



SENADO FEDERAL

PARECERES

Nºs 1.103 E 1.104, DE 2014

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 185, de 2009, da Comissão de Assuntos Econômicos, que *altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, com vistas a, nos novos contratos de concessão ferroviária, instituir o direito de passagem nas diferentes malhas concedidas e autorizar a utilização de fatores de produtividade nas revisões tarifárias periódicas.*

PARECER Nº 1.103, DE 2014 (Da Comissão de Serviços de Infraestrutura)

RELATOR: Senador **ELISEU RESENDE**

I – RELATÓRIO

Chega à Comissão de Serviços de Infra-Estrutura, o Projeto de Lei do Senado nº 185, de 2009, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que “altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, com vistas a, nos novos contratos de concessão ferroviária, instituir o direito de passagem nas diferentes malhas concedidas e autorizar a utilização de fatores de produtividade nas revisões tarifárias periódicas”.

O projeto sob análise contém quatro artigos e tem dupla finalidade. Em primeiro lugar, insere novo inciso no art. 35 da Lei nº 10.233, de 2001, de forma a prever que os contratos de concessão ferroviária a serem celebrados contemplam o direito de passagem de composições de outras concessionárias e as condições para o seu exercício. Além disso, acrescenta novo artigo à referida Lei, de forma a estimular ganhos de produtividade na prestação dos serviços e redução das tarifas cobradas dos usuários.

A justificação que acompanha o projeto esclarece que ele é resultado de recomendações e conclusões obtidas no âmbito da Subcomissão de Regulamentação dos Marcos Regulatórios da CAE e que busca atacar o problema da falta de estipulação do direito de passagem de composições ferroviárias em

malhas distintas da originalmente concedida, além de estimular a utilização de mecanismos de *price cap* nas revisões tarifárias periódicas.

A proposição foi distribuída a esta Comissão e à de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Não foram oferecidas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Como a CCJ deverá analisar os aspectos de constitucionalidade e de juridicidade do projeto, iremos nos ater exclusivamente aos seus aspectos de mérito, sob a ótica desta Comissão.

O projeto é, sem dúvida, bastante meritório. Resultado do excelente trabalho desempenhado pela Subcomissão de Regulamentação dos Marcos Regulatórios, que foi presidida pelo Senador Delcídio Amaral e relatada pelo Senador Garibaldi Alves Filho, as recomendações expressas no PLS nº 185, de 2009, resultam de audiência pública realizada no dia 25 de junho de 2007, em que foram ouvidos representantes do setor privado e do governo.

Entre os diversos temas ali discutidos dois foram trabalhados de forma a compor o projeto que ora analisamos. São assuntos da mais alta relevância para o desenvolvimento do transporte ferroviário em nosso país.

O direito de passagem permite uma efetiva integração ferroviária, pois possibilita que uma carga seja transportada ao seu destino final sem necessidade de mudança de composição a cada vez que esta atinge uma malha sob responsabilidade de um diferente concessionário. Isso representaria menor tempo de transporte, custos de manuseio menores e redução de perdas ou avarias nas cargas.

Por outro lado, os mecanismos de *price caps* podem induzir a ganhos expressivos nas tarifas cobradas dos usuários, em especial quando há pouca ou nenhuma concorrência na oferta dos serviços, como é o caso presente.

Em termos da técnica legislativa, contudo, há um pequeno reparo a ser feito na redação proposta para o inciso XIX do art. 35 da Lei nº 10.233, de 2001. O artigo trata das concessões de infra-estrutura de transportes em sentido geral, e não somente das ferrovias. Assim, é necessário um pequeno ajuste para que fique claro que a regra proposta (do direito de passagem) refere-se tão-somente às concessões ferroviárias, o que é feito sob a forma da emenda a seguir formulada.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do PLS nº 185, de 2009, com as alterações decorrentes da seguinte emenda:

EMENDA N° – CI

No art. 1º do PLS nº 185, de 2009, dê-se ao proposto inciso XIX do art. 35 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a seguinte redação:

“Art. 35.
.....

XIX – condições para o exercício do direito de passagem de composições ferroviárias de outras concessionárias.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente



Arthur Neiva, Relator

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Serviços de Infraestrutura, em Reunião realizada no dia 25 de fevereiro de 2010, aprovou Relatório favorável, do Senador Eliseu Resende, que passa a constituir **Parecer da Comissão de Serviços de Infraestrutura ao Projeto de Lei do Senado nº 185, de 2009**, que “*Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, com vistas a, nos novos contratos de concessão ferroviária, instituir o direito de passagem nas diferentes malhas concedidas e autorizar a utilização de fatores de produtividade nas revisões tarifárias periódicas.*”, com a Emenda nº 01 – CI, descrita a seguir:

EMENDA N° 1 – CI

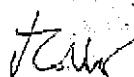
No art. 1º do PLS nº 185, de 2009, dê-se ao proposto inciso XIX do art. 35 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a seguinte redação:

“Art. 35.
.....

XIX – condições para o exercício do direito de passagem de composições ferroviárias de outras concessionárias.

” (NR)

Sala da Comissão, 25 de fevereiro de 2010.



Senador FERNANDO COLLOR
Presidente

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Projeto de Lei do Senado nº 185, de 2009

ASSINAM O PARECER, NA REUNIÃO DE 25/02/2010, OS SENHORES (AS) SENADORES (AS)

PRESIDENTE: *Senador Fernando Collor*

RELATOR: *Senador Eliseu Resende*

Senadores - Bloco 1	Senadores - Bloco 2
SERYS SLHESSARENKO	1- MARINA SILVA - PV
DELCIDIO AMARAL	2- PAULO PAIM - PT
IDELEI SALVATTI	3- ANTONIO CARLOS VALADARES - PSB
INACIO ARRUDA	4- (vago)
FATIMA CLEIDE	5- EDUARDO SUPLICY - PT
JOAO RIBEIRO	6- JOAO PEDRO - PT
FRANCISCO DORNELLES	1- NEUTO DE CONTO
GEOVANI BORGES	2- LOBAO FILHO
PAULO DUQUE	3- PEDRO SIMON
MAO SANTA	4- VALTER PEREIRA
VALDIR RAUPP	5- (vago)
WELLINGTON SALGADO	6- ALMEIDA LIMA
GILBERTO GOELLNER	1- ANTÓNIO CARLOS JUNIOR - DEM
ELISEU RESENDE	2- Efraim Morais - DEM
HERACLITO FORTES	3- ADELMIRO SANTANA - DEM
JAYME CAMPOS	4- ROSALBA CIARLINI - DEM
KATIA ABREU	5- DEMOSTENES TORRES - DEM
ARTHUR VIRGILIO	6- CICERO LUCENA - PSDB
JOAO TENORIO	7- MARIO COUTO - PSDB
FLEXA RIBEIRO	8- ALVARO DIAS - PSDB
MARCONI PERILLO	9- SERGIO GUERRA - PSDB
FERNANDO COLLOR	1- GIL ARGELLO
ACIO SUCENA	1- JOAO DURVAL

PARECER Nº 1.104, DE 2014
(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

RELATOR: Senador VITAL DO RÉGO

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 185, de 2009, de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que, mediante alteração na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, institui o direito de passagem nas malhas ferroviárias concedidas e autoriza a utilização de fatores de produtividade nas revisões tarifárias periódicas dos contratos de concessão ferroviária.

A Lei nº 10.233, de 2001, *dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.*

O projeto em análise promove duas alterações no referido diploma legal. Por meio de seu art. 1º, inclui novo inciso no art. 35 da Lei, para determinar que os contratos de concessão prevejam, em suas cláusulas essenciais, as condições para o exercício do direito de passagem de composições de outras concessionárias.

Já o art. 2º da proposição inclui o art. 35-A na Lei nº 10.233, de 2001, para classificar as revisões tarifárias em duas modalidades: (i) as

periódicas, destinadas a realizar a distribuição dos ganhos de produtividade e a reavaliação das condições de mercado; e (ii) as extraordinárias, a serem efetuadas quando da ocorrência de fatos não previstos no contrato, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro e estejam fora do controle do concessionário.

O mesmo art. 35-A faculta a adoção de mecanismos tarifários indutores de eficiência na prestação dos serviços, tais como fatores de produtividade, ou que promovam a antecipação de metas de expansão e de qualidade dos serviços, bem como o repasse, aos usuários, dos custos e encargos tributários originalmente não previstos no contrato e não administrados pelo concessionário.

O art. 3º do PLS revoga o § 1º do art. 35 da Lei nº 10.233, de 2001. Tal dispositivo estabelece que os critérios de revisão tarifária deverão considerar os aspectos relativos à redução ou ao desconto de tarifas, além da transferência, aos usuários, das perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas, não dependentes do desempenho ou da responsabilidade do concessionário.

Por fim, o art. 4º do projeto veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, é assinalado que a proposição resulta de recomendações e conclusões da Subcomissão de Regulamentação dos Marcos Regulatórios, no tocante ao transporte ferroviário. Os dois objetivos principais da mudança legislativa são garantir o direito de passagem e permitir o uso de mecanismos como o *price cap* nas revisões dos contratos de concessão ferroviária. No que concerne ao segundo objetivo, a comissão autora observa ter sido adotada, no projeto, redação semelhante à utilizada na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (art. 38), que previu, para os contratos de concessão de serviços de saneamento básico, as duas modalidades de revisão de que trata a proposição em análise.

Antes de vir a esta Comissão, o PLS recebeu parecer favorável da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), que, analisando seu mérito, concluiu pela apresentação da Emenda nº 1 – CI, com o fito de deixar claro que o direito de passagem se aplicará somente às concessões ferroviárias. Segundo a CI, a alteração é necessária porque o art. 35 da Lei nº 10.233, de 2001, cuida das cláusulas essenciais tanto de contratos de concessão ferroviária quanto de exploração de infraestrutura aquaviária e portuária.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto. Quanto ao mérito, já foi examinado pela CI, por se inserir no campo temático daquela comissão.

No que atina à constitucionalidade do projeto, cabe observar, de início, que ele versa sobre matéria de competência do legislador federal. Com efeito, de acordo com o art. 21, XII, d, da Constituição Federal, compete à União explorar os *serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território*. Ora, a menos que haja disposição constitucional em contrário, a competência para estabelecer as normas que regem a prestação de determinado serviço público é do ente político incumbido de sua prestação.

Ademais, as alterações promovidas pelo projeto dizem respeito ao contrato de concessão ferroviária, não se incluindo no rol de assuntos em relação aos quais a Lei Maior estabeleceu reserva de iniciativa. Como já teve oportunidade de decidir o Supremo Tribunal Federal, diversamente do que ocorre em relação a algumas constituições estaduais, a Constituição Federal não reservou à iniciativa do Presidente da República as leis que disciplinam a prestação de serviços públicos concedidos (Agravio Regimental no Recurso Extraordinário nº 592.612, DJ de 03.09.2013). Desse modo, vale, *in casu*, a regra do *caput* do art. 60 da Constituição, que facilita a iniciativa de leis a membros e comissões das Casas do Congresso Nacional.

No tocante à constitucionalidade material, não vislumbramos qualquer ponto de colisão entre as disposições do PLS e os preceitos constitucionais referentes ao tema nele versado.

Quanto à juridicidade, é bem de ver que: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via lei ordinária) é o adequado; (ii) a matéria vertida no projeto inova o ordenamento jurídico; (iii) foi observado o requisito da generalidade, exigido das leis em sentido material; (iv) a proposição se afigura dotada de potencial de coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No que concerne aos aspectos regimentais e de técnica legislativa, concordamos com a CI quanto à necessidade de aperfeiçoar a redação do inciso a ser adicionado ao art. 35 da Lei nº 10.233, de 2001. De fato, dito artigo enumera as cláusulas essenciais a todos os contratos de concessão celebrados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Não faria sentido que o direito de passagem figurasse em cláusula de contratos da Antaq, tampouco em contratos da ANTT que não se referissem à exploração de infraestrutura ferroviária.

Mediante o recurso interpretativo da redução teleológica, já seria possível chegar à conclusão de que o dispositivo se refere exclusivamente aos contratos de concessão ferroviária. No entanto, entendemos que a melhor forma de conferir clareza ao texto é o uso de expressão que explice a aplicação restrita do dispositivo. Com o escopo de tornar ainda mais preciso o texto legal, propomos submenda à Emenda nº 1 – CI, para que o novo inciso do art. 35 da Lei tenha a seguinte redação: *nos contratos que envolvam exploração de infraestrutura ferroviária, condições para o exercício do direito de passagem de composições ferroviárias de outras concessionárias*. Ademais, a submenda corrige outro lapso do projeto. A despeito de o dispositivo inserido pelo art. 1º da proposição na Lei nº 10.233, de 2001, ser um inciso, o *caput* do art. 1º determina a inclusão de um *parágrafo*.

O mérito da proposição, como dissemos, já foi analisado pela CI. De qualquer maneira, gostaríamos de registrar nossa concordância com o

conteúdo do projeto, que tem por escopo principal estimular a eficiência na prestação dos serviços de transporte ferroviário e, ao incentivar a concorrência, trazer benefícios aos usuários. De fato, com o direito de passagem, será possível a um prestador do serviço utilizar, onerosamente, a infraestrutura administrada por outro prestador. Como informado na justificação do PLS, a legislação em vigor abre espaço a que, no transporte de determinada carga, a empresa concessionária exija o transbordo do material para suas próprias composições assim que a carga atinja a malha por ela administrada, o que redunda em maiores custos para o usuário. Para solucionar problemas como esse, a legislação de vários países, inspirada na doutrina das *essential facilities*, prevê direitos de compartilhamento de infraestrutura de serviços públicos. Com o direito de passagem, um concessionário poderá realizar o transporte através da malha de outro, o que propiciará maior competição na prestação dos serviços.

Igualmente benéfica aos usuários será a possibilidade de adoção de mecanismos de revisão tarifária que possibilitem a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários. Quando se adota uma política tarifária baseada no sistema de *price cap*, há um incentivo a que o prestador do serviço aumente a sua produtividade, para auferir maiores lucros com o negócio. As revisões periódicas previstas no projeto destinam-se precisamente a promover a repartição, com os usuários, dos benefícios advindos desse ganho de produtividade, na forma de redução de tarifas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 185, de 2009, bem como da Emenda nº 1 – CI, com a seguinte subemenda:

SUBEMENDA – CCJ

Dê-se à Emenda nº 1 – CI a seguinte redação:

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 185, de 2009, a seguinte redação:

"Art. 1º O art. 35 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com a inclusão do seguinte inciso:

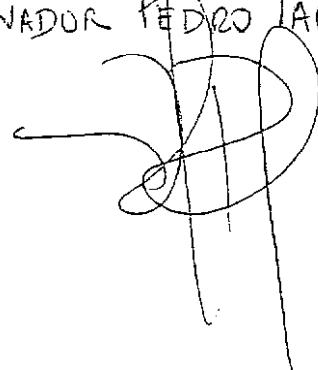
'Art. 35.....

XIX – nos contratos que envolvam exploração de infraestrutura ferroviária, condições para o exercício do direito de passagem de composições ferroviárias de outras concessionárias;

.....' (NR)"

Sala da Comissão, 10 de dezembro de 2014.

SENADOR PEDRO TAQUES, Presidente EM EXERCÍCIO



, Relator

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 185, de 2009

ASSINAM O PARECER, NA 54ª REUNIÃO, DE 10/12/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)
PRESIDENTE (EM EXERCÍCIO): SENADOR PEDRO TAQUES
RELATOR: SENADOR VITAL DO RÉGO

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
José Pimentel (PT)	1. Angela Portela (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	2. Lídice da Mata (PSB)
Pedro Taques (PDT)	3. Marta Suplicy (PT)
Aníbal Diniz (PT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Antônio Carlos Valadares (PSB)	5. Walter Pinheiro (PT)
Inácio Arruda (PCdoB)	6. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Marcelo Crivella (PRB)	7. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	8. Paulo Paim (PT)
Eduardo Suplicy (PT)	9. Ana Rita (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Ciro Nogueira (PP)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Roberto Requião (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. VAGO
Ricardo Ferrão (PMDB)	4. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	5. Valdir Raupp (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	7. Waldemir Moka (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	9. Lobão Filho (PMDB)
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM)	
Aécio Neves (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Paulo Bauer (PSDB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. Cyro Miranda (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, SD, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	2. Eduardo Amorim (PSC)
Magno Malta (PR)	3. Blairo Maggi (PR)
Vicentinho Alves (SD)	4. Alfredo Nascimento (PR)

LEGISLAÇÃO CITADA E ANEXADA PELA SECTREATRIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

LEI N° 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001.

Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

I – definições do objeto da concessão;

II – prazo de vigência da concessão e condições para sua prorrogação;

III – modo, forma e condições de exploração da infra-estrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;

IV – deveres relativos a exploração da infra-estrutura e prestação dos serviços, incluindo os programas de trabalho, o volume dos investimentos e os cronogramas de execução;

V – obrigações dos concessionários quanto às participações governamentais e ao valor devido pela outorga, se for o caso;

VI – garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados;

VII – tarifas;

VIII – critérios para reajuste e revisão das tarifas;

IX – receitas complementares ou acessórias e receitas provenientes de projetos associados;

X – direitos, garantias e obrigações dos usuários, da Agência e do concessionário;

XI – critérios para reversibilidade de ativos;

XII – procedimentos e responsabilidades relativos à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão, de bens imóveis necessários à prestação do serviço ou execução de obra pública;

XIII – procedimentos para acompanhamento e fiscalização das atividades concedidas e para auditoria do contrato;

XIV – obrigatoriedade de o concessionário fornecer à Agência relatórios, dados e informações relativas às atividades desenvolvidas;

XV – procedimentos relacionados com a transferência da titularidade do contrato, conforme o disposto no art. 30;

XVI – regras sobre solução de controvérsias relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem;

XVII – sanções de advertência, multa e suspensão da vigência do contrato e regras para sua aplicação, em função da natureza, da gravidade e da reincidência da infração;

XVIII – casos de rescisão, caducidade, cassação, anulação e extinção do contrato, de intervenção ou encampação, e casos de declaração de inidoneidade.

§ 1º Os critérios para revisão das tarifas a que se refere o inciso VIII do caput deverão considerar:

a) os aspectos relativos a redução ou desconto de tarifas;

b) a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário.

§ 4º O contrato será publicado por extrato, no Diário Oficial da União, como condição de sua eficácia.

Art. 36. (VETADO)

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

- I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;
 - II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.
-