medidas que mitiguem os efeitos econômicos de eventos excepcionais, mediante provisões provisórias que serão posteriormente validadas pelo ente regulador ou autoridade competente. A lógica do instrumento é clara: preservar a continuidade dos contratos e a prestação do serviço público, mesmo diante de choques externos que tornariam a execução inviável nas condições originais.

Essa previsão é particularmente pertinente ao setor ferroviário, cujos contratos apresentam horizonte de longo prazo, com vigência que frequentemente ultrapassa vinte ou trinta anos, e que se desenvolvem em contextos de elevada incerteza técnica, ambiental e regulatória. Em razão dessa temporalidade dilatada, é razoável esperar que, em algum momento, o contrato seja impactado por eventos de força maior, caso fortuito ou alterações imprevisíveis nas condições de execução, sejam essas decorrentes de catástrofes naturais, crises

políticas, choques macroeconômicos, decisões judiciais de impacto estrutural, embargos ambientais ou mesmo mudanças drásticas no perfil logístico regional.

Atualmente, a legislação vigente não prevê nenhuma forma expressa de reequilíbrio preventivo ou imediato. O que se observa, na prática, são longos períodos de paralisação contratual ou de execução precária do serviço, enquanto o parceiro privado aguarda, muitas vezes sem sucesso, a conclusão de procedimentos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro, que envolvem análises técnicas complexas, pareceres jurídicos e instâncias recursais. Essa morosidade institucional, somada à ausência de previsões legais mais dinâmicas, agrava os prejuízos do setor privado e aumenta os riscos de judicialização e interrupção dos serviços.

O reequilíbrio cautelar previsto no PL nº 7063/2017 busca justamente superar esse impasse, conferindo maior elasticidade à gestão contratual. O operador privado, diante de situações de grave risco operacional ou financeiro, poderia solicitar — ou o Poder Público conceder de ofício — a adoção de medidas emergenciais, tais como a antecipação parcial de parcelas de contraprestação previstas contratualmente, com o objetivo de assegurar liquidez mínima para a continuidade da execução; a reprogramação de cronogramas de entrega, de modo a compatibilizar prazos com as novas condições materiais e operacionais do contrato; o diferimento de penalidades, evitando a imposição de sanções em contextos nos quais a inadimplência decorra de eventos alheios à vontade das partes; ajustes temporários nos níveis de serviço exigidos, permitindo uma flexibilização proporcional e temporária dos padrões contratuais durante a crise; e, quando necessário, a suspensão provisória de obrigações contratuais de alta onerosidade, nos casos em que seu cumprimento imediato comprometa a própria viabilidade do empreendimento.

A implementação dessa cláusula exige, evidentemente, critérios objetivos de aferição de excepcionalidade, bem como sistemas de governança contratual que evitem o uso oportunista do instituto. No entanto, esses desafios são plenamente superáveis mediante regulamentação adequada, e não justificam a manutenção do vácuo normativo atual.

Para os projetos ferroviários, como demonstrado nos casos da Ferrogrão e da Ferrovia Paraense, o reequilíbrio imediato representa não apenas um mecanismo de resiliência contratual, mas uma salvaguarda institucional necessária para enfrentar eventos de grande impacto e preservar a atratividade do setor perante os investidores privados. Ao consagrar o reequilíbrio cautelar na legislação, o Estado reconhece que o contrato de longo prazo não pode ser interpretado de forma estanque, mas sim como instrumento de cooperação contínua, sensível às transformações econômicas, ambientais e sociais que ocorrem durante sua vigência.

Além disso, ao evitar a paralisia contratual e a degradação do serviço público, o reequilíbrio provisório contribui para a eficiência do gasto público e para a estabilidade da política pública de infraestrutura, permitindo que o Estado atue de forma mais responsiva, sem violar os princípios da legalidade e da economicidade. Essa capacidade de resposta institucional é condição indispensável para que os projetos ferroviários estruturados por PPP possam competir com modelos tradicionais de financiamento, especialmente em contextos de elevada volatilidade ambiental ou econômica.

5.3.2. Entrada de recursos públicos em concessões comuns

Outro Um dos avanços mais relevantes do Projeto de Lei nº 7063/2017 é a introdução de dispositivos que autorizam, de forma expressa e sistematizada, o aporte de recursos públicos em concessões comuns, mesmo na ausência de contraprestação periódica obrigatória por parte do Poder Concedente. Trata-se de uma mudança paradigmática, que rompe com a separação rígida historicamente imposta entre concessões comuns — financiadas exclusivamente pela exploração econômica da atividade — e Parcerias Público-Privadas (PPPs), caracterizadas pela presença de remuneração estatal.

O novo marco legal reconhece, com isso, uma realidade incontornável nos projetos de infraestrutura ferroviária: em muitos casos, a viabilidade do empreendimento não está comprometida em sua totalidade, mas apenas em trechos específicos do traçado, que concentram custos desproporcionais, riscos técnicos elevados ou desafios ambientais complexos. É comum, por exemplo, que longas malhas ferroviárias atravessem áreas montanhosas, regiões alagáveis, zonas de proteção ambiental ou territórios de titularidade sensível (como áreas indígenas ou quilombolas), exigindo soluções de engenharia sofisticadas — túneis, pontes, viadutos, contenções e intervenções ambientais de grande escala — que encarecem significativamente o custo global do projeto.

Em uma modelagem contratual tradicional, todos esses custos são atribuídos ao parceiro privado, que, ao incorporar tais riscos ao seu plano de negócios, eleva o custo do capital, exige maiores garantias ou simplesmente recusa-se a participar do certame. O resultado prático é a redução da concorrência nas licitações, a desertificação de projetos ou a estruturação de contratos excessivamente onerosos, nos quais o parceiro busca compensar os riscos embutidos com exigências tarifárias incompatíveis com o interesse público.

Ao permitir que o Estado aporte recursos diretamente em concessões comuns, o PL nº 7063/2017 introduz um mecanismo de flexibilidade orçamentária e contratual, possibilitando ao poder público financiar trechos específicos do projeto — em geral, os de maior

complexidade — sem comprometer a lógica geral de remuneração por tarifa. Trata-se de uma medida que preserva os princípios da eficiência, economicidade e sustentabilidade fiscal, ao evitar a criação de contratos de PPP inteiros para situações pontuais que poderiam ser resolvidas com intervenções mais cirúrgicas e racionais por parte do Estado.

No caso das ferrovias, essa inovação normativa adquire relevância particular. A malha ferroviária brasileira apresenta grande heterogeneidade geográfica, climática e fundiária, o que dificulta a adoção de soluções contratuais padronizadas. Ao admitir o financiamento público parcial, o novo marco legal das concessões cria condições objetivas para que projetos ferroviários sejam desenhados com maior realismo técnico e viabilidade econômica, viabilizando a atração de operadores e investidores especializados, mesmo diante de trechos críticos de engenharia ou elevado custo ambiental.

Importa ressaltar que essa previsão não configura uma PPP disfarçada, nem implica transferência generalizada de riscos ao poder público. O aporte de recursos públicos em concessões comuns será disciplinado por regras específicas, sujeitas a controle prévio dos órgãos de fiscalização e auditoria, e deverá estar justificado tecnicamente por estudos de viabilidade (EVTEA) e de modelagem que demonstrem a inadequação do modelo exclusivamente tarifário para determinados segmentos do projeto. Além disso, a introdução de recursos orçamentários deverá ser condicionada à obtenção de ganhos mensuráveis de eficiência, redução de riscos ou ampliação do interesse concorrencial.

Essa lógica já foi incorporada com sucesso em diversas experiências internacionais, por meio dos chamados *blending mechanisms* — arranjos contratuais e financeiros em que recursos públicos não reembolsáveis (*grants*) são combinados com financiamento privado ou multilateral, com o objetivo de viabilizar projetos de interesse público que, por sua natureza, apresentam trechos não rentáveis ou riscos desproporcionais. Muito difundido na União Europeia, o mecanismo de *blending* permite que o poder público concentre seus aportes nos componentes mais críticos do projeto (como túneis, viadutos, passagens ambientais ou áreas de risco geotécnico), enquanto o capital privado é mobilizado para as etapas mais previsíveis e rentáveis da operação. O resultado é uma estrutura contratual mais equilibrada, transparente e financeiramente sustentável, que evita a integralização do projeto por meio de PPP, sem sacrificar sua viabilidade técnica e econômica.

No Brasil, a ausência de previsão legal clara para essa prática vinha limitando a criatividade dos gestores públicos na estruturação de projetos ferroviários, especialmente em estados com baixa capacidade de endividamento, ou em regiões periféricas que, embora estrategicamente relevantes, não ofereciam escala suficiente para atrair investimentos privados

autônomos. Com a institucionalização do aporte seletivo de recursos públicos, o Estado passa a dispor de um instrumento de modulação de riscos e fomento a projetos ferroviários estratégicos, capaz de viabilizar a integração territorial e a expansão logística em áreas de menor atratividade imediata, mas alto valor socioeconômico no médio e longo prazo.

Essa inovação aproxima a política brasileira de infraestrutura das melhores práticas internacionais, sem subverter os princípios da responsabilidade fiscal e do controle orçamentário. Ao contrário, trata-se de um avanço institucional que possibilita maior sofisticação técnica na modelagem contratual, melhor alocação de recursos públicos e maior eficácia na realização de empreendimentos complexos.

5.3.3. Compartilhamento mais objetivo de riscos extraordinários

Um dos grandes desafios dos contratos administrativos de longo prazo, especialmente no setor de infraestrutura logística, reside na adequada alocação dos chamados riscos extraordinários — aqueles eventos cuja ocorrência é incerta, cujo impacto é elevado, e cuja causa extrapola a esfera de controle dos contratantes. Embora os contratos de concessão e PPP normalmente contenham cláusulas gerais sobre reequilíbrio econômico-financeiro, a ausência de critérios objetivos e previamente definidos para o tratamento desses riscos acaba por gerar insegurança jurídica, conflitos interpretativos e, frequentemente, judicializações demoradas que paralisam o serviço público ou comprometem a execução das obras.

O PL nº 7063/2017 avança significativamente nesse ponto ao propor um modelo normativo de alocação objetiva e parametrizada de riscos extraordinários, inspirado nas práticas internacionais de engenharia contratual. A proposta reconhece que nem todos os riscos podem, ou devem, ser previamente mapeados com exatidão em contratos de vinte, trinta ou quarenta anos de duração. Por isso, o novo marco deve propor que eventos imprevisíveis ou de impacto desproporcional sejam regulados por categorias específicas de risco compartilhado, com mecanismos automáticos ou semiautomáticos de recomposição do equilíbrio contratual.

No caso dos empreendimentos ferroviários, essa previsão legal é particularmente sensível. Trata-se de um setor exposto a diversos fatores de risco que combinam imprevisibilidade e intensidade de impacto. Entre os exemplos mais recorrentes estão: eventos climáticos extremos (alagamentos, deslizamentos, erosão de encostas), embargos ambientais imprevistos, reivindicações fundiárias indígenas ou quilombolas, e intervenções judiciais ou legislativas supervenientes que alterem substancialmente as condições originais do contrato.

Sob o regime atual, a ocorrência de tais eventos muitas vezes desencadeia disputas prolongadas sobre a responsabilidade de cada parte, especialmente quando não há previsão

contratual detalhada sobre o que constitui risco ordinário (do concessionário), risco extraordinário (do Poder Concedente) ou risco compartilhado. A tendência, nessas situações, é a adoção de uma postura defensiva pelos órgãos de controle e pela administração pública, retardando a solução dos litígios e agravando os prejuízos operacionais, financeiros e reputacionais do projeto.

O que o PL nº 7063/2017 propõe é uma mudança de paradigma: em vez de recorrer a cláusulas genéricas de reequilíbrio “por caso fortuito ou força maior”, os contratos deverão conter matrizes de risco detalhadas, com identificação prévia de cenários extraordinários e definição clara de responsabilidades, incluindo gatilhos objetivos para ativação do reequilíbrio, metodologias de cálculo do impacto e prazos para decisão administrativa. Essa padronização, muitas vezes ausente ou subestimada na modelagem de concessões ferroviárias, é fundamental para conferir segurança jurídica e previsibilidade econômica aos investimentos, além de evitar que o parceiro privado seja penalizado por fatores que escapam completamente ao seu controle ou diligência.

Em termos práticos, isso significa, por exemplo, que um alagamento catastrófico que destrua um trecho ferroviário recém-implantado poderá ter sua responsabilidade diretamente atribuída ao poder concedente, caso a matriz de risco o qualifique como evento climático extraordinário e claramente fora da normalidade histórica da região. O mesmo ocorre com uma decisão judicial que imponha embargos ambientais imprevistos, exigindo alterações de traçado ou medidas mitigadoras onerosas, ou ainda a descoberta de um sítio arqueológico tombado que obrigue à suspensão das obras e redimensionamento do projeto. Em todos esses casos, a simples existência de cláusula objetiva de risco compartilhado evitaria meses, ou anos, de indefinição contratual, disputas técnicas e impasse administrativo.

Além disso, o compartilhamento de riscos extraordinários também tem impacto direto na precificação dos contratos e na atração de capital privado. Quando o parceiro privado sabe, de antemão, quais riscos efetivamente lhe competem e quais serão assumidos ou compartilhados com o Poder Público, ele pode calibrar melhor seu modelo financeiro, reduzir as provisões de contingência, otimizar o custo de financiamento e apresentar propostas mais competitivas. Em contrapartida, o Estado passa a exercer um papel mais ativo e transparente na gestão dos riscos públicos, assumindo responsabilidades apenas nos casos de fato imprevisível, mas com instrumentos legais para delimitar sua extensão e custo.

É importante destacar que a consolidação de mecanismos objetivos de risco extraordinário não significa, por si só, aumento da responsabilidade do Estado. Ao contrário, trata-se de um instrumento de racionalização, que protege a continuidade do serviço público,

fortalece a confiança mútua entre as partes e reduz os custos de transação envolvidos na execução dos contratos. A experiência internacional, especialmente em países com tradição em parcerias de longo prazo, como Reino Unido, França, Canadá e Chile, demonstra que a previsibilidade na alocação de riscos é fator decisivo para a competitividade e sustentabilidade dos projetos.

Portanto, ao introduzir critérios objetivos para o compartilhamento de riscos extraordinários, o PL nº 7063/2017 contribui de forma decisiva para o amadurecimento jurídico dos contratos de concessão e PPP no Brasil, especialmente em setores como o ferroviário, onde os desafios topográficos, ambientais e sociais impõem margens reduzidas de erro e exigem instrumentos normativos à altura da complexidade dos empreendimentos.

5.3.4. Novas regras sobre inadimplência e paralisação do serviço

A inadimplência do Poder Público, especialmente no que tange às obrigações pecuniárias assumidas nos contratos de PPP, constitui um dos fatores de maior insegurança para os investidores, sendo frequentemente apontada como a principal razão para a baixa atratividade dos projetos de PPP em determinados entes federativos. Atrasos reiterados no pagamento de contraprestações, ausência de atualização de valores devidos, e falta de mecanismos eficazes para resolução de impasses geram instabilidade contratual, encarecem o financiamento e, em casos extremos, inviabilizam completamente a execução do projeto.

O PL nº 7063/2017 enfrenta esse problema de forma frontal e inovadora, ao propor um regime legal que reconhece expressamente a possibilidade de suspensão da execução contratual ou até mesmo de rescisão por parte do parceiro privado, nos casos de inadimplemento grave, continuado e devidamente comprovado por parte do ente público. Trata-se de uma inflexão importante na lógica contratual vigente, que historicamente impunha ao concessionário o ônus de manter a prestação do serviço, mesmo em contextos de evidente desequilíbrio econômico-financeiro, sob pena de responsabilização e sanções administrativas.

Na prática, muitos contratos de PPP têm sido prejudicados por cenários de inadimplência silenciosa: o poder público deixa de cumprir suas obrigações financeiras por meses ou anos, sem formalizar a suspensão ou revisão do contrato, obrigando o parceiro privado a operar com recursos próprios ou recorrer a medidas judiciais de difícil execução. Essa assimetria compromete o princípio da confiança legítima, enfraquece a previsibilidade dos contratos e desestimula a entrada de novos investidores, especialmente estrangeiros.

Com a nova redação proposta no PL nº 7063/2017, o inadimplemento estatal passa a ser juridicamente reconhecido como causa legítima para a interrupção da execução contratual,

desde que observados critérios objetivos: a existência de obrigações inadimplidas por prazo superior a noventa dias, a ausência de justificativa técnica ou legal pelo ente público, e a prévia notificação ao Concedente. A suspensão poderá abranger a prestação do serviço, a execução de obras ou a entrega de etapas previstas no cronograma contratual, sem que isso configure descumprimento contratual por parte do parceiro privado.

Além disso, nos casos mais graves, o projeto admite a rescisão contratual por culpa da Administração, com direito do parceiro privado à indenização integral pelas parcelas já executadas, pelos investimentos realizados e pelos prejuízos efetivamente comprovados. Essa previsão garante ao investidor uma porta de saída segura, conferindo racionalidade econômica ao contrato e reduzindo o risco de que o projeto se transforme em um passivo financeiro indefinido para o setor privado.

Essa medida é particularmente relevante para o setor ferroviário, em que os contratos envolvem valores elevados, prazos longos e complexidade técnica significativa. A simples percepção de que não há garantias quanto ao cumprimento das obrigações estatais já é suficiente para afastar investidores, o que se agrava quando o poder concedente é um ente subnacional, com maior exposição à volatilidade política e orçamentária.

A introdução de regras claras sobre inadimplemento, portanto, representa uma mudança institucional de grande impacto, por três razões principais:

- Reequilibra as obrigações contratuais, reconhecendo que a boa-fé contratual deve ser exigida de ambas as partes, e não apenas do parceiro privado.
- Cria incentivos para o comportamento diligente da Administração, que passa a ter prazo e consequências objetivas para o inadimplemento de suas obrigações.
- Confere ao contrato maior atratividade financeira, ao permitir que os riscos de descumprimento sejam precificados de forma mais justa e, se necessário, limitados por cláusulas de saída juridicamente eficazes.

A possibilidade de interrupção das atividades, por sua vez, também tem importante função regulatória: ela impede que o poder público continue se beneficiando da prestação de serviços sem contrapartida financeira, o que distorce os incentivos econômicos e coloca o parceiro privado em posição insustentável. Ao admitir, de forma expressa, que o parceiro privado pode interromper parcial ou totalmente o contrato diante de inadimplemento grave, o novo marco legal protege o equilíbrio contratual e restabelece a paridade de armas entre os contratantes, com respaldo jurídico adequado.

Esse novo regime, contudo, não elimina a responsabilidade do parceiro privado de adotar condutas diligentes e de informar previamente a Administração sobre a iminência da suspensão. O exercício do direito de paralisação deve ser condicionado à prévia notificação formal, à demonstração do inadimplemento e à manutenção das condições mínimas de segurança e integridade da infraestrutura durante o período de interrupção, conforme parâmetros que deverão ser detalhados em regulamento específico.

5.3.5. Utilização de fundos constitucionais e limitação da Receita Corrente Líquida (RCL)

Uma das barreiras mais recorrentes à consolidação das PPPs no Brasil, especialmente em entes subnacionais como estados e municípios, diz respeito à limitação de capacidade orçamentária para ofertar garantias robustas e assegurar a regularidade das contraprestações previstas contratualmente. Mesmo em projetos juridicamente viáveis e tecnicamente sólidos, a ausência de fontes estáveis de pagamento e a fragilidade fiscal de muitos entes da federação afastam investidores e comprometem a estruturação de concessões com participação estatal.

O PL nº 7063/2017 propõe enfrentar esse problema com dois instrumentos normativos complementares: de um lado, a autorização expressa para que o Poder Público utilize fundos constitucionais e recursos vinculados como fonte de pagamento ou garantia das obrigações contratuais; de outro, a criação de limites objetivos de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas decorrentes de parcerias público-privadas. Ambas as medidas, se bem regulamentadas, representam avanços institucionais relevantes para a governança fiscal e contratual das PPPs no setor ferroviário.

A utilização de fundos constitucionais como fonte de garantia visa ampliar a base orçamentária disponível para cumprimento das obrigações públicas, especialmente nos casos de concessão administrativa e concessão patrocinada. Atualmente, muitos entes subnacionais dispõem de fundos setoriais, de fomento ou de desenvolvimento regional, constituídos com receitas vinculadas ou transferências constitucionais, mas cuja aplicação em garantias contratuais ainda encontra barreiras legais ou restrições administrativas. O novo marco legal autoriza expressamente a destinação desses fundos para formação de fundos garantidores, fiança contratual, pagamento de contraprestações ou cobertura de eventos de inadimplemento específico, desde que respeitadas as finalidades legais de cada fundo.

No setor ferroviário, essa medida é particularmente estratégica. Projetos como a Ferrovia Paraense ou a expansão da Nova Ferroeste exigem contraprestações públicas plurianuais, vinculadas à disponibilidade da infraestrutura, e só poderão ser viabilizados com o

respaldo de garantias contratuais confiáveis. A mobilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou de fundos estaduais específicos de infraestrutura poderia ser uma solução viável e juridicamente ancorada, desde que precedida de autorização legal e previsão contratual expressa. Essa inovação aproxima o modelo brasileiro da prática já consolidada em países da América Latina que utilizam fundos soberanos ou fundos públicos de investimento como instrumentos de apoio a concessões estruturadas com risco fiscal moderado.

Por outro lado, o PL nº 7063/2017 também busca preservar a sustentabilidade fiscal dos entes públicos, ao prever a limitação do percentual da RCL comprometida com obrigações contratuais decorrentes de PPPs. A proposta estabelece um teto normativo, cujo valor será definido em regulamento, com o objetivo de evitar que entes fragilizados fiscalmente assumam compromissos futuros incompatíveis com sua capacidade de pagamento. Essa limitação não apenas confere previsibilidade e responsabilidade ao processo de contratação, mas também fortalece os mecanismos de controle interno e externo sobre a atuação da Administração Pública.

Trata-se de uma medida que protege o próprio investidor privado, ao garantir que os contratos firmados estejam inseridos em uma matriz de planejamento fiscal coerente, evitando situações de colapso contratual por incapacidade de pagamento, como já ocorreu em concessões rodoviárias e de iluminação pública em alguns estados e capitais brasileiras. A definição de um teto de comprometimento da RCL com PPPs representa, portanto, um instrumento de planejamento de médio e longo prazo, que obriga o poder concedente a internalizar o custo intertemporal dos contratos antes de sua celebração.

É relevante destacar que a proposta também prevê transparência na utilização dos fundos e no comprometimento da RCL, exigindo a publicação periódica de relatórios fiscais específicos sobre PPPs, a integração dessas despesas ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), bem como a comunicação aos órgãos de controle. Essas exigências visam evitar a fragmentação institucional e reforçar o caráter estratégico e programático da política de concessões, especialmente em setores de infraestrutura pesada, como o ferroviário, onde os contratos ultrapassam os ciclos políticos ordinários.

Dessa forma, a introdução simultânea de fontes alternativas de garantia e de limites fiscais normativos representa uma solução de equilíbrio institucional: por um lado, expande-se a capacidade dos entes federativos de viabilizar projetos estruturantes; por outro, estabelece-se uma barreira de contenção a compromissos excessivos ou temerários. No setor ferroviário, essa inovação pode ser determinante para atrair capital privado para projetos localizados fora dos

grandes centros econômicos, onde o poder público necessita de flexibilidade para oferecer garantias, mas também de instrumentos normativos que evitem descontrole fiscal.

5.3.6. Garantias contratuais e o impacto do novo marco legal das concessões e PPPs

O conjunto de inovações introduzido pelo PL nº 7063/2017 representa mais do que uma simples modernização normativa: configura uma mudança de paradigma na estrutura jurídica dos contratos de concessão e parceria público-privada no Brasil, especialmente aplicável aos setores de infraestrutura pesada, como o ferroviário. Ao reconhecer a complexidade técnica, a imprevisibilidade de eventos externos e a longa duração dos contratos, o novo marco legal propõe um arranjo institucional mais flexível, preventivo e cooperativo entre Estado e iniciativa privada.

No contexto específico das PPPs ferroviárias, que envolvem empreendimentos bilionários, prazos superiores a vinte anos e múltiplas fontes de risco (climático, ambiental, fundiário, orçamentário e regulatório), a legislação atual, centrada na Lei nº 11.079/2004, se mostra insuficiente para assegurar a estabilidade contratual. Embora essa norma tenha inaugurado um regime específico para parcerias com contraprestação pública, sua aplicação tem esbarrado em lacunas operacionais que desincentivam investidores e tornam a estruturação dos projetos excessivamente onerosa para o setor público.

O novo marco, ao integrar mecanismos de reequilíbrio imediato, definição objetiva de riscos extraordinários, regras claras sobre inadimplemento estatal, utilização de fundos públicos vinculados e limitação responsável da Receita Corrente Líquida, responde diretamente aos gargalos históricos da modelagem contratual no Brasil. Trata-se de uma reconfiguração do papel do contrato administrativo, que deixa de ser um instrumento rígido e unilateral de delegação e passa a operar como uma plataforma de cooperação dinâmica, com regras claras de responsabilização mútua, flexibilidade adaptativa e mecanismos preventivos de litígio.

Para os projetos ferroviários analisados neste estudo, como a Nova Ferroeste, a Ferrovia Paraense e mesmo a problemática Ferrogrão, o impacto dessa nova moldura legislativa é particularmente expressivo. A introdução de *blending mechanisms*, como garantias associadas a fundos constitucionais, a flexibilização para que o Estado possa financiar trechos de alto custo em concessões comuns, e a possibilidade de suspender obrigações contratuais diante de inadimplemento reiterado do Poder Concedente, são medidas que corrigem assimetrias históricas e tornam os contratos mais realistas, seguros e financeiramente viáveis.

Ao mesmo tempo, a delimitação clara de riscos compartilhados, com previsão contratual e metodologias específicas para recomposição de equilíbrio, contribui decisivamente para a

precificação adequada dos contratos e para a redução dos custos de financiamento, principalmente no que diz respeito ao capital estrangeiro e aos fundos institucionais de investimento. Em um país historicamente marcado pela incerteza jurídica e orçamentária, esse tipo de sinalização normativa é essencial para atrair *players* globais de infraestrutura que operam com foco em concessões de longo prazo, como a CCCC no caso do Pará.

Além dos ganhos técnicos, o novo marco fortalece a institucionalidade do planejamento público, ao exigir integração entre os contratos de PPP e os instrumentos orçamentários e fiscais, ampliando a transparência, a previsibilidade e o controle social sobre os compromissos públicos assumidos. Essa perspectiva é particularmente importante no setor ferroviário, em que os retornos econômicos são difusos, os impactos sociais são amplos e as obras envolvem intervenções territoriais de grande escala, com efeitos sobre populações vulneráveis e áreas ambientalmente sensíveis.

Por fim, é importante sublinhar que o PL nº 7063/2017 reposiciona a função do Estado nos contratos de infraestrutura: não mais como um mero regulador distante, mas como um parceiro ativo, responsável por garantir a sustentabilidade do contrato e a continuidade do serviço público. O equilíbrio entre garantias ao privado e instrumentos de controle ao público é, portanto, o núcleo estruturante desse novo regime, que busca conciliar eficiência econômica, responsabilidade fiscal e segurança jurídica.

No setor ferroviário, esse novo marco oferece o suporte jurídico-institucional necessário para consolidar uma nova geração de projetos, mais bem planejados, mais transparentes e mais resilientes às adversidades que marcaram iniciativas anteriores. Desde que aprovado e devidamente regulamentado, o Projeto de Lei nº 7063/2017 poderá inaugurar uma fase qualitativamente superior na contratação de infraestrutura no Brasil, menos pautada em improvisos e mais ancorada em racionalidade contratual, previsibilidade fiscal e compromisso com o desenvolvimento sustentável.

6. CONCLUSÃO

Este estudo analisou, sob uma perspectiva jurídica crítica, a aplicabilidade das Parcerias Público-Privadas às infraestruturas ferroviárias de transporte de cargas no Brasil, com base na leitura da Lei nº 11.079/2004, na análise especializada do tema e no exame de três empreendimentos emblemáticos: a Ferrogrão, a Nova Ferroeste e a Ferrovia Paraense.

Ficou demonstrado que o instituto da PPP possui contornos jurídicos rigorosamente definidos, exigindo a prestação de serviço público com contraprestação pecuniária do Poder

Concedente ao parceiro privado — total (concessão administrativa) ou parcial (concessão patrocinada). Por esse motivo, a operação do transporte ferroviário sob o regime de *open access*, usualmente baseada em exploração tarifária direta pelos operadores, não se compatibiliza, em regra, com as modalidades de PPP formalmente previstas na legislação vigente.

Contudo, essa limitação material não impede, e tampouco desaconselha, o uso das PPPs em sentido estrito nas etapas não operacionais dos empreendimentos ferroviários, notadamente as fases de implantação, manutenção e administração da infraestrutura permanente. A aplicação da PPP a essas etapas, combinada com a delegação da operação por meio de autorizações ou concessões simples, permite uma modelagem contratual segmentada, eficiente e juridicamente adequada.

A análise dos projetos concretos reforça esse diagnóstico. A Ferrogrão, embora relevante sob o ponto de vista logístico, constitui um exemplo de má alocação contratual de riscos, com a concentração de obrigações típicas de PPPs em um contrato formalmente enquadrado como concessão comum. A ausência de transparência, o desequilíbrio contratual e os impasses socioambientais culminaram na paralisação do projeto por decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 6553). Já a Nova Ferroeste ilustra um caminho mais promissor, ao considerar a separação entre infraestrutura e operação e ao avançar com estudos de viabilidade que apontam para o uso estratégico da PPP patrocinada, com maior racionalidade econômica e equilíbrio institucional. Por fim, a Ferrovia Paraense revela a atratividade do modelo para investidores privados, sobretudo quando associado a contratos administrativamente bem estruturados, dotados de garantias públicas eficazes e previsibilidade jurídica — elementos cruciais para viabilizar projetos em regiões com alta complexidade ambiental e social, como a Amazônia.

Nesse sentido, o debate em torno do Novo Marco Legal das PPPs (Projeto de Lei nº 7063/2017) assume papel relevante. A introdução de mecanismos como o reequilíbrio imediato, o compartilhamento de riscos extraordinários, os aportes públicos em concessões comuns e o fortalecimento das garantias contratuais representa uma evolução normativa compatível com a realidade dos empreendimentos ferroviários de grande porte, cujos ciclos de maturação e amortização são longos e sensíveis a variáveis externas.

A principal conclusão extraída, portanto, é que a utilização das PPPs na infraestrutura ferroviária é juridicamente possível e economicamente desejável, desde que respeitados seus limites normativos e implementada em fases compatíveis com sua finalidade legal. Para que esse modelo se consolide, é indispensável uma combinação de fatores: atualização legislativa,

planejamento institucional de longo prazo, qualificação técnica dos entes públicos e compromisso efetivo com a segurança jurídica e contratual.

Mais do que um instrumento de delegação, a PPP deve ser compreendida como um mecanismo de articulação estratégica entre Estado e iniciativa privada, voltado à viabilização de políticas públicas complexas. Sua aplicação ao setor ferroviário, quando adequadamente modelada, tem potencial para superar gargalos históricos de infraestrutura, dinamizar corredores logísticos e inserir regiões periféricas, como a Amazônia, em circuitos mais amplos de integração econômica e produtiva.

Com isso, espera-se que esta pesquisa contribua para a reflexão crítica e propositiva sobre o papel das PPPs na agenda de desenvolvimento ferroviário nacional, indicando caminhos juridicamente seguros e institucionalmente sustentáveis para a expansão qualificada da malha ferroviária brasileira.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. *Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 1995.

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. *Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017*. Dispõe sobre diretrizes gerais para prorrogações e relitações de contratos de parceria. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2017.

BRASIL. *Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021*. Institui o Marco Legal das Ferrovias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 2021.

CNN BRASIL. Governo lança novo marco para PPPs e espera R\$ 100 bilhões em investimentos. *CNN Brasil*, São Paulo, 27 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-lanca-novo-marco-para-ppps-e-espera-r-100-bilhoes-em-investimentos/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CNN BRASIL. Marco das PPPs estimula setor privado, mas centralização do Tesouro preocupa, dizem especialistas. *CNN Brasil*, São Paulo, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/marco-das-ppps-estimula-setor-privado-mas-centralizacao-do-tesouro-preocupa-dizem-especialistas/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CNN BRASIL. PPPs mais seguras e atrativas são caminho para desenvolver infraestrutura do país. *CNN Brasil*, São Paulo, 4 abr. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/forum-opiniao/ppps-mais-seguras-e-atrativas-sao-caminho-para-desenvolver-infraestrutura-do-pais/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. *Guidelines on EU Blending operations*. Bruxelas: European Commission, [s.d.]. Disponível em: <https://wikis.ec.europa.eu/spaces/ExactExternalWiki/pages/90278381/Guidelines+on+EU+Blending+operations>. Acesso em: 26 mar. 2025.

DUTRA, Pedro. As lições do Império para as PPPs. *JOTA*, São Paulo, 7 out. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas-acervo/infraestrutura-e-contratos/as-licoes-do-imperio-para-as-ppps>. Acesso em: 25 mar. 2025.

EXAME. Por que o Brasil não investe em ferrovias? E por que deveria investir. *Exame*, São Paulo, 6 mar. 2023. Disponível em: <https://exame.com/economia/por-que-o-brasil-nao-investe-em-ferrovias-e-por-que-deveria-investir/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

GBMX. Projeto da Ferrogrão assume riscos bilionários para o governo, diz economista. *GBMX Notícias*, 6 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gbm.com.br/projeto-da-ferrograo-assume-riscos-bilionarios-para-o-governo-diz-economista/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GBMX. Pronta para vender, Ferroeste dá lucro pela primeira vez na história. *GBMX Notícias*, 2 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gbm.com.br/pronta-para-vender-ferroeste-da-lucro-pela-primeira-vez-na-historia/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

G1. Novo marco das PPPs atende demanda de investidores e vai permitir operações de crédito com garantia da União, diz secretário do Tesouro. *G1*, São Paulo, 11 abr. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/04/11/novo-marco-das-ppps-atende-demanda-de-investidores-e-vai-permitir-operacoes-de-credito-com-garantia-da-uniao-diz-secretario-do-tesouro.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2025.

LIBERAL AMAZON. Ferrovia Paraense: projeto é crucial à nova fase da economia da Amazônia. *Liberal Amazon*, Belém, 14 jul. 2023. Disponível em: <https://www.liberalamazon.com/pt-BR/infraestrutura/news/ferrovia-paraense-projeto-e-crucial-a-nova-fase-da-economia-da-amazonia>. Acesso em: 25 mar. 2025.

PASTORI, Antonio. As PPPs como ferramenta para viabilizar projetos de infra-estrutura de transporte de passageiros sobre trilhos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 93–120, dez. 2007. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12061>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BARATA, Rodrigo Sarmiento. Artigo: Qual é o novo modelo ferroviário brasileiro? *PPP Brasil*, 2023. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-qual-%C3%A9-o-novo-modelo-ferrovi%C3%A1rio-brasileiro>. Acesso em: 24 mar. 2025.

REVISTA OE. Novas mudanças no marco legal de concessões e PPPs. *Revista OE*, São Paulo, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://revistaoe.com.br/novas-mudancas-marco-legal-concessoes-ppps/>. Acesso em: 25 mar. 2025.