



# SENADO FEDERAL

## EMENDAS

Apresentadas perante a Comissão Mista destinada a apreciar o **Projeto de Lei do Senado nº 261, de 2018**, que *"Dispõe sobre a exploração indireta, pela União, do transporte ferroviário em infraestruturas de propriedade privada; autoriza a autorregulação ferroviária; disciplina o trânsito e o transporte ferroviário; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 9.503, de 23 de setembro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 12.379, de 6 de janeiro de 2011; e dá outras providências."*

PARLAMENTARES	EMENDAS NºS
Senadora Kátia Abreu (PDT/TO)	008; 009; 010; 011
Senador Wellington Fagundes (PL/MT)	012; 013; 014; 017; 018; 019; 020; 021; 022; 023; 024; 025; 026; 027; 028; 029; 032; 034; 035; 036; 037; 038; 039
Senadora Rose de Freitas (MDB/ES)	015; 016
Senador Carlos Portinho (PL/RJ)	030
Senador Antonio Anastasia (PSD/MG)	031
Senador Jayme Campos (DEM/MT)	033
Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)	040; 041; 042; 043; 044; 045; 046; 047; 048
Senadora Kátia Abreu (PP/TO)	049; 050

**TOTAL DE EMENDAS: 43**





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Kátia Abreu

EMENDA Nº - CI  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Insira os §§ 2º e 3º ao art. 8º e dê nova redação ao §3º do art. 10 e ao inciso II do art. 11 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 8º.....

§ 1º.....

§ 2º Na hipótese da existência de capacidade ociosa, a recusa imotivada de disponibilização de capacidade a terceiros poderá ensejar pedido de avaliação por parte do poder regulador.

§ 3º O poder regulador definirá as condições comerciais e o prazo para uso da capacidade ociosa pleiteada.

.....  
Art. 10.....

.....  
§ 3º No transporte ferroviário de que trata o caput, quando prestado em ferrovias outorgadas **ou cujo contrato de renovação ou repactuação seja assinado** a partir da data de publicação desta lei em regime público, a concessionária deverá permitir acesso a malha ferroviária, disponibilizando os volumes de capacidade de cargas requeridos, nos termos do contrato de concessão

.....  
Art. 11.....

.....  
II - garantia de capacidade de transporte a terceiros outorgados pelo regulador ferroviário, mediante contrato de acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais, **disponibilizando os volumes de capacidade de cargas requeridos**, assegurada a remuneração pela capacidade contratada”;



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

**JUSTIFICAÇÃO**

**Garantia do Direito de Passagem nas Autorizações em Caso de Capacidade Ociosa e Garantia do Direito de Passagem ao Operador Ferroviário Independente nos Novos Contratos e nos Contratos Renovados ou Repactuados**

Direito de Passagem é definido como a operação em que uma concessionária (ou autorizatória) permite a outra, mediante remuneração ou compensação financeira, trafegar na sua malha, para complementar uma prestação de serviço no transporte ferroviário. Vale ressaltar que no modelo atual temos uma reduzida participação dos fluxos intramodais com apenas 7% do transporte realizado na modalidade de Direito de Passagem.

Ao ampliar o direito de passagem objetiva-se maximizar a eficiência do uso da malha ferroviária, dado que ao mesmo tempo é permitido que o transporte se desenvolva por distâncias que o tornem competitivo, mas também



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

viabiliza a chegada da carga originária de uma malha em destino na outra malha, garantindo a integração intramodal e intermodal.

Cabe salientar que temos cerca de 60% dos trechos ferroviários sub-utilizados ou abandonados, o que representa uma ineficiência e um desperdício do estoque de capital ferroviário que poderia contribuir para equilibrar a nossa matriz de transportes concentrada no modal rodoviário (cerca de 65% na movimentação de cargas), reduzir os custos dos fretes e o tempo de movimentação de cargas, além de trazer benefícios ambientais.

Nos Estados Unidos, que passou por uma reestruturação do seu modelo ferroviário nos anos 80, o ambiente é competitivo. Existem cerca de 650 operadores ferroviários independentes com um custo do frete em média 25% menor do que no Brasil e uma malha funcional de 225 mil km, com elevado grau de utilização e produtividade. A participação do modal ferroviário nos transportes de cargas nos Estados Unidos alcança cerca de 37%, mais do que o dobro do Brasil.

Além disso, se contribuiria para tornar a nossa economia mais competitiva por viabilizar uma logística de natureza multimodal em que rodovias,



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

ferrovias, portos e hidrovias exercessem um papel de complementariedade no escoamento da produção doméstica e voltada para o mercado externo.

Nesse sentido, a emenda propõe que nos casos de capacidade ociosa sob o regime de autorização, a recusa imotivada de disponibilização de capacidade a terceiros por parte do autorizatário poderá ensejar pedido de avaliação do poder regulador, que também definirá as condições comerciais e o prazo para uso da capacidade ociosa pleiteada pelos interessados.

Adicionalmente, a emenda assegura o direito de passagem nos casos dos novos contratos e dos contratos renovados ou repactuados sob o regime de concessão a partir da data da publicação da Lei.

Sala da Comissão,

Senadora KÁTIA ABREU



**PLS 261/2018**  
**00009**

**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

**EMENDA Nº - CI**  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Insira os §§ 5º e 6º ao art. 11 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 11.....

.....

§ 5º Os serviços acessórios relacionados a carga, descarga e demais atividades prestadas pelos concessionários serão prestados em regime de não exclusividade, mediante livre negociação de preços, limitado a um percentual máximo de vinte por cento do frete ferroviário, assegurado ao usuário a utilização de mecanismos de arbitragem, em caso de ausência de acordo entre as partes, nos termos da regulamentação.

§ 6º Os custos de procedimentos de arbitragem de que trata o § 5º serão suportados inicialmente pelo usuário proponente, cabendo à parte vencida arcar com os custos, após a solução do conflito.”

## **JUSTIFICAÇÃO**

**Prevê o uso de mecanismo de arbitragem para regular a prestação e o custo dos serviços acessórios nos contratos de concessão, além de estabelecer teto para o custo total das tarifas acessórias.**

No atual modelo de concessão das ferrovias tem-se constatado um aumento abusivo dos chamados serviços acessórios relacionados a carga, descarga e



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

demais atividades prestadas pelos concessionários. Por exemplo, em 2011 esses serviços representaram 3% da receita de transportes das concessionárias, já em 2014 essa proporção elevou-se para 30%.

A Resolução nº 3694/2011 da ANTT estabelece que “as operações acessórias à realização do transporte serão remuneradas por meio de tarifas acessórias, as quais deverão ser previstas expressamente no contrato de transporte”.

Apesar destas previsões legais, a aplicação destes preceitos tem gerado conflitos comerciais, na medida em que as concessionárias ferroviárias podem incluir novos serviços, como também excluir ou agregar operações, de tal forma que as tarifas cobradas podem variar de ano a ano, sem que os usuários tenham nenhum controle sobre seus gastos. É um terreno fértil à abusividade de preços e à prática de monopólio na oferta de serviços básicos de infraestrutura econômica.

Portanto, a emenda propõe a utilização do instrumento de arbitragem em caso de ausência de acordo entre as partes de forma a dirimir conflitos nos contratos que foram livremente negociados, assegurando aos usuários esse direito diante dos serviços prestados pelo concessionário, além de limitar em 20% o valor total dos serviços acessórios (carregamento, descarregamento, manobra, armazenagem, transbordo de carga, limpeza e pesagem) em termos de frete ferroviário.

Sala da Comissão,

Senadora KÁTIA ABREU



**PLS 261/2018**  
**00010**

**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

**EMENDA Nº - CI**  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Dê nova redação ao *caput* do art. 21 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 21. O interessado em obter a autorização para exploração econômica de novas ferrovias **ou** pátios pode requerê-la diretamente ao órgão regulador a qualquer tempo, na forma da regulamentação específica.

”

**JUSTIFICAÇÃO**

**Permite o regime de autorização para construção de pátios independentes de modo a reduzir os custos das tarifas dos serviços acessórios.**

No atual modelo de concessão das ferrovias tem-se constatado um aumento abusivo dos chamados serviços acessórios relacionados a carga, descarga e demais atividades prestadas pelos concessionários. Por exemplo, em 2011 esses serviços representaram 3% da receita de transportes das concessionárias, já em 2014 essa proporção elevou-se para 30%.



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

A posição dominante das concessionárias ferroviárias, na posição de monopolista na prestação dos serviços acessórios, enseja a inclusão de novos serviços, como também excluir ou agregar operações, de tal forma que as tarifas cobradas podem variar de ano a ano, sem que os usuários tenham nenhum controle sobre seus gastos.

Portanto, uma forma de reduzir esse poder de mercado é permitir que os pátios possam ser submetidos ao regime de autorização de forma independente da ferrovia, o que contribuiria para uma maior competição e assim redução das tarifas dos serviços acessórios.

Sala da Comissão,

Senadora KÁTIA ABREU



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Kátia Abreu

**EMENDA Nº - CI**  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Dê-se nova redação aos incisos II e IV do § 2º, além de suprimir os §§ 5º e 6º, renumerando os demais, do art. 41 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 41.....

.....

§ 2º.....

II – operem em mercado logístico competitivo, **entendido quando houver alternativas logísticas ferroviárias ou hidroviárias viáveis aos embarcadores da carga, com preços compatíveis, nos termos da regulamentação.**

.....

IV – mantenham, no regime privado, todas as obrigações de eventuais investimentos contratados no regime público, seus respectivos prazos, e metas de segurança, além das obrigações de transporte já celebradas com os demais usuários do sistema, **assegurado o acesso a malha ferroviária a terceiros, disponibilizando os volumes de capacidade de cargas requeridos.**

.....

§ 5º O valor econômico associado à migração abrange todos os preços pelo uso dos bens públicos, adquiridos ou arrendados sob quaisquer formas admitidas em direito e pode ser pago, no todo ou em parte, na forma de investimentos ferroviários selecionados no interesse da Administração”.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**  
**JUSTIFICAÇÃO**

**Garantia do Direito de Passagem na transição de regime de concessão para autorização e exclusão da possibilidade de dispensa de licitação**

A possibilidade de migrar de um regime de concessão para autorização deve ser norteador por uma série de condicionantes e exigências que devem ser cumpridas pelos concessionários ferroviários, a exemplo das obrigações de eventuais investimentos contratados no regime público, seus respectivos prazos, e metas de segurança, a adimplência em relação às multas e demais pendências administrativas.

Além disso, a proposta de migração de regimes de concessão em autorização não pode permitir a mitigação da competitividade do setor, devendo-se garantir que existam outras alternativas logísticas economicamente viáveis estejam disponíveis aos usuários, como é o caso do transporte hidroviário ou do transporte ferroviário realizado por outros operadores.

Essas são algumas das condições corretamente previstas no substitutivo e que representam contrapartidas em troca de um regime mais flexível e menos burocrático. Entretanto, para aprimorar o texto é que propomos incluir nessas condicionantes, a manutenção da competitividade intra e intermodal, bem como que o concessionário ferroviário no novo regime assegure o acesso a malha ferroviária a terceiros, disponibilizando os volumes de capacidade de



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete da Senadora Kátia Abreu**

cargas requeridos e garantido o direito de passagem, que é devidamente remunerado.

Finalmente, propomos a supressão da possibilidade de dispensa de licitação na transição entre os regimes, isso porque o processo licitatório é uma exigência constitucional fundamental para garantir a isonomia entre os interessados e a obtenção da melhor oferta dado que no regime de autorização, a empresa exploradora da ferrovia terá liberdade para a proposição de seu traçado, preços, níveis de serviço, bem como suas especificações.

Sala da Comissão,

Senadora KÁTIA ABREU



## **EMENDA Nº - CI**

(ao PLS nº 261, de 2018)

Dê nova redação ao art. 33 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 33. O licenciamento dos trens para execução do transporte de passageiros ou de cargas será realizado exclusivamente pelo responsável pela infraestrutura ferroviária, respeitadas as condições operacionais e os critérios de qualidade e segurança.

§ 1º As operadoras ferroviárias devem informar ao regulador ferroviário a capacidade instalada na infraestrutura ferroviária de sua responsabilidade.

§ 2º Independentemente da possibilidade de terceirização do desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares aos serviços ferroviários, bem como a implementação de projetos associados, a operadora ferroviária é a responsável por toda a execução do transporte, pelas operações acessórias a seu cargo, e pela qualidade dos serviços prestados aos usuários, bem como pelos compromissos que assumir no compartilhamento de sua infraestrutura com terceiros, no transporte multimodal e nos ajustes com os usuários.

”

## **JUSTIFICAÇÃO**

### **LICENCIAMENTO DE TRENS PARA EXECUÇÃO DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS OU DE CARGAS**

A atividade de licenciamento dos trens para execução do transporte de passageiros ou de carga, envolve uma sequência de atividades já regulamentadas em normativos infralegais. Essas atividades incluem I - licenciamento; II - condução; III - abastecimento; IV - carregamento e descarregamento; V - manobra; VI - manutenção de material rodante, e VII – armazenagem.

Atualmente, essas regras definem e estipulam relações de ajuste comercial as concessionárias de transporte ferroviário, que celebram entre si os nominados Contratos



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES**

Operacionais Específicos – COEs, para que possam exercer o direito de passagem e o tráfego mútuo no acesso de malhas ferroviárias diferentes.

Com o texto proposto anteriormente haveria o risco de a legislação, uma vez em vigência, modificar detalhes técnicos sem a proposição da real avaliação de impacto dessas modificações em acordos comerciais vigentes, gerando certa insegurança para os atuais usuários do setor ferroviário.

Dessa forma, a emenda proposta simplifica o texto sem causar maiores mudanças no que já é praticado pelas concessionárias prestadoras do serviço público de transporte e reguladas pela Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT e seus normativos infralegais, permitindo que a regulamentação posterior seja modificada de forma mais autônoma por se tratar de matéria operacional cujo decurso de tempo e o impacto de novas tecnologias pode acarretar em necessidade de alterações pragmáticas e de menor complexidade.

Sala da Comissão,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



## EMENDA Nº - CI

(ao PLS nº 261, de 2018)

Dê nova redação ao art. 64 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 64. A Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10. A inclusão de novos componentes ou a alteração de características dos componentes existentes, nas relações descritivas constantes dos anexos desta Lei, somente poderá ser feita com base em critérios técnicos e econômicos que a justifiquem e dependerá de:

I – aprovação por conselho permanente de atualização do SFV, nos termos dos arts. 11 e 12, no caso do transporte terrestre;

II – ato administrativo do Ministério competente, no caso do transporte aéreo; e

III – decreto presidencial, no caso do transporte aquaviário.

§ 1º A supressão de componentes das relações descritivas de que trata o caput dependerá de prévia autorização legislativa.

§ 2º São dispensadas de aprovação pelo conselho permanente as mudanças de traçado decorrentes de ampliação de capacidade ou da construção de acessos, contornos ou variantes, em rodovias e ferrovias.

§ 3º Nos casos previstos no § 2º, as mudanças serão definidas e aprovadas pela autoridade competente, em sua esfera de atuação.

Art. 10-A. Fica criado o Conselho Nacional de Viação – Convia –, com objetivo de estudar, propor, avaliar e aprovar alterações nas relações descritivas constantes dos anexos desta Lei, com vistas à permanente atualização do SFV, conforme as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

§ 1º O Convia, com sede no Distrito Federal, será composto pelos seguintes representantes:

I – um Presidente, indicado alternadamente pelas respectivas comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;



II – um Relator-Geral, indicado pela comissão temática da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que não tenha indicado o Presidente;

III – representantes dos ministérios, agências e empresas públicas com atividades relacionadas ao SFV e ao orçamento da União, nos termos de regulamento;

IV – representantes de entidades da sociedade civil relacionadas à infraestrutura de transportes, nos termos de regulamento;

§ 2º O mandato do Presidente e do Relator-Geral do Convia será de 2 (dois) anos, sendo permitida 1 (uma) recondução.

§ 3º O primeiro Presidente do Convia será indicado pela Câmara dos Deputados e o Relator-Geral pelo Senado Federal.

§ 4º Regulamento do Poder Executivo estabelecerá a forma de funcionamento e deliberação das propostas submetidas ao Convia.

Art. 10-B. O Convia deliberará sobre alteração de características ou inclusão de novos componentes nas relações descritivas de rodovias e de ferrovias do SFV, decorrentes de:

I – Indicação ao Poder Executivo de autoria de Deputado Federal ou Senador, a qual deverá ser previamente aprovada na comissão temática da respectiva Casa do Congresso Nacional; ou

II – proposta encaminhada por Ministro de pasta com atividades relacionadas ao SFV.

Parágrafo único. Uma vez aprovada a proposta submetida ao Convia, modificar-se-á relação descritiva objeto da alteração, nos termos de regulamento.

.....”

## **JUSTIFICAÇÃO**

### **DOS COMPONENTES INTEGRANTES DO SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO E SEUS SUBSISTEMAS COMPLEMENTARES**

A alteração pretendida visa modificar trechos da Lei nº 12.379/2011 que dispões sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES**

Buscamos oferecer solução legislativa que permita agilizar o trâmite de propostas futuras para atualização ou inclusão de novos trechos de vias nas modalidades terrestres, rodoviária e ferroviária, por meio de nova sistemática de atualização do SFV. Para tanto, propomos, em nosso Substitutivo, a criação do Conselho Nacional de Viação – Convia –, com objetivo de estudar, propor, avaliar e aprovar a permanente atualização do SFV, conforme as diretrizes estabelecidas em Lei.

Posição praticamente unânime nas audiências públicas e em outras proposições legislativas já aprovadas no parlamento, bem como nas contribuições recebidas é a de que muitas vezes a necessária agilidade na tomada de decisões no âmbito da infraestrutura e logística de transportes se mostra incompatível com a morosidade do processo legislativo formal. A aprovação de lei ordinária certamente não é o caminho mais adequado para realização de alterações, simples ou mais complexas, nas relações descritivas das vias do SFV.

Assim, de forma a garantir a iniciativa dos Parlamentares na matéria, de modo que possam continuar trazendo suas contribuições e demandas para a atualização da relação de vias terrestres do SFV, buscamos estabelecer a composição e a forma de encaminhamento de propostas ao Convia de maneira que os representantes eleitos do povo possam apresentar e ter mais rapidamente avaliadas as suas demandas.

Sala da Comissão,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



## **EMENDA Nº - CI**

(ao PLS nº 261, de 2018)

Acrescente-se o inciso XI ao Art. 3º, renumerando-se os incisos subsequentes e exclua os §§ 1º, 2º e 3º e dê nova redação integral ao art. 10 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 3º.....

XI – operador ferroviário independente: pessoa jurídica responsável por realizar o transporte ferroviário de cargas ou de passageiros desvinculado da exploração da infraestrutura ferroviária;”

.....

Art. 10. A execução de transporte ferroviário de cargas ou de passageiros desvinculado da infraestrutura depende de autorização sob o regime público como Operador Ferroviário Independente, sob a forma de registro instituído pelo regulador ferroviário, na forma da regulamentação.

Parágrafo único. A oferta de capacidade pelo responsável pela infraestrutura aos autorizatários de que trata o *caput* será feita em concordância com as cláusulas contratuais estipuladas, respeitando a livre concorrência de mercado e bem como a regulamentação vigente. ”

## **JUSTIFICAÇÃO**

**TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS OU DE PASSAGEIROS  
DESVINCULADO DA EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA**



O transporte ferroviário de cargas ou de passageiros desvinculado da exploração de infraestrutura já é matéria tratada na legislação e regulamentação vigente.

A Lei nº 10.233/2001, que dispõe sobre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e dá outras providências, foi atualizada pela Lei nº 12.743/2012 em seus Arts. 13 e 14, para incluir a possibilidade de autorização para prestação do transporte ferroviário de cargas não associado à exploração da infraestrutura ferroviária, por operador ferroviário independente.

Dessa forma, a redação anteriormente proposta no substitutivo apresentado propunha alteração em legislação vigente com impacto real naqueles operadores ferroviários independentes já autorizados pela ANTT, sem definir de maneira cristalina o que aconteceria com as autorizações vigentes.

Ademais os parágrafos que se sugere a exclusão traziam inovações pouco debatidas quanto à possibilidade de outorgar aos interessados, apenas trechos em malhas determinadas e em condições específicas, o que restringe a atuação destes Operadores Ferroviários Independentes de acessarem quaisquer trechos ferroviários em que houvesse acordo comercial entre os detentores da infraestrutura ferroviária e os OFIs, ocasionando uma menor concorrência e fomento da atividade de transporte ferroviário desassociada da infraestrutura. Entendemos que tais medidas andam na contramão do que ocorre em mercados com setor ferroviário consolidado, como o Alemão onde existem mais de 600 operadores ferroviários atuando.

Para aumentar a inteligência normativa na redação proposta também se pretende a inclusão do termo Operador Ferroviário Independente no capítulo que trata da definições, como uma maneira de simplificar a terminologia para a exploração do transporte ferroviário desvinculado em consonância com a literatura e presente na legislação vigente.

Sala da Comissão,

**Senador WELLINGTON FAGUNDES**

**EMENDA Nº - CI**  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Insira-se o seguinte parágrafo 3º ao art. 7º do substitutivo apresentado ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 7º. ....  
.....

§ 3º A receita de outorga dos serviços públicos de transporte ferroviário deve priorizar investimentos que promovam:

- a) o desenvolvimento, a melhoria e a manutenção das infraestruturas de transporte existentes no contrato;
- b) a interligação eficiente com as infraestruturas das vias navegáveis interiores e as infraestruturas portuárias já estabelecidas ou outorgadas pelo Poder Concedente; e
- c) a implantação de novas tecnologias que garantam eficiência operacional e, consequentemente, redução de custos aos usuários do transporte ferroviário.”

**JUSTIFICAÇÃO**

As receitas oriundas da outorga dos serviços públicos de transporte ferroviário à iniciativa privada mediante concessão ou permissão devem ser aplicadas, prioritariamente, na melhoria da infraestrutura e dos serviços de transportes, pois é nesse setor em que ocorrem os impactos da atividade econômica desenvolvida pelas operadoras ferroviárias.

Com a finalidade de melhorar as condições do serviço de transporte, bem como de promover o desenvolvimento da região afetada pela passagem das linhas férreas, é que sugerimos que seja dada preferência para a realização de investimentos na própria malha ferroviária a que se vincula a receita de outorga.

Também devem ser considerados prioritários investimentos que proporcionem a eficiência logística tais como as ligações entre ferrovias e vias navegáveis ou unidades portuárias.

Em resumo, com esta emenda, buscamos privilegiar a aplicação das receitas de outorgas em investimentos capazes de melhorar a eficiência logística do nosso País, e, em sentido mais amplo, a qualidade dos serviços de transporte prestados aos usuários.

Sala da Comissão,

Senadora ROSE DE FREITAS

**EMENDA Nº - CI**  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Acrescente-se, onde couber, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 261, de 2018, o seguinte artigo:

“**Art. XX.** Os arts. 37 e 38 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 37.** .....  
.....

XII-A – aquela prevista no § 3º do art. 144 da Constituição Federal, por meio da Polícia Ferroviária Federal, que será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 120 (cento e vinte e dias);

.....’ (NR)

‘**Art. 38.** .....  
.....

XI-A – a Polícia Ferroviária Federal;

.....’ (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

O objetivo desta Emenda é adicionar, ao PLS nº 261, de 2018, que estabelece o Marco Legal das Ferrovias, disposições relativas à segurança ferroviária, mais especificamente, a instituição de uma Polícia Ferroviária Federal, que está prevista no § 3º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, mas até hoje não foi organizada e regulamentada.

Diante do exposto, contamos com o apoio das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores para a aprovação desta Emenda.

Sala da Comissão,

Senadora ROSE DE FREITAS



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao inciso XXIII do art. 3º do substitutivo proposto ao PLS nº 261, de 2018:

“Art. 3º .....

.....  
XXIII – Terceiro interessado: pessoa jurídica que venha a investir no aumento de capacidade, aprimoramento ou adaptação operacional de infraestrutura ferroviária ou material rodante, inclusive na execução de projetos acessórios ou associados, em ferrovia que não lhe esteja outorgada;

.....” (NR)

.....”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo alterar, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261/2018, os dispositivos que tratam sobre a possibilidade de investimentos por usuários investidores, um conceito já disciplinado em resolução da ANTT com foco no aumento da capacidade ferroviária, para *por terceiros interessados*, em um conceito mais largo, que inclui também projetos acessórios e associados.

Ademais, na mesma esteira de alargar o conceito dos investimentos por terceiros, também deixamos expresso o direito das operadoras ferroviárias utilizarem os domínios ferroviários na forma do direito real de laje, tratada na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e de superfície, conforme a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A união dessas duas alterações vai permitir às operadoras ferroviárias um sem número de novos negócios na faixa de domínio das ferrovias outorgadas, principalmente com o fim de viabilizar o transporte



ferroviário de passageiros, a exemplo do exitoso caso americano do Hudson Yards em Nova Iorque, onde em dois pátios ativos da Autoridade Metropolitana de Transportes, estão sendo construídos sobre duas lajes diversos prédios, de escritório, residenciais e comerciais. Investimento este que permitiu a expansão da linha 7 do metrô de Nova Iorque.

As alterações propostas possibilitarão que os outorgados ferroviários atuais e futuros melhorem suas receitas não tarifárias, melhorando sobremaneira a viabilidade econômica dos empreendimentos operacionais ou não operacionais dentro da faixa de domínio ferroviária, reduzindo inclusive a necessidade de devolução de ramais.

Em concessões de aeroportos, receitas acessórias ou associadas, são uma parte central das receitas do concessionário. No caso de aeroportos de porte médio ou grande, quando bem administrados, as receitas comerciais (decorrentes sobretudo da exploração de espaços comerciais nos aeroportos ou para publicidade) são responsáveis, em regra, por mais de 50% das receitas totais do concessionário. No cenário ferroviário internacional, há ferrovias japonesas de passageiros que alcançam até 80% de suas receitas com receitas não tarifárias, *i.e.*, além da receita com a passagem de trem. Na Ásia é comum que pelo menos um terço das receitas sejam imobiliárias, reduzindo a necessidade de subsídios para o transporte de passageiros.

Há, em vários casos Brasil a fora, oportunidades de instalação de hotéis ou outros novos empreendimentos imobiliários no sítio ferroviário, ou em áreas próximas que fiquem sob a responsabilidade do concessionário, que atualmente não poderiam ser empregadas, pelo excesso de burocracia, como fonte de receitas não tarifárias.

Acreditamos que na beira das linhas férreas há, muitas vezes, oportunidades para a construção de shopping centers (que, em horários de pico, podem inclusive contribuir para melhorar a distribuição da demanda de passageiros), centros comerciais e/ou hotéis em terrenos adjacentes ou sobre, por exemplo, uma estação de trem metropolitano ou metrô. O exitoso caso da conversão de uma linha de transporte de cargas para passageiros no Estado americano da Flórida, em que as receitas imobiliárias das estações de trem são o verdadeiro atrativo para a construção e recapitação da linha férrea entre Orlando e Miami, é um bom exemplo do que se poderá alcançar com a aprovação desta Emenda, nas ferrovias brasileiras, em que os polos de



origem e destino de passageiros estejam muito longe para se ir de carro, mas muito perto para se ir de avião.

Porém, sem a aprovação da emenda que ora submetemos, há diversos empecilhos que impedem o aproveitamento mais eficiente de receitas decorrentes da exploração de projetos imobiliários nas ferrovias brasileiras, como, por exemplo:

- 1) a vinculação do prazo do empreendimento imobiliário ao prazo de vigência do contrato de concessão, o que, de um lado, implica em necessidade do investidor no empreendimento imobiliário amortizar seu investimento no prazo do contrato de concessão, o que nem sempre é possível, em vista da maturidade dos projetos imobiliários se realizar em prazos mais longos (pelo menos 50 anos; enquanto os contratos de concessão são celebrados por geralmente 25-30 anos).
- 2) obrigatoriedade da anuência do órgão regulador para a execução de projetos necessários à percepção de receitas não tarifárias, o que, além de onerar sobremaneira a própria entidade pública, também gera um custo de oportunidade muito elevado para o setor privado que, na maioria dos casos, prefere abdicar deste investimento em detrimento de outros que possam ser realizados de forma mais célere.
- 3) falta de segurança jurídica no que se refere ao direito real de laje e de superfície para a exploração imobiliária atrelada aos serviços de transporte ferroviário, respectivamente tratado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Desta forma, com as alterações propostas nesta Emenda, essas questões estão sendo devidamente tratada, possibilitando, conforme já afirmado, que outorgados tenham novas receitas não tarifárias.

Assim, trechos ferroviários que atualmente não possuem viabilidade econômica possam voltar a operar transportes ferroviários, tanto de cargas quanto de passageiros, ou ainda desonerar os produtos



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

transportados por meio da diminuição das tarifas, influenciando no menor Custo-Brasil, aumento a competitividade do Brasil no cenário internacional.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Insira-se, com a seguinte redação, no Capítulo IV, a seguinte Seção III do Capítulo VI do substitutivo proposto ao PLS nº 261, de 2018, renumerando-se os demais artigos:

“CAPÍTULO IV

.....  
**Seção II**

**Dos Investimentos de Terceiros Interessados**

**Art. 39.** As operadoras ferroviárias podem contratar e receber investimentos de terceiros interessados para o aumento de capacidade, aprimoramento ou adaptação operacional da infraestrutura ferroviária outorgada, ou execução de projetos acessórios ou associados, nos termos da regulamentação.

.....  
§ 2º Caso os investimentos realizados na forma do *caput* impliquem obrigações ou amortizações cujo cumprimento ultrapasse a vigência do contrato outorgado por concessão ou por permissão, deverá ser requerida anuência do Poder Concedente previamente à vigência do contrato de que trata o *caput*, conforme regulamentação.

.....  
§ 4º Os investimentos voluntariamente recebidos de terceiros interessados de que trata o *caput* podem ser aplicados pelas operadoras para o cumprimento das metas pactuadas com o regulador ferroviário, mantidas as responsabilidades contratuais da operadora ferroviária perante o regulador ferroviário.

.....  
§ 6º É vedada a revisão do teto tarifário ou outra forma de ônus para o ente público no escopo dos contratos de que trata o *caput*.

§ 7º Os imóveis edificadas em razão dos investimentos de que trata o *caput* reverterão ao patrimônio da União ao termo do contrato único de que trata o §1º.”

.....” (NR)



## JUSTIFICATIVA

A presente emenda tem como objetivo alterar, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261/2018, os dispositivos que tratam sobre a possibilidade de investimentos por usuários investidores, um conceito já disciplinado em resolução da ANTT com foco no aumento da capacidade ferroviária, para *por terceiros interessados*, em um conceito mais largo, que inclui também projetos acessórios e associados.

Ademais, na mesma esteira de alargar o conceito dos investimentos por terceiros, também deixamos expresso o direito das operadoras ferroviárias utilizarem os domínios ferroviários na forma do direito real de laje, tratada na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e de superfície, conforme a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A união dessas duas alterações vai permitir às operadoras ferroviárias um sem número de novos negócios na faixa de domínio das ferrovias outorgadas, principalmente com o fim de viabilizar o transporte ferroviário de passageiros, a exemplo do exitoso caso americano do Hudson Yards em Nova Iorque, onde em dois pátios ativos da Autoridade Metropolitana de Transportes, estão sendo construídos sobre duas lajes diversos prédios, de escritório, residenciais e comerciais. Investimento este que permitiu a expansão da linha 7 do metrô de Nova Iorque.

As alterações propostas possibilitarão que os outorgados ferroviários atuais e futuros melhorem suas receitas não tarifárias, melhorando sobremaneira a viabilidade econômica dos empreendimentos operacionais ou não operacionais dentro da faixa de domínio ferroviária, reduzindo inclusive a necessidade de devolução de ramais.

Em concessões de aeroportos, receitas acessórias ou associadas, são uma parte central das receitas do concessionário. No caso de aeroportos de porte médio ou grande, quando bem administrados, as receitas comerciais (decorrentes sobretudo da exploração de espaços comerciais nos aeroportos ou para publicidade) são responsáveis, em regra, por mais de 50% das receitas totais do concessionário. No cenário ferroviário internacional, há ferrovias japonesas de passageiros que alcançam até 80% de suas receitas com receitas não tarifárias, *i.e.*, além da receita com a passagem de trem. Na



Ásia é comum que pelo menos um terço das receitas sejam imobiliárias, reduzindo a necessidade de subsídios para o transporte de passageiros.

Há, em vários casos Brasil a fora, oportunidades de instalação de hotéis ou outros novos empreendimentos imobiliários no sítio ferroviário, ou em áreas próximas que fiquem sob a responsabilidade do concessionário, que atualmente não poderiam ser empregadas, pelo excesso de burocracia, como fonte de receitas não tarifárias.

Acreditamos que na beira das linhas férreas há, muitas vezes, oportunidades para a construção de shopping centers (que, em horários de pico, podem inclusive contribuir para melhorar a distribuição da demanda de passageiros), centros comerciais e/ou hotéis em terrenos adjacentes ou sobre, por exemplo, uma estação de trem metropolitano ou metrô. O exitoso caso da conversão de uma linha de transporte de cargas para passageiros no Estado americano da Flórida, em que as receitas imobiliárias das estações de trem são o verdadeiro atrativo para a construção e recapitação da linha férrea entre Orlando e Miami, é um bom exemplo do que se poderá alcançar com a aprovação desta Emenda, nas ferrovias brasileiras, em que os polos de origem e destino de passageiros estejam muito longe para se ir de carro, mas muito perto para se ir de avião.

Porém, sem a aprovação da emenda que ora submetemos, há diversos empecilhos que impedem o aproveitamento mais eficiente de receitas decorrentes da exploração de projetos imobiliários nas ferrovias brasileiras, como, por exemplo:

- 1) a vinculação do prazo do empreendimento imobiliário ao prazo de vigência do contrato de concessão, o que, de um lado, implica em necessidade do investidor no empreendimento imobiliário amortizar seu investimento no prazo do contrato de concessão, o que nem sempre é possível, em vista da maturidade dos projetos imobiliários se realizar em prazos mais longos (pelo menos 50 anos; enquanto os contratos de concessão são celebrados por geralmente 25-30 anos).
- 2) obrigatoriedade da anuência do órgão regulador para a execução de projetos necessários à percepção de receitas não



tarifárias, o que, além de onerar sobremaneira a própria entidade pública, também gera um custo de oportunidade muito elevado para o setor privado que, na maioria dos casos, prefere abdicar deste investimento em detrimento de outros que possam ser realizados de forma mais célere.

- 3) falta de segurança jurídica no que se refere ao direito real de laje e de superfície para a exploração imobiliária atrelada aos serviços de transporte ferroviário, respectivamente tratado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Desta forma, com as alterações propostas nesta Emenda, essas questões estão sendo devidamente tratada, possibilitando, conforme já afirmado, que outorgados tenham novas receitas não tarifárias.

Assim, trechos ferroviários que atualmente não possuem viabilidade econômica possam voltar a operar transportes ferroviários, tanto de cargas quanto de passageiros, ou ainda desonerar os produtos transportados por meio da diminuição das tarifas, influenciando no menor Custo-Brasil, aumento a competitividade do Brasil no cenário internacional.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao art. 58 do substitutivo proposto ao PLS nº 261, de 2018:

“**Art. 58.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem permitir e promover a exploração de bens imóveis de sua titularidade para uso urbanístico pelas operadoras ferroviárias em projetos de transporte, acessórios ou associados.”  
(NR)

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo alterar, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261/2018, os dispositivos que tratam sobre a possibilidade de investimentos por usuários investidores, um conceito já disciplinado em resolução da ANTT com foco no aumento da capacidade ferroviária, para *por terceiros interessados*, em um conceito mais largo, que inclui também projetos acessórios e associados.

Ademais, na mesma esteira de alargar o conceito dos investimentos por terceiros, também deixamos expresso o direito das operadoras ferroviárias utilizarem os domínios ferroviários na forma do direito real de laje, tratada na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e de superfície, conforme a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A união dessas duas alterações vai permitir às operadoras ferroviárias um sem número de novos negócios na faixa de domínio das ferrovias outorgadas, principalmente com o fim de viabilizar o transporte ferroviário de passageiros, a exemplo do exitoso caso americano do Hudson Yards em Nova Iorque, onde em dois pátios ativos da Autoridade Metropolitana de Transportes, estão sendo construídos sobre duas lajes diversos prédios, de escritório, residenciais e comerciais. Investimento este que permitiu a expansão da linha 7 do metrô de Nova Iorque.



As alterações propostas possibilitarão que os outorgados ferroviários atuais e futuros melhorem suas receitas não tarifárias, melhorando sobremaneira a viabilidade econômica dos empreendimentos operacionais ou não operacionais dentro da faixa de domínio ferroviária, reduzindo inclusive a necessidade de devolução de ramais.

Em concessões de aeroportos, receitas acessórias ou associadas, são uma parte central das receitas do concessionário. No caso de aeroportos de porte médio ou grande, quando bem administrados, as receitas comerciais (decorrentes sobretudo da exploração de espaços comerciais nos aeroportos ou para publicidade) são responsáveis, em regra, por mais de 50% das receitas totais do concessionário. No cenário ferroviário internacional, há ferrovias japonesas de passageiros que alcançam até 80% de suas receitas com receitas não tarifárias, *i.e.*, além da receita com a passagem de trem. Na Ásia é comum que pelo menos um terço das receitas sejam imobiliárias, reduzindo a necessidade de subsídios para o transporte de passageiros.

Há, em vários casos Brasil a fora, oportunidades de instalação de hotéis ou outros novos empreendimentos imobiliários no sítio ferroviário, ou em áreas próximas que fiquem sob a responsabilidade do concessionário, que atualmente não poderiam ser empregadas, pelo excesso de burocracia, como fonte de receitas não tarifárias.

Acreditamos que na beira das linhas férreas há, muitas vezes, oportunidades para a construção de shopping centers (que, em horários de pico, podem inclusive contribuir para melhorar a distribuição da demanda de passageiros), centros comerciais e/ou hotéis em terrenos adjacentes ou sobre, por exemplo, uma estação de trem metropolitano ou metrô. O exitoso caso da conversão de uma linha de transporte de cargas para passageiros no Estado americano da Flórida, em que as receitas imobiliárias das estações de trem são o verdadeiro atrativo para a construção e recapitação da linha férrea entre Orlando e Miami, é um bom exemplo do que se poderá alcançar com a aprovação desta Emenda, nas ferrovias brasileiras, em que os polos de origem e destino de passageiros estejam muito longe para se ir de carro, mas muito perto para se ir de avião.

Porém, sem a aprovação da emenda que ora submetemos, há diversos empecilhos que impedem o aproveitamento mais eficiente de



receitas decorrentes da exploração de projetos imobiliários nas ferrovias brasileiras, como, por exemplo:

- 1) a vinculação do prazo do empreendimento imobiliário ao prazo de vigência do contrato de concessão, o que, de um lado, implica em necessidade do investidor no empreendimento imobiliário amortizar seu investimento no prazo do contrato de concessão, o que nem sempre é possível, em vista da maturidade dos projetos imobiliários se realizar em prazos mais longos (pelo menos 50 anos; enquanto os contratos de concessão são celebrados por geralmente 25-30 anos).
- 2) obrigatoriedade da anuência do órgão regulador para a execução de projetos necessários à percepção de receitas não tarifárias, o que, além de onerar sobremaneira a própria entidade pública, também gera um custo de oportunidade muito elevado para o setor privado que, na maioria dos casos, prefere abdicar deste investimento em detrimento de outros que possam ser realizados de forma mais célere.
- 3) falta de segurança jurídica no que se refere ao direito real de laje e de superfície para a exploração imobiliária atrelada aos serviços de transporte ferroviário, respectivamente tratado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Desta forma, com as alterações propostas nesta Emenda, essas questões estão sendo devidamente tratada, possibilitando, conforme já afirmado, que outorgados tenham novas receitas não tarifárias.

Assim, trechos ferroviários que atualmente não possuem viabilidade econômica possam voltar a operar transportes ferroviários, tanto de cargas quanto de passageiros, ou ainda desonerar os produtos transportados por meio da diminuição das tarifas, influenciando no menor Custo-Brasil, aumento a competitividade do Brasil no cenário internacional.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao art. 67 do substitutivo proposto ao PLS nº 261, de 2018:

“**Art. 67.** O art. 25 da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, passa a vigorar com a seguinte alteração:

‘Art. 25. ....

.....

§ 6º Ao final da vigência dos contratos de concessão e permissão, todos os bens móveis e imóveis necessários à execução dos serviços contratados e vinculados à disponibilização de capacidade, nos volumes e nas condições pactuadas entre as partes, serão revertidos à União, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabendo indenização no caso da parcela não amortizada do investimento, exceto nos casos de projetos associados ou de empreendimentos acessórios aprovados nos termos do art. 34 desta Lei.

.....’(NR)”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo alterar, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261/2018, os dispositivos que tratam sobre a possibilidade de investimentos por usuários investidores, um conceito já disciplinado em resolução da ANTT com foco no aumento da capacidade ferroviária, para *por terceiros interessados*, em um conceito mais largo, que inclui também projetos acessórios e associados.

Ademais, na mesma esteira de alargar o conceito dos investimentos por terceiros, também deixamos expresso o direito das operadoras ferroviárias utilizarem os domínios ferroviários na forma do direito real de laje, tratada na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e de superfície, conforme a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.



A união dessas duas alterações vai permitir às operadoras ferroviárias um sem número de novos negócios na faixa de domínio das ferrovias outorgadas, principalmente com o fim de viabilizar o transporte ferroviário de passageiros, a exemplo do exitoso caso americano do Hudson Yards em Nova Iorque, onde em dois pátios ativos da Autoridade Metropolitana de Transportes, estão sendo construídos sobre duas lajes diversos prédios, de escritório, residenciais e comerciais. Investimento este que permitiu a expansão da linha 7 do metrô de Nova Iorque.

As alterações propostas possibilitarão que os outorgados ferroviários atuais e futuros melhorem suas receitas não tarifárias, melhorando sobremaneira a viabilidade econômica dos empreendimentos operacionais ou não operacionais dentro da faixa de domínio ferroviária, reduzindo inclusive a necessidade de devolução de ramais.

Em concessões de aeroportos, receitas acessórias ou associadas, são uma parte central das receitas do concessionário. No caso de aeroportos de porte médio ou grande, quando bem administrados, as receitas comerciais (decorrentes sobretudo da exploração de espaços comerciais nos aeroportos ou para publicidade) são responsáveis, em regra, por mais de 50% das receitas totais do concessionário. No cenário ferroviário internacional, há ferrovias japonesas de passageiros que alcançam até 80% de suas receitas com receitas não tarifárias, *i.e.*, além da receita com a passagem de trem. Na Ásia é comum que pelo menos um terço das receitas sejam imobiliárias, reduzindo a necessidade de subsídios para o transporte de passageiros.

Há, em vários casos Brasil a fora, oportunidades de instalação de hotéis ou outros novos empreendimentos imobiliários no sítio ferroviário, ou em áreas próximas que fiquem sob a responsabilidade do concessionário, que atualmente não poderiam ser empregadas, pelo excesso de burocracia, como fonte de receitas não tarifárias.

Acreditamos que na beira das linhas férreas há, muitas vezes, oportunidades para a construção de shopping centers (que, em horários de pico, podem inclusive contribuir para melhorar a distribuição da demanda de passageiros), centros comerciais e/ou hotéis em terrenos adjacentes ou sobre, por exemplo, uma estação de trem metropolitano ou metrô. O exitoso caso da conversão de uma linha de transporte de cargas para passageiros no Estado americano da Flórida, em que as receitas imobiliárias das estações de



trem são o verdadeiro atrativo para a construção e recapacitação da linha férrea entre Orlando e Miami, é um bom exemplo do que se poderá alcançar com a aprovação desta Emenda, nas ferrovias brasileiras, em que os polos de origem e destino de passageiros estejam muito longe para se ir de carro, mas muito perto para se ir de avião.

Porém, sem a aprovação da emenda que ora submetemos, há diversos empecilhos que impedem o aproveitamento mais eficiente de receitas decorrentes da exploração de projetos imobiliários nas ferrovias brasileiras, como, por exemplo:

- 1) a vinculação do prazo do empreendimento imobiliário ao prazo de vigência do contrato de concessão, o que, de um lado, implica em necessidade do investidor no empreendimento imobiliário amortizar seu investimento no prazo do contrato de concessão, o que nem sempre é possível, em vista da maturidade dos projetos imobiliários se realizar em prazos mais longos (pelo menos 50 anos; enquanto os contratos de concessão são celebrados por geralmente 25-30 anos).
- 2) obrigatoriedade da anuência do órgão regulador para a execução de projetos necessários à percepção de receitas não tarifárias, o que, além de onerar sobremaneira a própria entidade pública, também gera um custo de oportunidade muito elevado para o setor privado que, na maioria dos casos, prefere abdicar deste investimento em detrimento de outros que possam ser realizados de forma mais célere.
- 3) falta de segurança jurídica no que se refere ao direito real de laje e de superfície para a exploração imobiliária atrelada aos serviços de transporte ferroviário, respectivamente tratado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Desta forma, com as alterações propostas nesta Emenda, essas questões estão sendo devidamente tratada, possibilitando, conforme já afirmado, que outorgados tenham novas receitas não tarifárias.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

Assim, trechos ferroviários que atualmente não possuem viabilidade econômica possam voltar a operar transportes ferroviários, tanto de cargas quanto de passageiros, ou ainda desonerar os produtos transportados por meio da diminuição das tarifas, influenciando no menor Custo-Brasil, aumento a competitividade do Brasil no cenário internacional.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Inclua-se, onde couber, novo artigo no Capítulo X do substitutivo proposto ao PLS nº 261, de 2018:

“**Art. X.** A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

‘Art. 57-A. A operadora ferroviária, inclusive metroferroviária, poderá constituir direito real de laje de que trata a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e de superfície de que trata esta Lei, sobre ou sob a faixa de domínio de sua via férrea, observado o Plano Diretor e seu respectivo contrato de outorga com o Poder Concedente.

*Parágrafo único.* A constituição do direito real de laje ou de superfície de que trata o *caput* é condicionada a licenciamento urbanístico municipal, que estabelecerá os ônus urbanísticos a serem observados e o direito de construir incorporado a cada unidade imobiliária.’ (NR)”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo alterar, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261/2018, os dispositivos que tratam sobre a possibilidade de investimentos por usuários investidores, um conceito já disciplinado em resolução da ANTT com foco no aumento da capacidade ferroviária, para *por terceiros interessados*, em um conceito mais largo, que inclui também projetos acessórios e associados.

Ademais, na mesma esteira de alargar o conceito dos investimentos por terceiros, também deixamos expresso o direito das operadoras ferroviárias utilizarem os domínios ferroviários na forma do direito real de laje, tratada na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e de superfície, conforme a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A união dessas duas alterações vai permitir às operadoras ferroviárias um sem número de novos negócios na faixa de domínio das



ferrovias outorgadas, principalmente com o fim de viabilizar o transporte ferroviário de passageiros, a exemplo do exitoso caso americano do Hudson Yards em Nova Iorque, onde em dois pátios ativos da Autoridade Metropolitana de Transportes, estão sendo construídos sobre duas lajes diversos prédios, de escritório, residenciais e comerciais. Investimento este que permitiu a expansão da linha 7 do metrô de Nova Iorque.

As alterações propostas possibilitarão que os outorgados ferroviários atuais e futuros melhorem suas receitas não tarifárias, melhorando sobremaneira a viabilidade econômica dos empreendimentos operacionais ou não operacionais dentro da faixa de domínio ferroviária, reduzindo inclusive a necessidade de devolução de ramais.

Em concessões de aeroportos, receitas acessórias ou associadas, são uma parte central das receitas do concessionário. No caso de aeroportos de porte médio ou grande, quando bem administrados, as receitas comerciais (decorrentes sobretudo da exploração de espaços comerciais nos aeroportos ou para publicidade) são responsáveis, em regra, por mais de 50% das receitas totais do concessionário. No cenário ferroviário internacional, há ferrovias japonesas de passageiros que alcançam até 80% de suas receitas com receitas não tarifárias, *i.e.*, além da receita com a passagem de trem. Na Ásia é comum que pelo menos um terço das receitas sejam imobiliárias, reduzindo a necessidade de subsídios para o transporte de passageiros.

Há, em vários casos Brasil a fora, oportunidades de instalação de hotéis ou outros novos empreendimentos imobiliários no sítio ferroviário, ou em áreas próximas que fiquem sob a responsabilidade do concessionário, que atualmente não poderiam ser empregadas, pelo excesso de burocracia, como fonte de receitas não tarifárias.

Acreditamos que na beira das linhas férreas há, muitas vezes, oportunidades para a construção de shopping centers (que, em horários de pico, podem inclusive contribuir para melhorar a distribuição da demanda de passageiros), centros comerciais e/ou hotéis em terrenos adjacentes ou sobre, por exemplo, uma estação de trem metropolitano ou metrô. O exitoso caso da conversão de uma linha de transporte de cargas para passageiros no Estado americano da Flórida, em que as receitas imobiliárias das estações de trem são o verdadeiro atrativo para a construção e recapitação da linha férrea entre Orlando e Miami, é um bom exemplo do que se poderá alcançar



com a aprovação desta Emenda, nas ferrovias brasileiras, em que os polos de origem e destino de passageiros estejam muito longe para se ir de carro, mas muito perto para se ir de avião.

Porém, sem a aprovação da emenda que ora submetemos, há diversos empecilhos que impedem o aproveitamento mais eficiente de receitas decorrentes da exploração de projetos imobiliários nas ferrovias brasileiras, como, por exemplo:

- 1) a vinculação do prazo do empreendimento imobiliário ao prazo de vigência do contrato de concessão, o que, de um lado, implica em necessidade do investidor no empreendimento imobiliário amortizar seu investimento no prazo do contrato de concessão, o que nem sempre é possível, em vista da maturidade dos projetos imobiliários se realizar em prazos mais longos (pelo menos 50 anos; enquanto os contratos de concessão são celebrados por geralmente 25-30 anos).
- 2) obrigatoriedade da anuência do órgão regulador para a execução de projetos necessários à percepção de receitas não tarifárias, o que, além de onerar sobremaneira a própria entidade pública, também gera um custo de oportunidade muito elevado para o setor privado que, na maioria dos casos, prefere abdicar deste investimento em detrimento de outros que possam ser realizados de forma mais célere.
- 3) falta de segurança jurídica no que se refere ao direito real de laje e de superfície para a exploração imobiliária atrelada aos serviços de transporte ferroviário, respectivamente tratado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Desta forma, com as alterações propostas nesta Emenda, essas questões estão sendo devidamente tratada, possibilitando, conforme já afirmado, que outorgados tenham novas receitas não tarifárias.

Assim, trechos ferroviários que atualmente não possuem viabilidade econômica possam voltar a operar transportes ferroviários, tanto



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

de cargas quanto de passageiros, ou ainda desonerar os produtos transportados por meio da diminuição das tarifas, influenciando no menor Custo-Brasil, aumento a competitividade do Brasil no cenário internacional.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Inclua-se no Capítulo X, o seguinte novo artigo renumerando-se os demais:

‘**Art. x.** O art. 237 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.237.....

.....

c) das equipagens de trens em geral e maquinistas;” (NR)’

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda busca esclarecer o enquadramento dos maquinistas na categoria “c” do art. 237 da CLT. A definição conceitual do operário ferroviário pode ser associada aos trabalhadores que exercem funções sobre os trilhos ou nas demais atividades que giram em torno da estrada de ferro, a exemplo de áreas administrativas, conservação e remoção de vias férreas e edifícios, construção, manutenção e produção, desde que abertas ao tráfego público.

Diante da importância da proteção à classe de trabalhadores do setor ferroviário, a CLT dedicou a seção V com doze artigos para regular o trabalho ferroviário (artigos 236 a 247). É feita a categorização dos trabalhadores do art. 237 que, resumidamente, pode ser compreendida da seguinte maneira: a) funções administrativas; b) atividades de apoio; c) atividades relacionadas às atividades-fim; d) atividades operacionais.

Assim, os maquinistas, que acompanham a composição – locomotivas e vagões -, estão enquadrados na categoria “c” do artigo 237, da



CLT, por se constatar que objetivo desse dispositivo legal seria alcançar os empregados que exercem a atividade-fim. Além disso, é conferindo aos maquinistas – enquadrados na categoria “c” – proteções específicas e peculiares desse tipo de atividade, conforme o art. 239, tais como: (i) repouso mínimo de dez horas após cada jornada; (ii) imposição de fornecimento de alimentação em viagem e hospedagem; (iii) em cada quinzena, o total de horas de serviços noturno seja inferior aos das jornadas diurnas; (iv) registro de jornada em documentos validados pelo Ministério do Trabalho ou fixado em instrumentos coletivos. Inclusive, os Acordos Coletivos de Trabalho contemplam o enquadramento dos maquinistas na categoria “c” e as proteções previstas no art. 239.

Contudo, nem todas as esferas e locais do Poder Judiciário conseguem ter essa clara divisão das categorias ferroviárias, o que tem causado o equivocado enquadramento dos maquinistas em outras categorias, criando decisões conflitantes e espalhando a insegurança jurídica.

Dessa forma, sugere-se a inclusão do termo “maquinista” na categoria “c” no art. 237, da CLT, para aperfeiçoar a redação legislativa, deixando cristalina a categorização do maquinista pelo legislador e promover maior segurança jurídica.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Inclua-se, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261, de 2018, a seguinte Seção II no Capítulo IV e respectivo artigo, renumerando-se os demais dispositivos:

**“CAPÍTULO IV**

**DAS FERROVIAS EXPLORADAS EM REGIME PÚBLICO**

.....

**Seção II**

**Das Devoluções e Desativações de Ramais a Pedido do Parceiro Privado**

**Art. x.** A concessionária ou permissionária poderá requerer, ao regulador ferroviário, a desativação ou devolução de trechos ferroviários:

I – que não apresentem tráfego nos últimos 8 (oito) anos anteriores à apresentação do pedido; ou

II - comprovadamente antieconômicos no âmbito do respectivo contrato de concessão ou permissão, independente de prazo sem tráfego, em função da extinção ou exaurimento das fontes da carga.

§ 1º A concessionária ou permissionária deverá manter a obrigação de guarda e vigilância dos ativos, até a conclusão do processo, com a apuração da devida indenização ao Poder Concedente prevista no contrato, sendo vedada a imposição de penalidades referentes ao tema desde o ato do requerimento junto ao regulador ferroviário.

§ 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação e/ou devolução dos trechos de que trata o caput:

I - será apurado pelo regulador ferroviário, nos termos do contrato vigente, devendo ser considerada a depreciação dos ativos e a



compensação de eventuais créditos de titularidade da concessionária ou permissionária perante o Poder Concedente e o regulador ferroviário;

II – poderá ser investido na expansão de capacidade e na ampliação da malha que remanescer sob responsabilidade do concessionário ou permissionário, ressalvada a obrigação prevista em contrato, na solução de conflitos urbanos, e em outra malha de interesse do Poder Concedente, conforme acordado entre o regulador ferroviário e concessionária ou permissionária, na forma da regulamentação;

III – poderá ser pago ao termo do contrato de concessão ou de permissão.

§ 3º O pedido de desativação e/ou devolução dos trechos ferroviários deverá ser acompanhado de um estudo técnico disponibilizado pela concessionária ou permissionária que indique as alternativas de destinação dos bens móveis e imóveis vinculados ao trecho desativado, como, por exemplo:

I – transferência para um novo investidor;

II – utilização no transporte de passageiros;

III – criação de acessos ferroviários;

IV – destinação para finalidades culturais, históricas, turísticas ou de preservação;

V – reurbanização e formação de parques; ou

VI – alienação, na forma prevista no art. 24, parágrafo único, da Lei 12.379/2011.

§4º A destinação final dos bens móveis e imóveis relacionados ao trecho desativado ou devolvido nos termos do caput será determinada pelo regulador ferroviário, segundo as diretrizes do Poder Concedente, com base em estudo, apresentado pela concessionária ou permissionária responsável pela malha em que está inserido o trecho desativado ou devolvido.”



## JUSTIFICATIVA

A presente emenda tem como objetivo incluir a hipótese de devolução ou desativação de trechos ferroviários, a pedido do parceiro privado, que não são mais úteis ao transporte realizado naquela malha concedida ou permissionada, seja pela incapacidade de competição com outros modos de transporte, como o rodoviário ou a cabotagem, cuja presunção se dará pelo decurso do prazo de oito anos sem tráfego, seja pelo simples exaurimento da fonte de tráfego, como pode ocorrer na mineração no fim da lavra, ou da extinção, no caso de um acidente, como em Brumadinho.

Inclui-se também a hipótese de alguns desses trechos se demonstrarem antieconômicos para o cenário prospectivo, independentemente de período anterior sem transporte, sendo ônus do parceiro privado a demonstração, perante o Poder Concedente, de inviabilidade econômica no âmbito do respectivo contrato de concessão ou permissão, dada a inerente mutabilidade de origem e destino das cargas ferroviárias no país.

É compreensível que as empresas ferroviárias lutem para competir em um mercado de transportes em que há serviços substituíveis, principalmente no transporte intermodal. Se a ferrovia passa oito anos sem conseguir atrair nenhum tráfego é sinal de que aquela linha poderá ser desativa ou devolvida sem ônus suplementares ao parceiro privado ou ao próprio serviço público, se afigurando dever do próprio Estado a perseguição de destinação diversa, como se pretendeu exemplificar no §3º, ou até mesmo outros projetos para evitar o subaproveitamento do ativo público e de suas áreas lindeiras.

Importante pontuar que os trechos aptos a devolução ou desativação sempre devem se relacionar com seu subaproveitamento ou sua antieconomicidade, devendo, obrigatoriamente, serem dadas destinações de maior utilidade pública, histórica, cultural, artística e, em última análise, até a alienação por parte do Poder Público, a fim de tornar prático e consagrar o



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

princípio da eficiência da Administração Pública, positivado no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1998.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte nova redação ao art. 49 do substitutivo apresentado ao PLS nº 261, de 2018:

**“Art. 49.** Ressalvados os direitos à cobrança de indenizações ou de pagamento pelo uso da faixa de domínio, a operadora ferroviária não pode impedir a travessia de suas linhas por tubulações, redes de transmissão elétrica, telefônica e similares, anterior ou posteriormente estabelecidas, observada a regulamentação nacional específica de proteção ao tráfego e às instalações ferroviárias.

§1º Os encargos de construção, conservação e vigilância cabem à parte que executar o serviço mais recente.

§2º A operadora ferroviária poderá cobrar das concessionárias, permissionárias ou autarquias de serviço público pelo uso da faixa de domínio, exceto quando houver isenção prevista em legislação específica.”

**JUSTIFICATIVA**

A sugestão da presente emenda visa ao esclarecimento sobre a possibilidade de cobrança pelo uso da faixa de domínio. O tema é grande relevância não só para as concessionárias ou permissionárias de ferrovia, mas para toda a sociedade. Isso porque a cobrança pelo uso da faixa de domínio de ferrovia, por concessionária ou permissionária, envolve uma diversidade de questões a serem ponderadas, em especial o art. 11 da Lei n.º 8.987/1995, a busca pela modicidade tarifária em favor do usuário e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Por um lado, os contratos de concessão firmados entre concessionário ou permissionário e Poder Concedente possuem a estrutura remuneratória composta, majoritariamente e em regra, de receitas tarifárias cobradas diretamente dos usuários para amortizar e remunerar as vultosas



obrigações de investimento e operação do serviço público. Por outro lado, os contratos de concessão preveem a possibilidade de recebimento de receitas pelas concessionárias ou permissionárias.

Daí a importância de buscar alternativas para atrair investimentos na parceria privada e também garantir a modicidade tarifária para que o usuário não pague um valor exorbitante pelo uso do serviço público.

É sob esse enfoque que a Lei de Concessões prevê expressamente em seu art. 11 “*a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas*”. Estas receitas decorrem da exploração de atividades complementares e acessórias à prestação do serviço público, tal qual a cobrança pelo exercício do direito de passagem nas faixas de domínio de ferrovias.

Ainda, é importante mencionar que a faixa de domínio de uma ferrovia é uma área que pode ser utilizada para a instalação de diversas infraestruturas de serviços públicos, mas esta não é a única alternativa viável. Portanto, a cobrança pela utilização da faixa de domínio é uma operação econômica que gera benefício para o entrante, que deve remunerar o detentor da infraestrutura de forma adequada para cobrir custos de manutenção e conservação da faixa de domínio das ferrovias.

Partindo do acima exposto, propõe-se a presente emenda para esclarecer e tornar ainda mais efetiva a possibilidade de cobrança pelo uso da faixa de domínio por concessionária, permissionária ou autarquia de serviço público.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao art. 33 do substitutivo apresentado ao PLS nº 261, de 2018:

**“Art. 33.** Sem prejuízo do disposto em legislação específica, valores não tributários, multas, indenizações e ressarcimentos que a União auferir junto a operadoras ferroviárias devem ser reinvestidos em infraestrutura ferroviária de titularidade pública de interesse do Poder Concedente.”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo alterar, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261/2018, a previsão para utilização de valores não tributários, multas, indenizações e ressarcimentos que a União auferir junto a operadoras ferroviárias para execução de infraestrutura ferroviária.

Primeiramente cabe salientar que o artigo 30, § 2º da Lei 13.448, de 5 de junho de 2017, traz comando bastante semelhante a este:

*“Art. 30. São a União e os entes da administração pública federal indireta, em conjunto ou isoladamente, autorizados a compensar haveres e deveres de natureza não tributária, incluindo multas, com os respectivos contratados, no âmbito dos contratos nos setores rodoviário e ferroviário.*

[...]

*§ 2º Os valores apurados com base no caput deste artigo poderão ser utilizados para o investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários, em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.”*



O relator agregou, no respectivo art. 33 do substitutivo em comento, essa inovação, que muito contribui para a possibilidade de se modernizar a infraestrutura ferroviária por meio de recursos oriundos do setor ferroviário.

Soma-se a isso a grande relevância do dispositivo para a execução de intervenções de interesse público que, em certas situações, não apresentam contrapartidas econômicas diretas, mas sim, grandes vantagens sociais, como é o caso de obras para mitigação de conflitos urbanos entre o município e a ferrovia.

Nestes casos, que não são economicamente atrativos ao setor privado, é que este recurso mostra-se preponderante, pois viabiliza a implantação das soluções de interesse exclusivo da população.

O próprio Ministério Público Federal (MPF) enviou em 24 de fevereiro de 2021 aos Ministérios da Economia e da Infraestrutura Nota Técnica na qual ressalta que o objetivo das prorrogações antecipadas dos contratos ferroviários é tornar o setor eficiente e competitivo, por meio de melhorias em infraestrutura, tecnologia e serviços, e não fazer caixa para o Tesouro Nacional por meio de acréscimos de valor de outorga.

O documento (NOTA TÉCNICA Nº 3/2021/GTTRANSPORTES/3ªCCR) foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Transportes da Câmara do Consumidor e da Ordem Econômica do MP (3CCR) e conclui o seguinte:

#### ***“IV - Conclusões***

*Pelos fatos e fundamentos expostos, conclui-se que:*

*(i) o pagamento de valor pela concessionária a título de outorga, em decorrência das prorrogações antecipadas dos contratos de concessão ferroviárias qualificados pelo PPI já concluídas, é irregular por afrontar o Art. 6º da Lei nº 13.448/2017, haja vista que o referido dispositivo preceitua como principal condição que justifique a prorrogação a realização de investimentos não previstos originalmente, cuja análise de vantajosidade deve ser pautada visando a aplicação da totalidade dos recursos gerados pela prorrogação, com vistas à*



*máxima efetividade da finalidade pretendida pelo mecanismo instituído, qual seja a promoção do desenvolvimento e ampliação da infraestrutura logística do país.*

*(ii) o pagamento de adicional ao valor de outorga em razão do inadimplemento de obrigações contratuais pelas concessionárias beneficiárias de prorrogações contratuais, não obstante ser respaldada, apenas a título exemplificativo, pela previsão contida no Ar. 7º da Lei nº 13.448/2017, caracteriza-se como prática eivada de ilegalidade em face do estrito descumprimento do princípio do qual decorre a teoria dos motivos determinantes, tendo em vista que, ao oportunizar à concessionária beneficiária da prorrogação a substituição de uma obrigação de investimento por um pagamento de valor de outorga, cria incentivos à não realização dos investimentos exigidos, ante as suas desvantagens econômicas frente ao pagamento de outorga, contrariando assim os objetivos perseguidos pela política pública promovida pelo Governo Federal que fundamentou a criação do instituto da prorrogação antecipada, cuja principal motivação é a realização de investimentos voltados à melhoria e expansão da infraestrutura de transportes nacional.”*

Cabe salientar que há recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU bastante semelhante ao do MPF, no que diz respeito à utilização do valor de outorga de prorrogações antecipadas, visando à implantação de projetos ferroviários: por meio do Ofício nº 9504/2020-TCU/Seproc, de 13 de março de 2020, encaminhado ao Ministério da Infraestrutura, o TCU informou à referida pasta ministerial acerca do Despacho do Ministro Bruno Dantas, anexo ao Ofício nº 9504/2020-TCU/Seproc, constante no Processo TC 018.842/2019-4.

Dentre as recomendações e determinações apresentadas, destacamos a recomendação “iv” transcrita abaixo:

*(iii) “IV) recomendar ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, caso opte por direcionar recursos calculados para fins de valoração de outorga na prorrogação antecipada para projetos específicos, com base no art. 25, §1º, da Lei 13.448/2017, **analise a viabilidade de se direcionar integralmente o resultado da modelagem econômico-financeira para a implantação de projetos definidos como prioritários no Plano Nacional de Logística (PNL) e pelo Programa de Parcerias e Investimentos***



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

*(PPI), a exemplo do trecho da FICO entre Água Boa/MT e Lucas do Rio Verde/MT e do trecho da FIOF que conecta Caetité/BA à FNS (seção III.7.1 do relatório);” (grifos nossos).*

Além disso, mostra-se importante ampliar o escopo originalmente previsto pelo egrégio relator para as ferrovias de interesse do Poder Concedente, possibilitando que o órgão formulador da política pública do setor ferroviário escolha, de forma técnica, as intervenções necessárias a serem implantadas.

Destarte, contamos com o apoio dos Senadores Federais para a aprovação da presente Emenda, aperfeiçoando a já excelente proposição do relator que ora nos é submetida para deliberação.

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao §2º do art. 36 e ao parágrafo único do art. 37 do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018:

**“Art. 36 .....**

**.....”**

§ 2º Caso a infraestrutura ferroviária seja operada em regime público, a operadora ferroviária deve dar acesso a terceiros interessados até o limite da capacidade ferroviária, respeitados os termos do contrato e a justa remuneração pelo acesso.”

**“Art. 37 .....**

Parágrafo único. Caso a infraestrutura ferroviária seja operada em regime de direito público, o valor de que trata o *caput* deve respeitar os tetos tarifários fixados pelo regulador ferroviário, nos termos do contrato.”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo contribuir com a sugestão de simples ajustes a fim de garantir a preservação da operação ferroviária e o respeito aos termos dos contratos de concessão.

A ampliação da participação do modal ferroviário na matriz de transporte brasileira é fundamental para o crescimento nacional. O compartilhamento da infraestrutura ferroviária é uma das formas de incentivo desta maior participação do setor ferroviário na matriz logística.

Contudo, a prestação dos serviços de transporte ferroviário deve ocorrer de forma eficiente e respeitar as previsões contidas nos contratos de



concessão e nos contratos particulares firmados entre o concessionário e os usuários.

A capacidade ferroviária da infraestrutura é estabelecida nos contratos de concessão. O concessionário firma contratos com os usuários para prestação do transporte ferroviário observando estes volumes de capacidade e o compartilhamento com terceiros também deve observar o limite de capacidade estabelecida em contrato. A intenção é evitar que sejam firmados contratos com volume maior que o existente na malha e que o concessionário deixe de cumprir os contratos firmados com seus usuários para atender demanda de compartilhamento.

Não obstante, o respeito ao limite previsto em contrato não enseja o desincentivo de investimento por parte do concessionário. Isso porque o concessionário também recebe do terceiro interessado pelo compartilhamento da infraestrutura e, portanto, possui interesse em ampliar sua capacidade.

Além disso, parte dos contratos de concessão prevê os valores a serem cobrados pelo compartilhamento da infraestrutura com terceiros interessados. Nestes casos, também se deve respeitar as previsões contratuais.

Portanto, contamos com o apoio dos nobres Senadores para a aprovação da presente emenda a fim de garantir a preservação das previsões contratuais já existentes e a adequada prestação do transporte ferroviário.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
**(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)**

Dê-se a seguinte redação aos art. 32 e 45 do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018:

**“Art. 32 .....**

**.....**

§ 3º Compete exclusivamente à operadora ferroviária a decisão da contratação de quaisquer seguros, salvo os que forem obrigatórios por lei ou normas da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, não podendo o regulador ferroviário figurar como cossegurado obrigatório das apólices contratadas.”

**“Art. 45 .....**

**.....**

§1º Compete privativamente à União Federal estabelecer as normas sobre a utilização do uso de sinais sonoros, como buzinas e sinos, uso de formas de proteção nos vagões e definição da velocidade dos trens e do tamanho da composição ferroviária.

§2º Os acidentes e ocorrências serão classificados quanto a gravidade, previsibilidade, responsabilidade e inevitabilidade, nos termos da regulamentação.

§3º Nos casos em que os acidentes e ocorrências forem exclusivamente causados por terceiros, a responsabilização administrativa deverá se dar na forma de obrigações alternativas e a realização de campanhas educacionais e não deverá impactar nas metas de segurança.”

**JUSTIFICATIVA**



A segurança da operação ferroviária é tema de relevante e expressiva importância nacional. Na busca por disciplinar o assunto de forma adequada e efetiva, a sugestão da presente emenda apresenta diretrizes gerais acerca da segurança da operação ferroviária.

Neste sentido, um dos objetivos é esclarecer que não é só a contratação de seguros que cabe às operadoras ferroviárias, mas sim a própria decisão sobre a contratação. Ou seja, o Regulador não deve obrigar a contratação de seguros não previstos em lei ou em regulamentos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e diversos outros países em que a ferrovia tem maior participação na matriz de transporte. As operadoras têm maiores condições de aferir a necessidade e a viabilidade econômica de determinadas apólices, em especial porque são elas as beneficiárias. Isso porque há determinadas situações em que não vale a pena contratar seguros, pois o prêmio e a franquia, em caso de sinistro, chegam a ser o mesmo valor do risco segurado.

É importante mencionar que concessionárias e ANTT possuem incentivos alinhados quanto a risco de Responsabilidade Civil Geral. As concessionárias buscam minimizar os riscos de acidentes e não possuem qualquer incentivo a não estarem cobertas – por seguro ou por algum outro tipo de garantia – quanto a eventuais indenizações. As concessionárias então detêm capacidade financeira própria para arcar com os riscos de responsabilidade civil, podendo decidir se a cobertura mais eficiente é por meio de apólice de seguros.

Além disso, cada concessionária tem um perfil e padrão próprio e dinâmicas operacionais distintas, de modo que os limites máximos de indenização nas apólices de Risco Operacional e Responsabilidade Civil Geral devem ser analisados individualmente. A aplicação de fórmula paramétrica acaba por onerar as concessionárias sem aumentar a cobertura ou gerar qualquer outro benefício. Isso acaba por distorcer os valores das coberturas, encarecendo o prêmio pago pelas concessionárias.

Ao aumentar o limite máximo de garantia pelo cálculo da fórmula paramétrica, as concessionárias incorrem em maiores prêmios e muitas vezes encontram dificuldades em relação à capacidade das seguradoras domésticas em absorver esse risco adicional.



Também, deve-se lembrar que apólices de seguros são reguladas pela Susep e, portanto, qualquer obrigação de contratação de seguros deve observar a sua regulamentação. Há também seguros obrigatórios por lei já aplicáveis ao setor, a exemplo dos mencionados no artigo 20 do Decreto Lei 73/1966, que continuaram a serem exigidos, ante a ressalva à legislação especial feita no texto da emenda.

Nesse sentido, mostra-se excessivamente oneroso e desnecessário criar novas obrigações de contratação de seguros fora da regulamentação do órgão competente e das leis já existentes.

Em relação às normas de uso de sinais sonoros, como buzinas e sinos, uso de formas de proteção nos vagões, a emenda tem como objetivo esclarecer a competência privativa da União para regular e fiscalizar questões técnicas, operacionais e de segurança da operação ferroviária a fim de conferir segurança jurídica e pacificar temas nos quais a competência para regulação e fiscalização é da União Federal por se tratar de transporte, incluindo aspectos técnicos, e não dos Municípios. Tal previsão encontra fundamento no art. 22, inciso XI, da CF estabelece a competência privativa da União para legislar sobre transporte.

Outro tema importante para a segurança da operação ferroviária é o de acidentes e eventos danosos. A atual regulação do setor classifica os acidentes ferroviários quanto à sua “causa”, entretanto não prevê a contabilização dos acidentes de forma separada, por categorias, para fins de aferição do cumprimento das metas de segurança nem para atribuição de consequências regulatórias e administrativas. Ocorre que, atualmente, a maioria dos acidentes ferroviários se refere a ocorrências não controláveis pelas concessionárias, e o tratamento dessas situações dentro de um mesmo conjunto não diferenciável para fins de consequências torna a regulação ineficiente e injusta.

A análise dos dados publicados no Anuário ANTT indica que, entre 2010 e 2018, houve redução significativa dos índices de acidentes, que acompanharam metas mais rígidas do regulador, com melhora progressiva no alcance das metas individuais de redução de acidentes pelas concessionárias, especialmente concentrada naqueles cujas causas são de origem técnica ou atribuíveis a fatores de alcance das concessionárias. Entretanto, a dinâmica meramente repressiva não teve o mesmo efeito



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

positivo quanto aos acidentes causados exclusivamente por terceiros, sendo que o efeito inibidor de sanções aplicadas não se verifica quando os fatores de causa não estão ao alcance das pessoas objeto dessas sanções. Dessa maneira, em alinhamento com as tendências contemporâneas e internacionais de regulação responsiva, deve-se buscar soluções para incentivar não somente os envolvidos na operação ferroviária, mas também cidadãos e terceiros potencialmente causadores de acidentes a evitar os sinistros,, como a realização de campanhas educativas ou investimentos no lugar de sanções administrativas tradicionais.

Buscando tornar as normas de segurança no setor ferroviário mais eficientes e efetivas, além de aproximá-las mais das práticas regulatórias adotadas na experiência internacional nos EUA pela *Federal Railroad Administration (FRA)* e na Europa pela *European Union Agency for Railways (ERA)*, esta emenda propõe que o regulador ferroviário classifique os acidentes e atribua diferentes consequências e responsabilizações para os casos em que os acidentes são causados exclusivamente por terceiros.

Frise-se que a responsabilidade civil das concessionárias sobre acidentes, inclusive aqueles de que não tenham culpa, permanecerá inalterada, seguindo as normas específicas de direito civil e jurisprudência consagrada sobre o tema.

Assim, a emenda ora proposta visa contribuir com diretrizes para o aprimoramento regulatório da segurança da operação ferroviária de forma mais eficiente.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Inclua-se, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261, de 2018, o seguinte Capítulo VII e respectivo artigo, renumerando-se os demais dispositivos:

“CAPÍTULO VI

DAS REGRAS COMUNS AOS REGIMES PÚBLICO E PRIVADO

.....

CAPÍTULO VII

DA ADAPTAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO PARA  
AUTORIZAÇÃO

**Art. x.** A concessionária ferroviária exploradora da infraestrutura com contrato vigente na data de promulgação desta Lei poderá requerer a adaptação do contrato de concessão para o de autorização, nos termos da regulamentação, em caso de assimetria concorrencial motivada, exclusivamente, pela entrada em operação de ferrovia construída a partir de autorização ferroviária posterior, de forma a caracterizar a operação em mercado logístico competitivo.

§ 1º A adaptação de que trata o *caput* estará, ainda, condicionada ao atendimento das seguintes exigências por parte do outorgado:

I – inexistência de multas ou encargos setoriais não pagos à União;

II – manutenção no regime privado das obrigações de eventuais investimentos contratados no regime público, além das obrigações de transporte já celebradas com os demais usuários do sistema;



III – prestação de serviço adequado, conforme definido no inciso II, do § 2º, do art. 6º da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, utilizando-se a referida contagem a partir do requerimento de adaptação;

IV – assunção, pela requerente, de compromissos de investimentos, para garantia de capacidade de transporte em malha própria ou no interesse da Administração Pública; e

V – manutenção de serviços de transporte de passageiros no novo regime de outorga de direito privado, nos casos em que a concessionária requerente já opere linha regular de transporte de passageiros.

§ 2º A adaptação incluirá o direito de uso, pela autorizatária, de todos os ativos de propriedade da União que sejam essenciais à sua operação.

§ 3º O prazo do contrato de autorização adaptado será o mesmo da concessão, incluído o prazo da prorrogação do contrato de parceria de que trata a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, quando houver.

§ 4º É facultada a prorrogação do prazo da autorização originária da adaptação, uma única vez, caso ainda não tenha havido nos termos da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.

§ 5º Os bens móveis afetos ao contrato de que trata o *caput* serão disciplinados nos termos do § 5º do art. 25. da Lei 13.448, de 5 de junho de 2017.

§ 6º Finalizado o contrato de autorização pactuado nos termos desta seção:

I - os bens imóveis deverão ser revertidos ao poder público; e

II - os bens móveis adquiridos após a adaptação pela operadora ferroviária não serão reversíveis.

§ 7º Caso não ocorra a adaptação do contrato de concessão para autorização, as concessionárias ferroviárias terão direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando provado desequilíbrio decorrente



de outorga de autorizações para a prestação de serviços de transporte dentro da sua área de influência.

§ 8º O reequilíbrio de que trata o parágrafo anterior poderá ocorrer, nos termos da legislação, notadamente por:

I – redução do valor de outorga;

II - aumento do teto tarifário; e

III – supressão da obrigação de investimentos.

§ 9º O valor econômico quando necessário à adaptação de contratos poderá ser revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo, em malha de interesse da Administração.

## CAPÍTULO VIII

### DA AUTORREGULAÇÃO FERROVIÁRIA

.....”

## JUSTIFICATIVA

A presente emenda tem como objetivo incluir, no substitutivo apresentado ao PLS nº 261/2018, a previsão de conversão entre o regime público e privado. Isso se faz necessário para mitigar os efeitos da assimetria regulatória e concorrencial, de maneira a proporcionar um melhor ambiente de competitividade entre as concessionárias ferroviárias e os prestadores de serviços de transporte ferroviário sob o regime de outorga de direito privado.

A exploração na modalidade da concessão é regida pelo Direito Público e submetida ao instituto da reversibilidade de bens que pode gerar desestímulo para os investimentos em infraestrutura e, em muitos casos, não garante a qualidade da continuidade da prestação do serviço. Por outro lado,



o estabelecimento da exploração do transporte ferroviário na modalidade de autorização tem como objetivo atrair mais investimento para o setor mediante a maior liberdade conferida pelo regime jurídico de Direito Privado e por possibilitar maior concorrência entre os agentes.

A transição entre regimes possibilita que parte do fardo regulatório de uma concessionária seja eliminada, possibilitando que ocorra reflexos positivos significativos, tanto na eficiência logística, quanto no custo transacional de algumas ações, o que possibilita que a requerente detentora da outorga de concessão possa fazer frente aos preços praticados por uma operadora ferroviária autorizatária.

Porém, vale mencionar que a migração entre regimes, proporcionada pela conversão dos contratos de concessão para autorização, mantém ainda importantes obrigações à operadora ferroviária requerente, derivadas do seu contrato de outorga original, relacionadas aos seguintes temas: metas de segurança, compartilhamento de malha, investimentos firmados na malha ferroviária, pagamento de valores remanescentes de outorga e obrigações já previstas relativas ao transporte de passageiros.

O instituto da adaptação de contrato de concessão para autorização, inclusive, terá o condão de reduzir possíveis ações judiciais relacionadas à diferença concorrencial resultante da comentada assimetria regulatória entre a outorga pública e privada.

Destaca-se, ainda, que não se trata de um direito automaticamente adquirido, vinculado ao ato, haja vista a discricionariedade do poder público na decisão, além da necessidade do cumprimento de uma série de exigências pelo concessionário requerente.

A Emenda que ora propomos inspira-se na Lei 13.879, de 3 de outubro de 2019, que alterou a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização. Ao adotarmos as diretrizes daquela lei, levando em consideração as especificidades de cada setor, guiaremos a regulação ferroviária às melhores práticas da regulação de telecomunicações, sabidamente eficiente na redução dos custos de comunicação em todo o país. A burocracia regulatória terá no precedente do setor de telecomunicações um azimute para seguir seu próprio caminho



respeitadas as características próprias de cada setor, nos termos da Regulamentação que vier a ser editada depois da sanção deste Projeto.

Esperamos que a possibilidade de adaptação dos contratos gere novo fluxo financeiro para melhoramento da malha ferroviária, com a criação de novos investimentos e geração de emprego e renda, e, principalmente, diminuição do Custo Brasil.

Além disso, a previsão de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos casos de entrada em operação ferrovia na sua área de influência da concessionária possui respaldo no texto da Constituição Federal e na Lei de Licitações. Assim, a previsão expressa do reequilíbrio visa garantir maior segurança jurídica para os empreendimentos do setor ferroviário e atrair ainda mais investimentos para as ferrovias brasileiras.

Por conseguinte, contamos com o apoio dos nobres Senadores desta Casa de Leis para a aprovação da presente Emenda, a qual tão somente busca garantir os princípios constitucionais da isonomia, livre iniciativa e livre concorrência, aperfeiçoando a já excelente proposição que ora nos é submetida para deliberação

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se nova redação aos arts. 20, 21, 22 e 23 do substitutivo ao PLS nº 261, de 2018, e acrescente-se o seguinte artigo no Capítulo X Das Transitórias e Finais, renumerando-se os demais, na forma a seguir:

“CAPÍTULO V

.....

**Seção I**

.....

**Subseção I**  
**Do Requerimento de Autorização Ferroviária**

**Art. 20.** O interessado em obter a autorização para exploração de ferrovias ou de pátios ferroviários pode requerê-la diretamente ao Poder Concedente a qualquer tempo.

§1º .....

I – proposta de minuta do contrato de autorização, sem prejuízo das alterações consensuadas com o Poder Concedente;

II – .....

.....

c) as características básicas da ferrovia com as especificações técnicas da operação compatíveis com o restante da malha ferroviária; e

d) cronograma estimado para implantação da ferrovia.

§ 2º Conhecido o requerimento de autorização de que trata o caput, o Poder Concedente deve:



I – publicar o extrato do requerimento, inclusive na internet;

II – analisar a convergência do objeto do requerimento com a política pública do setor ferroviário;

III – deliberar sobre a outorga da autorização, ouvido o regulador ferroviário;

.....

§ 4º Verificando-se incompatibilidade locacional, o requerente deve apresentar solução técnica adequada para o conflito identificado.

§ 5º Nenhuma autorização deve ser negada pelo Poder Concedente, salvo por motivo técnico-operacional relevante devidamente justificado.”

## **“Subseção II Do Chamamento para Autorização Ferroviária**

**Art. 21.** O Poder Concedente pode, a qualquer tempo, determinar ao regulador ferroviário a abertura de processo de chamamento público para identificar a existência de interessado na obtenção de autorização para a exploração de ferrovias:

I – não implantadas;

II – sem operação;

III – internas aos portos organizados;

IV – em processo de devolução; ou

V – para o transporte de passageiros.

§ 1º A ausência de operação de que trata o inciso II é caracterizada pela existência de bens reversíveis não explorados ou pela inexistência de tráfego por mais de dois anos.



§ 2º O procedimento de que trata o *caput* deve ser realizado em consonância com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor ferroviário e portuário.

.....

§ 4º A cisão de que trata o § 3º será formalizada por aditivo ao contrato de concessão ou permissão.

§ 5º Não será admitido chamamento para exploração de ferrovia cujo requerimento de autorização já tenha sido conhecido.”

**“Art. 22.** .....

I – a ferrovia ou segmento ferroviário a ser autorizado;

II – o atual perfil de cargas ou de passageiros transportados;

III – o rol de bens imóveis que constituem a infraestrutura ferroviária a ser outorgada; e

IV – a contrapartida mínima devida pela autorização.

*Parágrafo único.* Poderão integrar no chamamento de que trata o *caput* estudos, projetos e licenças obtidos pelo Poder Executivo, inclusive por manifestação de interesse de particulares.”

**“Art. 23.** Encerrado o processo de chamamento, o Poder Concedente deve decidir acerca das propostas recebidas, na forma da regulamentação, observado o seguinte:

.....

*Parágrafo único.* O processo seletivo público de que trata o inciso II do *caput* pode considerar como critério de julgamento o maior valor de outorga.”

**“CAPÍTULO X  
DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS**



.....

**Art. xx.** O art. 25 da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 25. O órgão ou a entidade competente é autorizado a promover alterações nos contratos de parceria no setor ferroviário a fim de solucionar questões operacionais, logísticas e de mobilidade, inclusive por meio de prorrogações ou relicitações.

§ 1º O órgão ou a entidade competente poderá, de comum acordo com os contratados, buscar soluções para todo o sistema e adotar medidas diferenciadas por contrato ou por trecho ferroviário que considerem a reconfiguração de malhas, admitida a previsão de investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública e devoluções ou desincorporações da totalidade ou de parte dos empreendimentos contratados.

§ 2º.....

III – a utilização de trechos desincorporados ou devolvidos para a exploração por contratos de autorização ferroviária nos termos de legislação específica;

.....’(NR)’

## JUSTIFICATIVA

Inicialmente, é com satisfação que parabenizo o comprometido trabalho do nobre colega, Senador Jean Paul Prates, na edição do relatório que ora submete à deliberação deste Senado da República. Trata-se de exemplar e esmerado trabalho legislativo, com o qual concordamos em praticamente sua totalidade. Não obstante, damo-nos ao dever de ainda contribuir com pequenas sugestões, que têm o desiderato de conferir ainda maior latitude ao projeto, que o nobre Relator acertadamente transmutou em



novo marco para o setor ferroviário, há tantos anos já necessário e aguardado pela sociedade, pela indústria e pelo mercado brasileiros.

São sugestões que faço para que o instrumento de autorização possa ser empregado com mais liberdade quando for requerido pelo mercado e em mais casos quando for empregado a convite da União, razão pela qual sugiro nesta emenda alterar os nomes das subseções I e II da seção I do Capítulo V, de “Das Novas Ferrovias” e “Das Ferrovias Ociosas”, para “Do Requerimento de Autorização Ferroviária” e “Do Chamamento para Autorização Ferroviária”.

Com essa simples emenda, poderemos empregar, no futuro, a autorização tanto quando for requerida pelo mercado, quanto for o mercado chamado a assumir a exploração de ferrovias não somente ociosas, mas também nunca implantadas, internas aos portos organizados, que estejam em processo de devolução, seja para a relicitação de que trata a Lei nº 13.448, de 2016, seja em processos ordinários de devolução por antieconomicidade ou mesmo que possam ser dedicadas ao transporte de passageiros.

É nítido o espaço de crescimento que o sistema ferroviário brasileiro possui não apenas pelo seu indicador de dois terços de ferrovias subaproveitadas, mas mais ainda pelo grande número de ferrovias planejadas, mas nunca implantadas, cerca de 35 mil km de trilhos que nunca saíram do papel no regime público. O Estado poderá, com essa Emenda que agora submetemos, convidar o mercado a explorar tais linhas, inclusive embutindo no convite licenças ambientais que eventualmente já houver obtido e ainda os estudos que possuir, inclusive aqueles produzidos pelo próprio mercado por procedimento de manifestação de interesse. Para tal desiderato, propomos a inclusão de um parágrafo único ao art. 22 do substitutivo apresentado pelo Relator.

Ademais, no bojo da emenda que oferecemos, também incluímos a solução para os ramais ferroviários internos aos portos organizados. Nossa proposta vai ao encontro do espírito do relatório do Senador Jean Paul ao incluir a capacidade de autorizar ferrovias internas em um arranjo que beneficie tanto o porto quanto a totalidade das ferrovias que nele chegam, o que poderá ser inclusive realizado na regulamentação da lei em um modelo verticalizado de condomínio ferroviário em que todas as operadoras ferroviárias poderão participar, seguindo exitoso modelo de negócio visto no mercado americano, a exemplo da ferrovia *The Belt*



*Railway Company of Chicago*, que integra seis das sete ferrovias Classe I que atravessam os Estados Unidos da América. Por essa razão é necessário que o critério de julgamento da seleção deixe de ser exclusivamente o maior valor de outorga, podendo a regulamentação propor outras soluções mais eficientes a cada caso

Uma adequada logística portuária de cargas requer a integração entre os modos de transporte que dão acesso aos portos, sendo o modo ferroviário importante via de escoamento. Assim, as linhas ferroviárias que acessam os portos brasileiros precisam ter um modelo de gestão eficiente não apenas fora dos contornos da poligonal portuária, mas também dentro dos limites geridos pela administração de cada porto.

Além disso, por meio de um processo de chamamento público, a Administração poderá identificar a existência de interessado na obtenção de autorização para a exploração econômica de trechos ferroviários em devolução, seja no contexto da Lei nº 13.448, de 2016, seja em outros procedimentos de devolução de ramais, para que estes possam ser explorados por autorização. Assim, é necessário a edição de pequeno ajuste na supramencionada lei, para que seu art. 25 passe a incluir esta hipótese, que é justamente o espírito do PLS 261, de 2018, revitalizar ramais atualmente inoperantes no formato de concessões.

Ademais também propomos ajuste semelhante para taxativamente incluir o chamamento para revitalizar segmentos ferroviários para o transporte de passageiros, sabidamente tão necessário pelo País.

Ainda com o propósito de dar maior celeridade e efetividade ao instrumento de autorização, propomos nesta Emenda retirar a obrigação do Poder Público de efetuar análises econômicas sobre a viabilidade dos empreendimentos ferroviários autorizados. Entendemos que esta será uma preocupação dos agentes financeiros e não necessariamente do Poder Concedente, assim como a preocupação ambiental deve ser dos órgãos e entidades especializados.

Por fim, com o propósito de dar maior celeridade e efetividade ao instrumento de autorização, propomos excluir a consulta ao mercado prevista no inciso I do § 2º do art. 20, bem como o chamamento para suplementação de capacidade, posto que sugerimos toda uma nova subseção de chamamento público para ferrovias sem tráfego, não implantadas,



internas aos portos organizados, para o transporte de passageiros ou devolvidas.

Se o Estado já poderá a qualquer tempo convidar o mercado para exploração de todos esses tipos de ferrovias, não há necessidade de também o fazer quando a iniciativa já for do mercado, expressa diretamente por meio do Requerimento, que aliás não poderá ser negado, salvo em caso excepcional. Nesses casos em que o mercado toma a iniciativa de solicitar a autorização sem convite prévio do Estado, o ideal é que o processo seja o mais célere e leve possível para que o investimento seja fomentado vigorosamente. Da mesma forma, deve-se assegurar que os primeiros investidores que propuserem requerimentos conhecidos não possam ser eles próprios objeto de novos chamamentos para o desenvolvimento de ferrovias não implantadas, a fim de que tenham maior segurança jurídica para completarem seus investimentos.

Assim, por todo o exposto, contamos com a colaboração dos nobres Pares para a aprovação da presente Emenda, a qual, em que pese modifique mais de um dispositivo ao mesmo tempo, o faz por se tratar de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolve a necessidade de que se alterem outros, em pleno acordo aos ditames regimentais desta Casa (art. 230, III, do RISF).

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

## EMENDA Nº - CI (ao PLS nº 261, de 2018)

Insira-se o seguinte artigo 69 e §§ 1º, 2º ao PLS 261, de 2018, renumerando-se o artigo subsequente:

**Art. 69.** Ressalvado o disposto na legislação específica, valores não tributários, multas, outorgas, indenizações e que a União auferir junto a operadoras ferroviárias devem ser reinvestidos em infraestrutura logística ou de mobilidade de titularidade pública.

§1º Os recursos provenientes de outorgas e indenizações descritos no *caput*, deverão ser aplicados na proporção de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) em projetos de Estado(s) ou do Distrito Federal, proporcionalmente a *testada quilométrica* do trecho da ferrovia situada em seu(s) respectivo(s) território(s), incluindo no computo os trechos devolvidos.

§2º Os recursos mencionados no §1º deverão ser aplicados prioritariamente em projetos ferroviários, nos Estados ou no Distrito Federal impactados, que apresentarem:

- I. Maior maturidade do projeto de infraestrutura ferroviária, aferida conforme estágio de desenvolvimento do projeto conforme metodologia *front-end loading* (FEL);
- II. Maior eficiência, de modo a dispor de melhor quociente de investimento sobre o volume de carga. (NR)

### JUSTIFICAÇÃO

A matriz de transportes brasileira necessita ser reequilibrada de modo a gerar maior eficiência ao setor, diminuindo custos, encurtando



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

distâncias, contribuindo para a diminuição do chamado custo-Brasil e alavancando o desenvolvimento do País. Nesse contexto, o desenvolvimento do setor ferroviário é fundamental.

Referente à destinação dos valores provenientes das indenizações por devolução de trechos ferroviários, sejam eles viáveis ou não, sabe-se que não há norma vigente. Cada situação é tratada individualmente, por meio de acordo entre a concessionária e o órgão regulador, baseado nos contratos das concessões, quando estes mencionarem sobre isto.

Em 2013, especificamente no que diz respeito aos trechos economicamente viáveis, foi constituído grupo de trabalho com o intuito de subsidiar a ANTT sobre a possibilidade de manutenção da operação ferroviária: aproveitamento dos trechos para implantação de trens de passageiros e/ou de turismo, utilização do leito ferroviário para projetos de mobilidade urbana ou qualquer outro pleito relacionado aos trechos economicamente viáveis. No entanto, apesar destas possibilidades, nada há de concreto sobre a destinação dos trechos devolvidos.

Em casos de renegociação antecipada dos contratos, alguns investimentos foram previstos de acordo com os estudos mas, até o presente momento, não se teve conhecimento de reversão dos investimentos para o(s) Estado(s) e/ou Distrito Federal afetados.

Muito embora as concessões ferroviárias sejam federais, é relevante o fato de se tratar de concessões ferroviárias de cargas com grande impacto socioeconômico nos Estados. A devolução de trechos muitas vezes desconecta grandes porções dos seus territórios dos mercados produtores e consumidores. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o segundo em PIB do País, o abandono de trechos pela concessionária FCA, pleiteados para devolução, acarretou em mais de 60% do território estadual desconectado da malha ferroviária do restante do país. Importante destacar que mais de 95% da malha da concessionária no Estado está inoperante há pelo menos 15 anos, ou mesmo destruída, a par de existir a possibilidade de que parte da malha em devolução ou mesmo já devolvida, ainda apresente trechos recuperáveis e utilizáveis.

O uso das indenizações pela erradicação das linhas antieconômicas deveria ser dirigido ao que se costuma chamar de



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

“descomissionamento”, ou seja, na reparação dos impactos causados pelo abandono e erradicação definitiva da operação ferroviária, bem como da infraestrutura que se perdeu, em cada Estado da Federação.

Ademais, segundo princípios consagrados pelo direito administrativo brasileiro, como é o caso do princípio da eficiência na administração pública, a administração deve evitar o desperdício e a falha, utilizando dos recursos públicos de uma maneira produtiva.

Nesse sentido, visando maior aproveitamento dos recursos dispensados e para garantir efetiva melhoria no transporte ferroviário brasileiro, é que se propõe também que o direcionamento desses recursos aos o(s) Estado(s) e/ou o Distrito Federal não seja realizado de modo discricionário. Assim, sugeriu-se que esses recursos fossem aplicados em projetos que tenham real possibilidade de concretização, que alcance maior número de beneficiários, que tenha melhor relação de custo-benefício etc.

Em conclusão, propõe-se que:

- I. Os recursos provenientes das outorgas e das indenizações por renovação antecipada ou devolução de trechos ferroviários sejam aplicados no(s) Estado(s) e/ou Distrito Federal impactados, numa espécie de compensação financeira decorrente da exploração do serviço em seu território e em função do seu inegável impacto.
- II. Seja impedida a utilização dos recursos em atividades diversas da recuperação, manutenção, conservação, implantação de melhorias e ampliação da capacidade da respectiva infraestrutura logística ou de mobilidade de titularidade pública impactada pela ferrovia.
- III. Os recursos não sejam aplicados em projetos de modo puramente discricionário, mas que sigam critérios de maior maturidade do projeto de infraestrutura ferroviária, aferida conforme estágio de desenvolvimento do projeto conforme metodologia denominada *front-end loading* (FEL) e maior eficiência, de modo a dispor de melhor quociente de investimento sobre o volume de carga.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

Sala da Comissão, em 10 de agosto de 2021.



**EMENDA Nº -**  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Insira-se, o seguinte artigo na proposta de substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

“**Art.** ... Os artigos 25 e 30 da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 25** .....’

§ 1º O órgão ou a entidade competente poderá, de comum acordo com os contratados, buscar soluções para todo o sistema e adotar medidas diferenciadas por contrato ou por trecho ferroviário que considerem a reconfiguração de malhas, admitida a previsão de investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública, desde que estejam localizadas na área de influência das linhas férreas do contrato prorrogado.

.....’ (NR)”

‘**Art. 30**.....’

§ 2º Os valores apurados com base no caput deste artigo poderão ser utilizados para o investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários, em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública, desde que estejam localizadas na área de influência das linhas férreas do contrato prorrogado.

.....’ (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

Os investimentos decorrentes das renovações antecipadas dos contratos de concessão devem ser direcionados para solucionar os problemas decorrentes da atividade econômica desenvolvida pela concessionária cujo contrato está sendo renovado.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Essa é a razão por que apresentamos a presente emenda, que esperamos ver aprovada.

Sala da Comissão,

Senador



**EMENDA Nº - PLEN**  
**(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)**

Insira-se, onde couber, o seguinte artigo na proposta de substitutivo ao PLS nº 261, de 2018:

**Art. xx.** Em decorrência do evento de força maior caracterizado pela pandemia ocasionada pela COVID 19 ficam prorrogadas por 24 meses, todas as obrigações não financeiras assumidas por concessionárias de empreendimentos ferroviários federais em decorrência das leis nº 13.448, de 5 de junho de 2017 e nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

*Parágrafo primeiro:* É vedada a prorrogação de prazos ou renegociação de valores referentes ao pagamento de outorgas.

§ 2º A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) deverá, no prazo de seis meses, realizar os ajustes contratuais necessários ao cumprimento do disposto no *caput*.”

**JUSTIFICATIVA**

A proposta tem por objetivo garantir a implementação dos empreendimentos e dos investimentos assumidos pelos concessionários quando eventos alheios que possam impactar, prejudicar ou impedir a conclusão dos projetos nos prazos assumidos. Por meio da presente proposta, os compromissos mantem o seu caráter obrigatório, podendo, porém, a concessionária ter seu cronograma de implantação de investimentos prorrogado por dois anos para poder cumprir seus contratos, sem qualquer penalização.

É inegável que os efeitos decorrentes da pandemia da COVID-19 tenham provocado instabilidade econômica e ainda



seguem prejudicando, além de outros setores, toda a cadeia produtiva. O setor ferroviário embora reconhecido como atividade essencial, depende direta ou indiretamente de insumos básicos para a sua implantação, tais como: dormentes, trilhos, cimento, concreto, máquinas e equipamentos pesados. Muitos desses insumos dependem de importação, impactando de forma grave e relevante seu cronograma de implementação.

Sala da Comissão,

**Senador WELLINGTON FAGUNDES**

(PL-MT)



**PLS 261/2018**  
**00033**

SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JAYME CAMPOS

**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao PLS nº 261, de 2018)

Insira-se o seguinte inciso III no art. 3º do PLS nº 261, de 2018, na forma da emenda substitutiva do Relator, renumerando-se os demais incisos:

“III – direito de preferência (*“right of first refusal”*): para os fins desta Lei, é o direito que um concessionário detém de ser-lhe outorgada autorização para a construção e operação de nova ferrovia que esteja localizada dentro da área de influência de sua concessão ferroviária pré-existente, em vez dos propositores originais da autorização, em condições iguais às que foram protocoladas na seleção.”

Insira-se os seguintes §§ 2º, 3º e 4º no art. 14 do PLS nº 261, de 2018, na forma da emenda substitutiva do Relator, renumerando-se o atual parágrafo único:

“§ 2º Caso a ferrovia pretendida na forma do § 1º esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, os titulares da concessão poderão exercer direito de preferência para serem autorizados em vez dos propositores originais, em condições iguais às que foram protocoladas no requerimento de autorização.”

§ 3º O regulador ferroviário oferecerá prazo de até quinze dias corridos para que a concessionária de que trata o § 2º se manifeste quanto ao interesse de exercer seu direito de preferência, findo o qual, sem manifestação, será tacitamente renunciado.

“§ 4º A inexecução ou atraso na construção das obras decorrentes da autorização obtida na forma do § 2º sujeita o concessionário beneficiado com o direito de preferência a perda da autorização e multa correspondente aos valores de investimento protocolados no requerimento de autorização.”

Insira-se os seguintes §§ 6º, 7º e 8º no art. 21 do PLS nº 261, de 2018, na forma da emenda substitutiva do Relator:

“§ 6º Caso a ferrovia pretendida na forma do *caput* esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, os titulares da concessão poderão exercer direito de preferência para serem autorizados em vez dos propositores originais, em condições iguais às que foram por eles protocoladas em seu requerimento de autorização.”

§ 7º O regulador ferroviário oferecerá prazo de até quinze dias corridos para que a concessionária de que trata o § 6º se manifeste quanto ao interesse de exercer seu direito de preferência, findo o qual, sem manifestação, será tacitamente renunciado.

“§ 8º A inexecução ou atraso na construção das obras decorrentes da autorização obtida na forma do § 6º sujeita o concessionário beneficiado com o direito de preferência a perda da autorização e multa correspondente aos valores de investimento protocolados no requerimento de autorização.”

Insira-se os seguintes § 2º, 3º e 4º no art. 25 do PLS nº 261, de 2018, na forma da emenda substitutiva do Relator, renumerando-se o atual parágrafo único:

“§ 2º Caso a ferrovia pretendida na forma do *caput* esteja localizada dentro da área de influência de uma concessão ferroviária já existente, os titulares da concessão poderão exercer direito de preferência para serem autorizados em vez dos propositores originais, em condições iguais às da proposta vencedora da seleção de que trata este artigo.”

§ 3º O regulador ferroviário oferecerá prazo de até quinze dias corridos para que a concessionária de que trata o § 2º se manifeste quanto ao interesse de exercer seu direito de preferência, findo o qual, sem manifestação, será tacitamente renunciado.

“§ 4º A inexecução ou atraso na construção das obras decorrentes da autorização obtida na forma do § 2º sujeita o concessionário beneficiado com o direito de preferência a perda da autorização e multa correspondente aos valores de investimento da proposta vencedora da seleção de que trata este artigo.”

Insira-se o seguinte parágrafo único no art. 70 do PLS nº 261, de 2018, na forma da emenda substitutiva do Relator:

“*Parágrafo único.* O § 2º do art. 14, o § 6º do art. 21, e o § 2º do art. 25 vigorarão por um período de dez anos contados a partir da vigência da Lei determinada no *caput*.”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente Emenda inclui o direito de preferência no texto do Marco Legal das Ferrovias, com o objetivo de trazer modernização regulatória e segurança jurídica aos investimentos no setor.

A necessidade de expansão da rede ferroviária brasileira é consenso político, social e econômico. Trata-se de um meio de transporte barato, com baixo impacto ambiental e que suporta grandes cargas, ideal para o escoamento de mercadorias.

Assim sendo, é de fundamental importância a elaboração de um texto normativo contemporâneo e funcional, capaz de atrair recursos públicos e privados para impulsionar a infraestrutura de transportes no Brasil, de modo a reduzir os custos logísticos e incentivar a geração de empregos e o crescimento da economia.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres Pares para a aprovação desta necessária Emenda.

Sala das Sessões,

Senador JAYME CAMPOS



**EMENDA Nº        - PLEN**  
**(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)**

Acrescenta-se ao art. 45 do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018, os seguintes parágrafos:

“[...]”

§ 2º Os acidentes causados exclusivamente por culpa de terceiros:

I - ensejarão a realização de campanhas educacionais e outras obrigações administrativas alternativas, de forma a reduzir sua ocorrência; e

II - não serão imputáveis à administradora ferroviária ou computados para fins de cumprimento das metas de segurança da ANTT.

§ 3º Na forma da regulamentação, as administradoras ferroviárias deverão, relativamente aos acidentes referidos no § 2º:

I - manter o registro da sua ocorrência separadamente; e

II - comunicar a sua ocorrência à entidade reguladora.”

**JUSTIFICATIVA**

A segurança da operação ferroviária é tema de relevante e expressiva importância nacional. Na busca por disciplinar o assunto de forma adequada e efetiva, a sugestão da presente emenda apresenta diretrizes gerais acerca da segurança da operação ferroviária.



Um tema importante para a segurança da operação ferroviária é o de acidentes e eventos danosos. A atual regulação do setor classifica os acidentes ferroviários quanto à sua “causa”, entretanto não prevê a contabilização dos acidentes de forma separada, por categorias, para fins de aferição do cumprimento das metas de segurança nem para atribuição de consequências regulatórias e administrativas. Ocorre que, atualmente, a parte significativa dos acidentes ferroviários se refere a ocorrências não controláveis pelas concessionárias, e o tratamento dessas situações dentro de um mesmo conjunto não diferenciável para fins de consequências torna a regulação ineficiente e injusta.

A análise dos dados publicados no Anuário ANTT indica que, entre 2010 e 2018, houve redução significativa dos índices de acidentes, que acompanharam metas mais rígidas do regulador, com melhora progressiva no alcance das metas individuais de redução de acidentes pelas concessionárias, especialmente concentrada naqueles cujas causas são de origem técnica ou atribuíveis a fatores de alcance das concessionárias. Entretanto, a dinâmica meramente repressiva não teve o mesmo efeito positivo quanto aos acidentes causados exclusivamente por terceiros, sendo que o efeito inibidor de sanções aplicadas não se verifica quando os fatores de causa não estão ao alcance das pessoas objeto dessas sanções. Dessa maneira, em alinhamento com as tendências contemporâneas e internacionais de regulação responsiva, deve-se buscar soluções para incentivar não somente os envolvidos na operação ferroviária, mas também cidadãos e terceiros potencialmente causadores de acidentes, a evitar os sinistros, como a realização de campanhas educativas ou investimentos no lugar de sanções administrativas tradicionais.

Buscando tornar as normas de segurança no setor ferroviário mais eficientes e efetivas, além de aproximá-las mais das práticas regulatórias adotadas na experiência internacional nos EUA pela *Federal Railroad Administration (FRA)* e na Europa pela *European Union Agency for Railways (ERA)*, esta emenda propõe que o regulador ferroviário classifique os acidentes e atribua diferentes consequências para os casos em que os acidentes são causados exclusivamente por terceiros.

Frise-se que a responsabilidade civil das concessionárias sobre acidentes, inclusive aqueles de que não tenham culpa, permanecerá



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

inalterada, seguindo as normas específicas de direito civil e jurisprudência consagrada sobre o tema.

Cabe ressaltar que o texto ora proposto também guarda correspondência com aquele constante no §3º do artigo 22 da MP 1065/2021, o que denota o alinhamento do Poder Concedente das ferrovias federais quanto ao mérito técnico do texto.

Assim, a emenda ora proposta visa contribuir com diretrizes para o aprimoramento regulatório da segurança da operação ferroviária de forma mais eficiente.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo ao PLS 261, de 2018)

Suprima-se o §3º do artigo 49, do substitutivo ao PLS 261, de 2018.

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo suprimir a previsão expressa de existência de alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de ferrovia se houver cobrança pelo uso da faixa de domínio.

A utilização da faixa de domínio por concessionárias, permissionárias ou autarquias de serviço público se mostra como imposição. E a cobrança pelo uso é acompanhada de diversos ônus para a concessionária ou permissionária do transporte ferroviário, como paralisação da prestação dos serviços para implantação de infraestrutura ou realização de manutenções.

Ainda, há contratos de concessão de ferrovias que preveem a possibilidade de cobrança pelo uso da faixa de domínio e isso é valorado no momento da celebração do contrato. Portanto, ao cobrar pelo uso da faixa de domínio, não há desequilíbrio do contrato e sim o cumprimento da previsão contratual.

Portanto, não é adequado afirmar e registrar de forma expressa na legislação que a cobrança pelo uso da faixa de domínio altera o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão das ferrovias. Os casos devem ser analisados de acordo com suas peculiaridades.

Diante do exposto, sugere-se a supressão do §3º do artigo 49, do substitutivo ao PLS 261, de 2018.

Sala das sessões,

Senador WELINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo ao PLS 261, de 2018)

Suprima-se os §§3º e 4º do artigo 54, do substitutivo ao PLS 261, de 2018.

**JUSTIFICATIVA**

O substitutivo ao PLS 261, de 2018, prevê, em seu art. 54, diversas competências às operadoras ferroviárias relacionadas à segurança e à vigilância do transporte.

De forma específica, o substitutivo determina que a segurança da operadora ferroviária “*deve lavrar e encaminhar à autoridade policial competente boletim de ocorrência*” e enviar ao interessado mediante requerimento.

Embora a operadora ferroviária tenha o dever de zelar pelo bem público e pela prestação do serviço, ela não tem competência para lavrar boletim de ocorrência. Inclusive, não há delegação de poder de polícia para as concessionárias de ferrovias.

O artigo 144 da Constituição Federal prevê que a segurança pública é dever do Estado e deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através das polícias civil, militar, federal, entrou outras.

Neste mesmo sentido, sobre a competência para lavrar boletim de ocorrência, o art. 5º, §3º, do Código de Processo Penal esclarece que



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

qualquer um que tiver conhecimento da existência de infração penal poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito. Assim, a competência para lavrar o boletim de ocorrência é da autoridade policial competente, não sendo possível atribuir à operadora ferroviária tal dever.

Portanto, sugere-se a supressão dos §3º e 4º do artigo 54, do substitutivo ao PLS 261, de 2018.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo ao PLS 261, de 2018)

Acrescente-se ao §8º, do artigo 60 do substitutivo ao PLS 261, de 2018, os incisos IV, V e V:

“Art.60.....

§8º.....

IV - adaptação do contrato;

V - ampliação de prazo; e

VI -indenização.”

**JUSTIFICATIVA**

O PLS 261, de 2018, prevê a possibilidade de adaptação dos contratos de concessão para autorização quando se mostrar adequada e necessária. Além disso, já há disciplina legal e contratual prevendo a ampliação de prazo e indenização como alternativas de preservação da equação econômico-financeira dos contratos.

A presente emenda visa a ampliação do rol de formas para a recomposição do econômico-financeiro dos contratos quando houver comprovação do desequilíbrio, dando mais opções ao formulador de políticas públicas para a consecução de soluções mais adequadas ao caso concreto.

O substitutivo ao PLS 261, de 2018, prevê a possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por redução do valor de outorga, aumento do teto tarifário e supressão da obrigação de investimentos. A Medida Provisória nº 1.065, de 31 de agosto de 2021, previu mais três formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, pela adaptação do contrato, ampliação de prazo ou indenização.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

Tais previsões constantes da Medida Provisória nº 1.065, de 31 de agosto de 2021, se mostram adequadas e necessárias. Portanto, buscando contribuir com o aprimoramento do texto do PLS 261, de 2018, sugere-se a ampliação do rol estabelecido no §8º, do artigo 60 do substitutivo ao PLS 261, de 2018.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
**(ao substitutivo ao PLS 261, de 2018)**

Dê-se ao artigo 60, do substitutivo ao PLS 261, de 2018, a seguinte redação:

“Art. 60. A concessionária ferroviária federal com contrato vigente na data de publicação da Medida Provisória nº 1.065, de 2021, poderá requerer a adaptação do contrato de concessão para autorização.

§ 1º A adaptação de que trata o caput poderá ocorrer caso a autorização ferroviária federal tenha sido outorgada à pessoa jurídica:

I – concorrente, quando a entrada em operação da ferrovia construída a partir da autorização venha a caracterizar a operação ferroviária em mercado logístico competitivo; ou

II - integrante do mesmo grupo econômico da atual administradora ferroviária, mediante o compromisso de expandir a extensão ou a capacidade ferroviária nacional, em percentual não inferior a cinquenta por cento referente a ferrovia concedida.

§ 2º Caberá ao Ministério da Infraestrutura a decisão final pela adaptação do contrato de que trata o caput, cujo parâmetro será a busca pela eficiência econômica, ouvidos:

I - o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura;  
e

II - o órgão de que trata o art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

§ 3º Para fins da adaptação de que trata o § 1º, consideram-se integrantes do mesmo grupo econômico da atual administradora ferroviária as empresas coligadas, controladas ou controladoras, nos termos dos § 1º, § 2º, § 4º e § 5º do art. 243 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.



§ 4º A adaptação de que trata o caput ficará condicionada ao atendimento das seguintes exigências pelo outorgado:

I - inexistência de multas ou encargos setoriais não pagos à União;

II - manutenção, no contrato de autorização, das obrigações financeiras perante a União e das obrigações de eventuais investimentos estabelecidos em contrato de concessão, inclusive os compromissos de investimentos em malha de interesse da administração pública, além das obrigações de transporte celebradas com os demais usuários do sistema;

III - prestação de serviço adequado, nos termos do contrato; e

IV - manutenção de serviços de transporte de passageiros no novo contrato de autorização, na hipótese de a concessionária requerente já operar linha regular de transporte de passageiros.

§ 5º A adaptação incluirá o direito à exploração dos ativos anteriormente vinculados ao contrato de concessão.

§ 6º O prazo do contrato de autorização adaptado será o mesmo prazo da concessão, incluído o prazo da prorrogação do contrato de parceria já efetivada.

§ 7º É facultada a prorrogação do prazo da autorização originária da adaptação nos mesmos prazos do § 1º do art. 6º da Medida Provisória nº 1.065, de 2021, a critério do poder concedente, mediante pagamento pela extensão contratual, nos termos de regulamento.

§ 8º Os bens móveis afetos ao contrato de que trata o caput serão disciplinados nos termos do § 5º do art. 25 da Lei nº 13.448, de 2017.

§ 9º Encerrada a vigência do contrato de autorização pactuado nos termos do caput:

I - os bens imóveis serão revertidos ao Poder Público; e



II - os bens móveis adquiridos após a adaptação pela administradora ferroviária não serão reversíveis, ressalvado o disposto no § 9º.

### **JUSTIFICATIVA**

A possibilidade de adaptação dos atuais contratos de concessão com concessionárias já atuantes também se mostra uma iniciativa inovadora e que pode equilibrar a matriz de transportes e fomentar mais investimentos.

Neste sentido, é relevante e adequado prever a possibilidade de adaptação quando uma ferrovia autorizada e concorrente com a atual malha concedida entrar em operação, e outra possibilidade mediante investimentos da concessionária em expansão da malha ferroviária.

Trata-se de proposta de texto semelhante ao previsto na MP nº 1.065/2021. Contudo, há o aprimoramento no texto acerca da adaptação quando ocorrer expansão da capacidade por empresa integrante do mesmo grupo econômico da concessionária requerente.

A presente emenda propõe que seja possível requerer a adaptação do contrato de concessão para adaptação quando de forma simultânea à extensão ou expansão da capacidade ferroviária da autorizatória. Isso porque o compromisso de investimento firmado em contrato com o atual concessionário deve ser entendido como suficiente para permitir a adaptação do contrato de concessão. Sem necessidade de aguardar a efetiva entrada em operação da nova ferrovia autorizada, eis que a motivação aqui não tem cunho concorrencial, diretamente. Tal sistemática



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

proposta é bastante convergente com o previsto e já aplicado no setor pelo art. 25, § 1º, da Lei 13.448/2017.

Portanto, a presente emenda assegura a possibilidade de adaptação do contrato de concessão para adaptação nas hipóteses previstas e possui o mesmo intuito da MP nº 1.065.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Inclua-se o seguinte artigo ao Capítulo VI - Das Regras Comuns aos Regimes Público e Privado, do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018:

**“Art. X** O transporte de produtos perigosos será realizado em conformidade com a legislação ambiental e com as disposições do autorregulador ferroviário ou, na sua ausência, com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda tem como objetivo contribuir com o aprimoramento das regras para garantir a observâncias de cuidados e providências essenciais para transporte de produtos perigosos, ao atribuir ao autorregulador ferroviário, dentro da competência de normatização técnico-operacional, a incumbência de disciplinar o tema ou, na sua ausência, à remissão aos normativos técnicos específicos sobre o assunto da ABNT, além da observância da legislação ambiental sobre o tema, já que o Ibama, por exemplo, possui normas que tratam da questão. Dessa forma, busca-se evitar que o regulador estatal edite ou mantenha normas específicas sobre requisitos de via permanente (condições tipicamente técnico-operacionais) para esse tipo de transporte em sobreposição às normas técnicas e ambientais dos órgãos especializados, o que por vezes inviabiliza na prática esse tipo de transporte ou o desestimula a ponto de não se tornar uma atividade atrativa para os delegatários de serviço público.

Cabe salientar, em especial, a importância estratégica para o país da viabilidade de transporte de combustíveis por via férrea para diminuir a dependência do transporte rodoviário por caminhões na garantia de abastecimento nacional, o que só se atingirá com uma regulação técnico-operacional mais dinâmica, nos termos propostos, sempre respeitando os ditames das normas técnicas e ambientais aplicáveis.



Diga-se, ademais, que a ABNT, após amplo debate e consulta pública nacional, publicou em 24/08/2021 a norma técnica NBR 16960:2021 - Via férrea - Requisitos mínimos para o transporte de produtos perigosos, dispensando que o regulador ferroviário normatize a questão em duplicidade ou sobreposição.

Portanto, contamos com o apoio dos nobres Senadores para a aprovação da presente emenda a fim de garantir a viabilidade estratégica do transporte de produtos perigosos, concomitantemente com a garantia de preservação do meio ambiente e das condições técnicas adequadas.

Sala das sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo ao PLS 261, de 2018)

Dê-se ao artigo 60, do substitutivo ao PLS 261, de 2018, a seguinte redação:

“Art. 60. A concessionária ferroviária federal com contrato vigente na data de publicação da Medida Provisória nº 1.065, de 2021, poderá requerer a adaptação do contrato de concessão para autorização.

§ 1º A adaptação de que trata o caput poderá ocorrer quando uma nova ferrovia construída a partir de autorização ferroviária federal entrar em operação, caso a autorização tenha sido outorgada à pessoa jurídica:

I - concorrente de forma a caracterizar a operação ferroviária em mercado logístico competitivo; ou

II - integrante do mesmo grupo econômico da atual administradora ferroviária, de forma a expandir a extensão ou a capacidade ferroviária, no mesmo mercado relevante, em percentual não inferior a cinquenta por cento, definido na decisão de que trata o § 2º.

§ 2º Caberá ao Ministério da Infraestrutura a decisão final pela adaptação do contrato de que trata o caput, cujo parâmetro será a busca pela eficiência econômica, ouvidos:

I - o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura;  
e

II - o órgão de que trata o art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

§ 3º Para fins da adaptação de que trata o § 1º, consideram-se integrantes do mesmo grupo econômico da atual administradora ferroviária

as empresas coligadas, controladas ou controladoras, nos termos dos § 1º, § 2º, § 4º e § 5º do art. 243 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, a possibilidade de adaptação fica restrita aos trechos em que haja efetiva contestabilidade, a ser aferida por meio de análise de mercado relevante, ouvido o órgão de que trata o art. 19 da Lei nº 12.529, de 2011.

§ 5º A adaptação de que trata o caput ficará condicionada ao atendimento das seguintes exigências pelo outorgado:

I - inexistência de multas ou encargos setoriais não pagos à União;

II - manutenção, no contrato de autorização, das obrigações financeiras perante a União e das obrigações de eventuais investimentos estabelecidos em contrato de concessão, inclusive os compromissos de investimentos em malha de interesse da administração pública, além das obrigações de transporte celebradas com os demais usuários do sistema;

III - prestação de serviço adequado, nos termos do contrato; e

IV - manutenção de serviços de transporte de passageiros no novo contrato de autorização, na hipótese de a concessionária requerente já operar linha regular de transporte de passageiros.

§ 6º A adaptação incluirá o direito à exploração dos ativos anteriormente vinculados ao contrato de concessão.

§ 7º O prazo do contrato de autorização adaptado será o mesmo prazo da concessão, incluído o prazo da prorrogação do contrato de parceria já efetivada.

§ 8º É facultada a prorrogação do prazo da autorização originária da adaptação nos mesmos prazos do § 1º do art. 6º da Medida Provisória nº 1.065, de 2021, a critério do poder concedente, mediante pagamento pela extensão contratual, nos termos de regulamento.

§ 9º Os bens móveis afetos ao contrato de que trata o caput serão disciplinados nos termos do § 5º do art. 25 da Lei nº 13.448, de 2017.

§ 10. Encerrada a vigência do contrato de autorização pactuado nos termos do caput:

I - os bens imóveis serão revertidos ao Poder Público; e

II - os bens móveis adquiridos após a adaptação pela administradora ferroviária não serão reversíveis, ressalvado o disposto no § 9º.”

### **JUSTIFICATIVA**

A previsão de adaptação do contrato de concessão para adaptação é de extrema importância para que os objetivos de atrair investimentos para aumentar a oferta de infraestrutura ferroviária, reduzir os custos logísticos e promover a concorrência no setor ferroviário sejam alcançados. Tanto é que já esteve presente em duas versões de relatório do PLS nº 261, de 2018, do nobre Relator Senador Jean-Paul Prates, quanto também figura na Medida Provisória nº 1.065, de 2021, evidenciando a anuência e interesse do Governo Federal pelo tema.

Possibilitar a migração do contrato de concessão para autorização por pessoa jurídica concorrente de forma a caracterizar a operação ferroviária em mercado logístico competitivo e também quando por pessoa jurídica integrante do mesmo grupo da atual administradora ferroviária, de forma a expandir a extensão ou a capacidade ferroviária, no mesmo mercado relevante, em percentual não inferior a cinquenta por cento, mostram-se alinhados a esses objetivos do PLS nº 261, de 2018. Justamente, por incentivar mais investimento e a expansão da malha ferroviária nacional.

Assim, parece-nos oportuno aproximar tanto quanto possível o texto do PLS nº 261, de 2018, ao texto da Medida Provisória nº 1.065, de 2021. Assim, busca-se, com a presente Emenda, o aprimoramento do texto do substitutivo ao PLS 261, de 2018, adotando a mesma previsão da mencionada Medida Provisória, já debatida com o mercado ferroviário e com o Governo Federal.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



**PLS 261/2018**  
**00041**

SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº**  
**(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)**

Suprima-se o art. 61 e parágrafos, do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018.

**JUSTIFICATIVA**

O artigo supramencionado, do qual sugerimos na presente emenda a supressão total, parece intencionar reequilíbrio extraordinário às concessionárias ferroviárias à guisa de recomposição por perdas advindas da crise sanitária provocada pelo covid-19.

Em que pese a nobilidade da proposta, na prática não percebemos sua efetiva necessidade, uma vez que ao contrário do que o senso comum poderia supor, e, que de fato observamos no setor aéreo, este sim impactado pela crise sanitária, no modo ferroviário não houve prejuízos em montante suficiente a fundamentar tamanha postergação de compromissos.

Em verdade, as concessionárias ferroviárias obtiveram recordes de produção nos últimos dois anos. Diversas concessionárias obtiveram aumento de fluxo no transporte ferroviário, mormente ligados à produção agrícola e mineral, que continuamente têm superado expectativas, não tendo sido, assim, impactadas negativamente pela crise sanitária.

Ainda que tivesse havido perdas de demanda provocadas pela calamidade sanitária – fato que não observamos no setor ferroviário –, a legislação vigente sobre a matéria já possui os instrumentos necessários para justificar revisões extraordinárias dos contratos, que poderão ser analisadas caso a caso pela Agência Reguladora, a ANTT.

Assim, a prorrogação geral e irrestrita por 24 meses, em virtude da pandemia de covid-19, de todas as obrigações não financeiras assumidas em decorrência das Leis nº 13.448, de 5 de junho de 2017, e nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, por concessionárias ferroviárias federais, mostra-se medida desproporcional e desnecessária, que dá uma sinalização equivocada de desrespeito aos contratos de serviços públicos.

Assim, conto com a colaboração dos colegas Senadores para aprovação da presente emenda supressiva, para, de forma análoga ao texto da MP nº 1.065/2021, também não prevermos a possibilidade de postergação das obrigações contratuais das concessionárias, porque ou não existiram ou porque já existem meios suficientes na legislação vigente para proteção de reequilíbrios extraordinários dos contratos.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao art. 45 do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018, e suprime-se o inciso I, do art. 2º, promovendo-se a adequada renumeração:

“Art. 45. As administradoras ferroviárias e os operadores ferroviários independentes ficam sujeitos à regulação e à fiscalização da ANTT.

§ 1º A ANTT estabelecerá normas de trânsito e transporte ferroviários que disponham sobre, entre outros assuntos:

I - o uso de sinais sonoros, como buzinas e sinos;

II - formas de proteção nos vagões;

III - a velocidade dos trens; e

IV - o tamanho da composição ferroviária.

§ 2º Os acidentes e as ocorrências serão classificados quanto a gravidade, previsibilidade, responsabilidade e inevitabilidade, nos termos da regulamentação.

§ 3º Os acidentes causados exclusivamente por culpa de terceiros:

I - ensejarão a realização de campanhas educacionais e outras obrigações administrativas alternativas, de forma a reduzir sua ocorrência; e

II - não serão imputáveis à administradora ferroviária ou computados para fins de cumprimento das metas de segurança da ANTT.

§ 4º Na forma da regulamentação, as administradoras ferroviárias deverão, relativamente aos acidentes referidos no § 3º:

I - manter o registro da sua ocorrência separadamente; e

II - comunicar a sua ocorrência à entidade reguladora.”

## **JUSTIFICATIVA**

A Emenda que ora submetemos visa igualar tanto quanto possível o texto do PLS nº 261, de 2018, à legislação vigente, positivada por meio da Medida Provisória nº 1.065, de 2021, em matéria de segurança ferroviária. Tal medida é de fundamental importância no contexto nacional em que diversas unidades da federação já editaram e estão editando legislações subnacionais sobre a exploração do transporte ferroviário.

A segurança da operação ferroviária é tema de relevante e expressiva importância nacional. Na busca por disciplinar o assunto de forma adequada e efetiva, a sugestão da presente emenda apresenta diretrizes gerais acerca da segurança da operação ferroviária.

Um tema importante para a segurança da operação ferroviária é o de acidentes e eventos danosos. A atual regulação do setor classifica os acidentes ferroviários quanto à sua “causa”, entretanto não prevê a contabilização dos acidentes de forma separada, por categorias, para fins de aferição do cumprimento das metas de segurança nem para atribuição de consequências regulatórias e administrativas. Ocorre que, atualmente, a parte significativa dos acidentes ferroviários se refere a ocorrências não controláveis pelas concessionárias, e o tratamento dessas situações dentro de um mesmo conjunto não diferenciável para fins de consequências torna a regulação ineficiente e injusta.

A análise dos dados publicados no Anuário ANTT indica que, entre 2010 e 2018, houve redução significativa dos índices de acidentes, que

acompanharam metas mais rígidas do regulador, com melhora progressiva no alcance das metas individuais de redução de acidentes pelas concessionárias, especialmente concentrada naqueles cujas causas são de origem técnica ou atribuíveis a fatores de alcance das concessionárias.

Entretanto, a dinâmica meramente repressiva não teve o mesmo efeito positivo quanto aos acidentes causados exclusivamente por terceiros, sendo que o efeito inibidor de sanções aplicadas não se verifica quando os fatores de causa não estão ao alcance das pessoas objeto dessas sanções. Dessa maneira, em alinhamento com as tendências contemporâneas e internacionais de regulação responsiva, deve-se buscar soluções para incentivar não somente os envolvidos na operação ferroviária, mas também cidadãos e terceiros potencialmente causadores de acidentes, a evitar os sinistros, como a realização de campanhas educativas ou investimentos no lugar de sanções administrativas tradicionais.

Buscando tornar as normas de segurança no setor ferroviário mais eficientes e efetivas, além de aproximá-las mais das práticas regulatórias adotadas na experiência internacional nos EUA pela *Federal Railroad Administration (FRA)* e na Europa pela *European Union Agency for Railways (ERA)*, esta emenda propõe que o regulador ferroviário classifique os acidentes e atribua diferentes consequências para os casos em que os acidentes são causados exclusivamente por terceiros.

Frise-se que a responsabilidade civil das concessionárias sobre acidentes, inclusive aqueles de que não tenham culpa, permanecerá inalterada, seguindo as normas específicas de direito civil e jurisprudência consagrada sobre o tema.

Outro tema relevante é a definição de competência para legislar sobre normas de uso de sinais sonoros, como buzinas e sinos, uso de formas de proteção nos vagões. A emenda tem como objetivo atribuir à ANTT a função de regular e fiscalizar questões específicas normativas de sinalização, trânsito e transporte da operação ferroviária de modo uniforme em todo o território nacional, a fim de conferir segurança jurídica e pacificar temas nos quais a competência para regulação e fiscalização é da União Federal. O art. 22, inciso XI, da CF estabelece a competência privativa da União para legislar sobre transporte.

Não obstante, o que se observa atualmente é uma profusão de normas emanadas de outros ente federativos, em especial Municípios, regulando aspectos como velocidade, uso de buzinas, comprimento da

composição, etc., sendo a inconstitucionalidade dessas iniciativas patente e causadora de litigiosidade e desnecessária provocação do Poder Judiciário, que, ao fim de processos longos e morosos, acaba sempre por reconhecer a antijuridicidade das medidas e leis municipais editadas. Não é adequado, por exemplo, uma norma municipal que limite o tamanho de composições que passem pela cidade em uma ferrovia federal, diferindo das regras nacionais e em relação aos demais municípios, e de aplicação prática quase impossível.

Ao se reafirmar a competência da União, atribuindo à ANTT, autarquia federal técnica devidamente especializada e capacitada para tanto, a função de dispor de modo uniforme sobre esses e outros itens técnicos relativamente a trânsito dos trens, inibe-se a litigância, a sobreposição de normas e a invasão de esferas regulatórias por parte de entes federativos diversos, ao mesmo tempo em que se garante a coerência normativa do sistema ferroviário nacional e a segurança jurídica das pessoas que o exploram por meio de concessão ou autorização.

Relembramos que o texto ora proposto também guarda correspondência com aquele constante no artigo 37 da MP 1065/2021, o que denota o alinhamento do Poder Concedente das ferrovias federais quanto ao mérito técnico do texto.

Assim, a emenda ora proposta visa contribuir com diretrizes para o aprimoramento regulatório da segurança da operação ferroviária de forma mais eficiente.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



**PLS 261/2018**  
**00043**

SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº - PLEN**  
**(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)**

Dê-se a seguinte redação ao art. 11 do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018:

**“Art. 11** Compete exclusivamente à administradora ferroviária a decisão da contratação de seguros, exceto daqueles que forem obrigatórios por lei, observadas as normas da Superintendência de Seguros Privados - Susep.”

**JUSTIFICATIVA**

Na presente Emenda procuramos levar o texto do PLS nº 261, de 2018, ao encontro da legislação vigente, estabelecida na Medida Provisória nº 1.065, de 2021, a fim de se evitar equívocos na interpretação dos comandos.

Apesar de meritória a redação posta pelo nobre Senador Jean-Paul Prates no art. 11 de seu substitutivo, sua manutenção poderia levar ao entendimento extremo e equivocado de que o respeito às normas de seguro é devido apenas pelas concessionárias e permissionárias, dispensadas de quaisquer limites as ferrovias autorizadas.

Ao igualarmos os textos pacificamos o entendimento, como proposto pelo Executivo, de que compete exclusivamente as ferrovias, sejam elas concessionárias, permissionárias ou autorizadas, a decisão da contratação de seguros, exceto daqueles que forem obrigatórios por lei, observadas as normas da Superintendência de Seguros Privados – Susep.

Com efeito o que se pretende em ambos os textos é que aquele que tem maior capacidade de mitigar os riscos, as estradas de ferro em

qualquer regime ou classificação, que ao fim e ao cabo investem bilhões de reais para construção e operação das ferrovias, possam decidir dentro dos limites da lei e das normas da Superintendência de Seguros Privados quais serão os seguros que irão adotar ou mesmo se irão adotá-los.

Assim, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e em diversos outros países em que a ferrovia tem maior participação na matriz de transporte, o Regulador Ferroviário não deve obrigar a contratação de seguros complementares não previstos em lei ou em regulamentos das entidades com competência sobre a matéria. As operadoras têm maiores condições de aferir a necessidade e a viabilidade econômica de determinadas apólices, em especial porque são elas as afetadas diretamente na ocorrência de acidentes, tanto pela paralização das operações, que provocam prejuízos econômicos, quanto pelo dever objetivo de indenização aos afetados por acidentes, já pacificado na legislação vigente.

Assim, não há justificativa para tratamento diferenciado, com relação a essa obrigação, entre as ferrovias operadas por autorização e concessão. O tratamento deve ser o mesmo, garantindo que os seguros obrigatórios por lei sejam exigidos e dando liberdade para que as empresas gerenciem o risco da forma mais eficiente, o que é também do interesse delas.

Além disso, cada concessionária têm um perfil, padrões próprios e dinâmicas operacionais distintas, de modo que os limites máximos de indenização nas apólices de Risco Operacional e Responsabilidade Civil Geral devem ser analisados individualmente. A aplicação de fórmula paramétrica abstrata e geral, como é hoje pormenorizadamente - e de forma burocrática e complexa - exigido pelo regulador sem nenhuma vantagem correspondente, acaba por onerar as concessionárias sem aumentar a cobertura ou gerar qualquer outro benefício. Isso acaba por distorcer os valores das coberturas, encarecendo o prêmio pago pelas concessionárias.

Também, deve-se lembrar que apólices de seguros são reguladas pela Susep e, portanto, qualquer obrigação de contratação de seguros deve observar a sua regulamentação. Há também seguros obrigatórios por lei já aplicáveis ao setor, a exemplo dos mencionados no artigo 20 do Decreto Lei 73/1966, que continuarão a serem exigidos, ante a ressalva à legislação especial feita no texto da emenda. Nesse sentido, mostra-se excessivamente oneroso e desnecessário criar novas obrigações de contratação de seguros fora da regulamentação do órgão competente e das leis já existentes, como normativas de entes reguladores que aumentam o

fardo regulatório sem correspondente benefício ao interesse público ou à melhor gestão de riscos.

Lembramos que o texto ora proposto também guarda correspondência com aquele constante no §3º do artigo 22 da MP 1065/2021, o que denota o alinhamento do Poder Executivo - e portanto o Poder Concedente das ferrovias federais - quanto ao mérito técnico do texto.

Assim, a emenda ora proposta visa contribuir com diretrizes para o aprimoramento regulatório da operação ferroviária de forma mais eficiente, reduzindo o fardo regulatório da gestão de riscos ao dar mais liberdade para que as empresas decidam a melhor forma de se atingir os resultados pretendidos, e possibilitando ganhos de produtividade apropriáveis por todos, seja resultando em tarifas mais baratas, mais investimentos ou maiores outorgas pagas ao Poder Público.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo ao PLS 261, de 2018)

Suprima-se o §3º do artigo 49, do substitutivo ao PLS 261, de 2018.

**JUSTIFICATIVA**

A presente Emenda tem como objetivo suprimir a previsão expressa de existência de alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de ferrovia se houver cobrança pelo uso da faixa de domínio.

O espírito do PLS nº 261, de 2018, desde sua versão inaugural pela autoria do Senador José Serra é o de aumento da viabilidade econômica das ferrovias brasileiras. Não à toa são criados diversos mecanismos de aquisição de receitas não tarifárias, i.e., receitas de livre negociação entre os agentes privados. Inclusive no aproveitamento imobiliário da faixa de domínio.

Assim, não é razoável que o uso da faixa de domínio para instalação de linhas de outras infraestruturas por tubulações, redes de transmissão elétrica, telefônica e similares force o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ambos os projetos, PLS nº 261, de 2018, e a Medida Provisória nº 1.065, de 2021, possuem, inclusive, uma seção que trata de investimentos de terceiros interessados em que é expressa ao vetar a revisão do teto tarifário ou outra forma de ônus para o ente público no escopo dos contratos de que trata o caput deste artigo. Portanto, não se mostra razoável que para este caso em específico em que o projeto acessório ou associado tenha parte uma de concessionárias, permissionárias ou autarquias que prestem serviço público que se faça reequilíbrio do contrato da ferrovia.

O espírito da lei é justamente que essa seja uma receita não tarifária, mercantil, que desonere a União à promoção de reequilíbrios de

forma compulsória em todos os casos. Os reequilíbrios de contrato devem ser entendidos como medidas excepcionais de aplicação particularizada, nos termos dos contratos atuais, e não de aplicação generalizada.

Além do que, já há suficiente previsão de reequilíbrio dos contratos nos termos gerais da legislação vigente. Assim, não é adequado afirmar e registrar de forma expressa na legislação que a cobrança pelo uso da faixa de domínio altera o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão das ferrovias. Os casos devem ser analisados de acordo com suas peculiaridades.

A MP nº 1.065/2021 também prevê a possibilidade da cobrança pelo uso da faixa de domínio por concessionárias, permissionárias ou autarquias de serviço público. Contudo, de forma distinta do substitutivo ao PLS 261/2018, não reconhece, em lei, a existência de desequilíbrio pela simples realização desta cobrança.

Diante do exposto, sugere-se a supressão do §3º do artigo 49, do substitutivo ao PLS 261, de 2018, inclusive de forma alinhada ao texto da MP nº 1.065/2021.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao art. 23, do substitutivo ao PLS 261, de 2018:

**“Art. 23.** O Poder Executivo poderá, a qualquer tempo, determinar à ANTT a abertura de processo de chamamento público para identificar e selecionar interessados na obtenção de autorização para a exploração indireta do serviço de transporte ferroviário federal, de carga ou de passageiros, em ferrovias:

I - não implantadas;

II - sem operação;

III - em processo de devolução ou desativação;

IV - outorgadas a empresas estatais, exceto as subconcedidas;

ou

V - ociosas, nos termos do regulamento.

§ 1º Mediante comprovação da ANTT, a ausência de operação de que trata o inciso II do caput é caracterizada, em ferrovias outorgadas em regime de concessão e permissão, pela:

I - existência de bens reversíveis não explorados; ou

II - inexistência de tráfego comercial por mais de dois anos.

§ 2º O procedimento de que trata o caput deve ser realizado em consonância com as diretrizes do planejamento e da política nacional de transporte ferroviário.

§ 3º Na hipótese de interesse na exploração dos trechos ferroviários de que trata o caput que estejam em regime de concessão ou permissão, poderá ser realizada a cisão desses trechos da atual administradora ferroviária em favor da nova autorização, sem prejuízo de eventuais ressarcimentos devidos pela administradora ferroviária atual, pagos ao termo do contrato de concessão ou de permissão.

§ 4º A cisão de que trata o § 3º será formalizada por aditivo ao contrato de concessão ou permissão.

§ 5º Nas hipóteses de que tratam os incisos II a V do caput, é vedada a participação da administradora ferroviária atual no chamamento.”

## **JUSTIFICATIVA**

Propomos na presente Emenda aprimorarmos o texto do PLS nº 261, de 2018, ao encontro da solução de chamamento proposta pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 1.065, de 2021, assim de aproveitarmos no texto senatorial todos os avanços das discussões internas no âmbito do Executivo e do Mercado ferroviário.

Atualmente, o desempenho das concessionárias de ferrovias é aferido pelas metas de produção do transporte ferroviário em cada trecho ou corredor e para cada concessão de transporte ferroviário de cargas. A atual forma de avaliação é distorcida, pois não leva em consideração fatos e razões de mercado, como quebra de safra, mudança do fluxo de parte da carga e até mesmo a escolha de outro operador logístico, o que não significa que exista ociosidade ou mesmo inviabilidade econômico-financeira. Situações estas alheias ao controle e a vontade da concessionária de ferrovia.

As penalidades pelo não cumprimento da produção já são previstas em contrato e nas normas da agência reguladora. Sobre a regulamentação da ANTT, a exemplo da Resolução nº 5.831, de 23 de outubro de 2018 que dispõe sobre o Estabelecimento, a Revisão e a Apuração das Metas de Produção e das Metas de Segurança das Concessionárias que exploram a Infraestrutura e o Serviço Público de Transporte Ferroviário de

Cargas. A mencionada resolução estabelece que o descumprimento das metas de produção é infração administrativa e prevê a aplicação de multa.

Da mesma forma, não é recomendado que a lei preveja a cisão de trecho concedido por caracterizá-lo como ocioso de forma objetiva e simplista (pelo simples descumprimento de meta de desempenho), causando, inclusive, desequilíbrio nas concessões ferroviárias. Sendo mais adequado prever que a ociosidade será caracterizada de acordo com o regulamento específico, como proposto no texto do Executivo.

Além disso a Medida Provisória faz distinção entre ferrovias sem operação de ferrovias ociosas, além de incluir a hipótese de devolução de ferrovias outorgadas a empresas estatais, exceto as já subconcedidas, afastando a insegurança jurídica de se poder levar futuramente trechos atualmente em exploração pela Valec ou mesmo a Ferroeste, ambas empresas estatais. Fato este que permitiria, por exemplo, a possibilidade de se tentar dar solução definitiva à ferrovia Transnordestina, que há anos carece de uma solução jurídica apropriada para sua inatividade operacional.

São assim essas as razões que solicitamos o apoio dos Nobres Pares para aprimorarmos o texto senatorial ao encontro do proposto na MPV nº 1.065/2021.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº**  
**(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)**

Suprima-se o art. 63 e parágrafos, do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018.

**JUSTIFICATIVA**

Sugerimos na presente Emenda a supressão total do Art. 63, que intenta criar direito de preferência na exploração do transporte ferroviário em regime privado às atuais concessionárias detentoras de contratos atualmente vigentes a fim de se garantir condições mínimas de entrada de novos players no mercado ferroviário.

Observa-se que tal disposição acaba por criar uma barreira à entrada injustificada relativamente a potenciais novos entrantes e concorrentes, o que inibe e desestimula o investimento privado e fere, inclusive, a isonomia entre os atores e sujeitos de direito.

Observemos que em 17 de setembro de 2021 o Ministério da Infraestrutura publicou no DOU o interesse do mercado pela exploração de 12 infraestruturas ferroviárias, sendo 11 estradas de ferro e um pátio intermodal ferroviário. Ocorre que esses requerimentos, formulados à luz da Medida Provisória nº 1.065, vieram de 6 grupos econômicos diferentes, sendo apenas 2 entre atuais incumbentes preestabelecidos, de forma a sinalizar por maior contestabilidade e competição no mercado ferroviário.

É mister garantir-se a possibilidade de equacionamento de eventual desequilíbrio econômico-financeiro de contratos vigentes em razão de ferrovias autorizadas, seja com a possibilidade de reequilíbrio, seja pela garantia de adaptação do contrato para regime privado, mas não criar reservas artificiais e barreiras à entrada, que ao fim têm o potencial de gerar distorções e prejudicar a concorrência.

Cabe salientar que o espírito do presente do PLS nº 261 é o de fomentar novos investimentos, aumentar a malha ferroviária nacional e estimular a concorrência inter e intra modal, e, portanto, a previsão de direito de preferência nos termos do artigo 63 destoa dos objetivos gerais da iniciativa e pode comprometer sua capacidade de atingir as finalidades pretendidas.

Por fim, relembro que não há previsão de direito de preferência na MP nº 1.065/2021 em observância ao espírito do novo marco legal de ampliar a competitividade no setor ferroviário e atrair mais investimentos.

Assim, conto com a colaboração dos colegas Senadores para aprovação da presente emenda supressiva, para, de forma semelhante ao texto da MP nº 1.065/2021, não prever a existência do direito de preferência.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo do PLS nº 261, de 2018)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do substitutivo apresentado no relatório de Plenário do PLS nº 261, de 2018, acrescentando-se os seguintes parágrafos:

“Art. 2º ...

.....

§ 1º Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a outorga do serviço de transporte ferroviário das ferrovias que não se enquadrem nas hipóteses previstas no art. 20 da Lei nº 12.379, de 2011.

§ 2º A União poderá delegar a exploração dos serviços de que trata o inciso II do caput aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observada a legislação federal, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei nº 12.379, de 2011.”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda trata-se de uma sugestão de dispositivo que permita a correta harmonização das legislações e iniciativas estaduais de outorga de ferrovias em regime privado, conferindo segurança jurídica e integração entre as normas e provendo o Administrador Público de mais ferramentas de articulação interfederativa para formulação de políticas públicas robustas e sistêmicas.

Ao mesmo tempo em que afirma-se e deixa-se clara a competência dos Estados e Municípios para outorga dos serviços, bem como

seus limites, confere-se a possibilidade expressa de delegação de competências relativamente às ferrovias do Subsistema Ferroviário Federal, aumentando o leque de possibilidade de exploração dos serviços em geral, o que estimula a criação e implantação de mais projetos por parte dos investidores privados interessados.

Saliente-se também que o texto proposto tem correspondência com atual previsão da MP 1.065, tratando-se de inovação institucional que só tem a somar com o aprimoramento do substitutivo ora discutido.

Dessa maneira, solicita-se aos colegas Senadores a apreciação e aprovação da presente emenda, com o fito de tornar claras as competências e possibilidades de articulação entre entes federativos com relação às outorgas ferroviárias.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

**EMENDA Nº - PLEN**  
(ao substitutivo ao PLS 261, de 2018)

Suprima-se os §§ 7º, 8º, 9º e 10, do artigo 60 do substitutivo ao PLS 261, de 2018, incluindo-se os seguintes novos artigos com as devidas renumerações:

“Art. 60-A. A concessionária ferroviária poderá requerer a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, conforme os termos do contrato, quando provar o desequilíbrio decorrente da outorga de autorização de que trata o inciso I do § 1º do art. 34 da Medida Provisória nº 1.065, de 2021.

Parágrafo único. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de que trata o caput poderá ocorrer, nos termos da legislação e do contrato, por:

- I - redução do valor de outorga;
- II - aumento do teto tarifário;
- III - supressão da obrigação de investimentos;
- IV - adaptação do contrato;
- V - ampliação de prazo; e
- VI - indenização.

Art. 60-B. O valor eventualmente devido ao poder concedente em decorrência da adaptação de contrato de concessão para autorização, mantidas as obrigações financeiras da concessionária perante a União, poderá ser convertido em investimento em malhas de interesse da administração pública, conforme diretrizes do Ministério da Infraestrutura.

Parágrafo único. Eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro promovida nos termos do caput e do parágrafo único do art. 60-A deverá ser considerada no cálculo do valor de que trata o caput, na hipótese de a concessionária ferroviária federal solicitar posteriormente a adaptação do contrato de concessão para autorização.”

## JUSTIFICATIVA

A presente emenda tem como objetivo a previsão expressa de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quando houver comprovação do desequilíbrio.

O substitutivo ao PLS 261, de 2018, prevê a possibilidade de outorga por autorização à iniciativa privada para construir ou adquirir ferrovias e explorar o transporte sobre os trilhos de sua propriedade, em regime de direito privado.

A outorga de uma nova ferrovia autorizada pelo Poder Concedente poderá impactar os contratos de concessão, bem como a coexistência dos regimes público e privado que poderá gerar efeitos da assimetria regulatória e concorrencial. Assim, a autorização poderá causar desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão já existentes.

A equação econômico-financeira do contrato pode ser descrita como o resultado das obrigações assumidas pela Concessionária, os encargos suportados por ela e a contraprestação devida pelo Poder Concedente. Neste cálculo estão incluídos os riscos ordinários que são assumidos pelas Partes.

A Constituição Federal prevê no inciso XXI do art. 37 que devem ser “*mantidas as condições efetivas da proposta*”. A preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é uma garantia constitucional e a sua quebra gera a necessidade de recomposição. Nesse mesmo sentido, o §4º, do art. 65, da Lei 8.987/1995, estabelece que, se houver alteração unilateral do contrato alterando seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o Poder Concedente deverá restabelecê-lo.

A preservação da equação econômico-financeira dos contratos de concessão evita o enriquecimento ilícito de qualquer uma das partes e tem como objetivo a preservação do interesse público, garantindo que, em função da redução do risco ao particular, a Administração Pública possa contratar a preços mais baixos.

A expressa previsão legal da possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro tem como objetivo dar maior segurança jurídica aos contratos administrativos e conforto para que sejam feitos cada vez mais investimentos no setor ferroviário.

Destaco que a MP nº 1.065/2021 também previu esta possibilidade de requerimento de recomposição da equação econômico-financeira quando houver reequilíbrio.

Deste modo, conto com o apoio dos nobres Senadores para a aprovação da presente Emenda, para prever a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro quando houver comprovado desequilíbrio por posterior outorga de autorização, nos mesmos moldes previstos na MP nº 1.065/2021.

Sala das sessões,

**Senador Fernando Bezerra Coelho**  
**Líder do Governo no Senado**



Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

**EMENDA Nº \_\_\_\_\_ - PLENÁRIO**

(ao PLS 261 de 2018)

Inclua-se o seguinte parágrafos ao art. 37 ao PLS nº 261, de 2018:

Art.37.....

.....

§4º Caso a infraestrutura ferroviária seja operada em regime público, o valor cobrado pelos serviços acessórios relacionados a carga, descarga e demais atividades prestadas pelos concessionários serão prestados em regime de não exclusividade, mediante livre negociação de preços, respeitando os tetos tarifários fixados pelo regulador ferroviário e assegurado ao usuário a utilização de mecanismos de arbitragem, em caso de ausência de acordo entre as partes, nos termos da regulamentação.

§5º Os custos de procedimentos de arbitragem de que trata o § 5º serão suportados inicialmente pelo usuário proponente, cabendo à parte vencida arcar com os custos, após a solução do conflito

**Justificação**

No atual modelo de concessão das ferrovias tem-se constatado um aumento abusivo dos chamados serviços acessórios relacionados a carga, descarga e demais atividades prestadas pelos concessionários. Por exemplo, em 2011 esses serviços representaram 3% da receita de transportes das concessionárias, já em 2014 essa proporção elevou-se para 30%.

A Resolução nº 3694/2011 da ANTT estabelece que “as operações acessórias à realização do transporte serão remuneradas por meio de tarifas acessórias, as quais deverão ser previstas expressamente no contrato de transporte”.

Apesar destas previsões legais, a aplicação destes preceitos tem gerado conflitos comerciais, na medida em que as concessionárias ferroviárias podem incluir novos serviços, como também excluir ou agregar operações, de tal forma que as tarifas cobradas podem variar de ano a ano, sem que os usuários tenham nenhum controle sobre seus gastos. É um terreno fértil à abusividade de preços e à prática de monopólio na oferta de serviços básicos de infraestrutura econômica.

Portanto, a emenda propõe a utilização do instrumento de arbitragem em caso de ausência de acordo entre as partes de forma a dirimir conflitos nos

contratos que foram livremente negociados, assegurando aos usuários esse direito diante dos serviços prestados pelo concessionário, além de limitar os serviços acessórios (carregamento, descarregamento, manobra, armazenagem, transbordo de carga, limpeza e pesagem) em termos de frete ferroviário

Sala das Sessões,

Senadora **KÁTIA ABREU**



Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

**EMENDA Nº \_\_\_\_\_ - PLENÁRIO**

(ao PLS 261 de 2018)

Incluem-se os seguintes parágrafos ao art. 37 ao PLS nº 261, de 2018:

Art.37.....

.....

§ 2º-A Na hipótese da existência de capacidade ociosa nas condições do § 2º, a recusa imotivada de disponibilização de capacidade a terceiros poderá ensejar pedido de avaliação por parte do poder regulador

§ 2º-B O poder regulador definirá as condições comerciais e o prazo para uso da capacidade ociosa pleiteado nos termos do § 2º-A.

.....

§ 3º-A No transporte ferroviário de que trata o § 3º, quando prestado em ferrovias outorgadas ou, cujo contrato de renovação ou repactuação seja assinado a partir da data de publicação desta lei em regime público, a concessionária deverá permitir acesso a malha ferroviária, disponibilizando os volumes de capacidade de cargas requeridos, assegurada a remuneração pela capacidade contratada, nos termos do contrato de concessão;

§ 3º-B O concessionário de infraestrutura que opera em regime público deverá garantir os investimentos necessários para evitar a saturação na capacidade da ferrovia, de modo a permitir o compartilhamento da malha.

**Justificação**

Direito de Passagem é definido como a operação em que uma concessionária (ou autorizatória) permite a outra, mediante remuneração ou compensação financeira, trafegar na sua malha, para complementar uma prestação de serviço no transporte ferroviário.

Vale ressaltar que no modelo atual temos uma reduzida participação dos fluxos intramodais com apenas 7% do transporte realizado na modalidade de Direito de Passagem.

Ao ampliar o direito de passagem objetiva-se maximizar a eficiência do uso da malha ferroviária, dado que ao mesmo tempo é permitido que o transporte se desenvolva por distâncias que o tornem competitivo, mas também viabiliza a chegada da carga originária de uma malha em destino na outra malha, garantindo a integração intramodal e intermodal.

Cabe salientar que temos cerca de 60% dos trechos ferroviários subutilizados ou abandonados, o que representa uma ineficiência e um desperdício do estoque de capital ferroviário que poderia contribuir para equilibrar a nossa matriz de transportes concentrada no modal rodoviário (cerca de 65% na movimentação de cargas), reduzir os custos dos fretes e o tempo de movimentação de cargas, além de trazer benefícios ambientais.

Além disso, o § 3º-B busca materializar em lei decisão do TCU sobre as renovações antecipadas, passando a exigir que os contratos de concessão prevejam que o concessionário deverá expandir sua capacidade quando a ferrovia atingir 90% de saturação (gatilho) de modo a garantir o compartilhamento da malha ferroviária, devidamente remunerado, assegurando assim o direito de passagem.

Sala das Sessões,

Senadora **KÁTIA ABREU**