

## Jacqueline de Souza Alves da Silva

---

**De:** Presidência  
**Enviado em:** segunda-feira, 4 de outubro de 2021 17:19  
**Para:** Jacqueline de Souza Alves da Silva  
**Assunto:** ENC: Carta nº 179 ANTF - PLS 261/2018 - Retirada de pauta do PLS 261/2018 para aprimoramento do novo Substitutivo  
**Anexos:** Carta 179 Rodrigo Pacheco - PLS 261 - 04.10.2021.pdf; NOTA TECNICA ANTF - PLS 261.pdf

---

**De:** renata.segantin@antf.org.br [mailto:renata.segantin@antf.org.br]

**Enviada em:** segunda-feira, 4 de outubro de 2021 12:46

**Para:** Presidência <presidente@senado.leg.br>; Joao Batista Marques <JMARQUES@senado.leg.br>

**Cc:** 'Fernando Paes' <fernando.paes@antf.org.br>; 'Camila Costa' <camila.costa@antf.org.br>; 'Sérgio Valente' <sergio.valente@antf.org.br>

**Assunto:** Carta nº 179 ANTF - PLS 261/2018 - Retirada de pauta do PLS 261/2018 para aprimoramento do novo Substitutivo

Carta 179/2021

Brasília (DF), 04 de outubro de 2021.

Exmo. Senhor Presidente do Senado Federal  
Senador **Rodrigo Pacheco**,

### **Assunto: Retirada de pauta do PLS 261/2018 para aprimoramento do novo Substitutivo**

A Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), entidade civil sem fins lucrativos de âmbito nacional, que congrega todas as concessionárias privadas de ferrovias de carga e tem por objetivo promover o desenvolvimento e o aprimoramento do transporte de carga sobre trilhos no país, vem apresentar sua visão e posicionamento técnico sobre o PLS 261/2018.

A ANTF reconhece que, para construção do Substitutivo ao PLS 261/2018, houve importante debate entre o setor ferroviário de carga e o relator, Senador Jean Paul Prates. Contudo, existem pontos cruciais no texto do substitutivo que farão com que o projeto não atenda plenamente seus objetivos de desenvolvimento do setor ferroviário, atração de investimentos e ampliação da malha ferroviária nacional, com destaque a previsão da reserva de capacidade. Inovação estrutural trazida somente na última versão apresentada poucas horas antes da Ordem do Dia em que a matéria seria debatida, no dia 29/09/2021, quando o prazo de emendas já estava encerrado, sem nenhum debate prévio ou possibilidade de aprimoramento do texto.

A previsão dos mecanismos de reserva de capacidade como consta no texto atual tem o condão de gerar ineficiência na operação de ferrovias, com consequente aumento de custos logísticos e repercuções diversas, incluindo aumento de custos para o Poder Público, de acordo com diversos estudos. Significa o resgate do modelo horizontal, já superado por não fazer mais sentido no sistema de concessões, mais incoerente ainda para autorizações, uma vez que ferirá o princípio da liberdade econômica. Trata-se de tema complexo e de extremo impacto para o setor como um todo, que conta com histórico e consolidado posicionamento contrário das concessionárias de ferrovias, ou seja, um retrocesso.

Outro ponto é a existência de uma hipótese de direito de preferência, qual seja 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 relação aos propositores originais da autorização. Entretanto, esse dispositivo cria barreiras à entrada de mais atores no setor ferroviário nacional e, assim, restringe a concorrência.

O Marco Legal do setor ferroviário busca promover a ampliação das ferrovias e da competitividade do setor a fim de possibilitar aumento da participação do modal ferroviário na matriz de transporte nacional, bem como de promover preços mais atrativos para a prestação deste serviço, inclusive frente aos demais modais de transporte. Deve haver a livre competição e isonomia entre os atores e sujeitos de direito. Neste sentido, a previsão de direito de preferência destoa dos objetivos gerais da iniciativa e pode comprometer sua capacidade de atingir as finalidades pretendidas. A exploração do transporte ferroviário não deve encontrar barreiras à sua ampliação.

A ANTF reitera a importância da discussão em torno da criação de um Marco Legal para o Setor Ferroviário, mas há pontos primordiais para o desenvolvimento do setor que não foram levados em consideração no Substitutivo, além de que algumas inovações, que desvirtuam o próprio objetivo do PLS 261/2018, que foram incluídas no texto sem ouvir os operadores ferroviários, fazendo com que não seja recomendável deliberar o texto no Plenário do Senado neste momento, pelas razões expressas detalhadamente na Nota Técnica anexa.

**Sendo assim, solicitamos o Vosso apoio para que o PLS 261/2018 seja retirado de pauta de ofício para amadurecimento e debate de pontos essenciais para o desenvolvimento do setor ferroviário.**

A ANTF e suas Associadas reforçam a não deliberação do PLS 261/2018 pelas razões acima expostas, e se colocam à disposição para colaborar e prestar as informações que se fizerem necessárias, renovando todas as estimas de consideração e apreço.

Respeitosamente,

FERNANDO PAES

Diretor-Executivo  
**ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários**



Carta 179/2021

Brasília (DF), 04 de outubro de 2021.

Exmo. Senhor Presidente do Senado Federal  
Senador **Rodrigo Pacheco**,

**Assunto: Retirada de pauta do PLS 261/2018 para aprimoramento do novo Substitutivo**

A Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), entidade civil sem fins lucrativos de âmbito nacional, que congrega todas as concessionárias privadas de ferrovias de carga e tem por objetivo promover o desenvolvimento e o aprimoramento do transporte de carga sobre trilhos no país, vem apresentar sua visão e posicionamento técnico sobre o PLS 261/2018.

A ANTF reconhece que, para construção do Substitutivo ao PLS 261/2018, houve importante debate entre o setor ferroviário de carga e o relator, Senador Jean Paul Prates. Contudo, existem pontos cruciais no texto do substitutivo que farão com que o projeto não atenda plenamente seus objetivos de desenvolvimento do setor ferroviário, atração de investimentos e ampliação da malha ferroviária nacional, com destaque a previsão da reserva de capacidade. Inovação estrutural trazida somente na última versão apresentada poucas horas antes da Ordem do Dia em que a matéria seria debatida, no dia 29/09/2021, quando o prazo de emendas já estava encerrado, sem nenhum debate prévio ou possibilidade de aprimoramento do texto.

A previsão dos mecanismos de reserva de capacidade como consta no texto atual tem o condão de gerar ineficiência na operação de ferrovias, com consequente aumento de custos logísticos e repercuções diversas, incluindo aumento de custos para o Poder Público, de acordo com diversos estudos. Significa o resgate do modelo horizontal, já superado por não fazer mais sentido no sistema de concessões, mais incoerente ainda para autorizações, uma vez que ferirá o princípio da liberdade econômica. Trata-se de



tema complexo e de extremo impacto para o setor como um todo, que conta com histórico e consolidado posicionamento contrário das concessionárias de ferrovias, ou seja, um retrocesso.

Outro ponto é a existência de uma hipótese de direito de preferência, qual seja 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 relação aos propositores originais da autorização. Entretanto, esse dispositivo cria barreiras à entrada de mais atores no setor ferroviário nacional e, assim, restringe a concorrência.

O Marco Legal do setor ferroviário busca promover a ampliação das ferrovias e da competitividade do setor a fim de possibilitar aumento da participação do modal ferroviário na matriz de transporte nacional, bem como de promover preços mais atrativos para a prestação deste serviço, inclusive frente aos demais modais de transporte. Deve haver a livre competição e isonomia entre os atores e sujeitos de direito. Neste sentido, a previsão de direito de preferência destoa dos objetivos gerais da iniciativa e pode comprometer sua capacidade de atingir as finalidades pretendidas. A exploração do transporte ferroviário não deve encontrar barreiras à sua ampliação.

A ANTF reitera a importância da discussão em torno da criação de um Marco Legal para o Setor Ferroviário, mas há pontos primordiais para o desenvolvimento do setor que não foram levados em consideração no Substitutivo, além de que algumas inovações, que desvirtuam o próprio objetivo do PLS 261/2018, que foram incluídas no texto sem ouvir os operadores ferroviários, fazendo com que não seja recomendável deliberar o texto no Plenário do Senado neste momento, pelas razões expressas detalhadamente na Nota Técnica anexa.

**Sendo assim, solicitamos o Vosso apoio para que o PLS 261/2018 seja retirado de pauta de ofício** para amadurecimento e debate de pontos essenciais para o desenvolvimento do setor ferroviário.



A ANTF e suas Associadas reforçam a não deliberação do PLS 261/2018 pelas razões acima expostas, e se colocam à disposição para colaborar e prestar as informações que se fizerem necessárias, renovando todas as estimas de consideração e apreço.

Respeitosamente,

FERNANDO PAES  
Diretor-Executivo  
**ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários**



## Nota técnica

Brasília (DF), 30 de setembro de 2021.

**Assunto:** Emendas do setor ferroviário de cargas ao PLS 261/2018 - fundamentação

A Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (**ANTF**) é entidade civil sem fins lucrativos de âmbito nacional, que congrega todas as concessionárias privadas de ferrovias de carga que operam na malha brasileira e tem por objetivo promover o desenvolvimento e o aprimoramento do transporte de carga sobre trilhos no país.

Primeiramente, a ANTF reconhece o empenho do relator, senador Jean Paul Prates, e desta casa na busca pelo diálogo e pelo melhor caminho para o tema. Entretanto, a versão final apresentada traz inovações, como o mecanismo de reserva de capacidade e direito de preferência, que desnaturalam e comprometem toda a dinâmica das autorizações, ocasionando insegurança jurídica e completa ineficiência para a lei.

As novas inclusões vão contra o espírito da lei, impedindo a concorrência e inviabilizando quase por completo novos investimentos através de novas autorizações ferroviárias.

A presente Nota Técnica apresenta a visão da associação e posicionamento técnico sobre os dois pontos acima mencionados, assim como os demais pontos entendidos como importantes e necessários de modificações no PLS 261/2018, bem como suas propostas de emendas, anexas.

### **1 – Reserva de capacidade:**

O novo Substitutivo ao PLS 261/2018 criou o mecanismo de “concurso aberto” para garantir a reserva de capacidade de transporte ao operador ferroviário independente e às demais operadoras ferroviárias que necessitem ultrapassar os limites de sua malha. Trata-se de uma inovação da última versão do texto que traz mudanças estruturais, inesperadas e de repercussões vultosas no modelo econômico de exploração de ferrovias de carga, resgatando elementos do modelo horizontal ou “*open access*” já superados<sup>1</sup> e que, de acordo com diversos estudos<sup>2</sup>, gerariam ineficiência na operação de ferrovias no contexto brasileiro, com consequente aumento de custos

---

<sup>1</sup> Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, revogado pelo Decreto nº 8.875, de 11 de outubro de 2016

<sup>2</sup> A exemplo de trabalho da Boston Consulting Group. Avaliação da Regulação de Ferrovias, 2019.



logísticos e repercussões diversas, incluindo aumento de custos para o Poder Público. É um tema extremamente complexo e que não foi debatido anteriormente.

A compulsoriedade de se reservar ou destinar proporção de capacidade de uma ferrovia a terceiros, em especial não havendo capacidade livre disponível, pode também vir a afetar projetos de infraestrutura em curso importantes e estratégicos para o país, em especial prorrogações antecipadas de concessões existentes, potencialmente impactando de forma negativa no volume de investimentos, além de inviabilizar determinados projetos novos, ao aumentar e/ou tornar imprevisíveis os custos de transação envolvidos na alocação da capacidade a terceiros, o que deveria ser uma opção a mais na “caixa de ferramentas” institucional, não uma obrigação.

A nova previsão da reserva de capacidade inverte a lógica e aproxima a exploração das ferrovias brasileiras ao modelo horizontal. Há estudos que demonstram a perda da eficiência da operação ferroviária na adoção do modelo horizontal. Os países que adotam tal modelo possuem o Estado como gestor e necessitam de investimentos públicos para manter as ferrovias. Ainda, pode-se destacar a insegurança jurídica ao promover novamente este debate de mudança do atual modelo vertical de exploração ferroviária. O mercado não terá segurança jurídica para investir se a cada ano for discutida a mudança do modelo.

Ressalte-se a desnecessidade de uma medida como essa, uma vez que, nos novos modelos de contratos de concessão atualmente adotados, como os aplicados nas prorrogações antecipadas, já há mecanismo de gatilho de obrigação de investimento, que garante que sempre haverá capacidade ociosa disponível na malha, contemplando a necessidade de terceiros no curso do contrato, e de garantia do Direito de Passagem.

Inclusive, indicamos que não há qualquer registro junto à ANTT de usuários que não tenham transportados seus produtos nos casos em que havia capacidade nas ferrovias.

Ao editar a Lei n° 13.448, o Congresso Nacional estabeleceu a “garantia contratual de capacidade de transporte a terceiros outorgados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), garantindo-se o direito de passagem, de tráfego mútuo e de exploração por operador ferroviário independente, mediante acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais do concessionário, garantida a remuneração pela capacidade contratada”. A previsão de gatilho de obrigação de investimento para aumento de capacidade também foi aprovada pelo Tribunal de Contas da União ao analisar as prorrogações antecipadas na Rumo Malha Paulista e das ferrovias da Vale.

Diga-se também que o novo Substitutivo traz essa previsão de reserva também para o regime de autorização (exploração em regime privado), o que é incoerente com o princípio da liberdade econômica e negocial que o rege, descaracteriza parcialmente o instituto e desestimula o interesse de investidores. É possível mencionar que as



autorizações deverão ser dedicadas ao transporte de carga própria ou de terceiros com carga específico, tendo como exemplo a construção de ferrovia para transporte de carga de proteína animal, de minério, de grãos. Não se mostra atrativo implantar uma ferrovia autorizada tendo como principal objetivo a simples venda da capacidade. Assim, há lógica em prever a reserva de capacidade como possibilidade, mas não como imposição e obrigatoriedade.

Sobre modelo de autorização, podemos citar os Estados Unidos. Não existe obrigação ou imposição de reserva de capacidade no modelo norte-americano. Apenas há previsão para coibir abusos. O que deve servir de inspiração para a legislação brasileira.

A repercussão profunda da inclusão de tema estrutural no último substitutivo apresentado horas do início da sessão para deliberação do PLS, sem possibilidade de apresentação de emendas, requer prudência de todos os setores envolvidos para o melhor entendimento da questão e a busca de uma solução que não tenha efeitos contraproducentes na eficiência da logística brasileira. Cumpre destacar que os operadores ferroviários de carga historicamente sempre foram contrários à imposição da reserva de capacidade.

Não se mostra adequado inovar no texto com o Marco Legal do Setor Ferroviário sem uma análise profunda dos impactos econômicos, financeiros e operacionais que a instituição da reserva de capacidade pode causar no setor ferroviário.

**Proposta do setor:** Suprimir as previsões de concurso aberto e de contrato firme de reserva de capacidade do texto do PLS 261/2018 (incisos IV e V do art. 3º; §§1º e 2º, do art. 9º; inciso II, do art. 10; *caput* e parágrafo único do art. 26; art. 27; art. 29; inciso V, do art. 30; *caput* e parágrafo único do art. 32; *caput*, incisos I e II e §1º do art. 45, do PLS 261, de 2018).

## 2 – Direito de preferência

O novo substitutivo ao PLS 261, de 2018, assim como o texto anterior, prevê a existência de uma hipótese de restrição à concorrência, qual seja 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 relação aos propositores originais da autorização. Entretanto, esse dispositivo cria barreiras à entrada de mais atores no setor ferroviário nacional.

O Marco Legal do setor ferroviário busca promover a ampliação das ferrovias e da competitividade do setor a fim de possibilitar aumento da participação do modal ferroviário na matriz de transporte nacional, bem como de promover preços mais atrativos para a prestação deste serviço, inclusive frente aos demais modais de



transporte. Neste sentido, a exploração do transporte ferroviário não deveria encontrar barreiras à sua ampliação sem a robusta justificativa para tal. Deve haver a livre competição e isonomia entre os atores e sujeitos de direito.

Além dos pontos acima levantados, a inovação do “direito de preferência” inibe que qualquer novo investimento seja buscado/iniciado, pois, não há interesse de qualquer investidor em se realizar estudos, criar estratégias, preparar projetos e cumprir todas as complexas demandas do pedido de requerimento, se todo este trabalho puder simplesmente ser executado por um terceiro, através do direito de preferência em toda a sua “área de abrangência”. Esta reserva do mercado impossibilitará a atuação de novos atores nos investimentos ferroviários.

Portanto, além de ir de encontro aos princípios buscados pela lei, não há qualquer interesse público, ou política pública que entenda ser importante se fazer uma reserva de mercado no segmento das autorizações ferroviárias. Ao contrário, a lei busca a expansão da malha ferroviária, pretende pulverizar os investimentos e aumentar a competitividade no setor.

Além de ir contra o espírito da própria lei, historicamente se sabe que políticas públicas que criaram reservas de mercado em segmentos que necessitam de expansão atrasaram a evolução da área. Um exemplo de reserva de mercado malsucedida foi a lei de informática na década de 80, quando restringiu a entrada de novos agentes no desenvolvimento da computação, o que gerou altos custos aos consumidores e atrasos tecnológicos na área.

O exemplo acima nos permite perceber com muita facilidade que a política pública que decidir garantir privilégios a determinados setores em uma área que necessita de expansão trará sempre atrasos e maiores custos ao setor. Hoje se busca a criação de novos corredores logísticos, com novas saídas ferroviárias e portuárias aos sistemas já sobrecarregados que geram gargalos. Não permitir a completa concorrência e a liberdade plena de investimentos em qualquer área geográfica significa impedir a criação destes novos corredores logísticos e a continuidade das limitações atuais na estrutura logística do país.

Neste tópico portanto, a proteção a ser dada aos agentes que já atuam no mercado não está em garantir que terceiros não possam competir em suas áreas de atuação, mas sim em permitir que estas concessionárias que já atuam nas ferrovias migrem seus regimes jurídicos para o de autorização, diminuindo o fardo regulatório e possibilitando que não exista assimetria regulatória/concorrencial entre os agentes, ou na sua impossibilidade, que se estabeleça uma regra muito clara e eficiente de reequilíbrio econômico, como proposta a frente.



**Proposta do setor:** Suprimir a previsão do direito de preferência do texto do PLS 261 (destacar a emenda 33).

### 3 - Adaptação do contrato de concessão para autorização:

O novo Substitutivo ao PLS 261, assim como a MP 1.065/2021, prevê duas modalidades de adaptação do contrato de concessão para autorização. O primeiro caso, quando houver assimetria concorrencial. A segunda hipótese é de adaptação de regime em caso de um concessionário se comprometer a realizar investimentos para expansão da malha concedida a ele, desde que haja acréscimo de ao menos 50% na extensão ou na capacidade da malha.

Muito embora o novo texto apresente mudanças positivas, ainda há pontos que precisam ser aprimorados no texto. Não é adequado para os objetivos da adaptação que o investimento e a nova ferrovia tenham que entrar em operação para caracterizar a possibilidade de adaptação. O compromisso de investimento firmado em contrato com o atual concessionário deve ser entendido como suficiente para permitir a adaptação do contrato de concessão, e não se aguardar a efetiva entrada em operação da nova ferrovia autorizada, eis que a motivação aqui não tem cunho concorrencial, diretamente. Tal sistemática proposta é bastante convergente com o previsto e já aplicado no setor pelo art. 25, § 1º, da Lei 13.448/2017.

Além disso, há restrição de adaptação aos trechos em que haja efetiva contestabilidade de assimetria concorrencial.

Ocorre que tal previsão pode impactar de forma extremamente negativa a prestação do transporte ferroviário. Isto porque o trecho a ser autorizado nos termos do mencionado dispositivo pode estar no meio da malha concedida e gerar uma quebra da malha total da concessionária. Ou seja, pode-se resultar em uma malha concedida com um trecho no meio do percurso explorado por autorização, o que, ao invés de simplificar a gestão regulatória da atividade, a tornaria mais complexa.

**Proposta do setor:** Adotar integralmente os aprimoramentos no texto do PLS 261, nos termos da emenda 38, e esclarecer que é possível requerer a adaptação do contrato de concessão para adaptação quando de forma simultânea à extensão ou expansão da capacidade ferroviária da autorizatária, bem como retirar a restrição da adaptação aos trechos ferroviários (destacar a emenda).



#### **4 - Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão**

A preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos está prevista na Constituição Federal e na Lei de Concessões. A quebra da equação econômico-financeira dos contratos gera a necessidade de sua recomposição. A expressa previsão de reequilíbrio econômico-financeiro no Marco Legal do Setor Ferroviário é essencial para dar mais segurança jurídica aos contratos administrativos.

O novo Substitutivo ao PLS 261, de 2018, prevê o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão se houver comprovação do desequilíbrio e se não houver a adaptação do contrato. O reequilíbrio pode ocorrer por (i) redução do valor de outorga; (ii) aumento do teto tarifário, (iii) supressão da obrigação de investimentos e (iv) ampliação de prazo contratual.

A previsão contida no Substitutivo é importante. Todavia, a ANTF entende serem necessários ajustes a fim de possibilitar o reequilíbrio independentemente da ausência de adaptação do contrato e ampliar o rol de formas de reequilíbrio.

A Medida Provisória nº 1.065, de 31 de agosto de 2021, em consonância com as previsões dos demais textos legais, possibilita o requerimento de reequilíbrio econômico-financeiro pela concessionária ferroviária quando houver desequilíbrio decorrente da outorga de autorização. Tal recomposição pode ser feita 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.

**Propostas do setor:** Adotar integralmente o texto da emenda 48 (destacar a emenda). Afinal, a manutenção da equação econômico-financeira é de fundamental importância e deve ser feita independentemente da existência de requerimento de migração. Ou seja, assim como previsto na MP, a ideia é que baste haver o desequilíbrio para ser possível o requerimento de recomposição. Além disso, é oportuna a inovação do texto da MP que prevê mais formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, o que se sugere seja incorporado ao PLS.

#### **5 - Seguros**

O novo Substitutivo do PLS 261, de 2018, assim como na versão anterior, abordou o tema de contratação de seguros estabelecendo a obrigação de contratação de seguros de Responsabilidade Civil Geral e de Riscos Operacionais ou outros meios alternativos de garantias pré-aprovados pelo autorregulador ferroviário no regime público. A previsão do texto atual também consistiria em obrigação legal nova, além das atualmente existentes, sem um benefício ou razão que a justifique. No mais, faz-se uma



distinção indevida entre os regimes de concessão e autorização, quanto a matéria, que não se justifica sob o prisma do interesse público.

A Medida Provisória nº 1.065, de 31 de agosto de 2021, em atenção às necessidades do setor ferroviário, prevê que cabe à administradora ferroviária a decisão sobre a contratação de seguros, com exceção dos que são obrigatórios por lei e pela SUSEP.

**Proposta do setor:** Adotar integralmente o texto da emenda 43 para aprimorar o texto do PLS 261 a fim de esclarecer que a própria decisão sobre a contratação de seguros é de competência da operadora ferroviária, nos termos do que já consta na MP 1.065 (destacar a emenda). Para a prestação do serviço de transporte ferroviário de modo mais eficiente, as concessionárias buscam minimizar os riscos de acidentes e não possuem qualquer incentivo a não estarem cobertas – por seguro ou por alguma outra forma de gestão de riscos. As concessionárias detêm capacidade financeira própria e técnica para a gestão adequada de riscos podendo decidir se a cobertura mais eficiente é por meio de apólice de seguros, seus tipos e situações, ou outros meios. Vale 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 continuariam a serem exigidos, ante a ressalva à legislação especial feita no texto da emenda. Assim, mostra-se adequada a liberdade sobre a contratação de seguros pela concessionária, desde que sejam observadas as exigências legais e as normas da SUSEP. A proposta também igualaria o tratamento relativamente ao tema para os dois regimes de exploração das ferrovias, porque não há justificativa razoável para eventual diferenciação.

Na impossibilidade de correção da redação, propõe-se a supressão do dispositivo atual, que vai em sentido contrário ao próprio relatório, quando este preconiza que não se devem criar novas obrigações de contratação de seguros que não estejam na legislação especial (art. 11, do PLS 261, de 2018).

## 6 - Segurança e Sinalização

O novo Substitutivo ao PLS 261, de 2018, assim como a versão anterior, reitera a previsão constitucional de competência da União para estabelecer normas para a segurança do trânsito e do transporte ferroviário em todo o território nacional, mas de maneira genérica.

A Constituição Federal atribui à União Federal a competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte ferroviário. Contudo, os Municípios têm editado normativos com o objetivo de regular questões específicas de sinalização, trânsito e transporte da operadora ferroviária, como uso de buzina, tamanho das composições e velocidade dos trens. Tal fato causa incoerência e insegurança jurídica, fazendo com que



o Poder Judiciário seja acionado desnecessariamente – tendo em vista que há previsão constitucional de competência da União Federal, e o tratamento mais específico desse tema por meio de Lei pode contribuir muito para a estabilização das expectativas e diminuição da judicialização.

A Medida Provisória nº 1.065, de 31 de agosto de 2021, prevê de forma expressa a competência da ANTT para estabelecer normas de trânsito e transporte ferroviário e menciona um rol exemplificativo.

Já sobre o tema de acidentes ferroviários, o substitutivo ao PLS 261, de 2018, estabelece que os acidentes e as ocorrências serão classificados quanto a gravidade, responsabilidade, previsibilidade e inevitabilidade. Entretanto, não prevê diretrizes para a atribuição de consequências distintas para os casos de acidentes causados exclusivamente por terceiros.

Na regulação do setor, os acidentes ferroviários já são classificados quanto à causa. Contudo, não há 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.

A Medida Provisória nº 1.065, de 31 de agosto de 2021, estabelece que os acidentes e as ocorrências serão classificados quanto à gravidade, responsabilidade, previsibilidade e inevitabilidade. Ainda, prevê que os acidentes causados exclusivamente por culpa de terceiros não serão imputáveis à administradora ferroviária ou computados para fins de cumprimento das metas de segurança da ANTT, mas deverão ser objeto de medidas mitigadoras. O texto está aderente aos anseios do setor ferroviário e prestigia também o interesse público.

**Proposta do setor:** Adotar integralmente o texto da emenda 42 (destacar a emenda). A ANTF entende ser necessária a expressa previsão de competência por regulador em nível federal para normatização do tema sinalização e trânsito de modo uniforme em todo o território nacional, apresentando rol exemplificativo, de forma semelhante ao previsto na MP. A expressa previsão legal, convergente com o texto constitucional da competência exclusiva da União Federal para legislar sobre trânsito e transporte ferroviário, indicando um rol exemplificativo de questões técnicas, tem como objetivo evitar edição de normas locais sobre o tema e alcançar maior segurança jurídica para as relações da concessionária, Poder Concedente e sociedade.

Sobre o tema do tratamento dos acidentes ferroviários, a ANTF propõe também adotar o texto da emenda 42 para que sejam atribuídas consequências administrativas distintas para os casos em que acidentes sejam causados exclusivamente por terceiros. Ao invés de sanções decorrentes do impacto em índices e metas de segurança, propõe-



se computar os eventos em separado, para fins de comunicação ao Regulador, e a obrigação de medidas mitigadoras não punitivas, do mesmo modo como redigido na MP 1.065 (destacar a emenda).

De acordo com os dados divulgados no Anuário da ANTT, houve redução significativa dos índices de acidentes entre 2010 e 2018, frente ao atingimento de metas individuais de redução de acidentes pela concessionária, como acidentes de origem técnica e com fatos potencialmente controláveis pelas empresas ou a elas imputados.

A classificação dos acidentes e atribuição de diferentes consequências para os casos em que os acidentes são causados exclusivamente por terceiros é importante para tornar a redução destes mais factível, por meio de medidas mitigadoras, campanhas educacionais e outras, ao invés da lógica simplesmente sancionatória que, do contrário do que se observou nos acidentes de origem técnica, não é eficaz para redução de acidentes de causas de terceiros.

É importante destacar que a proposta de separar em consequências diversas os acidentes quanto à causa não altera em nada a responsabilidade civil das concessionárias sobre acidentes, seguindo as normas específicas de direito civil e jurisprudência consagrada sobre o tema. Por fim, diga-se que a proposta visa aproximar a regulação brasileira do que se aplica no resto do mundo, com destaque para as ferrovias dos Estados Unidos e Europa, em que essa questão não é tratada pela lógica sancionatória, já que as ferrovias já possuem estímulos econômicos para minimizar o quanto possível esse tipo de ocorrência.

## **7 - Definição de Ociosidade**

Embora conste no voto do relator que houve a aprovação da emenda 45, o novo substitutivo ao PLS 261, de 2018, assim como a versão anterior, não apresenta as alterações sugeridas na mencionada emenda e mantém a caracterização da ociosidade (para fins de cisão e outorga de trechos atualmente concedidos) pela existência, em ferrovias outorgadas em regime público, de bens reversíveis não explorados, pela inexistência de tráfego comercial por mais de dois anos ou pelo descumprimento das metas de desempenho definidas em contrato com o regulador ferroviário também por mais de dois anos.

A possibilidade de outorga de autorização para exploração de ferrovias não implantadas, ociosas, em processo de devolução e não outorgadas pode ser um instrumento importante maximização do uso das malhas. Não obstante, é preciso evitar que trechos concedidos sejam cindidos e outorgados novamente como autorização quando ainda apresentem tráfego que os torne viáveis ou que sejam importantes para a malha concedida como um todo, a justificar a manutenção da exploração por concessão. Condicionar isso a um simples descumprimento de metas de produção por



dois anos cria incertezas, uma vez que isso pode ocorrer por fatores de mercado alheios à vontade das empresas, como quedas de demanda, sazonalidade, estiagens, etc.

Inclusive, o setor ferroviário sempre indicou a problemática na atual regulação do setor ao aferir o desempenho das concessionárias por metas de produção por trechos o que gera distorções de ordem econômica em razão de fatos devidos à alteração de conjuntura, mercado, demanda ou sazonalidade, como já mencionado.

O estabelecimento de cisão de trechos concedidos por simples descumprimento de metas de desempenho por dois anos, atualmente aferido por produção, se mostra delicado e problemático, pois desconsidera problemas de ordem prática, como nos casos de variação da demanda, causados por oscilações de mercado conjunturais ou estruturais.

Diga-se também que subsistem atualmente consequências contratuais e regulatórias para o descumprimento de metas em geral, culminando em última análise até mesmo em caducidade da concessão, e que se submetem ao contraditório e ampla defesa. A ociosidade de uma malha é um conceito técnico que não deve se confundir com eventual descumprimento de alguma determinação no contrato, que tem meios próprios de apuração e também de superação, de acordo com os postulados modernos de regulação responsável. Corre-se o risco, com a redação atual do dispositivo, de se considerar ocioso um trecho que efetivamente não é, mas sobre o qual pairam oscilações de demanda ou simples divergências, com o Regulador, quanto ao estabelecimento e atingimento de metas. Essa hipótese de cisão de trechos chamamento público deveria ter por finalidade a maximização das malhas e o aproveitamento de ativos efetivamente negligenciados ou não operantes, e não servir como sanção não prevista nos modelos negociais, em *bis in idem* com os contratos, e não dotada das garantias de contraditório e ampla defesa.

Do ponto de vista do interesse público e, especialmente, dos usuários, o importante, no que tange ao desempenho contratual, é que a concessionária disponibilize o serviço ao demandante e o preste de modo adequado quando solicitada. Assim, a cisão de um trecho concedido pelo descumprimento de meta de produção não só afeta os interesses dos operadores ferroviários, mas impacta negativamente na própria operação do transporte ferroviário. E, ademais, pode impactar também diretamente o Poder Público, pois se um trecho cedido for rentável ou estiver inserido dentro do aproveitamento e planejamento de longo prazo da malha como um todo, pode haver a necessidade de se promover reequilíbrio econômico-financeiro da parceria, redundando em menores outorgas, maiores tarifas e, sempre, em maior insegurança jurídica para quem investe.

**Proposta do setor:** Adotar integralmente o texto da emenda 45 para que a definição de ociosidade seja deixada para a regulamentação, adotando o texto da MP 1.065 (destacar a emenda). Mostra-se mais adequada e com maior segurança jurídica a sugestão de que casos reiterados e injustificados de descumprimento de metas de desempenho devam



ser analisados para cisão, respeitadas as suas peculiaridades. Ou alternativamente, suprimir a caracterização da ociosidade (§2º, do art. 28, do PLS 261, de 2018)

Sendo essas as contribuições no momento, a ANTF e suas Associadas se colocam à disposição para colaborar e prestar as informações que se fizerem necessárias, renovando todas as estimas de consideração e apreço.

ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários



SENADO FEDERAL  
**Secretaria-Geral da Mesa**

DESPACHO N° 61/2021 - ATRSGM

Juntem-se à página oficial da tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas de manifestações externas, conforme listagem a seguir exposta:

1. PL nº 2564, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.090745/2021-67
2. PDL nº 342, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.092149/2021-11
3. MPV nº 1051, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.090784/2021-64
4. PLN nº 15, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.100825/2021-38
5. PL nº 1605, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.101410/2021-81
6. PL nº 591, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.101373/2021-10
7. PL nº 2337, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.101405/2021-79
8. PLS nº 261, de 2018. Documento SIGAD nº 00100.101411/2021-26
9. PL nº 2022, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.103055/2021-85
10. PLS nº 261, de 2018. Documento SIGAD nº 00100.103415/2021-49
11. PL nº 4199, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.100808/2021-09
12. PLC nº 151, de 2015. Documento SIGAD nº 00100.101724/2021-84
13. PLS nº 214, de 2016. Documento SIGAD nº 00100.101749/2021-88
14. PLC nº 26, de 2017. Documento SIGAD nº 00100.101718/2021-27
15. PL nº 2022, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.098928/2021-21
16. PL nº 5961, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.098919/2021-30
17. PL nº 591, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.099258/2021-60
18. PL nº 2022, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.093968/2021-86
19. PL nº 2022, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.097993/2021-39
20. PL nº 2564, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.098008/2021-11
21. PL nº 591, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.097339/2021-25
22. PL nº 2022, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.098082/2021-29



23. PL nº 2159, de 2021. Documento SIGAD nº 00100.097121/2021-71
24. PL nº 2564, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.090579/2021-07
25. PL nº 3461, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.097101/2021-08

Secretaria-Geral da Mesa, 07 de outubro de 2021.

*(assinado digitalmente)*  
**IVAN FURLAN FALCONI**  
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

