

Artigo

## **Autorização ferroviária e regulação econômica no Brasil: Análise do novo modelo de exploração indireta introduzido pela lei nº 14.273/2021**

*Railway authorization and economic regulation in Brazil: Analysis of the new indirect operation model introduced by law 14.273/2021*

Ananda Oliveira dos Santos<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Procuradora Federal na Advocacia Geral da União, Brasília, Distrito Federal, Mestranda em Direito da Regulação pela FGV/RJ, Pós-Graduada em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela PUC/Minas e Pós-Graduada em Direito e Advocacia Pública pela UERJ. ORCID: 0009-0006-1829-0757. E-mail: [anandaods@yahoo.com.br](mailto:anandaods@yahoo.com.br).

Submetido em: 15/01/2026, revisado em: 20/03/2026 e aceito para publicação em: 27/03/2026.

**RESUMO:** O setor ferroviário brasileiro experimentou profundas transformações com a edição da Lei nº 14.273/2021, denominada Marco Legal das Ferrovias. A nova disciplina normativa introduziu o regime de autorização ferroviária como instrumento apto a viabilizar a exploração privada da infraestrutura ferroviária em moldes distintos daqueles tradicionalmente adotados pelo regime de concessão de serviço público. O objetivo deste estudo consiste em analisar os fundamentos jurídicos do novo modelo regulatório, identificando suas principais características, vantagens e desafios. Utilizou-se metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica, legislativa e documental. Os resultados demonstram que o regime autorizativo representa importante mecanismo de atração de investimentos privados, redução de barreiras regulatórias e ampliação da malha ferroviária nacional. Contudo, a coexistência entre regimes jurídicos distintos impõe desafios relacionados à coordenação regulatória, à concorrência e à segurança jurídica. Conclui-se que o novo modelo possui potencial para contribuir significativamente para o desenvolvimento da infraestrutura logística brasileira, desde que acompanhado de adequada atuação regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

**Palavras-chave:** autorização ferroviária; regulação econômica; infraestrutura; transporte ferroviário; ANTT.

**Abstract:** The Brazilian railway sector underwent substantial changes following the enactment of Law No. 14,273/2021, known as the Brazilian Railway Legal Framework. The legislation introduced a new authorization regime allowing private participation in railway infrastructure under a legal structure distinct from traditional public service concessions. This article examines the legal foundations of the new regulatory model, identifying its main characteristics, benefits and challenges. A qualitative methodology was adopted, based on bibliographic, legislative and documentary research. The findings indicate that the authorization regime may foster private investments, reduce regulatory barriers and expand the national railway network. Nevertheless, the coexistence of different legal frameworks creates challenges regarding regulatory coordination, competition and legal certainty. It is concluded that the model has the potential to contribute significantly to Brazilian logistics infrastructure, provided that effective regulatory oversight is maintained by the National Land Transport Agency.

**Keywords:** railway authorization; economic regulation; infrastructure; rail transport; regulation.

### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O transporte ferroviário constitui elemento estratégico para o desenvolvimento econômico dos países de dimensões continentais. A elevada capacidade de movimentação de cargas, associada à redução dos custos logísticos e à menor emissão de poluentes, torna o modal ferroviário instrumento fundamental para o crescimento sustentável.

Apesar dessas vantagens, o Brasil historicamente concentrou seus investimentos em infraestrutura rodoviária, especialmente a partir da segunda metade do século XX. A referida circunstância contribuiu para a redução da participação do modal ferroviário na matriz

nacional de transportes, gerando desequilíbrios logísticos que permanecem presentes até os dias atuais.

Nesse contexto, o Marco Legal das Ferrovias, instituído pela Lei nº 14.273/2021, buscou criar mecanismos capazes de estimular investimentos privados e ampliar a malha ferroviária nacional. Entre as inovações promovidas pela legislação destaca-se a introdução da autorização ferroviária como modalidade de exploração indireta da infraestrutura ferroviária.

O presente trabalho tem como objetivo examinar os fundamentos jurídicos do regime autorizativo ferroviário, comparando-o ao modelo tradicional de concessão e identificando seus potenciais benefícios e riscos para o setor.

## 2 METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza qualitativa e exploratória. Foram analisados dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, regulamentos expedidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), além de doutrina especializada em Direito Administrativo, Regulação Econômica e Infraestrutura.

Também foram examinados documentos oficiais relacionados à implementação do novo marco regulatório ferroviário e dados divulgados por órgãos governamentais acerca da expansão do setor.

## 3 A EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA

A história da infraestrutura ferroviária brasileira reflete as transformações ocorridas no papel do Estado na economia. Durante grande parte do século XX prevaleceu modelo de forte intervenção estatal, caracterizado pela atuação direta do poder público na prestação de serviços e na exploração de atividades econômicas consideradas estratégicas.

Nesse cenário foi criada a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), responsável pela administração de parcela significativa da infraestrutura ferroviária nacional.

A partir da década de 1990, entretanto, iniciou-se processo de reforma administrativa e desestatização. O Estado passou a concentrar sua atuação nas funções regulatórias e fiscalizatórias, transferindo à iniciativa privada a execução de diversas atividades econômicas.

Esse movimento culminou na adoção do modelo de concessões ferroviárias, mediante licitação, conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 8.987/1995.

## 4 O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A redefinição do papel estatal exigiu a criação de instituições especializadas na regulação dos mercados delegados à iniciativa privada. Nesse contexto surgiram as agências reguladoras, entidades dotadas de autonomia técnica, administrativa e financeira.

No setor ferroviário, compete à Agência Nacional de Transportes Terrestres exercer funções de regulação, fiscalização e controle da exploração da infraestrutura ferroviária federal. Com o advento da Lei nº 14.273/2021, a ANTT assumiu papel ainda mais relevante, passando a gerir simultaneamente regimes de concessão e autorização.

## 5 O REGIME DE CONCESSÃO FERROVIÁRIA

A concessão permanece como importante instrumento de delegação da exploração ferroviária. Trata-se de contrato administrativo precedido de licitação, por meio do qual o Estado transfere ao particular a prestação de determinado serviço público por prazo determinado.

Nesse modelo, há intensa presença estatal, tanto na definição das condições de exploração quanto no acompanhamento da execução contratual.

Além disso, a concessão pressupõe mecanismos tradicionais de equilíbrio econômico-financeiro e a reversão de determinados bens ao poder concedente ao término do contrato.

## 6 A AUTORIZAÇÃO FERROVIÁRIA COMO NOVO PARADIGMA REGULATÓRIO

A principal inovação trazida pelo Marco Legal das Ferrovias foi a instituição do regime autorizativo para exploração ferroviária. Diferentemente da concepção clássica de autorização administrativa, marcada pela precariedade e unilateralidade, a autorização ferroviária possui natureza contratual.

A relação jurídica é formalizada mediante contrato de adesão, firmado entre o particular e o regulador ferroviário. O modelo permite que interessados apresentem requerimentos diretamente à Administração Pública, reduzindo etapas burocráticas e dispensando licitação em diversas hipóteses. Outro aspecto relevante consiste na estabilidade contratual conferida ao investidor, possibilitando amortização dos elevados investimentos necessários à implantação da infraestrutura.

## 7 VANTAGENS DO MODELO AUTORIZATIVO

Entre os principais benefícios associados ao regime autorizativo destacam-se:

- a) redução da burocracia administrativa;
- b) ampliação da segurança jurídica para investidores;
- c) estímulo à concorrência;
- d) aproveitamento de trechos ferroviários ociosos;
- e) expansão da malha ferroviária nacional;
- f) atração de capital privado para projetos de infraestrutura.

O modelo também favorece maior flexibilidade empresarial, permitindo adaptação mais rápida às demandas do mercado.

## 8 DESAFIOS REGULATÓRIOS

Apesar das vantagens apontadas, a autorização ferroviária não está isenta de riscos.

A coexistência entre regimes de direito público e de direito privado pode gerar assimetrias regulatórias e conflitos concorrenciais.

Outro desafio refere-se à necessidade de garantir interoperabilidade entre diferentes operadores ferroviários, assegurando eficiência logística e integração da rede nacional.

Também merece destaque a atuação da ANTT na prevenção de práticas anticompetitivas e abuso de poder econômico.

Além disso, a expansão do setor deverá ocorrer em consonância com exigências ambientais e com a proteção dos interesses dos usuários.

## 9 IMPACTOS ECONÔMICOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

A implementação do novo marco regulatório possui potencial para alterar significativamente o panorama logístico brasileiro.

O aumento dos investimentos privados tende a favorecer a expansão da infraestrutura ferroviária e a redução dos custos de transporte de cargas.

Em consequência, diversos setores produtivos podem se beneficiar do fortalecimento do modal ferroviário, especialmente o agronegócio, a mineração e a indústria de transformação.

A longo prazo, espera-se maior integração regional, incremento da competitividade econômica e fortalecimento da sustentabilidade ambiental do sistema de transportes.

## CONCLUSÃO

A Lei nº 14.273/2021 promoveu profunda transformação no regime jurídico aplicável à exploração ferroviária no Brasil.

A introdução da autorização ferroviária representa tentativa de conciliar segurança jurídica e flexibilidade regulatória, permitindo maior participação da iniciativa privada na expansão da infraestrutura nacional.

Embora existam desafios relacionados à coordenação regulatória, à concorrência e à fiscalização do setor, o novo modelo apresenta potencial para impulsionar investimentos e contribuir para a modernização da logística brasileira.

O sucesso dessa política pública dependerá da capacidade institucional dos órgãos reguladores em assegurar equilíbrio entre liberdade econômica, interesse público e desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022.
- BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.
- BRASIL. Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.