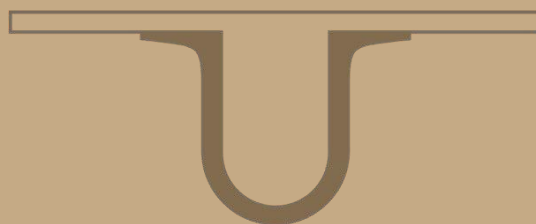




UNIVERSIDADE D
COIMBRA



Monize Maioli Caetano

**CONTRATOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO
INTERNACIONAL DE MERCADORIAS E A
NECESSIDADE DE UM SISTEMA LEGAL UNIFICADO**

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Empresariais com menção em Direito Empresarial, orientada pelo Professor Doutor Alexandre Miguel Cardoso Soveral Martins e apresentada à Faculdade de Direito.

Maio de 2023

Faculdade de Direito

CONTRATOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO INTERNACIONAL DE MERCADORIAS E A NECESSIDADE DE UM SISTEMA LEGAL UNIFICADO

Monize Maioli Caetano

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Empresariais com menção em Direito Empresarial, orientada pelo Professor Doutor Alexandre Miguel Cardoso Soveral Martins e apresentada à Faculdade de Direito.

Maio de 2023



UNIVERSIDADE D
COIMBRA



AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao apoio e incentivo de todos que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste trabalho. Em especial, expresso os meus sinceros agradecimentos:

À Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra pelo acolhimento.

Ao meu orientador, Professor Doutor Alexandre Miguel Cardoso Soveral Martins, pela partilha de seu profundo conhecimento, paciência e auxílio no desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu marido, por ter sido uma imensa fonte de força, compreensão e carinho.

À minha família, que mesmo de longe não mede esforços para que eu consiga realizar os meus sonhos.

RESUMO

O transporte ferroviário, modal logístico com os custos econômicos e ambientais mais vantajosos, tem importância crucial no desenvolvimento comercial, especialmente com o aquecimento das relações mercantis entre a Europa e a Ásia. Todavia, a regulação da rota entre diferentes países nessa região é realizada pela combinação entre dois sistemas legais - as Regras Uniformes CIM e o Acordo SMGS - cujas divergências prejudicam o avanço da atividade e aumentam as incertezas, o que impacta diretamente nos custos das mercadorias e serviços. Por esse motivo, discute-se o desenvolvimento de uma legislação comum para transporte ferroviário internacional de mercadoria entre Europa e Ásia, com o objetivo de uniformizar e unificar esses sistemas. Este trabalho analisa o atual panorama do transporte ferroviário, com foco no comércio entre Europa e Ásia, demonstrando suas vantagens econômicas e sua importância para integração internacional e para sustentabilidade ambiental. Na sequência, elenca as principais dificuldades que o transporte ferroviário tem enfrentado a nível de interoperabilidade legal e os principais problemas a nível contratual. Em seguida, estabelece que as diferenças entre os sistemas legais, especialmente no que se refere ao regime de responsabilidade, indenização e estabelecimento de direitos e obrigações nos contratos de transporte ferroviário, prejudicam o desenvolvimento das ferrovias no contexto internacional. Por fim, conclui ser imprescindível que os países e entidades privadas interessados cheguem a um denominador comum na criação de um instrumento que contenha soluções legais, inicialmente, harmônicas e, depois, unificadas, para que o escoamento de mercadorias do Pacífico ao Atlântico seja mais efetivo, mais rápido e, sobretudo, menos oneroso do ponto de vista econômico e ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Contratos Internacionais. Transporte Internacional de Mercadorias. Transporte Ferroviário. Uniformização. Harmonização. Lei Unificada Ferroviária. CIM. SMGS. COTIF. URL. Contrato de transporte.

ABSTRACT

Rail transport is considered the most economic and sustainable transport mode. In this regard, railways are crucial for the commercial development, especially with the rise of commercial relations between Europe and Asia. However, the regulation of the route between different countries in this region is carried out by the combination of two legal systems – the CIM Uniform Rules and the SMGS Agreement – whose differences hinder the progress of the activity and increase uncertainties, which directly impact the costs of goods and services. For this reason, there is a discussion about the development of a common legislation for international rail freight transport between Europe and Asia, with the aim of standardizing and unifying these systems. This paper intends to provide an overview of rail transport, indicating its economic advantages, its importance for international integration and sustainability, focusing mostly on commercial relations between Europe and Asia. Moreover, this paper exposes the main issues regarding legal interoperability of railway transport and the issues arising of the transport agreement. The paper concludes that the differences between both legal systems, especially regarding liability, damages compensation and establishment of rights and obligations in railway transport agreements, deprive the development of this transport mode all over the world. In this regard, it is urgent the establishment of a minimum harmonization and, after this, the establishment of an uniformization of the railway transport law with appropriate standard rules for international railway transport in order to enable a more effective, faster and, most importantly, eco-friendly transport of goods from the Pacific to the Atlantic.

KEYWORDS: *Contracts. International Transport. Railway Transport. Eurasian Railway Transport. Uniformity. Harmonization. Unified Railway Law. CIM. SMGS. COTIF. URL. Transport Agreement. Transport Law.*

SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
BRI	<i>The Belt and Road Initiative</i>
CE	Comissão Europeia
CIM	Convenção sobre Contrato de Transporte Internacional Ferroviário de Mercadorias
CIT	Comitê Internacional de Transportes Ferroviários
CMR	Convenção Relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada
Consult.	Consultado
COTIF	Convenção dos Transportes Internacionais Ferroviários
CIT	Comitê Internacional de Transporte Ferroviário
EACU	União Aduaneira da Eurásia
N.º	Número
OBOR	<i>One Belt One Road</i>
<i>Op.cit.</i>	<i>Opusculatum.</i>
OTIF	Organização Intergovernamental para o Transporte Internacional Ferroviário
OSJD	Organização para Cooperação entre Ferrovias

p.e.	Por exemplo
SMGS	Acordo sobre o Transporte Ferroviário Internacional de Mercadoria
UNCITRAL URL	Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional <i>Unified Railway Law</i>
UE	União Europeia
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO.....	4
ABSTRACT.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	10
1 DO TRANSPORTE INTERNACIONAL DE MERCADORIAS	12
1.1. Contexto histórico.....	12
1.2. O desenvolvimento do transporte ferroviário euroasiático	16
1.2.1 O transporte ferroviário na Europa e na Ásia.....	16
1.2.3. <i>One Belt One Road</i> - A nova Rota da Seda	23
1.3 Limites à integração: o problema da interoperabilidade legal	24
1.3.1 Definição de interoperabilidade legal	24
1.3.2 Sistemas legais distintos: COTIF/CIM e SMGS	25
1.4 A Integração normativa e os transportes internacionais	29
1.4.1 A evolução da integração normativa nos transportes	29
1.4.2 Uniformização, Harmonização ou Unificação?.....	32
1.4.3. Unificação e convenções internacionais: limites e soluções.....	34
2. OS CONTRATOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO NOS DIFERENTES SISTEMAS LEGAIS.....	36
2.1. Comparação entre os sistemas COTIF/CIM e SMGS	37
2.1.1. Aspectos gerais	37
2.1.2. Escopo de aplicação	40
2.1.3. Contrato de transporte e Declaração de Expedição	41
2.1.4. Da responsabilidade	44
2.1.5. Das indenizações.....	52
2.1.6. Outras disposições	54
2.2. Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS	55

2.3. A insuficiente combinação entre COTIF/CIM e SMGS.....	57
3. PROPOSTA DE UM SISTEMA LEGAL UNIFICADO	58
3.1. Unified Railway Law (URL).....	58
3.1.3. Objetivos	61
3.2. Escopo do projeto	63
3.2.2. Do âmbito de aplicação	65
3.2.3. Contrato de transporte e Declaração de Expedição	66
3.2.4. Direito de dispor das mercadorias	67
3.2.5. Da responsabilidade	68
3.2.6. Das indenizações	71
3.2.7. Outras disposições	73
3.3. Tabela comparativa dos principais aspectos dos sistemas CIM, SMGS E URL	74
3.4. Desafios à implementação do novo sistema.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

INTRODUÇÃO

*“Ferrovias é o transporte do futuro”*¹.

O transporte internacional de mercadorias é uma atividade essencial ao desenvolvimento econômico, caracterizando-se como um dos motores da globalização por ser um meio de transporte rápido, de larga escala, eficiente, seguro e limpo.

As ferrovias têm chamado a atenção de Estados e particulares por representarem uma alternativa mais econômica e ecológica, apta a suprir as expectativas do mercado e a necessidade global de se minimizar o impacto ambiental, especialmente se considerado o recente aumento dos custos do modal aéreo e a morosidade e insegurança do transporte marítimo.

Em que pese sua importância para o desenvolvimento econômico das regiões que dele desfrutam, sejam elas na Europa ou na Ásia, o transporte ferroviário internacional de mercadorias enfrenta diversas dificuldades e uma delas é a falta de harmonização legal.

Nesse sentido, o transporte ferroviário internacional de mercadorias entre a Europa e a Ásia encontra-se sujeito a um ambiente jurídico complexo devido à ausência de uniformidade de legislação que é agravada pelas diferenças políticas e administrativas de cada país.

Essa complexidade gera incertezas, arbitrariedades, prejudica o avanço da atividade e afeta diretamente os custos das mercadorias e serviços, o que tem motivado discussões sobre a possibilidade de uniformização da legislação por meio da adoção de um único sistema legal aplicável a ambos os continentes.

A ausência de uma base legal comum, com disposições e termos jurídicos, prejudica o avanço da atividade ferroviária além de aumentar as incertezas e afetar diretamente os custos das mercadorias e dos serviços.

Assim, o transporte ferroviário internacional de mercadorias é regulado por

¹ Pedro Nuno SANTOS, *2021 Ano Europeu do Transporte Ferroviário*, República Portuguesa: 2021 Ano Europeu do Transporte Ferroviário, 2021, [consult. 24.01.2022], disponível em: <<https://www.euyearofrail.pt/pt/?dt=1624046495929>>.

Convenções Internacionais e, até o momento, a combinação entre os dois sistemas legais, nomeadamente as regras CIM e Regras Uniformes SMGS, tem sido a alternativa encontrada para realizar o transporte de mercadorias entre a Europa e Ásia.

Contudo, a necessidade de dois contratos distintos a regular um único trajeto, bem como as diferenças normativas entre eles, nomeadamente, o nível de liberdade comercial, a distribuição de competências entre autoridades públicas e entes privados, além do fato da SMGS regular questões técnicas e operacionais, levanta questões jurídicas e traduzem-se em empecilhos que prejudicam a competitividade desse modal.

A minimização dessas diferenças por meio de uma harmonização da legislação ou até mesmo a eventual unificação desta, pode trazer diversos benefícios à atividade de transporte ferroviário internacional, sendo necessário, todavia, um cuidado especial para que a solução adotada não surta o efeito contrário de maneira a agravar fragmentação que se deseja reduzir.

A viabilidade de um sistema legal uniforme - que seja aplicável da mesma forma aos países da Europa e da Ásia e que possa corresponder às expectativas de desenvolvimento econômico e sustentável dessas regiões - depende diretamente da capacidade de integração normativa das soluções propostas.

Mas, para verificar a viabilidade deste eventual sistema uniforme, primeiramente é preciso compreender as principais características dos contratos de transporte de mercadorias e também as legislações que atualmente lhes regem, com suas limitações e incongruências.

Estabelecido o estado da arte sobre o tema e elencados os principais pontos de divergência normativa atualmente existentes, será possível então pensar em soluções de adequação normativa que permitam caminhar no sentido de harmonização e uniformização da legislação pertinente.

O presente trabalho é precisamente sobre isso: compreender as características dos contratos de transporte ferroviário internacional de mercadorias, com seus conceitos e premissas; reconhecer as divergências normativas entre as Convenções atualmente vigentes e identificar os principais gargalos contratuais; por fim, avaliar as possíveis soluções para harmonização e unificação normativa, permitindo a dinamização do sistema euroasiático de transporte ferroviário de mercadorias.

1 DO TRANSPORTE INTERNACIONAL DE MERCADORIAS

1.1 Contexto histórico

O transporte de mercadorias por longas distâncias é uma atividade fundamental para as populações humanas. Já na antiguidade, as rotas de comércio conectavam povos distantes e possibilitavam as trocas econômicas e culturais que moldaram o desenvolvimento das civilizações.

Porém, o grande desenvolvimento dos transportes ocorreu com o surgimento das máquinas a vapor na Revolução Industrial², tecnologia que permitiu grandes avanços no transporte marítimo e que possibilitou, em meados do século XIX, o surgimento dos comboios.

Com isso, houve uma queda drástica no tempo necessário para a circulação de pessoas e de cargas nas principais rotas comerciais, tornando o escoamento de mercadorias cada vez mais dinâmico e cada vez menos dependente de fronteiras.

Esse processo de globalização possibilitou uma infinidade de avanços econômicos, sociais e culturais, mas, também deu azo a uma demanda frequente por novos instrumentos jurídicos que regulassem a atividade de transporte, permitindo a definição dos direitos e deveres das partes envolvidas.

E, com a evolução acelerada dos modais de transporte de mercadorias, revelou-se essencial a delimitação das circunstâncias dessa atividade, tornando-se necessário, portanto, a regulamentação de direitos e deveres das partes envolvidas e interessadas por meio de instrumentos contratuais.

Para melhor entendermos como surgiu essa necessidade contratual, é importante que revisitemos, especialmente, a segunda metade do século XIX e façamos uma análise crítica do desenvolvimento do direito dos transportes desde então, especialmente do transporte marítimo.

O transporte marítimo, como já referido, experimentou um crescimento sem precedentes com o surgimento de navios a vapor e com a abertura do Canal de Suez,

² Harry KENNEY/Thomas KENNEY/W.E. SYMONS/J.Snowden BELL, *Railway and Locomotive Engineering*, A Practical Journal of Motive Power, Rolling Stock and Appliances, Nova Iorque: Angus Sinclair Company, Vol. XLI/1, 1928, 16.

em 1869, o que possibilitou uma redução drástica da distância entre a Europa e a Ásia, resultando em maior agilidade do transporte³.

Nesse mesmo período, as ferrovias, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, acompanharam o desenvolvimento do transporte marítimo, adquirindo um grande poderio econômico⁴.

Contudo, o transporte marítimo e o transporte terrestre, representado especialmente pelas ferrovias, desenvolveram-se de maneiras distintas uma vez que as aventuras marítimas eram consideradas extremamente perigosas e, portanto, o direito daí decorrente partia da concepção do compartilhamento de risco⁵.

E foi sobre essa noção de risco que surgiram as chamadas “Cláusulas de Exceção de Responsabilidade”, que ganharam muita relevância nos contratos de transporte internacional e passaram a ser reguladas por convenções internacionais cujo foco era, principalmente, o documento de transporte⁶.

Enquanto os contratos de transporte marítimo versavam majoritariamente sobre o risco, no transporte ferroviário, tido como mais seguro, o foco da regulamentação estava em limitar a liberdade contratual, especialmente no que se referia às questões de responsabilidade.

À medida que ganharam evidência econômica tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, os transportadores marítimos, aproveitando-se da tradicional liberdade de contrato vigente à época, passaram a inserir as mais diversas cláusulas exoneradoras de responsabilidade nos documentos de transporte⁷.

A reação dos expedidores a essas cláusulas resultou no *Harter Act de 1893*, que foi um precedente importante, uma vez que impôs aos transportadores algumas obrigações tradicionais da *Common Law* além de tornar ilegal a redução dessas

³ José FARIA, «Uniform Law for International Transport at UNCITRAL: New Times, New Players, and New Rules», *Texas International Law Journal*, Texas: University of Texas at Austin School of Law Publications, Vol. 44 (2019), 277-319, 281.

⁴ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», *The American Journal of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press, Vol. 23, nº 3, (1975), 391-450, 400.

⁵ Vibe ULFBECK, «Multimodal Transports in the United States and Europe — Global or Regional Liability Rules? », *Tulane Maritime Law Journal*, Tulane: Tulane University, Vol. 34, (2009), 37-90, 41.

⁶ Vibe ULFBECK, «Multimodal Transports in the United States and Europe — Global or Regional Liability Rules? », 41.

⁷ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 400.

obrigações no documento de transporte⁸.

Depois do *Harter Act de 1893* vieram as Regras de Haia cujos objetivos eram estabelecer uma certa uniformidade no regime de responsabilidade do transporte marítimo para garantir um mínimo de certeza necessária para o mercado financeiro internacional e venda de produtos⁹, além de possibilitar um equilíbrio de interesses de carregadores e transportadores.

Nesse sentido, as Regras de Haia viabilizaram uma maior e inderrogável proteção dos carregadores face aos transportadores e foram severamente criticadas devido ao demasiado favorecimento aos carregadores¹⁰, mas não só.

As Regras de Haia traziam termos vagos, que originaram problemas de interpretação. O documento possuía também omissões com relação ao transporte intermodal – que só veio a ser regulado pela Convenção de Genebra de 1980 – além de estabelecer uma série de cláusulas de exclusão de responsabilidade, fato que causou diversos conflitos de interpretação¹¹.

Na tentativa de trazer maior modernização e um regramento menos enviesado em favor dos operadores de navios, surgiram as Regras de Hamburgo de 1978, que reduziram o rol de exceções de responsabilidade¹². Todavia, essas novas regras foram rechaçadas pelos países mais ricos, que preferiram permanecer com as Regras de Haia-Visby uma vez que alegaram um aumento irrazoável da responsabilidade dos transportadores em detrimento dos carregadores¹³.

Com o fracasso das Regras de Hamburgo em efetivamente suplantar o antigo sistema legal das Regras de Haia-Visby, não só restou infrutífera a tentativa de se regulamentar o transporte multimodal, como também tal cenário resultou em uma maior fragmentação da legislação de transporte marítimo à época¹⁴.

⁸ José FARIA, «Uniform Law for International Transport at UNCITRAL: New Times, New Players, and New Rules», 281.

⁹ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 405-406.

¹⁰ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, Coimbra: Almedina, Cadernos do IDET, 2004, 20-31.

¹¹ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 418.

¹² José FARIA, «Uniform Law for International Transport at UNCITRAL: New Times, New Players, and New Rules», 298.

¹³ José FARIA, «Uniform Law for International Transport at UNCITRAL: New Times, New Players, and New Rules», 299.

¹⁴ Jan RAMBERG, «Global Unification of Transport Law: A Hopeless Task?», *Penn State International Law Review: Vol. 27, No. 3, Artigo 16*, (2019), 851-857, 852.

Paralelamente, nessa mesma época, o transporte internacional ferroviário também experimentava uma tentativa de uniformização, por meio da Convenção Internacional relativa ao Transporte de Mercadorias por Ferrovia de 1890¹⁵, conhecida como Convenção de Berna, o primeiro instrumento internacional a estabelecer regras comuns para o transporte ferroviário de mercadorias, incluindo-se a regulamentação da responsabilidade do transportador.

A Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários de 1980 (COTIF), veio a substituir a Convenção de Berna de 1890, trazendo inovações como a criação da Organização Intergovernamental para o Transporte Internacional Ferroviário (OTIF), bem como a Regras Uniformes Relativas ao Contrato de Transporte Internacional Ferroviário de Mercadorias (CIM), apêndice B à COTIF¹⁶.

Desde a sua criação, a COTIF passou por diversas alterações e atualizações, sendo uma das mais importantes o Protocolo de Vilnius de 1999¹⁷, que expandiu o escopo da convenção e modernizou regras sobre responsabilidade civil.

Nos anos 90, ante a necessidade de se harmonizar regras e procedimentos sobre o transporte ferroviário internacional entre os países bálticos e países da Europa Central e Oriental, surgiu o “Acordo sobre o Transporte Internacional de Mercadorias por Ferrovia” (SMGS)¹⁸ da Organização para a Cooperação dos Caminhos de Ferro (OSJD)¹⁹.

Em que pesem as diversas atualizações do acordo SMGS e o sistema COTIF/CIM, não houve mudanças muito significativas nas disposições sobre o contrato de transporte ferroviário, especialmente no que tange à responsabilidade do transportador e compensações, ao contrário do que aconteceu no modal marítimo.

¹⁵ A Convenção foi assinada em Berna no ano de 1890 e entrou em vigor em 1893.

¹⁶ INTERGOVERNAMENTAL ORGANISATION FOR INTERNATIONAL CARRIAGE BY RAIL (OTIF), Regras Uniformes Relativas ao Contrato de Transporte Internacional Ferroviário de Mercadorias (CIM), apêndice B à Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), Berne: OTIF, 9 de Maio de 1980.

¹⁷ PORTUGAL, Decreto n.º 3/2004 – Aprova o Protocolo, de 3 de Junho de 1999, que altera a Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), de 9 de Maio de 1980, Lisboa: República Portuguesa, 25 Mar. 2004.

¹⁸ Em inglês: *Agreement on International Railway Freight Communications*.

¹⁹ Em inglês: *The Organization for Cooperation of Railways*.

1.2 O desenvolvimento do transporte ferroviário euroasiático

1.2.1 O transporte ferroviário na Europa e na Ásia

Os transportes constituem uma das políticas comuns mais estratégicas da União Europeia (UE), cabendo a ela própria, em conjunto com os Estados-Membros, desenvolver iniciativas que apoiem o setor de transporte e que dêem respostas às questões atuais como congestionamento, sustentabilidade, obsolescência das infraestruturas e questões ligadas à concorrência²⁰.

Em 1992, o escopo da política dos transportes da UE deixou de centrar-se apenas no mercado interno e passou a focar no mercado global²¹, momento a partir do qual identificaram-se diversos obstáculos para que se estabelecesse uma política que priorizasse a concorrência e o desenvolvimento do transporte intermodal, com a devida harmonização de regras técnicas, de segurança e legislação adequada²².

Entre 2001 e 2016 três pacotes de liberalização e uma reformulação foram aprovados a fim de possibilitar a abertura gradual do mercado de serviços de transporte ferroviário à concorrência, com a devida adoção de medidas voltadas à interoperabilidade das redes ferroviárias dos Estados-Membros, além de condições uniformes para desenvolvimento de um único espaço ferroviário europeu²³.

Contudo, a abertura do mercado de transporte ferroviário à concorrência a partir de 2001 enfrentou diversas dificuldades principalmente em razão de duas circunstâncias: a liberalização dos mercados nacionais e a criação de um espaço interoperável.

Essa dificuldade decorre da contradição inerente a ambas as políticas, uma

²⁰ UNIÃO EUROPEIA, *Transportes seguros, sustentáveis e conectados* [em linha], Bruxelas: UE, [consult. 24.01.2022], disponível em: <https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/transport_pt>.

²¹ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão - Futura Evolução da Política Comum dos Transportes - Abordagem Global relativa à Criação de um Quadro Comunitário para uma Mobilidade Sustentável (COM/92/494FINAL), Bruxelas: CE, 1992.

²² Franklin DEHOUSSE e Benedetta MARSICOLA, «*The EU's Fourth Railway Package: A New Stop In A Long Regulatory Journey*», *Royal Institute for International Relations*, Bélgica: Dr. Sven Biscop, Egmont Paper 76, 2015, 10.

²³ Davide PERNICE, *Fichas temáticas sobre a União Europeia: Transportes Ferroviário* [em linha], Estrasburgo: Parlamento Europeu [consult. 23.01.2022], disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/130/transporte-ferroviario>.

vez que a liberalização necessita de regulamentação específica no que se refere às questões econômicas e performance financeira, ao passo que a interoperabilidade requer regulamentação técnica e operacional específicas²⁴.

Soma-se a isso o fato de os Estados-Membros permanecerem relutantes nas transposições da legislação da UE bem como na implementação das novas medidas, fato que resulta em um setor ferroviário fragmentado a nível técnico, financeiro, organizacional e legal²⁵.

Em que pese a abertura do mercado à concorrência não ter sido tão bem sucedida quanto o esperado, fato é que o transporte ferroviário tem se tornado cada vez mais vantajoso no escoamento de mercadorias, especialmente na rota entre o leste europeu e a Ásia, muito em razão do aumento das tarifas do transporte aéreo e da imprecisão do transporte marítimo.

E, embora o transporte ferroviário tenha arrebatado maiores adeptos nos últimos tempos, não se pode negar o fato de que este ainda necessita de maiores investimentos a nível de integração e conectividade para que faça frente aos demais modais de transporte.

Além disso, a integração do sistema ferroviário beneficia a economia de diversos países, razão pela qual as autoridades governamentais e empresas ferroviárias têm intensificado esforços no intuito de assegurar essa interconexão por meio de celebração de instrumentos bilaterais²⁶, troca de informações, adoção de procedimentos mais simplificados de controle e aduana, tudo com o intuito de diminuir barreiras, sejam elas físicas ou não.

Para além de ser uma excelente forma de integração territorial, o transporte ferroviário caracteriza-se por ser um dos mais sustentáveis do mundo, visto que, de acordo com os dados da Agência Europeia do Ambiente do ano de 2018, as ferrovias

²⁴ Sascha BROSE, *The liberalisation of the European Railway Market: Did the railway packages have a statistical significant effect on rail freight in the EU Member States?*, 2015, University of Gothenburg, Gothenburg, Suécia, 17.

²⁵ Sascha BROSE, *The liberalisation of the European Railway Market: Did the railway packages have a statistical significant effect on rail freight in the EU Member States?*, 18.

²⁶ Dentre os quais: Acordo Intergovernamental para Rede Transasiática (2009), Iniciativa do Cinturão e Rota (2013), União Econômica Euroasiática (EAEU), Programa do Corredor Econômico da China-Mongólia-Rússia (2016), dentre outros.

são responsáveis por menos de 0,5% das emissões de gases com efeito estufa relacionados a transportes na UE²⁷.

Ademais, países que têm verificado grande crescimento na emissão de gases com efeito estufa também são aqueles que obtiveram uma larga expansão nas demandas de transporte associada a uma diminuição da utilização do transporte ferroviário²⁸.

Uma simples comparação com os demais meios de transporte permite-nos verificar que o transporte de 12.000 quilogramas da cidade chinesa de Chengdu até o interior do Oeste europeu produz aproximadamente 54 toneladas de dióxido de carbono se efetuado por via aérea, 3,3 toneladas se efetuado por via marítima e apenas 2,8 toneladas por via férrea²⁹.

Estudos apontam que, embora as ferrovias sejam responsáveis pelo transporte de 8% dos passageiros e 8% das mercadorias globais, esse modal requer apenas 3% da demanda energética mundial referente aos transportes e resulta na emissão de 0,3% do total de gás carbônico³⁰.

Ademais, as ferrovias emitem menor quantidade de poluentes e óxidos de nitrogênio se comparado com o transporte aéreo, já que necessitam de uma infraestrutura mais reduzida e permitem transportar não só passageiros, mas também mercadorias às áreas centrais e distantes.

Atenta às demandas por alternativas mais verdes e sustentáveis, a Comissão Europeia há tempos alerta para a necessidade de se fomentar o desenvolvimento do transporte ferroviário especialmente para dar respostas a desafios e alterações climáticas bem como à dependência dos hidrocarbonetos.

Em janeiro de 2020 adotou-se o designado “Pacto Ecológico Europeu”, para

²⁷ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), *Greenhouse gas emissions from transport in Europe* [em linha], Copenhagen: EEA, [consult. 24.01.2022], disponível em:

<<https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emissions-from-transport>>

²⁸ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*.

²⁹ THE EUROPEAN UNION CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA, *The Road less Travelled: European involvement in China's Belt and Road Initiative* [em linha], Beijing: European Chamber, [consult. 25.11.2021], disponível em: <https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/762/The_Road_Less_Travelled_European_Involvement_in_China_s_Belt_and_Road_Initiative>, 17.

³⁰ SLoCaT, *Transport and Climate Change Global Status Report*, 2nd ed., Belgium: Lisa Mastny, 2021, 60.

se realizar a transição necessária a uma sociedade climaticamente neutra até 2050, objetivando-se transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera, com uma economia moderna, competitiva e eficiente na utilização dos recursos de maneira a garantir zero emissões líquidas de gases com efeito estufa e um crescimento econômico dissociado da utilização desses recursos³¹.

Nota-se, portanto, que o transporte ferroviário passou a ser prioridade na UE e é considerado grande aliado na consecução dos objetivos propostos pelo Pacto Ecológico Europeu, razão pela qual deverá assumir uma parte substancial da parcela de 75% representados pelo transporte rodoviário interno de mercadorias³².

Em consonância com os fundamentos e objetivos do Pacto Ecológico, declarou-se o ano de 2021 como o “Ano Europeu do Transporte Ferroviário”³³ com o objetivo de promover as ferrovias enquanto meio de transporte sustentável, inteligente e seguro³⁴, colocando em destaque os benefícios desse modal e fomentando a sua utilização pelas empresas e cidadãos.

Ressalta-se que os investimentos no sistema ferroviário como forma de atingir uma economia menos dependente de combustíveis fósseis e, por consequência, mais limpa e sustentável, não se resume apenas à Europa.

Esta é uma ideia que tem se difundido pelo mundo todo.

Exemplo disso é que aproximadamente 30% dos investimentos em transportes provenientes dos pacotes de recuperação pós pandemia da Covid-19 nos países do G20 estão alocados no chamado “investimento verde” (aproximadamente 103 bilhões de dólares estadunidenses), sendo 26% desse total destinados ao transporte ferroviário, ultrapassando os investimentos em veículos elétricos e combustíveis

³¹ COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Pacto Ecológico Europeu (COM/2019/640 final), Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 1992, 2-3.

³² COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Pacto Ecológico Europeu (COM/2019/640 final), 12.

³³ PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão (UE) 2020/2228 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020 sobre o Ano Europeu do Transporte Ferroviário (2021), Estrasburgo: Parlamento Europeu, 2020.

³⁴ Pedro Nuno SANTOS, *2021 Ano Europeu do Transporte Ferroviário*, [consult. 24.01.2022], disponível em: <<https://www.euyearofrail.pt/pt/?dt=1624046495929>>.

alternativos (18%) e companhias aéreas e portos (13%)³⁵.

De forma semelhante ao que ocorreu na Europa, o transporte ferroviário começou a desenvolver-se na Ásia em razão da demanda crescente pelo transporte de matérias-primas e bens manufaturados proveniente da Revolução Industrial. O primeiro comboio asiático foi inaugurado pelos britânicos em 1853, na Índia, a conectar Bombaim a Thane³⁶.

A seguir o exemplo da Índia, países da região – como China, Japão e Rússia – também desenvolveram seus próprios sistemas ferroviários, contribuindo para a melhora significativa da conexão das regiões e para o aumento da mobilidade de pessoas e mercadorias.

Na Índia, após a inauguração da rota Bombaim-Tane, iniciou-se em 1859 a construção da primeira ferrovia inter-regional de larga escala, responsável por conectar Calcutá a Delhi.

No Japão, o primeiro comboio a conectar Tóquio a Yokohama no ano de 1872, fez parte de um pacote de medidas adotado pelo governo japonês³⁷ a fim de fomentar e modernizar a economia, tornando o país internacionalmente mais competitivo.

Todavia, o grande destaque do sistema ferroviário asiático é, sem dúvida alguma, a ferrovia Transiberiana, cuja construção iniciou-se em 1891 e resultou na mais longa ferrovia do mundo, com aproximadamente 9.000km de extensão, conectando Moscou a Vladivostok³⁸.

Embora a malha ferroviária do sudeste asiático seja bastante extensa, as ferrovias dessa região ainda são subutilizadas, muito em razão das limitações do próprio sistema, uma vez que há falta de conexões, diferenças nas bitolas e no material rodante, além da inadequada manutenção das vias permanentes³⁹, levando a

³⁵ SLoCaT, *Transport and Climate Change Global Status Report*, 164.

³⁶ GOVERNO DA ÍNDIA, *Indian railways lifeline to the nation... Evolution* [em linha], Índia: Ministry of Railways (Railway Board), [consult. 26.04.2023], disponível em: <https://indianrailways.gov.in/railwayboard/view_section.jsp?lang=0&id=0,1,261>.

³⁷ GOVERNO DA ÍNDIA, *Indian railways lifeline to the nation... Evolution* [em linha], Índia: Ministry of Railways (Railway Board).

³⁸ Michael ROE/ Anastasia LILIOPOULOU/ Irma PASUKEVICIUTE, «Trans Siberian Railway: from inception to transition», *European Transport \ Trasporti Europei*, 29 (2005), 46-56, 47.

³⁹ Asian Development Bank, The Asian Development Bank Institute, *Connecting South Asia and Southeast*

obsolescência e avarias de equipamentos.

À parte os problemas pontuais elencados, é evidente, porém, que o panorama mundial – seja pelo viés econômico, ambiental ou social – se mostra bastante favorável ao desenvolvimento do transporte ferroviário, havendo investimentos de diversos países no sentido de permitir uma maior integração no que se refere ao transporte internacional entre continentes.

1.2.2 A Busca pela Integração

Até meados de 2011 o transporte ferroviário euroasiático era praticamente inexistente, tendo as ferrovias se desenvolvido nessa região em razão da crescente demanda por equipamentos automotivos⁴⁰, culminando no crescimento de ofertas de novos serviços de comboio de leste a oeste.

Exemplo disso é que o número de cidades asiáticas que já fornecem serviço de transporte ferroviário tem crescido fortemente especialmente após 2015, e em maio de 2017 os comboios da “*China Railway Express*” já conectavam 37 cidades chinesas a pelo menos 11 destinos europeus. Além disso, ao que tudo indica, esse número de viagens na ferrovia transcontinental euroasiática mais do que dobrou a cada ano entre 2011 e 2017⁴¹.

Em 2013 a China anunciou um novo projeto denominado “*The Belt and Road Initiative*” (“BRI”) que inclui massivo investimento em portos, rodovias, ferrovias, túneis e redes utilitárias a fim de conectar a China com a Ásia, Europa e África.

O BRI pretende promover essa conectividade por meio terrestre, de maneira a fortificar a cooperação regional e parcerias entre os diversos países ao longo da rota, facilitando o escoamento de recursos econômicos e a integração desses mercados⁴².

Asia, Asian Development Bank Institute, 2015, [consult. 29.04.2023], disponível em: <<https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/4374/2015.04.06.book.connecting.south.southeast.asia.pdf?sequence=1>>, 54.

⁴⁰ Richard POMFRET, «The Eurasian Landbridge: Implications of linking East Asia and Europe by rail», *Research in Globalization*, Amsterdam: Elsevier Ltd., 3 (2021), 1-6, 1.

⁴¹ Richard POMFRET, «*The Eurasian Landbridge: Implications of linking East Asia and Europe by rail*», 1.

⁴² National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, Belt and Road Portal: Lifang Song, 2015, [consult. 24.01.2022], disponível em: <<https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm> <https://www.euyearofrail.pt/pt/?dt=1624046495929>>.

Desde o ano de 2020 houve 29 projetos de ferrovias fomentados pelo BRI, os quais têm atraído diversos investimentos no transporte ferroviário transfronteiriço – que, até o momento, é majoritariamente realizado pelas ferrovias Transiberiana e a Nova Ponte Euroasiática⁴³ –, com o objetivo de desenvolver infraestruturas por todo o continente asiático, europeu e africano.

Esses investimentos, por óbvio, estão atrelados à recente vantagem que o modal ferroviário adquiriu sobre seus demais concorrentes, tendo em vista que o aumento dos preços do transporte aéreo bem como o aumento no tempo de transporte do modal marítimo – sobretudo em razão da necessidade de se economizar combustível e reduzir a poluição –, fez com que a ferrovia se tornasse mais rápida e barata⁴⁴.

No contexto mais atual, importa ressaltar que o transporte ferroviário de longa distância entre Europa e Ásia parece ter se beneficiado da crise da pandemia da Covid-19⁴⁵, pois o ano de 2020 constituiu-se um período de alto crescimento para o transporte ferroviário entre Europa e China.

A esse respeito, pode-se afirmar que a demanda por transporte de passageiros durante os primeiros 6 meses de 2020 caiu apenas 8% enquanto a demanda por transporte de mercadorias por meio ferroviário permaneceu em níveis similares aos anteriores em todas as regiões⁴⁶.

A crise ocasionou a elevação dos preços do transporte aéreo e o aumento no tempo do frete marítimo, proporcionando ao transporte ferroviário maior competitividade, o que contribuiu para que fosse reconhecido como uma alternativa mais confiável e econômica para empresas que precisavam transportar as suas mercadorias durante a pandemia⁴⁷.

Apesar do crescimento dos últimos anos, o transporte ferroviário euroasiático

⁴³ SLoCaT, *Transport and Climate Change Global Status Report*, 159.

⁴⁴ Richard POMFRET, «*The Eurasian landbridge: Implications of linking East Asia and Europe by rail*», 2.

⁴⁵ Olli-Pekka HILMOLA/Weidong LI/Yulia PANOVA, «Development Status and Future Trends for Eurasian Container Land Bridge Transport», *Logistics, Maritime and Transport Logistics*, 5/18 (2021), 1-12, 9.

⁴⁶ SLoCaT, *Transport and Climate Change Global Status Report*, 160.

⁴⁷ Alessio TARDIVO/Armando Carrillo ZANUY/Celestino Sánchez MARTIN, «Covid-19 Impact in Transport: An Essay From The Railways' Systems Research Perspective», *Transportation Research Record: the Transportation Research Board*, Washington: National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2675/5 (2021), 367-378, 370.

tem ainda muito espaço para conquistar, já que menos de 5% de todo o valor de mercadoria atualmente transportado entre a Europa e Ásia é realizado por comboio⁴⁸.

Ainda que haja espaço para crescimento da oferta e demanda a nível de transporte ferroviário, seu desenvolvimento depende da resolução das dificuldades de se transpassar múltiplas fronteiras em um curto espaço de tempo, nomeadamente, as limitações técnicas, restrições físicas, diferenças políticas e legais.

Nesse sentido, os maiores esforços pela superação dos gargalos de infraestrutura do transporte ferroviário euroasiático têm vindo da China, que considera este um modal essencial para os seus interesses econômicos.

1.2.3. *One Belt One Road* - A nova Rota da Seda

Como visto, os projetos de desenvolvimento das conexões ferroviárias para transporte de mercadorias ao longo de todo o território asiático existem há décadas, apenas recentemente vem sendo impulsionados com mais vigor, em muito devido a iniciativa chinesa “*One Belt One Road*” (OBOR), cujo principal objetivo é a realização de investimentos massivos⁴⁹ em infraestrutura e redução de barreiras não tarifárias ao comércio na Europa, Ásia e África.

O projeto, apresentado em setembro de 2013 pelo presidente chinês Xi Jinping e posteriormente chamado de “Cinturão e Rota”, é composto por duas partes: o Cinturão Econômico da Rota da Seda terrestre (Cinturão Econômico) e a Rota da Seda Marítima.

O projeto possui uma importante dimensão estratégica, já que envolve inúmeros projetos geopolíticos para os quais as ferrovias são uma ferramenta potencial, reforçando a importância geopolítica do desenvolvimento de infraestruturas de transporte⁵⁰.

⁴⁸ COMISSÃO EUROPEIA, *Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy*, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento Interligar a Europa e a Ásia: Elementos para uma Estratégia da UE (JOIN/2018/31 final), Bruxelas: CE, 2018, 4.

⁴⁹ Esses investimentos podem ser exemplificados pela criação de um “Banco de Investimento de Infraestrutura Asiática” e a criação do Fundo da Rota da Seda.

⁵⁰ Frédéric LASSERRE/ Linyan HUANG/ Éric MOTTET, «The Emergence of Trans-Asian Rail Freight Traffic

O Cinturão Econômico inclui essencialmente os países situados próximos à histórica Rota da Seda, que passa pela Ásia Central, Ásia Ocidental, Oriente Médio e Europa, estendendo-se, em seguida, para o sul da Ásia e Sudeste Asiático, terminando em um dos seis corredores de infraestrutura terrestre interconectados⁵¹.

O desenvolvimento dos corredores ferroviários também inclui um projeto de modernização das ferrovias já existentes, construção de novas redes ferroviárias e rodoviárias, introdução de novas rotas aéreas, e investimentos em telecomunicações, gasodutos e oleodutos⁵².

Simeon Djankov, ex-ministro das finanças da Bulgária e executivo do Banco Mundial, afirmou, dentre outras coisas, que a ferrovia é o elemento mais importante na nova Rota da Seda⁵³.

Porém, se por um lado o desenvolvimento da infraestrutura ferroviária euroasiática avança rapidamente, por outro, é especialmente entre Europa e Ásia que a falta de harmonização de legislações causa os maiores entraves, que refletem-se na chamada “interoperabilidade legal”, uma das razões pelas quais o transporte ferroviário nessa região ainda carece de maior adesão.

1.3 Limites à integração: o problema da interoperabilidade legal

1.3.1 Definição de interoperabilidade legal

Conforme definição da própria Comissão Europeia (CE), interoperabilidade legal (ou jurídica) refere-se à possibilidade de se garantir que organizações submetidas a diferentes sistemas legais, políticas e estratégias sejam capazes de trabalhar juntas, devendo haver, se necessário, acordos sobre como lidar com as diferenças na

as Part of the Belt and Road Initiative: Development and Limits», *China Perspectives*, China: *Open Edition Journals*, 2020, 43-52, 51.

⁵¹ Qing LIU/ Luigi KE, «One-Belt-One-Road policy implication on logistics route competition: Case study of China-Germany trade», *Maritime Economics Research Center*, Hamburgo: Hamburg Business School, University of Hamburg, 2018, 1-6, 3.

⁵² HKTDC RESEARCH, *The Belt and Road Initiative*, [consult. 26.04.2023], disponível em: <<https://research.hktdc.com/en/article/MzYzMDAyOTg5>>.

⁵³ Robbie GRAMER, *2021 Ano Europeu do Transporte Ferroviário*, Foreign Policy, 2017, [consult. 26.02.2023], disponível em: < <https://foreignpolicy.com/2017/01/04/all-aboard-chinas-new-silk-road-express-yiwu-to-london-train-geopolitics-one-belt-one-road/>>.

legislação transfronteiriça, inclusive com a possibilidade de se estabelecer uma nova legislação⁵⁴.

A interoperabilidade legal no setor de transportes é imprescindível não só para que haja uma transposição suave de fronteiras mas, também, para que possibilite uma base legal comum tanto para questões de ordem técnica quanto operacional.

A se considerar as peculiaridades das ferrovias – cuja extensão pode ser colossal –, é importante que haja uma mínima coerência de requisitos, tais quais, documentação, termos legais, legislação fiscal e aduaneira, bem como normas técnicas e procedimentais em geral.

O ambiente jurídico complexo proveniente dessa falta de coesão é agravado pelas diferenças políticas e administrativas de cada Estado, fato que ocasiona atrasos, incertezas e arbitrariedades⁵⁵, e que inevitavelmente, prejudica a interoperabilidade.

Vale lembrar que o transporte ferroviário internacional de mercadorias é regulado por convenções internacionais que, de certa maneira, procuram harmonizar ou uniformizar as normas de direito privado, entretanto, a exemplo do que ocorre no transporte ferroviário entre Europa e Ásia, esses instrumentos internacionais não têm sido suficientes para consecução dessa base comum legal.

1.3.2 Sistemas legais distintos: COTIF/CIM e SMGS

O transporte ferroviário internacional de mercadorias é regulado por convenções internacionais e, até o momento, a combinação entre dois sistemas legais, nomeadamente as regras CIM e o acordo SMGS, tem sido a alternativa encontrada para realizar o transporte ferroviário de mercadorias entre a Europa e a Ásia.

Para transportar mercadorias pelas ferrovias euroasiáticas, geralmente, é necessária a consecução de dois contratos de transporte: um aplicável à região

⁵⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *Quadro Europeu de Interoperabilidade – Anexo 2 da Estratégia de execução*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Quadro Europeu de Interoperabilidade – Estratégia De Execução (COM/2017/0134 final), Bruxelas: CE, 2017, 25-26.

⁵⁵ Hans-Joachim SCHRAMM/Xu ZHANG, *Eurasian Rail Freight in the One Belt One Road Era*, 30th NOFOMA Conference, Denmark: The Nordic Logistics Research Network, 2018, 7.

submetida às regras CIM e outro contrato para a região do acordo SMGS.

Além disso, na transposição de fronteiras entre a região CIM e a SMGS, as mercadorias precisam passar por todo um procedimento de re-expedição, ainda que uma única Declaração de Expedição esteja sendo utilizada para o trajeto inteiro.

A combinação entre ambos os sistemas legais frequentemente levanta questões jurídicas, visto que tais convenções possuem diferenças significativas, tal como o nível de liberdade comercial bem como a distribuição de competências entre autoridades públicas e entes privados, além do fato da SMGS regular questões técnicas e operacionais, diferentemente do conjunto normativo COTIF/CIM.

A minimização dessa fragmentação, ou até mesmo a eventual unificação da legislação, pode trazer diversos benefícios à atividade de transporte ferroviário internacional de mercadorias, sendo necessário um cuidado especial para que a solução adotada não surta o efeito contrário de maneira a agravar fragmentação da legislação.

1.3.3 – O sistema COTIF/CIM e o acordo SMGS

As regras do sistema COTIF/CIM são amplamente adotadas na Europa, sendo este o sistema legal da OTIF, na forma da Convenção COTIF⁵⁶, modificada pelo Protocolo de Vilnius de 1999, cujo Apêndice B contém as regras CIM⁵⁷.

Em 2011, a UE aderiu à COTIF conforme art. 38 da referida convenção⁵⁸.

⁵⁶ Além de ter criado um órgão específico para interpretar de forma harmônica a Convenção, a OTIF também se dedica a desenvolver uma lei ferroviária unificada para facilitar o transporte entre a Europa, África e Ásia.

⁵⁷ INTERGOVERNAMENTAL ORGANISATION FOR INTERNATIONAL CARRIAGE BY RAIL (OTIF), Regras Uniformes Relativas ao Contrato de Transporte Internacional Ferroviário de Mercadorias (CIM), apêndice B à Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), Berne: OTIF, 9 de Maio de 1980.

⁵⁸ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão do Conselho - relativa à assinatura e celebração do Acordo entre a União Europeia e a Organização Intergovernamental para os Transportes Internacionais Ferroviários sobre a Adesão da União Europeia à Convenção relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), de 9 de maio de 1980, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Vilnius, de 3 de junho de 1999 (2013/103/UE), Bruxelas: UE, 2013.

A UE possui competência exclusiva⁵⁹ ou, na maioria dos casos, partilhada⁶⁰ com os seus Estados-Membros no que se refere às políticas de transporte ferroviário, domínio abrangido pela COTIF, tendo firmado um acordo para adesão da Convenção⁶¹.

O acordo define as condições para o exercício da competência da UE e dos Estados-Membros nas declarações e votações das reuniões da OTIF, podendo a UE posicionar-se tanto em nome próprio quanto em nome de seus Estados-Membros, fazendo-se “*representar e participar nos trabalhos de todos os órgãos da OTIF em que qualquer um dos seus Estados-Membros tenha o direito de estar representado na qualidade de Parte e em que possam ser tratadas matérias da sua competência*”⁶².

Portugal, assim como a maioria dos Estados-Membros da União Europeia, aderiu à COTIF em 1980, tendo o documento entrado em vigor em 1986, com declaração de reserva apenas quanto ao recurso à arbitragem e quanto à responsabilidade em caso de acidentes ocorridos em território português que venham a resultar em morte ou ferimento de passageiros⁶³.

Em contrapartida, os países da Europa Oriental, Ásia Central e Ásia adotam o acordo SMGS, sendo que alguns deles, como por exemplo a Lituânia, Eslováquia e Polónia, adotam tanto as regras CIM quanto o acordo SMGS⁶⁴.

⁵⁹ TFUE, art. 3º, nº 2, a saber “A União dispõe igualmente de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num ato legislativo da União, seja necessária para lhe dar a possibilidade de exercer a sua competência interna, ou seja suscetível de afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas”.

⁶⁰ TFUE, arts. 90º e 91º, conjugados com art. 100, nº 1, e art. 172º.

⁶¹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão do Conselho - relativa à assinatura e celebração do Acordo entre a União Europeia e a Organização Intergovernamental para os Transportes Internacionais Ferroviários sobre a Adesão da União Europeia à Convenção relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), de 9 de maio de 1980, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Vilnius, de 3 de junho de 1999 (2013/103/UE), Bruxelas: UE, 2013.

⁶² Acordo, art. 5º. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão do Conselho - relativa à assinatura e celebração do Acordo entre a União Europeia e a Organização Intergovernamental para os Transportes Internacionais Ferroviários sobre a Adesão da União Europeia à Convenção relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), de 9 de maio de 1980, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Vilnius, de 3 de junho de 1999 (2013/103/UE), Bruxelas: UE, 2013.

⁶³ PORTUGAL, Decreto do Governo n.º 50/85 – Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), de 9 de Maio de 1980, assim como as Regras Uniformes CIV e as Regras Uniformes CIM, que constituem os apêndices I e II da referida Convenção, Lisboa: República Portuguesa, 1985, [consult. 19.05.2023], disponível em < <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-aos-transportes-internacionais-ferroviarios-cotif-e-regras-uniforme-0>>.

⁶⁴ INTERNATIONAL RAIL TRANSPORT COMMITTEE (CIT), “Freight Traffic CIM/SMGS” situação em maio de

A existência de dois sistemas legais distintos representa um grande entrave ao desenvolvimento do transporte ferroviário euroasiático, principalmente ante o crescente aumento dos negócios na região após o surgimento da Nova Rota da Seda”⁶⁵.

Salienta-se que o transporte ferroviário entre a Ásia e a Europa frequentemente levanta questões jurídicas, especialmente as relacionadas à responsabilidade, uma vez que o transporte entre esses dois continentes ultrapassa fronteiras de países que aderiram às regras CIM, ao acordo SMGS ou a ambos.

Por consequência, as partes interessadas precisam firmar dois contratos de transporte e aplicar ambos os regimes legais, sem mencionar a existência de diversas legislações internas de cada Estado, cujas normas não são reguladas por essas convenções internacionais, mas que afetam diretamente os contratos de transporte ferroviários.

Essa incerteza quanto à legislação aplicável resulta em interrupções, atrasos, custos adicionais, maior incidência de corrupção e maiores encargos administrativos para o desenvolvimento do tráfego entre os dois continentes⁶⁶, motivo pelo qual diversos países têm chamado a atenção para a necessidade de criação de um órgão uniforme para legislação sobre transporte ferroviário entre Europa e Ásia.

Enquanto 191 países têm obtido sucesso na aplicação de modelos uniformes de legislação sobre o transporte aéreo e todos os países com acesso ao mar também já são partes em instrumentos internacionais e convenções das Nações Unidas relativos a transporte marítimo⁶⁷, o contrário ocorre no transporte ferroviário que, devido a questões de ordem histórica e tecnológicas, ainda tem se mostrado relutante em seu

2019, [consult. 19.05.2023], disponível em <https://www.cit-rail.org/media/files/documentation/freight/scopes/scope_of_application_of_cim-smgs_2019-05-01.pdf?cid=204902>.

⁶⁵ Cf. *website “The New Silk Road Project”*, o projeto denominado “*The Belt and Road Initiative*”, peça central da política estrangeira chinesa, pretende redesenhar a antiga rede de negócios, estendendo sua influência política, econômica e militar para além de suas fronteiras. Há previsão de investimento de \$4 bilhões (quatro bilhões de dólares estadunidenses) em projetos de infraestrutura incluindo: rodovias, portos, parques industriais, oleodutos, projetos de energia e ferrovias.

⁶⁶ Erik EVTIMOV, «Moving into a new legal regime for global rail freight», *Global Railway Review*, Kent: Russell Publishing Ltd., 2019, 2.

⁶⁷ UNITED NATIONS, *Unified Railway Law: Structure and Management System*, 20ª Sessão, Genebra: Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, 2019, 3, [consult. 23.01.2022], disponível em: <<https://unece.org/20th-session-11>>.

caminho rumo à harmonização legal.

Porém, os primeiros passos em direção a essa harmonização já foram dados.

Desde 2006 existe a chamada “Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS” (a ser melhor analisada em tópico próprio no decorrer deste trabalho), que oportunizou a existência de apenas uma declaração de expedição para toda a remessa ferroviária entre Europa e Ásia.

A título de exemplo, a introdução da Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS, juntamente com a transferência eletrônica de dados entre as organizações ferroviárias, acelerou o processo administrativo de cruzamento de fronteiras em 170 minutos, 66,7% gastos na fronteira entre Ucrânia e a Eslováquia⁶⁸.

Estima-se que se essa mesma otimização de processo fosse estendida para todas as fronteiras nas rotas euroasiáticas, essa integração normativa possibilitaria economizar, em média, de 3 a 5 dias no tempo total de transporte de mercadorias⁶⁹.

1.4 A Integração normativa e os transportes internacionais

1.4.1 A evolução da integração normativa nos transportes

A conquista de uma legislação de transporte uniforme é um desejo antigo.

Nesse setor da atividade, assim como em outras áreas do direito comercial, há uma tentativa de manutenção da vida jurídica internacional e da forma como esta é regulada – através de corpos de regras de conduta uniformes que terão fonte internacional – evitando-se que um mesmo contrato seja regido por normas diferentes⁷⁰.

Os principais benefícios de uma legislação comercial unificada é a certeza e a previsibilidade a todas as partes envolvidas bem como a atenuação de custos e litígios

⁶⁸ Borna ABRAMOVIC, Vladislav ZITRICKY, Vedran BIŠKUP, «Organisation of railway freight transport: case study CIM/SMGS between Slovakia and Ukraine», *European Transport Research Review*, Springer, 8(27), (2016), 12.

⁶⁹ INTERNATIONAL RAIL TRANSPORT COMMITTEE (CIT), *Common CIM-SMGS consignment note for international rail transport*, Regional Workshop of Euro-Asian Transport links, Teheran: Th. Leimgruber, 2009, [consult. 29.04.2023], disponível em: <<https://unece.org/DAM/trans/doc/2009/wp5/GE2-wkshp1-CIT.pdf>>.

⁷⁰ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, Coimbra: Almedina, Cadernos do IDET, 2004, 14-18.

desnecessários e, por esse motivo, por mais que existam sistemas legais distintos, é desejável que se tenha pelo menos um certo grau de uniformidade⁷¹.

E, conforme verificou-se no tópico anterior, desde o século XIX tem havido tentativas de unificação da legislação, especialmente em virtude da necessidade de se equilibrar os interesses entre o transportador e o carregador, principalmente no que se refere ao regime de responsabilidade.

A perda ou avaria de mercadorias durante o transporte faz parte do risco da atividade, todavia, cabe à legislação determinar os limites da responsabilidade financeira de cada uma das partes pela eventual falha na prestação desse serviço.

Nesse aspecto, a definição dos direitos e deveres das partes influenciará, por exemplo, no nível de cuidado que o transportador dedicará na atividade em si. Da mesma forma, os carregadores determinarão o nível de cuidado no preparo da mercadoria para o transporte, as seguradoras poderão decidir a extensão da cobertura de seguro, os potenciais compradores poderão determinar a proteção adequada e, por fim, as instituições financeiras também saberão com maior acuidade em que medida seus interesses dependerão das outras partes envolvidas no contrato de transporte⁷².

Nota-se que todas as decisões das partes envolvidas serão baseadas na legislação – mais especificamente no regime de responsabilidade – que determina o risco do dano. Essa previsibilidade depende do nível de uniformidade das legislações aplicáveis àquele contrato de transporte.

É importante mencionar que, no geral, as diversas convenções existentes sobre transportes não são completamente distintas entre si.

Nesse aspecto, muito embora essas normas não apareçam sob a forma de uma lei-uniforme, os países signatários dessas convenções acabaram por adotar regimes idênticos ou muito semelhantes, seja porque o legislador interno transcreve as normas internacionais em sua integridade ou faz remissão aos diplomas internacionais ou

⁷¹ Francis Patrick DONOVAN «The Unification of International Commercial Law – Sale and Arbitration», *Melbourne University Law Review*, Melbourne, Vol. 2, No. (1960), 172-204.

⁷² Michael STURLEY, «General Principles of Transport Law and the Rotterdam Rules», em *The United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea*, *European Journal of Commercial Contract Law*, Berlin: Springer, 2011, 63-86, 68.

simplesmente porque cria normas muito semelhantes⁷³.

Esse movimento direcionado à unificação, contudo, ocorreu progressivamente e limitou-se à unificação relativa a cada meio de transporte em específico, dando origem a leis internacionais distintas em cada modal e resultando em uma espécie de colcha de retalhos de vários princípios subjacentes a aspectos individuais de cada meio de transporte⁷⁴.

Ironicamente, o primeiro meio de transporte a implementar uma legislação uniforme foi o ferroviário, por meio da Convenção de Berna de 1890, que culminou na COTIF, cujo desenvolvimento derivou do direito administrativo da Europa Oriental, modelo adotado pela Prússia e posteriormente transferido a países vizinhos⁷⁵.

Apenas depois surgiram os instrumentos dos modais aéreo e rodoviário, regulados respectivamente pela Convenção de Varsóvia de 1929 e pela Convenção de Genebra de 1956, esta última denominada “Convenção relativa ao contrato de transporte internacional de mercadorias por estrada” (CMR)⁷⁶.

Apesar de terem surgido depois, os instrumentos dos modais aéreo e rodoviário foram mais rapidamente adaptados às necessidades do mundo contemporâneo, convergindo, assim, para legislações uniformes.

Não se pode deixar de mencionar a “Convenção das Nações Unidas sobre o Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias, Total ou Parcialmente, por Mar” (Convenção das Regras de Roterdão), adotada em 2008 e que, muito embora ainda não tenha entrado em vigor, nasceu com o intuito de harmonizar a legislação sobre o transporte marítimo de mercadorias e conta com dispositivos modernos e atualizados à época e às necessidades atuais.

Ao contrário dos modais aéreo e rodoviário, a regulamentação do transporte ferroviário fragmentou-se com o tempo e segue os passos do que ocorreu com a regulamentação internacional do transporte marítimo, exemplo que se pretende evitar.

⁷³ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, Coimbra: Almedina, Cadernos do IDET, 2004, 14-18.

⁷⁴ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 403.

⁷⁵ Olena BOKAREVA, *Uniformity of transport law through international regimes*, European University Institute Florence (EUI): Edward Elgar Publishing Limited, 2019, 24.

⁷⁶ Michele PINTO, *Transport law in the globalization era*, *Diritto@Storia*, 5, 2006, 1, [consult. 30.04.2023], disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/33678212_Transport_law_in_the_globalization_era>.

1.4.2 Uniformização, Harmonização ou Unificação?

Além do termo “uniformização”, frequentemente nos deparamos com “harmonização” ou “unificação” nos instrumentos internacionais que regulamentam o transporte internacional de mercadorias.

Contudo, uma vez que os termos não são considerados sinônimos pela doutrina⁷⁷ e muitas vezes são utilizados de maneira arbitrária⁷⁸, é importante identificarmos as diferenças entre os conceitos e a forma como são usados nas convenções internacionais sobre transporte para que se verifiquem os resultados que tais instrumentos almejam produzir.

A harmonização é considerada uma forma mais branda de regulação coordenada do comércio internacional, cujo objetivo é contornar as disparidades existentes nas legislações nacionais, por meio da adoção de regras ou princípios fundamentais comuns⁷⁹.

Significa, portanto, a aproximação de critérios jurídicos ou, a compatibilização de normas jurídicas conflitantes entre si, de modo a ajustarem-se a um paradigma consensualmente estabelecido pelos Estados⁸⁰.

A harmonização atenua os conflitos de leis e permite encontrar o direito aplicável àquela situação de forma mais segura, mas não elimina as diferenças entre os ordenamentos nacionais, o que faz com que esse processo seja mais fácil de ser adotado do que os de unificação e de uniformização do direito⁸¹.

Já a uniformização é uma técnica mais extensa do que a harmonização e permite fazer com que a regulação da matéria seja mais efetiva e adequada, por meio de adoção de regras materiais e conflituais, sejam eles vinculativos ou não⁸².

O direito uniformizado ou dirigido⁸³, como o próprio nome diz, é o resultado

⁷⁷ Olena BOKAREVA, *Uniformity of transport law through international regimes*, 75.

⁷⁸ Camilla Baasch ANDERSEN, «Defining Uniformity in Law», *Uniform Law Review*, 2007, 12/1, 5-54,15.

⁷⁹ Luis de Lima PINHEIRO. *Direito Internacional Privado*. Vol. I, 2. Reimp., Coimbra: Almedina, 2001, 58.

⁸⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), *Segundo Encontro Cortes Supremas do Mercosul*, 2004, [consult. 14.06.2022], disponível em: <https://www.stf.jus.br/encontro2/noticias/noticias_noticia_15.htm>.

⁸¹ Aliete Rodrigues MARINHO, «Breves notas sobre os processos de harmonização, uniformização e unificação do direito do comércio internacional», *Jus Scriptum*, 2/4 (2006), 32-38, 35-36.

⁸² Aliete Rodrigues MARINHO, «Breves notas sobre os processos de harmonização, uniformização e unificação do direito do comércio internacional», 36.

⁸³ Jacob Dolinger entende que há diferenças entre o Direito Uniforme e o Direito Uniformizado. O Uniforme

do esforço conjunto de dois ou mais Estados que buscam orientar a legislação e certas instituições no sentido de uniformizá-las, geralmente em razão da sua natureza internacional⁸⁴.

Por fim, a unificação é o mais complexo dos processos de coordenação de legislações e pressupõe a assunção de um direito uniforme por meio de uma convenção para uma determinada área ou bloco econômico⁸⁵, ou seja, depende da adoção de um texto comum supranacional⁸⁶.

Infelizmente, as convenções internacionais não levam em consideração as definições dos conceitos mencionados acima e acabam por fazer uma verdadeira mistura de termos em seus textos normativos que, muitas vezes, são omissos ou inovam de forma equivocada.

As convenções internacionais costumam utilizar os termos “unificação” ou “uniformização” ao se referirem a padrões internacionais. Já instrumentos regionais geralmente servem-se dos termos “harmonização” ou “aproximação” para a mesma finalidade, e, por fim, há instrumentos que sequer mencionam quaisquer desses conceitos, abrindo espaço para outros novos termos⁸⁷.

A CMR, por exemplo, não traz em seu texto explicitamente as palavras “unificação” ou “harmonização” mas introduz um novo termo, qual seja, “padronização”⁸⁸, utilizado como sinônimo para a coordenação de normas.

Já as convenções sobre transporte marítimo apresentam diferentes noções para o termo “unificação” em suas disposições, a começar pelo próprio título, onde se observa o intuito do instrumento que seria a “unificação de certas regras” em matéria de conhecimento de embarque e não de todas as regras⁸⁹.

Da mesma forma, o sistema COTIF/CIM especifica em seu texto o termo

seria proveniente do acaso, enquanto o Direito Uniformizado seria resultado de um processo de modificação, criado de forma consciente, pelo homem. Jacob DOLINGER. *Direito Internacional Privado. Parte Geral*, Rio de Janeiro: Renovar 9 (2008), 32-33.

⁸⁴ Jacob DOLINGER. *Direito Internacional Privado*, 32-33.

⁸⁵ Aliete Rodrigues MARINHO, «Breves notas sobre os processos de harmonização, uniformização e unificação do direito do comércio internacional», 36.

⁸⁶ Haroldo PABST, *Mercosul: Direito da integração*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997, 1.

⁸⁷ Olena BOKAREVA, *Uniformity of transport law through international regimes*, 75.

⁸⁸ Olena BOKAREVA, *Uniformity of transport law through international regimes*, 76-77.

⁸⁹ Olena BOKAREVA, *Uniformity of transport law through international regimes*, 76-77.

“regras uniformes”, mas o faz tão somente em seu título, assim como as Convenções de Varsóvia e de Montreal, que, à semelhança do que ocorre no transporte marítimo, pretendem a unificação de apenas algumas regras⁹⁰.

As Regras de Roterdão, ao contrário, contêm diversos artigos a mencionar o termo “uniformização”, tanto na Resolução adotada pela Assembleia Geral 63/122 quanto no próprio texto da convenção e no respectivo preâmbulo⁹¹.

Para a finalidade deste trabalho, adotaremos os conceitos de Kamdem⁹² e consideraremos que na “unificação” e na “uniformização” deverá haver uma identidade de normas textuais – que nos permite até tratá-los como sinônimos – enquanto que na “harmonização” algumas especificidades nacionais poderiam ser adotadas em um texto não necessariamente idêntico⁹³.

1.4.3. Unificação e convenções internacionais: limites e soluções

As convenções internacionais consistem no método mais comum de unificação do direito comercial, especialmente em razão de sua força normativa, contudo, seu sucesso na uniformização do direito comercial depende da adesão de um número considerável de Estados.

Ainda que a maior parte dos países adiram e implementem as determinações da convenção na legislação nacional, há casos em que esses Estados não ratificam os instrumentos, o que faz com que essas convenções sequer cheguem a entrar em vigor – como é o caso das Regras de Roterdão – ou, então, comecem a vigorar muitas décadas após sua consecução, o que faz com que suas disposições já estejam ultrapassadas.

No que se refere ao direito dos transportes, elencam-se diversos fatores que dificultam a uniformização da legislação por meio de convenções anteriores e uma das principais características corresponde à tendência das cortes nacionais de aplicarem

⁹⁰ Olena BOKAREVA, *Uniformity of transport law through international regimes*, 77.

⁹¹ Olena BOKAREVA, *Uniformity of transport law through international regimes*, 77.

⁹² Kamdem conceitua os termos “harmonização”, “unificação” e “uniformização” conforme dois critérios: i) o nível de identidade do conteúdo do instrumento e ii) a forma como o resultado é colocado em prática. Innocent KAMDEM, «Harmonisation, unification et uniformization. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d’intégration juridique», *Revue Juridique Themis*, 43 (2009), 605-649, 616.

⁹³ Innocent KAMDEM, «Harmonisation, unification et uniformization. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d’intégration juridique», 616.

essas convenções com menor preocupação em atingir uma unificação internacional e maior preocupação em preservar uma uniformidade conforme a lei nacional⁹⁴.

É evidente que convenções internacionais não são instrumentos flexíveis ou fáceis de serem alterados, mas, nos casos em que a unificação estrita não seja necessária, o uso de outras técnicas legislativas integrativas são bem vindas, como, por exemplo, um guia legislativo ou lei modelo, tal qual a da UNCITRAL para arbitragem.

Embora haja diversas dificuldades no processo de desenvolvimento e posterior entrada em vigor de uma convenção internacional, este ainda é considerado o meio mais importante de uniformização da legislação de transporte internacional de mercadorias, o que faz com que seja o prisma por meio do qual seja analisada a tentativa de unificação do transporte ferroviário.

⁹⁴ Michael STURLEY, «General Principles of Transport Law and the Rotterdam Rules», 67.

2 OS CONTRATOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO NOS DIFERENTES SISTEMAS LEGAIS

Um contrato de transporte internacional de mercadorias nada mais é do que um contrato de prestação de serviços, típico, nominado, oneroso⁹⁵, em que a obrigação principal é a deslocação e entrega de mercadorias conforme avençado entre as partes.

A caracterização acima parece bastante óbvia, porém, por muito tempo a doutrina divergiu sobre a natureza real ou consensual deste tipo de contrato. Foi apenas após a reforma do Protocolo de Vilnius de 1999 que os contratos de transporte ferroviário internacional de mercadorias passaram a ser amplamente reconhecidos como um negócio consensual⁹⁶.

Além disso, esse negócio consensual estabelece uma obrigação de resultado. Isso porque a prestação principal do transportador consiste na colocação no local de destino da coisa a transportar, sendo de sua responsabilidade os meios humanos e materiais a utilizar na sua execução.

Quanto a este dever de deslocação, é pacífico na doutrina que se trata de um dever principal do contrato, afinal, contrata-se o transporte esperando que a mercadoria seja entregue no local combinado entre as partes.

Ocorre, porém, que existem divergências quanto à natureza dos demais deveres relativos ao contrato. Isto porque há uma corrente doutrinária que defende a existência de outro dever principal, chamado de “obrigação de proteção e segurança”, segundo o qual o transportador estaria obrigado também a velar pela segurança das mercadorias confiadas a si.

Novamente, parece um tanto óbvio existir o dever de velar pela segurança das mercadorias. Todavia, para uma outra corrente doutrinária, este dever não se enquadra como um dever principal do contrato, mas, como um dos deveres acessórios, decorrente dos deveres de proteção e cuja violação resultaria não no inadimplemento contratual e sim na responsabilidade do transportador⁹⁷.

⁹⁵ José Engrácia ANTUNES, *O contrato de transporte*, Coimbra: Almedina, 141º (2009), III, 539-566, 541.

⁹⁶ Carlos Lacerda BARATA, *Contratos de transporte terrestre: formação e conclusão*, Temas de Direito dos Transportes, Lisboa: Centro de Direito Marítimo e dos Transportes da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (coord. M. Januário da Costa Gomes), III, 2015, 619-668, 660.

⁹⁷ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, 53.

Entender as diferentes consequências decorrentes de se caracterizar o dever de cuidado como dever principal ou dever acessório é de suma importância. Isso porque grande parte dos problemas de aplicação deste tipo de contrato versam exatamente sobre o dever de indenizar, em conformidade com o prejuízo a ser reparado e de acordo com os limites indenizatórios estabelecidos pelas convenções internacionais ou pelo direito interno aplicável.

A forma como se caracteriza o dever de proteção para com a mercadoria afeta diretamente a forma como eventual dever de indenização será realizado. Se o dever de proteção é um dever principal, a falta de cuidado gerará o inadimplemento contratual e o dever de indenização decorrente do inadimplemento.

Se o dever de proteção é um dever acessório, o inadimplemento se caracterizará apenas caso a mercadoria não seja entregue, mas se for entregue danificada, ensejará a responsabilização do transportador e o dever de indenização na medida do prejuízo sofrido pela mercadoria.

Conforme já afirmado no primeiro capítulo, o transporte ferroviário internacional carece de uma legislação padronizada, com terminologias jurídicas comuns, que possibilitem aos diferentes sistemas legais trabalharem de forma coordenada.

Levando em conta que os principais desafios na elaboração deste tipo de contrato ocorrem principalmente na caracterização do dever de proteção e das consequências que isto gera na responsabilização e no dever de indenizar, uma eventual legislação padronizada deverá conter disposições claras e objetivas sobre o tema, e que sejam aplicáveis da mesma forma a todos os países ao longo dos trajetos e dos corredores de transporte ferroviário euroasiáticos, eliminando complicações na elaboração de contratos de transporte e nos procedimentos de transposição de fronteiras.

2.1. Comparação entre os sistemas COTIF/CIM e SMGS

2.1.1. Aspectos gerais

Como já demonstrado, as ferrovias cresceram rapidamente e adquiriram

grande poder econômico durante o século XIX, o que desencadeou uma necessidade de proteção dos direitos dos carregadores por meio de uma normatização mínima da responsabilidade do transportador.

Essa legislação regulamentou muito bem o transporte ferroviário nos EUA, todavia, na Europa, as limitações da responsabilidade do transportador evidenciaram ainda mais as diferenças já existentes nos sistemas legais internos de cada Estado – nomeadamente, falta de padrões técnicos e comerciais –, o que frequentemente levava à necessidade de desembarque e reembarque da mercadoria nas fronteiras⁹⁸.

O processo de globalização dos transportes, entretanto, iria eventualmente se sobrepor a essas divergências. A dependência de fronteiras cada vez menor fez com que houvesse uma demanda frequente por novos instrumentos que regulassem os limites dessa atividade e os respectivos direitos e deveres das partes envolvidas.

Em 1890, uma série de reuniões intergovernamentais deu origem à COTIF e à primeira versão das regras CIM – que posteriormente viriam a integrar a Convenção na forma do atual Apêndice B. Ademais, a COTIF e seus anexos foram amplamente adotados pelos países da Europa continental.

Já no leste europeu e na Ásia, somente em meados dos anos 50 verificou-se a necessidade de unificação de princípios legais e econômicos a fim de garantir o desenvolvimento do transporte ferroviário de passageiros e mercadorias⁹⁹.

Nesse contexto, diversas reuniões foram executadas, particularmente em Varsóvia, Praga e Budapeste, resultando em vários documentos iniciais e convenções que visavam facilitar o transporte internacional de passageiros e mercadorias, dentre elas, a SMGS¹⁰⁰.

É importante ressaltar que os instrumentos que regulam a atividade de transporte ferroviário internacional de mercadorias sofreram diversas alterações desde a sua origem, tendo a quarta emenda da CIM em 1933¹⁰¹ servido de modelo e

⁹⁸ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 420.

⁹⁹ ORGANISATION FOR CO-OPERATION BETWEEN RAILWAYS (OSJS), *History of OSJD foundation and development*, [consult. 30.04.2023], disponível em: < <https://en.osjd.org/en/9176>>.

¹⁰⁰ ORGANISATION FOR CO-OPERATION BETWEEN RAILWAYS (OSJS), *History of OSJD foundation and development*, [consult. 30.04.2023], disponível em: < <https://en.osjd.org/en/9176>>.

¹⁰¹ Em vigor desde 1º de outubro de 1938.

inspiração para a primeira versão do acordo SMGS¹⁰².

É natural, pois, que ambos os sistemas legais implementados pelas convenções tenham inúmeros pontos em comum, mas o que realmente nos interessa analisar é até que ponto as diferenças entre os instrumentos podem ser consideradas diferenças substanciais ou apenas resultado de estilos linguísticos diversos.

As regras CIM e o acordo SMGS regulam, dentre outros aspectos, a forma e as condições do contrato de transporte, incluindo-se os direitos e obrigações das partes, a responsabilidade por avarias, atrasos e perda de mercadoria, limitações de responsabilidade, valores de indenização e procedimentos específicos para reclamações.

Embora os dois sistemas legais sejam muito parecidos – até porque, como já visto, o acordo SMGS foi inspirado nas regras CIM – as diferenças normativas existentes trazem incertezas à atividade de transporte ferroviário internacional e majoram riscos uma vez que dificultam a interoperabilidade legal entre os territórios dos Estados.

Nesse aspecto, importa ressaltar que a atividade de transporte entre países que adotam sistemas legais distintos e cujo contrato seja baseado em apenas um deles, expõe o transportador a riscos legais substanciais, especialmente porque o transportador terá que contratar um transportador subsequente ou substituto e com ele firmar um novo contrato submetido à legislação diversa do contrato original¹⁰³.

Ademais, os transportadores submetidos ao sistema legal do acordo SMGS encontram menos concorrência tanto do transporte rodoviário quanto de outros operadores de ferrovias, especialmente em países como a China, Rússia e Cazaquistão, ao contrário do que ocorre nos países que adotam as regras CIM¹⁰⁴.

Nesse último caso, os transportadores concorrem com as rodovias (que são mais eficientes em transportes de curta distância – 100 a 200 km) e, em razão dessa

¹⁰² Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», *Frontiers of Law in China*, Beijing: Frontiers Journals, 13/1 (2018), 115-136, 123-124.

¹⁰³ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 125.

¹⁰⁴ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 125-126.

característica, os transportadores que operam principalmente do mercado Europeu tendem a aceitar mais riscos do que os transportadores submetidos ao SMGS¹⁰⁵.

Convém ressaltar que o maior problema encontra-se nas divergências entre os artigos que tratam do regime de responsabilidade do transportador, bem como dos valores e cálculos de indenizações.

De qualquer forma, não se pode deixar de mencionar algumas divergências gerais desses sistemas, começando por aquelas verificadas logo nas primeiras disposições das convenções, nomeadamente, as que tratam do seu escopo de aplicação.

2.1.2. Escopo de aplicação

As regras CIM serão aplicáveis a casos de transporte oneroso entre dois Estados-Membros diferentes ou apenas em dois Estados diferentes, desde que pelos menos um deles seja membro e ambos tenham convencionado contratualmente sujeitarem-se às regras CIM¹⁰⁶, com exceção dos casos em que as estruturas das estações de Estados limítrofes sejam gerenciadas por um ou mais administradores pertencentes a um só e mesmo Estado¹⁰⁷.

Por outro lado, o acordo SMGS será aplicável aos casos em que o transporte de mercadorias ocorra entre estações que se encontrem situadas em dois Estados-Membros distintos, sendo ambos partes do acordo¹⁰⁸, permitindo-se que o acordo seja aplicado subsidiariamente a outros instrumentos internacionais.

Se considerarmos que os dispositivos legais de instrumentos internacionais são incorporados no sistema legal interno dos países como normas obrigatórias ou como normas de hierarquia superior às leis internas, então, uma vez preenchidas as condições, tanto as regras CIM quanto o acordo SMGS serão aplicáveis aos contratos de transporte ferroviário internacional de mercadorias, tendo preferência sobre a legislação interna.

¹⁰⁵ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 125-126.

¹⁰⁶ CIM, n.ºs 1 e 2, art. 1.º.

¹⁰⁷ CIM, n.º 5, art. 1.º.

¹⁰⁸ SMGS, § 2, art. 3.º.

Importante se ressalte que nem a CIM e tampouco a SMGS contêm disposições obrigatórias para os casos de transporte ferroviário em que a estação ou ponto de partida ou chegada esteja localizado fora da área geográfica abrangido por esse sistema legal, ocasião em que as partes poderão optar pela aplicação de uma legislação nacional específica¹⁰⁹.

A CIM também será aplicável “*sempre que um transporte internacional objecto de um contrato único inclua, em complemento do transporte transfronteiriço ferroviário, um transporte por estrada ou por via navegável interior*”¹¹⁰ em regime de tráfego interno de um Estado membro.

De outro lado, o acordo SMGS é aplicável ao transporte internacional efetuado somente por ferrovias e balsas, em que as partes tenham declarado as vias navegáveis que serão utilizadas para o traslado.

Por fim, verifica-se que as regras CIM não serão aplicáveis quando as estruturas das estações de Estados fronteiriços sejam gerenciadas por um ou mais administradores sujeitos a um dos Estados.

2.1.3. Contrato de transporte e Declaração de Expedição

De uma forma geral, os princípios fundamentais do contrato de transporte são os mesmos em ambos os sistemas legais, sendo o instrumento caracterizado como consensual tanto nas regras CIM¹¹¹ quanto no acordo SMGS.

Nos termos do art. 6º, nº 2, da CIM, a Declaração de Expedição deverá ser confeccionada em consonância com um modelo uniforme e deverá fazer constar o contrato de transporte, todavia, esse documento não se traduz em requisito formal, visto que sua ausência, irregularidade ou perda não afeta nem a existência nem a validade do contrato.

Ademais a Declaração de Expedição “*faz fé, até prova em contrário, da*

¹⁰⁹ Vadim FILIMONOV, Zhu YAN, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», *Frontiers of Law in China*, Beijing: Springer Science+Business Media and Higher Education Press, 13/1, 2018, 115-136, 125.

¹¹⁰ CIM, nº 2, art. 1º.

¹¹¹ Carlos Lacerda BARATA, *Contratos de transporte terrestre: formação e conclusão*, 655, cit. Jürgen Basedow, *Der Transportvertrag*, 230.

celebração e do conteúdo do contrato de transporte”¹¹² e a ausência de indicações em contrário, faz presumir o bom estado aparente da mercadoria no momento do recebimento pelo transportador¹¹³, excetuando-se, é claro, a reserva fundamentada¹¹⁴.

No acordo SMGS, o contrato de transporte é delimitado pelo art. 14 e, de forma muito semelhante às regras CIM, esse artigo prevê que o contrato de transporte será concluído com a Declaração de Expedição¹¹⁵. Entretanto, incorreções inseridas no documento bem como a perda deste, não são suscetíveis de afetar a validade nem a existência do contrato de transporte¹¹⁶.

Impende se destaque que a SMGS prevê condições especiais para relações pré-contratuais entre as partes, conforme artigo 7º, e será aplicável na pendência da conclusão do contrato de transporte.

De acordo com esse artigo, as relações pré-contratuais entre o transportador e o expedidor serão apreciadas conforme a legislação nacional aplicável e as relações entre o transportador e os demais transportadores sucessivos serão apreciadas nos termos do quanto pactuado por eles.

Nas regras CIM, o expedidor ficará impedido de modificar o contrato de transporte nos casos em que o destinatário estiver autorizado a dar ordens, momento a partir do qual o transportador deverá conformar-se com as ordens e instruções fornecidas pelo destinatário¹¹⁷.

O destinatário, por sua vez, detém o direito de modificar o contrato a partir da emissão da Declaração de Expedição, salvo menção em contrário indicada no próprio documento de transporte por parte do expedidor.

O tratamento do acordo SMGS difere razoavelmente das regras CIM nesse aspecto, pois naquele o direito de alteração contratual por parte do expedidor cessará quando a Declaração de Expedição seja entregue ao destinatário ou, quando a mercadoria tenha chegado à estação na fronteira de entrada no país de destino, se o

¹¹² CIM, nº 3, art. 6º.

¹¹³ CIM, nº2, art. 12.

¹¹⁴ Carlos Lacerda BARATA, *Contratos de transporte terrestre: formação e conclusão*, Temas de Direito dos Transportes, 658.

¹¹⁵ SMGS, §2º, art. 14.

¹¹⁶ SMGS, §3º, art. 14.

¹¹⁷ CIM, nº 2, alínea “d”, art. 18.

carregador já tiver uma declaração escrita pelo destinatário referente às alterações contratuais¹¹⁸, consoante art. 25.

Quanto à repartição de deveres e obrigações, as regras CIM estipulam que o expedidor e o carregador deverão avençar quem ficará a cargo das operações de carregamento e descarregamento da mercadoria. Caso as partes não tenham estipulado tais obrigações, “*estas incumbem ao transportador no que respeita aos volumes*”¹¹⁹; no que se refere aos “*vagões completos, o carregamento caberá ao expedidor e o descarregamento, após a entrega, ao destinatário*”¹²⁰.

O acordo SMGS, por sua vez, determina que o expedidor deverá entregar a mercadoria ao carregador¹²¹, bem como remete à lei nacional do país de partida o encargo de determinar se o carregador ou expedidor serão responsáveis pelo carregamento da mercadoria¹²².

Ambos os instrumentos possuem os mesmos requisitos a nível de documentação¹²³, sendo a Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS passível de utilização como documento equivalente à versão impressa¹²⁴.

No que se refere ao idioma, o acordo SMGS exige que a Declaração de Expedição seja redigida em um dos idiomas oficiais da OSJD, quais sejam, chinês e russo, exigência essa que não existe nas regras CIM.

De outro lado, a Declaração de Expedição no sistema legal CIM, poderá conter traduções ou, se convencionado pelas partes, poderá ser preenchida em idioma diverso¹²⁵, conforme melhor lhes aprover.

¹¹⁸ INTERNATIONAL RAIL TRANSPORT COMMITTEE (CIT); WORLD ROAD TRANSPORT ORGANIZATION (IRU), *Guideline comparing the legal regimes: CMR - COTIF/CIM-SMGS*, Berne & Genève: CIT, IRU, 2017. 70, 28.

¹¹⁹ CIM, n° 1, art. 13

¹²⁰ CIM, n° 1, art. 13.

¹²¹ SMGS, §1, art. 14.

¹²² SMGS, §2, art. 19.

¹²³ CIM, § 1, art. 7 e SMGS § 1, art. 15.

¹²⁴ CIM, § 9, art. 6 e SMGS § 4, art. 15.

¹²⁵ INTERNATIONAL RAIL TRANSPORT COMMITTEE (CIT); WORLD ROAD TRANSPORT ORGANIZATION (IRU), *Guideline comparing the legal regimes: CMR - COTIF/CIM-SMGS*.

2.1.4. Da responsabilidade

O atual regime de transporte de mercadorias¹²⁶ procura manter um equilíbrio de posições e proporções próprios de qualquer relação contratual, e, para isso, impõe ao transportador uma presunção de responsabilidade em caso de perda, avaria ou atraso na entrega da mercadoria.

Essa presunção de responsabilidade decorre da obrigação de resultado inerente aos contratos de transporte de mercadorias e reflete na responsabilização objetiva do transportador tanto nas regras CIM quanto no acordo SMGS (no inglês, a responsabilidade objetiva denomina-se “*strict liability*”).

Isso porque a atividade de transporte ferroviário é considerada uma atividade de monopólios naturais e, em razão de sua grande importância para as economias dos países, estabeleceu-se um regime de responsabilidade com o intuito de proteger os usuários e fomentar o comércio¹²⁷.

Assim, no geral, a disciplina dos contratos de transporte de mercadorias baseia-se em dois princípios gerais: i) o princípio da responsabilidade presumida do transportador e ii) o princípio da limitação da responsabilidade¹²⁸.

Quanto à responsabilidade subjetiva, esta, apesar de ser uma exceção, está prevista apenas no sistema CIM no art. 24, e será aplicável especificamente ao caso de transporte de veículos ferroviários como mercadoria¹²⁹, motivo pelo qual, para ver-se livre da responsabilidade, deverá o transportador comprovar que o dano ocorrido não decorreu de culpa sua.

Tanto no sistema legal CIM quanto no instituído pelo acordo SMGS, a principal responsabilidade refere-se à perda, avarias e atraso na entrega da mercadoria,

¹²⁶ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, Coimbra: Almedina, Cadernos do IDET; 2, 2004, 30. O autor destaca que na disciplina adotada nas Regras de Haia de 1924, o carregador era visto como parte economicamente mais fraca, ou seja, “*na mira das Regras de Haia de 1924, relativa ao transporte marítimo de mercadorias, estava a tentativa de conseguir um equilíbrio dos interesses de carregadores e transportadores. Para tanto seria necessário proporcionar uma acrescida proteção aos carregadores, considerando a profusão de cláusulas de limitação ou exoneração da responsabilidade apostas nos contratos então circulantes*”.

¹²⁷ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 431.

¹²⁸ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 431.

¹²⁹ Maurice BERNADET/Isabelle BON-GARCIN/Philippe, DELEBECQUE, *Droit des transports*, 2^a ed., Paris: Dalloz, 2018, 598.

razão pela qual o transportador somente poderá exonerar-se dessa responsabilidade caso demonstre que a falha na prestação do serviço decorreu de circunstâncias inevitáveis e imprevisíveis¹³⁰ ou, se restar comprovada a ocorrência de situação especial estipulada em rol específico de cada uma das convenções.

Essas cláusulas exoneradoras ou limitadoras de responsabilidade podem ser divididas em dois grupos que, a depender do tipo de incumprimento da obrigação, poderão excepcionar completamente ou diminuir a responsabilidade do transportador pelos danos ocorridos¹³¹.

A principal diferença entre esses dois grupos refere-se ao ônus da prova.

O primeiro grupo de cláusulas de exclusão é formado pelas chamadas de “*non-priority grounds for exception from liability*”¹³², “*general grounds for exemption from liability*”¹³³ ou “*non-privileged exceptions*”¹³⁴ e são relacionadas com circunstâncias específicas¹³⁵ consideradas menos urgentes ou importantes que podem ser invocadas para isentar o transportador da responsabilidade.

De acordo com esse grupo de cláusulas, o ônus da prova ainda incumbirá ao transportador, de modo que, para livrar-se da responsabilidade, este deverá fazer prova de que a perda, avaria ou atraso na entrega da mercadoria decorreu de uma daquelas circunstâncias específicas previstas na convenção.

Uma dessas circunstâncias específicas é comum a ambos os regimes CIM e SMGS e exige o transportador em caso de atraso na entrega da mercadoria em razão de uma “*falta do interessado*” ou uma “*ordem deste não resultante de uma falta do transportador*”¹³⁶.

O segundo grupo de cláusulas de exclusão de responsabilidade é constituído pelas chamadas no inglês de “*priority grounds for exception from liability*” ou

¹³⁰ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, 32.

¹³¹ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, 32.

¹³² Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 126-127.

¹³³ INTERNATIONAL RAIL TRANSPORT COMMITTEE (CIT); WORLD ROAD TRANSPORT ORGANIZATION (IRU), *Guideline comparing the legal regimes: CMR - COTIF/CIM-SMGS*, 9.

¹³⁴ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 425-426.

¹³⁵ CIM, n° 2, art. 23 e SMGS, §2, art. 39.

¹³⁶ CIM, n° 2, art. 23 e SMGS, §6, art. 39.

“*privileged exceptions from liability*”¹³⁷ e são consideradas situações mais urgentes ou até mesmo “privilégios” que podem ser invocados para isentar o transportador da responsabilidade, considerando o risco da atividade ferroviária.

Essas circunstâncias, chamadas de “riscos especiais”, levam à inversão do ônus da prova, cabendo apenas ao transportador demonstrar que o incumprimento da obrigação poderia ter sido causado por essas circunstâncias, presumindo-se, pois, que os danos assim decorreram¹³⁸. Por outro lado, caberá ao reclamante comprovar o nexo causal entre o risco e o incumprimento da obrigação¹³⁹.

A título de exemplo, destaca-se que esses riscos especiais relacionam-se, em geral, com defeitos nos invólucros das mercadorias, tais quais i) a ausência de embalagem ou defeito destas e ii) irregularidades¹⁴⁰ ou iii) incorreções sobre a designação ou numeração dos volumes transportados¹⁴¹.

Para melhor compreender como os sistemas legais CIM e SMGS tratam das circunstâncias referentes à exclusão e limitação de responsabilidade e como esses dispositivos impactam na atividade de transporte ferroviário, faz-se necessário analisar os pontos de semelhanças e diferenças entre cada uma das convenções.

2.1.4.1. Semelhanças

a) Início da responsabilidade do transportador

Nas regras CIM, a responsabilidade do transportador inicia-se a partir da tomada da mercadoria até a sua entrega¹⁴², enquanto no acordo SMGS será a partir do momento do aceite das mercadorias para transporte¹⁴³. Em que pese a diferença na

¹³⁷ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 425-426.

¹³⁸ Stephen ZAMORA, «Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», 425-426.

¹³⁹ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 126-127.

¹⁴⁰ CIM, n° 3, alínea “b”, art. 23 e SMGS, §2, art. 39.

¹⁴¹ CIM, n° 3, alínea “e”, art. 23 e SMGS, §2, art. 39.

¹⁴² CIM, § 1, art. 23.

¹⁴³ No original, em inglês “*the time of acceptance of the goods for carriage*”, conforme § 2, art. 37, SMGS.

redação dos dispositivos, na prática, isso não resulta em grandes divergências¹⁴⁴.

b) Exclusões de responsabilidade

Quanto ao rol de exclusões de responsabilidade, importante sejam demonstradas duas semelhanças principais em caso de perda ou avaria de mercadorias, situações em que o transportador não será responsabilizado desde que a perda ou a avaria decorram de “riscos particulares” ou de situações específicas atribuídas ao expedidor ou carregador.

A primeira excludente em comum nas regras CIM e no acordo SMGS refere-se à i) ausência ou defeito da embalagem para mercadorias sujeitas, pela sua própria natureza, a perdas ou avarias quando não embaladas ou embaladas deficientemente¹⁴⁵ e a segunda refere-se à ii) designação ou numeração irregular, inexata ou incompleta de volumes nas regras CIM¹⁴⁶ e, no acordo SMGS, à entrega de mercadorias com descrição incorreta, imprecisa ou incompleta por parte do expedidor¹⁴⁷.

c) Responsabilidade do transportador para com seus agentes e terceiros

As regras CIM dispõem sobre a responsabilidade do transportador em relação “*a seus agentes e pelas outras pessoas a cujos serviços recorra para a execução do transporte, sempre que estes operem no exercício das suas funções*”¹⁴⁸.

O acordo SMGS só adotou dispositivo semelhante em 2015, no art. 38, mas, trouxe uma modificação substancial, pois nas regras CIM a responsabilidade por atos de terceiros restringe-se ao transportador, enquanto no sistema SMGS esse princípio passou a abranger “partes do contrato de transporte”, o que é considerado por alguns

¹⁴⁴ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 126.

¹⁴⁵ CIM, alínea “b”, § 3, art. 23 e SMGS, 5, § 2, art. 39.

¹⁴⁶ CIM, alínea “e”, § 3, art. 23.

¹⁴⁷ SMGS, n° 6, § 2, art. 39.

¹⁴⁸ CIM, art. 40.

autores como uma extensão da responsabilidade ao expedidor¹⁴⁹.

Ademais, ambos os sistemas legais preveem a responsabilização por transportadores sucessivos, baseadas no princípio da responsabilidade comum. No acordo SMGS, contudo, não há a figura do transportador substituto.

d) Presunção da perda da mercadoria

No que se refere à presunção de perda da mercadoria, ambos os instrumentos fazem referência ao período mínimo necessário para que uma mercadoria seja considerada perdida (30 dias)¹⁵⁰, momento a partir do qual a parte lesada poderá valer-se do seu direito de ação buscando compensação no judiciário.

e) Ações judiciais

Em se tratando de exclusividade dos sistemas legais, impende se destaque que em todos os casos em que se apliquem as regras CIM, toda e qualquer ação, seja a que título for, “*só poderá ser movida contra o transportador nas condições e dentro dos limites*” daquele instrumento, aplicando-se o mesmo “*a qualquer ação movida contra os agentes e outras pessoas pelos quais o transportador responda*”¹⁵¹.

Observa-se que o mencionado dispositivo não visa excluir outras relações jurídicas entre o transportador e o reclamante, mas, tão somente pretende garantir que este último seja submetido às limitações e condições estabelecidas nas regras CIM no que se tratar de fatos que poderão ser levantados contra o transportador¹⁵².

Da mesma forma, o acordo SMGS determina que o transportador será responsabilizado perante o expedidor ou destinatário somente consoante aquilo que tenha sido firmado entre as partes no contrato de transporte, sendo que o instrumento

¹⁴⁹ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 133-134.

¹⁵⁰ CIM, n° 1, art. 29 e SMGS, § 2, art. 27.

¹⁵¹ CIM, n°s 1 e 2, art. 41°.

¹⁵² Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 131.

particular deverá obedecer aos limites estabelecidos pelo acordo SMGS¹⁵³.

Há quem interprete¹⁵⁴ que a finalidade do dispositivo supra mencionado é a de coibir ações concorrentes de responsabilidade intentadas pelo expedidor ou destinatário contra o transportador – conforme o art. 41 das regras CIM – mas, também, refutaria qualquer possibilidade de ação fora do escopo do acordo SMGS.

2.1.4.2.Diferenças

a) Riscos especiais

Em comparação com o acordo SMGS, as regras CIM preveem um número maior de situações caracterizadas como “riscos especiais”, já o rol deste instrumento também inclui a natureza de certos produtos, o transporte de animais vivos bem como as mercadorias que necessitam de acompanhamento especial.

Da mesma forma, o carregamento das mercadorias pelo expedidor ou descarregamento pelo destinatário, também é considerado pelas regras CIM como “risco especial”, isentando o transportador de responsabilidade em caso de perda ou avaria da mercadoria, a não ser que reste comprovado o contrário pelo reclamante¹⁵⁵.

O carregamento da mercadoria pelo expedidor e o descarregamento pelo signatário é tratado pela CIM como risco especial em casos de perda ou avaria de mercadoria, ao contrário do acordo SMGS em que a perda, avaria, carência ou deterioração da mercadoria não constitui um risco especial e, portanto, não autoriza a inversão do ônus da prova.

De maneira semelhante, entra para a categoria de risco especial da CIM o transporte de mercadorias em vagões abertos¹⁵⁶, motivo pelo qual, demonstrado que as avarias ou perda de mercadorias poderiam ter sido causadas por tal circunstância, presumir-se-ão que os danos tenham assim decorrido.

Por outro lado, no acordo SMGS, a exclusão da responsabilidade pela perda

¹⁵³ SMGS, § 1, art. 37.

¹⁵⁴ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 131-132.

¹⁵⁵ CIM, n° 3, alínea “c”, art. 23.

¹⁵⁶ CIM, alínea “a”, § 3, art. 23.

parcial ou avaria da mercadoria durante o transporte efetuado em vagões abertos dependerá da comprovação de dois fatores cumulativos: i) demonstração de que as mercadorias chegaram em um vagão em bom estado, sem que tenha ocorrido recarregamento das mesmas durante a rota e ii) demonstração de inexistência de sinais que pudessem indicar danos ou deterioração da mercadoria durante o transporte¹⁵⁷, ocasião em que surge uma exceção de responsabilidade prevista exclusivamente no acordo SMGS e denominada “exceção irrefutável”¹⁵⁸.

Além de prever diversas outras condições similares em que o transportador não será responsabilizado pela perda parcial da mercadoria transportada em vagão aberto¹⁵⁹, o acordo SMGS também autoriza a ampliação desse rol por meio da formalização de um instrumento particular entre as partes.

b) Falta do interessado

Algumas outras distinções entre ambos os sistemas devem ser consideradas, nomeadamente, o caso da exclusão de responsabilidade relacionada à “falta do interessado” que nas regras CIM estendem-se à perda e avaria da mercadoria¹⁶⁰ e são tratadas como razões não prioritárias de exclusão de responsabilidade, cabendo ao transportador comprovar a ocorrência dessa exceção, ao contrário do acordo SMGS em que a falta do interessado na perda ou avaria será presumida de imediato¹⁶¹.

c) Defeito da própria mercadoria

A mesma diferença de tratamento é aplicável nos casos de perda e avaria ocasionadas por defeitos da própria mercadoria, situação em que, no sistema legal das

¹⁵⁷ SMGS, n° 5, §4° e §5°, art. 39.

¹⁵⁸ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 128.

¹⁵⁹ SMGS, §4°, art. 39.

¹⁶⁰ CIM, n° 2, art. 23.

¹⁶¹ SMGS, §2°, n° 3 e art. 39 combinado com §2°, art. 41.

regras CIM, caberá ao transportador comprovar a existência desse requisito¹⁶², ao contrário do acordo SMGS em que o dano supostamente causado pela natureza especial da mercadoria bem como pelas características de sua embalagem serão presumidos e o ônus da prova caberá ao reclamante do dano¹⁶³.

d) Perda do direito do transportador de invocar os limites de responsabilidade

Uma outra diferença entre ambas as convenções que importa mencionar refere-se à perda do direito do transportador de invocar os limites de responsabilidade em caso de dano, perda ou atraso na entrega da mercadoria.

No sistema CIM, o transportador perderá o direito de invocar os limites de responsabilidade se agir com culpa grave ou dolo. Por outro lado, o acordo SMGS mantém as limitações nas penalidades em situações de atraso na entrega da mercadoria, ainda que o transportador tenha agido com falha grave¹⁶⁴.

É evidente, portanto, que o sistema CIM penaliza de forma mais contundente o transportador que tenha agido ou se omitido de forma deliberada e consciente no intuito de causar o dano a outrem ou tenha agido com grau elevado de negligência, enquanto que o acordo SMGS limita a responsabilidade do transportador nos termos da própria convenção independentemente de culpa grave ou dolo.

Para além dos casos já mencionados, existem outras situações que são tratadas de formas distintas pelas convenções para efeitos de limitação ou exclusão de responsabilidade – a exemplo da ocorrência de inexatidão no preenchimento de documentos administrativos ou aduaneiros¹⁶⁵ e casos em que haja inspeção, apreensão ou confisco de mercadorias por autoridades públicas.

¹⁶² CIM, n° 2, art. 23.

¹⁶³ SMGS, §2º, n° 2, art. 39.

¹⁶⁴ UNITED NATIONS, *Synopsis of comparison remarks between Unified Railway Law and other rail regimes in order to facilitate monitoring of legal provisions' pilot tests*, 15ª Sessão, Genebra: UNECE, 2017, 104.

¹⁶⁵ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 129.

Todavia, não cabe a este trabalho exaurir toda e qualquer diferença ou semelhança entre os instrumentos, mas, tão somente, abordar os principais pontos que possam vir a causar maiores imbróglis e dificultar a harmonização legal no âmbito da responsabilidade pelo transporte internacional de mercadorias.

2.1.5. Das indenizações

Ambas as convenções determinam como as indenizações decorrentes dos incumprimento do contrato de transporte ferroviário deverão ser arbitradas, podendo essa compensação ser integral até o valor total da mercadoria, como no acordo SMGS ou limitada, como nas regras CIM.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o regime de responsabilidade do transportador sofre limitação tanto em razão das especificidades naturais e técnicas da atividade ferroviária quanto em razão da necessidade de se manter o setor atrativo e equilibrado¹⁶⁶, inclusive quanto ao plano da atividade de seguros, assegurando um teto máximo para o montante indenizatório.

Em que pese a importância das cláusulas de exclusão de responsabilidade, ao compararmos os sistemas legais instituídos pelas regras CIM e pelo acordo SMGS, observam-se importantes discrepâncias quanto ao cálculo e aos valores dos montantes indenizatórios em caso de inexecução do contrato de transporte, diferenças essas que acarretam confusão e incertezas na altura da contratação dos serviços para uma única rota entre Europa e Ásia – exatamente o contrário daquilo que se espera dessas cláusulas.

Nas regras CIM, a indenização decorrente de perda de mercadoria será calculada conforme “*a cotação da bolsa ou, na falta desta, com base no preço corrente do mercado*” e será limitada “*17 unidades de conta por quilograma de peso bruto em falta*”¹⁶⁷.

Quanto às avarias nas regras CIM, o transportador deverá arcar com “*uma indemnização equivalente à desvalorização da mercadoria*” que não deverá exceder

¹⁶⁶ Nuno Manuel BASTOS, *Direito dos transportes*, 34- 35.

¹⁶⁷ CIM, n.ºs 1 e 2, art. 30º.

“o montante que ela atingiria em caso de perda total” em se tratando de desvalorização total ou “montante que ela atingiria em caso de perda da parte desvalorizada” em se tratando de desvalorização parcial¹⁶⁸.

A compensação pelo atraso na entrega da mercadoria não deverá exceder “o quádruplo do preço de transporte”¹⁶⁹ e também não será acumulável com a indenização prevista em caso de perda total da remessa.

Já o acordo SMGS prevê indenização limitada ao valor total dos produtos¹⁷⁰ em caso de perda total ou parcial da mercadoria e o montante indenizatório só será calculado com base em preço de mercado caso não haja declaração de valores, do contrário, a compensação deverá obedecer ao valor inscrito na declaração.

Além disso, diferentemente das regras CIM, no acordo SMGS os danos decorrentes de avarias serão indenizados na medida do decréscimo do valor do bem, valor esse que será estabelecido no local de destino e conforme a legislação nacional¹⁷¹.

Em caso de atraso na entrega da mercadoria, o acordo SMGS determina uma compensação gradual cujo valor será determinado conforme as tarifas de transporte daquele que deu causa ao atraso e proporcionalmente à extensão do período do atraso, contado em dias¹⁷² e não excedente a 30% do valor total do transporte¹⁷³.

Por fim, a última diferença a ser mencionada refere-se à possibilidade de majoração da indenização prevista nas regras CIM – inexistente no acordo SMGS – em caso de perda ou avaria e de não cumprimento do prazo de entrega, desde que seja elaborada uma “*Declaração de interesse na entrega*” possibilitando ao lesado requerer

¹⁶⁸ CIM, n° 2, art. 32°.

¹⁶⁹ CIM, n° 1, art. 33°.

¹⁷⁰ SMGS, §1°, art. 42. No original: “*in cases where this Agreement require the carrier to compensate the consignor or the consignee for loss or shortage of goods, the amount of compensation shall be determined on the basis of the value of goods. If goods transported with a declaration of value are lost or short, the carrier shall pay to the consignor or the consignee the amount of the declared value or the portion of the declared value corresponding to the portion of the goods which has been lost*”.

¹⁷¹ SMGS, §3°, art. 44. No original: “*the amounts of compensation provided for in §1 and §2 of this Article shall be determined in accordance with the provisions of §1 of Article 42 “Amount of compensation for loss or shortage of goods”, taking into account the extent of the reduction in the value of goods, established at the place of destination in accordance with national law*”.

¹⁷² SMGS, §1°, art. 45.

¹⁷³ SMGS, §2°, art. 45.

“reparação doprejuízo suplementar provado até ao limite do montante declarado”, em conformidade com o que fora avençado entre as partes no contrato de transporte de mercadorias¹⁷⁴.

2.1.6. Outras disposições

Ambas as convenções estabelecem procedimentos prévios e extrajudiciais para ajudar na resolução de conflitos advindos de perda, avaria ou atraso na entrega da mercadoria, mas, algumas diferenças podem ser apontadas.

De acordo com as regras CIM, ante a descoberta de uma perda ou avaria da mercadoria, deverá¹⁷⁵ o transportador proceder à elaboração de um relatório junto aos agentes do transportador ferroviário, onde será constatada a extensão do dano, sua causa, tempo e local em que se produziu¹⁷⁶.

Na convenção SMGS, esse dever do transportador revela-se obrigatório¹⁷⁷, por meio de um “relatório formal”¹⁷⁸, quando constatadas discrepâncias nas informações sobre a mercadoria ou quando houver extravio ou perda do documento de transporte ou parte dele.

Tanto as regras CIM quanto o acordo SMGS preveem a extinção do direito de ação no caso de danos, perdas ou atrasos na entrega de mercadorias, sendo o prazo de prescrição de um ano, podendo ser estendido para dois anos nas regras CIM¹⁷⁹, tendo início a partir do dia em que a mercadoria é entregue ao destinatário ou, em caso de não entrega, a partir do trigésimo dia após o prazo acordado para a entrega¹⁸⁰.

De outro lado, o prazo prescricional da SMGS é de dois meses quando se referir ao atraso na entrega das mercadorias. ou nove meses quando o motivo da ação versar sobre outros motivos¹⁸¹.

Quanto à eleição de foro competente para dirimir conflitos, ambas as

¹⁷⁴ CIM, art. 35º.

¹⁷⁵ A expressão utilizada neste artigo é “*must*”, que, no inglês, caracteriza uma forte recomendação.

¹⁷⁶ CIM, §1, art. 42.

¹⁷⁷ A expressão utilizada neste artigo é “*shall*”, que, no inglês, caracteriza uma obrigação.

¹⁷⁸ SMGS, art. 29 e art. 46.

¹⁷⁹ CIM, §1º, art. 48.

¹⁸⁰ CIM, §2º, art. 48.

¹⁸¹ SMGS, §1º, art. 48.

convenções permitem que as partes convençionem que os conflitos inerentes àquele contrato de transporte sejam dirimidos por uma das jurisdições de um dos Estados-Membros¹⁸² da convenção, cabendo à legislação nacional aplicável definir o tribunal interno competente.

Por fim, não há previsão sobre procedimento arbitral para disputas judiciais provenientes do contrato de transporte ferroviário em nenhuma das convenções CIM e SMGS, ao contrário do que acontece com a CMR, que determina que o contrato de transporte poderá “*conter uma cláusula que atribua competência a um tribunal arbitral desde que tal cláusula estipule que o tribunal arbitral aplicará a [presente] convenção*”¹⁸³ àquele caso.

2.2. Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS

O desenvolvimento de uma declaração de expedição comum aos dois sistemas legais é um ponto crucial para a implementação de um transporte internacional de mercadorias eficiente e seguro entre a Europa e Ásia, contribuindo para uma maior assertividade jurídica, diminuição do tempo de transporte, redução de custos e melhora da qualidade do transporte¹⁸⁴.

A Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS nada mais é do que um acordo de direito privado contratual¹⁸⁵ que resume e combina as características das Declarações de Expedição do sistema CIM e acordo SMGS, estabelecendo uma ligação contratual entre os expedidores e transportadores.

Muito embora ainda haja um grande caminho a ser percorrido para a harmonização da legislação que envolve o transporte ferroviário internacional, alguns avanços recentes podem ser observados: nomeadamente, a criação da “Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS” pelo Comitê Internacional de Transporte Ferroviário (CIT), a fundação da “União Aduaneira da Eurásia” (EACU) que facilitou o trânsito

¹⁸² CIM, n° 1, art. 46.

¹⁸³ CMR, art. 33.

¹⁸⁴ Borna ABRAMOVIC./Vladislav ZITRICKY./Vedran BIŠKUP, «Organisation of railway freight transport: case study CIM/SMGS between Slovakia and Ukraine», 13.

¹⁸⁵ UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors*, Genebra: UNECE, 2011, 4.

entre países da região do leste europeu, e o fato de a China ter se juntado à Convenção Aduaneira (“TIR Convention”) em 2017, o que facilitará as operações de trânsito de mercadorias¹⁸⁶.

A conclusão da mencionada Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS demonstra um desejo conjunto de Estados e particulares em busca da superação de barreiras que ainda dificultam o transporte ferroviário internacional de mercadorias.

Vale ressaltar que a Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS reflete uma relação jurídica contratual entre as partes envolvidas em ambos os sistemas legais e nesse documento especificam-se a rota, a assunção dos custos entre o expedidor e o destinatário, a compensação devida em caso de danos, atraso ou extravio da mercadoria além de se eliminarem os erros comuns nos procedimentos de re-expedição do documento¹⁸⁷.

Outrossim, a simplificação do procedimento de re-expedição, a declaração ainda pode ser usada como documento de trânsito alfandegário, letra de crédito¹⁸⁸ bem como para o transporte multimodal, mais especificamente o marítimo, facilitando o transporte ferroviário internacional pelas rotas cuja origem ou destino sejam na China.

Dentre os benefícios da Declaração de Expedição Comum, destaca-se o fato de ambos os contratos de transporte poderem ser mostrados em uma única folha de papel que também poderá ser emitida em formato eletrônico, aumentando o grau de certeza jurídica para todas as partes envolvidas¹⁸⁹.

Entretanto, uma das críticas lançadas à utilização da Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS é que sua aplicação deverá seguir as disposições do “Manual de Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS”¹⁹⁰, documento que uniformiza o procedimento de re-expedição¹⁹¹ fato que representaria um entrave prático.

Embora a relevância da Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS deva

¹⁸⁶ Hans-Joachim SCHRAMM/Xu ZHANG, *Eurasian Rail Freight in the One Belt One Road Era*, 7.

¹⁸⁷ Erik EVTIMOV, «Moving into a new legal regime for global rail freight», 2019.

¹⁸⁸ Sandie CALME, «Relationship between the European Union Railway Transport Law and the Railway Protocol», 158.

¹⁸⁹ Borna ABRAMOVIC/Vladislav ZITRICKY/Vedran BIŠKUP, «Organisation of railway freight transport: case study CIM/SMGS between Slovakia and Ukraine», 13.

¹⁹⁰ No original “*Common CIM/SMGS Consignment Note Manual*”.

¹⁹¹ Sandie CALME, «Relationship between the European Union Railway Transport Law and the Railway Protocol», 158.

ser reconhecida, é importante lembrar que as avenças contratuais não eliminam as disposições legais obrigatórias e requisitos subjacentes às regras CIM, ao acordo SMGS e ao direito nacional de cada país.

2.3. A insuficiente combinação entre COTIF/CIM e SMGS

Apesar da combinação entre os dois sistemas legais ter sido a solução adotada até o presente momento para tentar colmatar as diferenças legais existentes entre os diversos países, é evidente que as partes envolvidas no contrato de transporte ferroviário ainda enfrentam diversos desafios.

Expedidores, carregadores, transportadores e destinatários ainda precisam concluir dois contratos distintos, submetidos a dois sistemas legais diferentes, com regras e condições divergentes que geram restrições desnecessárias na operação comercial.

Além disso, é necessário realizar a re-expedição das mercadorias na fronteira entre um sistema legal e outro, o que requer a transferência da declaração de expedição do sistema CIM/COTIF para o SMGS (ou vice e versa), caso não esteja sendo utilizada a Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS, ocasionando custos adicionais e atrasos na entrega.

Por fim, a combinação dos dois sistemas legais também não resolve a dificuldade que os contratantes geralmente encontram em fazer valer os seus direitos em caso de inadimplemento contratual, uma vez que ambos os sistemas prevêm regras distintas para responsabilidade e indenizações.

A combinação do sistemas COTIF/CIM e SMGS, portanto, tem se demonstrada insuficiente para um transporte ferroviário adequado, competitivo e eficiente entre os corredores da Europa e Ásia.

3. PROPOSTA DE UM SISTEMA LEGAL UNIFICADO

3.1. Unified Railway Law (URL)

3.1.1. Justificativa

Conforme referido ao longo desta dissertação, o desenvolvimento de um sistema de transporte moderno e eficiente é um pré-requisito para o progresso econômico de um país, especialmente em se tratando de comércio internacional.

É evidente que o massivo investimento em grandes projetos de infraestrutura ao longo dos corredores euroasiáticos, como a iniciativa “Belt and Road” da China, as novas linhas ferroviárias entre China, Cazaquistão e Mongólia, o túnel Marmaray sob o Bósforo na Turquia, a expansão da linha ferroviária entre Irã e Paquistão, demonstram que o transporte ferroviário é uma aposta – e mais do que isso, uma promessa próxima a se cumprir – para os próximos anos.

No entanto, conforme disposto no próprio “*Position paper by the Working Party on Rail Transport*”¹⁹², documento que resume as questões a serem consideradas e decididas pela Comissão da *Unified Railway Law*, apenas a construção da infraestrutura adequada não seria suficiente para explorar o potencial do transporte ferroviário de mercadorias de longa distância, sendo necessário um campo de atuação comum, assim como a implementação de disposições legais aplicáveis da mesma forma em todos os países.

De acordo com esse mesmo documento, a Comissão alega ser necessário avançar em direção à harmonização ou unificação da legislação ferroviária de forma gradual, utilizando uma abordagem passo a passo¹⁹³.

Esta afirmação, no entanto, parece-nos que deve ser interpretada como “harmonização E unificação”, uma vez que, como referido no primeiro capítulo, tais

¹⁹² UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, 71ª Sessão, Genebra: UNECE, 2011, 2-3.

¹⁹³ UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, UNECE, 2011, 4.

expressões não são sinônimas e, a considerar os objetivos estabelecidos para o projeto, parece-nos que a “harmonização” precede a “unificação”.

De qualquer maneira, o transporte ferroviário necessita de um sistema legal uniforme, que seja aplicável da mesma forma aos países da Europa e da Ásia, para que possa corresponder às expectativas de desenvolvimento econômico e sustentável dessas regiões.

Nesse sentido, 37 países assinaram em fevereiro de 2013 uma “Declaração conjunta para promoção do transporte ferroviário da Euro-Ásia e atividades para unificação da legislação ferroviária”¹⁹⁴, confirmando suas intenções em contribuir para que as melhores disposições de ambas as convenções fossem reunidas em um só instrumento legal.

Trata-se da Unified Railway Law (URL) ou Legislação Ferroviária Unificada.

Essa tarefa de desenvolver e implementar a URL restou a cargo do Comitê de Transporte Ferroviário (CIT)¹⁹⁵ que, junto com a OSJD e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE)¹⁹⁶ e outros representantes de governos e empresas engendram esforços na consecução desse novo instrumento internacional¹⁹⁷.

3.1.2. Da evolução do projeto

No início dos trabalhos, o Grupo de Especialistas – equipe designada especialmente para estudar, analisar e desenvolver tarefas relacionadas a esse projeto de unificação de legislação do transporte ferroviário – destacou a necessidade de uma legislação unificada para o transporte ferroviário internacional, além de identificarem lacunas e incompatibilidades entre os sistemas legais existentes.

¹⁹⁴ No original, “*Joint Declaration on the promotion of Euro-Asian rail transport and activities towards unified railway law*”.

¹⁹⁵ Em inglês: *The International Rail Transport Committee*.

¹⁹⁶ Em inglês: *United Nations Economic Commission for Europe*.

¹⁹⁷ UNITED NATIONS, *Joint Declaration on the promotion of Euro-Asian rail transport and activities towards unified railway law*, Genebra: UNECE, 2013, 3.

Surgiram, portanto, algumas alternativas: i) a criação de um terceiro sistema legal, que seria aplicável concomitantemente ao já existentes, ii) a criação de um terceiro sistema legal, que viesse a substituir os demais existentes e iii) a criação de um sistema legal interface, aplicável a todo o transporte ferroviário entre Europa.

A criação de um terceiro sistema legal, somando-se às regras CIM e ao acordo SMGS já existentes, foi rechaçada ante o receio deste novo instrumento culminar em conflito com os outros dois e acabar por fragmentar ainda mais a legislação ferroviária.

No mesmo sentido, a criação de um sistema legal que viesse a substituir o sistema CIM e o acordo SMGS foi considerado pelos especialistas do projeto demasiado complexo, demandando um longo período de tempo para a finalização de todos os trâmites legais e entrada em vigor¹⁹⁸.

A necessidade de rápida implementação de um mínimo de regras capazes de facilitar o trânsito de mercadorias entre a Europa e a Ásia era, todavia, um consenso entre os especialistas do projeto, razão pela qual, a alternativa escolhida, *a priori*, consiste no desenvolvimento de uma nova legislação unificada, interface, de adesão voluntária, que viesse a preencher as lacunas deixadas pelos atuais sistemas legais, possibilitando a utilização de um único contrato, uma única declaração de expedição e um único sistema de responsabilidade¹⁹⁹.

Essa lei unificada seria aplicável a todo o transporte ferroviário entre Europa e Ásia, especialmente nos corredores ferroviários que mais necessitam de regulamentação, enquanto os sistemas legais já existentes – predominantemente CIM e SMGS – permaneceriam sendo aplicáveis ao transporte de mercadorias em seus respectivos territórios²⁰⁰.

Nos anos de 2014 e 2015, o projeto avançou, tendo o Grupo de Especialistas identificado áreas onde a harmonização poderia ser alcançada sem maiores percalços. Em 2016, o Grupo de Especialistas apresentou uma proposta de texto legal para a nova

¹⁹⁸ UNITED NATIONS, *Progress toward Unified Railway Law, 20^a Sessão*, Cazaquistão: UNECE, 2015, 1-2.

¹⁹⁹ UNITED NATIONS, *Progress toward Unified Railway Law*, UNECE, 2015, 1-2.

²⁰⁰ UNITED NATIONS, *Report of the Group of Experts towards Unified Railway Law at its twenty-third session*, Genebra: UNECE, 2021, 3.

legislação unificada, além de realizarem testes virtuais e pilotos²⁰¹ para verificar se, na prática, as novas disposições propostas seriam efetivas.

Após várias fases de discussões e refinamentos, o texto legal foi concluído e apresentado pelo Grupo de Especialistas em 2018, tendo havido grandes avanços nas questões contratuais, nomeadamente, as regras sobre responsabilidade e indenizações, além, é claro, da dinamização dos procedimentos alfandegários e administrativos.

O texto final proposto para a URL, – que consiste, basicamente, na combinação das regras CIM, acordo SMGS e algumas outras disposições de outros modais de transporte – tem sido muito discutido pelos membros participantes do projeto. Outrossim, tanto os governos quanto as empresas ferroviárias e organizações internacionais têm sido encorajados a testar as novas disposições²⁰², sempre que possível, na prática.

As disposições do atual projeto da URL focam-se nas seguintes questões – consideradas pelo Grupo de Especialistas as mais urgentes e importantes²⁰³: i) a celebração e execução do contrato de transporte, ii) o regime de responsabilidade, iii) a resolução de conflitos e iv) as relações entre os transportadores.

Desde 2019²⁰⁴, o foco das discussões do Grupo de Especialistas do projeto da URL tem sido em resolver a problemática de como criar e implementar mecanismos de cooperação entre os países para a adoção da nova URL bem como definir um sistema de monitoramento e aplicação das regras²⁰⁵.

3.1.3. Objetivos

A ideia principal do escopo do projeto é que se mantenha a estrutura geral já existente dos sistemas instituídos pelas regras CIM e pelo acordo SMGS²⁰⁶ com algumas

²⁰¹ UNITED NATIONS, *Synopsis of comparison remarks between Unified Railway Law and other rail regimes in order to facilitate monitoring of legal provisions' pilot tests*, 15^a Sessão, Genebra: UNECE, 2017.

²⁰² Os testes-piloto foram realizados nos principais corredores ferroviários, nomeadamente, Alemanha-Polónia-Bielorrússia-Rússia, Turquia-Geórgia-Azerbaijão, Turquia-Irã-Turcomenistão e Áustria-Eslováquia-Ucrânia-Rússia-Cazaquistão-China.

²⁰³ UNITED NATIONS, *Options available for converting URL into a legally binding instrument – URL as contract of carriage's convention*, 19^a Sessão, Genebra: UNECE, 2019, 5.

²⁰⁴ UNITED NATIONS, *Report of the Group of Experts towards Unified Railway Law at its twentieth session*, 20^a Sessão, Genebra: UNECE, 2019.

²⁰⁵ UNITED NATIONS, *Report of the Group of Experts towards unified Railway Law at its the twenty-first session*, 21^a Sessão, Genebra: UNECE, 2020.

²⁰⁶ CIM 1999 e SMGS 2015.

alterações no que concerne à responsabilidade, redefinição de valores de indenização, redução do rol de exclusão de responsabilidade, dentre outras medidas²⁰⁷.

O projeto da URL é dividido em objetivos de curto, médio e longo prazo.

A curto prazo, era prevista a adoção de um “*Memorando de Entendimento/Resolução/Declaração ou instrumento semelhante*”, negociado e adotado sob os auspícios da UNECE²⁰⁸, documento este que viria a assegurar o implemento e aplicação uniforme dos Termos e Condições Gerais nos contratos de transporte ferroviário.

Esses termos e condições gerais seriam baseados nas normas das regras CIM e SMGS, abordando todos os elementos não comerciais dos contratos de transporte²⁰⁹, contribuindo para aumentar a transparência nas atividades de transporte ferroviário de mercadorias ferroviária euroasiático²¹⁰, sendo uma forma de harmonizar as normas jurídicas aplicáveis a esses serviços.

Os termos e condições gerais seriam um passo anterior ao objetivo principal da unificação, mas é um passo considerado essencial, pois, por serem mais fáceis e rápidos de implementar, esses termos e condições poderiam já colmatar algumas falhas e dificuldades enfrentadas pelo transporte ferroviário atualmente.

A adoção do Memorando, bem como a implementação dos Termos e Condições Gerais estava prevista para novembro de 2011, todavia, a OTIF e a OSJD somente assinaram o referido documento no ano de 2013, estabelecendo finalmente a base para a cooperação entre as duas organizações.

Já a médio prazo, previa-se a implementação de um “Regulamento Modelo”, de caráter não obrigatório, cujas normas seriam elaboradas por especialistas e técnicos da área do direito em conjunto com órgãos governamentais e grupos do setor ferroviário²¹¹, sendo uma solução intermediária a estabelecer uma base para a futura URL.

²⁰⁷ UNITED NATIONS, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions - 23ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2021, 3-21.

²⁰⁸ UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, UNECE, 2011, 7.

²⁰⁹ UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, UNECE, 2011, 5.

²¹⁰ UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, UNECE, 2011, 7.

²¹¹ UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, UNECE, 2011, 7.

Para se chegar a esse Regulamento Modelo, foram realizadas análises das convenções internacionais COTIF/CIM e SMGS, além dos demais modais de transporte e legislações relacionadas, com o intuito de identificar normas e procedimentos relevantes para a unificação do sistema legal do transporte ferroviário internacional.

As normas desse Regulamento Modelo seriam introduzidas, gradualmente, nas convenções de transporte ferroviário já existentes, sendo as diferenças nas normas relatadas e revisadas de forma regular, contribuindo para a identificação das áreas de ação e posterior concretização da unificação do direito ferroviário internacional²¹².

A longo prazo, o objetivo final é que seja desenvolvida uma Convenção de Transporte Ferroviário Internacional, similar às existentes para os demais modais, a nível Global e Pan-Europeu, fazendo com que o transporte ferroviário de mercadorias esteja sujeito a um sistema legal unificado do Atlântico até o Pacífico²¹³.

A expectativa para a negociação de uma Convenção sobre Transporte Ferroviário Internacional seria a partir do ano de 2015 e, realmente, conforme já referido, a primeira versão do texto legal unificado foi apresentado pelo Grupo de Especialistas em 2014 e a versão final concluída em 2018 – estando em discussão até o momento.

É sobre a última versão²¹⁴ que se pretende basear a análise a ser feita ao longo dos próximos tópicos, focando, sempre que possível, nas diferenças ainda existentes entre os sistemas legais ou nas diferenças já atenuadas pela nova URL.

3.2. Escopo do projeto

3.2.1. Lei interface

Apesar de ser uma combinação entre as regras CIM e o acordo SMGS, é provável que a URL tenha cláusulas mais parecidas às do sistema CIM, que, inclusive,

²¹² UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, UNECE, 2011, 7.

²¹³ UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, UNECE, 2011, 4.

²¹⁴ UNITED NATIONS, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Convention*, UNECE, 2021, 1-21.

inspiraram e serviram de fundamento para versões primárias do acordo SMGS.

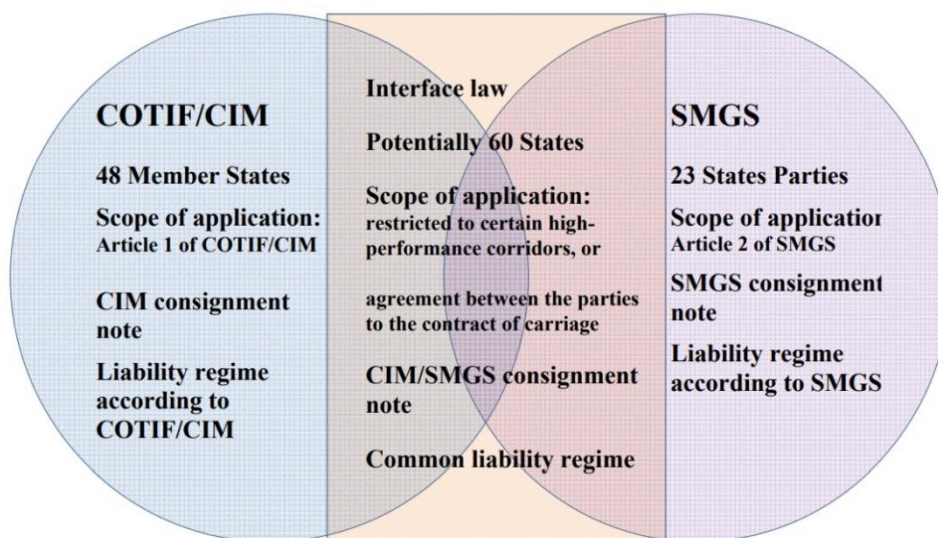
A possibilidade de que a URL seja concluída em forma de uma convenção internacional é cada vez mais latente, muito embora vários dos pormenores sobre essa convenção ou grupo de convenções ainda esteja por ser definido.

A ideia é que este primeiro texto elaborado contenha disposições referentes ao contrato de transporte bem como disposições para demais áreas cruciais para o transporte ferroviário, sejam elas no mesmo instrumento ou em instrumentos separados, mas que pertençam ao sistema da URL e que sejam adotadas simultaneamente²¹⁵.

A solução original prevista para a URL é que seja uma lei interface, aplicável a alguns corredores de alto desempenho ou, se assim desejarem as partes, quando o transporte de mercadorias transpuser a área de aplicação da COTIF/CIM e SMGS.

As áreas submetidas exclusivamente à COTIF/CIM, SMGS ou a ambos, poderiam continuar a utilizar cada uma das convenções internacionais já existentes ou proceder à adoção da nova lei interface²¹⁶, conforme exemplificado na Figura 1 abaixo.

FIGURA 1 – Lei Interface



Fonte: UNITED NATIONS (2013), 3.

²¹⁵ UNITED NATIONS, *Compilation of written inputs from experts, 23ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2021, 2.

²¹⁶ UNITED NATIONS, *Analysis and proposal on the general framework of uniform EuroAsian law for the transport of goods by rail - Submitted by the Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail - 6ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2013, 3.

Várias normas menos importantes da COTIF/CIM e SMGS, nomeadamente, declarações de valor, interesse na entrega, pagamento na entrega, tráfego ferroviário-marítimo e incidentes nucleares, não foram incluídas na URL sob a justificativa de torná-la mais simples, compreensível e mais fácil de ser implementada²¹⁷ do que as regras COTIF/CIM e o acordo SMGS.

3.2.2. Do âmbito de aplicação

Até o momento, a URL tem sido desenvolvida para que seja aplicável a um único contrato para Europa e Ásia desde que atendidos três requisitos cumulativos: i) quando o local de retirada e entrega das mercadorias estejam situados em dois Estados-Membros distintos, ii) quando as partes tenham concordado com a submissão do contrato a esse sistema legal e, iii) quando nem as regras CIM, o acordo SMGS ou qualquer outro instrumento bilateral ou multilateral que englobe todo o trajeto do transporte seja aplicável entre as partes²¹⁸.

A URL também será aplicável nos casos de transporte multimodal “*desde que as disposições desse novo sistema legal não sejam conflitantes com qualquer outro instrumento que porventura já regule os modais de transporte complementares*”²¹⁹, com exceção dos casos em que os Estados-Membros daquele instrumento determinem que este último não será aplicável aos casos de transporte multimodal²²⁰

Importa repisar que a ideia original é de que a URL não substitua as regras CIM e tampouco o acordo SMGS, não pretendendo também limitar a aplicação do art. 1, § 2 das regras CIM – ainda que nunca tenha sido utilizado, – o que permitiria às partes escolherem a aplicação das regras CIM nos casos em que pelo menos “*o local da tomada da mercadoria ou o local previsto para a entrega*” estejam situados em

²¹⁷ UNITED NATIONS, *Monitoring results of pilot tests. Introduction to the new UNECE legal regime for the international carriage of goods by rail (Draft legal provisions for Unified Railway Law (URL) - 14ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2016, 2.

²¹⁸ URL, Art. 1, § 1, UNITED NATIONS, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021, 3.

²¹⁹ URL, Art. 1, § 2, UNITED NATIONS, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021 3.

²²⁰ URL, Art. 1, § 2, UNITED NATIONS, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021 3.

dois Estados diferentes, sendo um deles, pelo menos, Estado-Membro²²¹.

Outrossim, o art. 1, § 3 da atual URL inova ao autorizar que dois ou mais Estados-Membros concordem – e declarem por meio de um instrumento – que o sistema legal da URL será aplicável aos contratos de transporte ferroviário de mercadorias aos seus respectivos países, hipótese essa que vai além dos casos já previstos nos § 1 e § 2²²² do mesmo dispositivo.

3.2.3. Contrato de transporte e Declaração de Expedição

O art. 6, §2 das regras CIM, o art. 14, § 3 do acordo SMGS e o art. 5 § 2 da URL determinam que o contrato de transporte de mercadorias será confirmado com a Declaração de Expedição.

Todavia, assim como em ambas as convenções já existentes, o contrato de transporte ferroviário será considerado concluído na URL com a aceitação das partes, não sendo a entrega das mercadorias e/ou a conclusão da Declaração de Expedição condições para perfectibilização do contrato de transporte.

Além disso, a falta, perda ou irregularidade da Declaração de Expedição não afetará a existência nem a validade do contrato de transporte, conforme determinação do art. 5 § 2 da URL.

No mesmo dispositivo, e diferentemente das regras CIM e do acordo SMGS, a URL esclarece que para uma remessa de bens será necessária apenas uma Declaração de Expedição, ainda que a totalidade dos produtos consista em diversas partes ou seja transportado em diversos vagões.

O transportador deverá certificar a tomada da mercadoria na Declaração de Expedição e, logo após, devolver a via original ao expedidor.

²²¹ UNITED NATIONS, *Monitoring results of pilot tests. Introduction to the new UNECE legal regime for the international carriage of goods by rail (Draft legal provisions for Unified Railway Law (URL)*, UNECE, 2016, 3.

²²² URL, Art. 1, § 3, UNITED NATIONS, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021 3.

3.2.4. Direito de dispor das mercadorias

Quanto aos direitos e deveres entre as partes, cumpre salientar, em específico, as diferenças nas disposições referentes ao direito de dispor das mercadorias e o exercício do direito de dispor das mercadorias.

Esse direito é regulamentado nos três sistemas legais de forma distinta, especialmente no que diz respeito à extinção desse direito e à sua transferência do remetente para o destinatário²²³.

No geral, pode-se dizer que o sistema CIM autoriza o expedidor a exercer o direito de dispor das mercadorias desde que a modificação não seja contrária aos interesses do transportador, cumpra determinados requisitos estabelecidos no instrumento e deve fazer reproduzir tais alterações na Declaração de Expedição.

No sistema CIM, esse direito será extinto nos casos em que o destinatário: i) se apossar da Declaração de Expedição, b) aceitar as mercadorias, c) fizer valer os seus direitos de acordo com o art. 17 § 3; d) tiver direito, conforme o § 3, a dar ordens²²⁴.

Conforme o sistema SMGS, o expedidor verá extinto o seu direito de dispor das mercadorias quando a Declaração de Expedição for entregue ao destinatário ou as mercadorias chegarem à estação na fronteira de entrada no país de destino²²⁵.

Muito semelhante às regras CIM²²⁶, a URL determina que o expedidor terá o direito de dispor das mercadorias e de modificar o contrato de transporte, dando ordens subsequentes, em particular solicitando ao transportador que pare as mercadorias em trânsito ou que não as entregue ou que as devolva no local de recebimento. Pode também solicitar a alteração do local de entrega, ou, então, entregá-las a um destinatário diferente do indicado na nota de consignação²²⁷.

Além disso, de acordo com a URL, “o direito de dispor da mercadoria transfere-se do expedidor ao destinatário no momento especificado pelo expedidor na

²²³ UNITED NATIONS, *Performance of Pilot Tests of the draft Legal Provisions URL Comparison of the different Legal Regimes*, 15ª Sessão, Genebra: UNECE, 2017, 63.

²²⁴ CIM, § 2, art. 18.

²²⁵ SMGS, § 5, art. 25.

²²⁶ CIM, § 2, art. 18.

²²⁷ URL, art.15, § 1, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021, 9.

Declaração de Expedição”, podendo também referido direito ser transferido quando da chegada da mercadoria ao local de destino, a menos que o expedidor tenha especificado de outra forma²²⁸.

É possível perceber, portanto, que os sistemas CIM e SMGS fornecem um conjunto de normas muito detalhadas em relação a como esse direito deverá ser exercido e transferido na vigência do contrato de transporte.

A URL, por outro lado, procurou sintetizar e simplificar essas diversas disposições em um texto com abordagem mais geral, sem causar, todavia, grandes modificações no entendimento geral do tema.

3.2.5. Da responsabilidade

Conforme analisado no capítulo anterior, muito embora os sistemas CIM e SMGS forneçam uma base de normas comuns em relação à responsabilidade do transportador em caso de perda, dano ou atraso na entrega, os pormenores dessa responsabilidade, bem como da compensação, são regulados de formas diferentes²²⁹.

Tanto as regras CIM quanto o acordo SMGS (e até a CMR) preveem a responsabilidade objetiva do transportador, aquela que independe de comprovação de culpa e que só poderá ser excluída em razão de circunstâncias específicas.

No projeto da URL, todavia, sugeriu-se manter os dispositivos sobre responsabilidade objetiva sem a necessidade de inserção de cláusulas de exclusão de responsabilidade, como todas as diversas listadas nas regras CIM e, especialmente, no acordo SMGS²³⁰.

A responsabilidade subjetiva, prevista no art. 24 das regras CIM e aplicável especificamente ao caso de transporte de veículos ferroviários como mercadoria, não

²²⁸ URL, art.15, § 2, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021, 9.

²²⁹ UNITED NATIONS, *Performance of Pilot Tests of the draft Legal Provisions URL Comparison of the different Legal Regimes*, 76.

²³⁰ UNITED NATIONS, *Draft of relevant legal provisions*, UNECE, 2016, 16.

foi incluída no texto da URL por ter sido considerada supérflua²³¹.

As bases gerais da responsabilidade do transportador são previstas no art. 19 da URL, que dispõe que o transportador contratual será responsável pela perda ou dano às mercadorias, resultantes de perda total ou parcial ou avaria, que tenham ocorrido entre o período da tomada da mercadoria para transporte até sua entrega, sendo responsável também pelo atraso na entrega.

Importa mencionar que, com relação ao prazo de entrega das mercadorias, tanto as regras CIM quanto o acordo SMGS e a URL priorizam a liberdade contratual, tendo o sistema CIM e o SMGS disposições pormenorizadas, diferentemente da URL, que trata o tema de uma forma mais genérica²³².

Como já referido, no que tange à exclusão e limitação de responsabilidade, as regras CIM e o acordo SMGS possuem imensas disposições a regular o tema, o que dificulta o entendimento e ainda abre margem para más interpretações.

Nesse sentido, a URL tratou de regular o assunto no art. 19, §3 e resumiu a problemática em apenas um parágrafo, com uma redação mais simples, contendo um princípio que abrange a maior parte dos casos relevantes.

Esse novo texto aprimorou a posição legal do transportador em caso de incumprimento do contrato de transporte²³³, o que fez com que as hipóteses de exclusão de responsabilidade do transportador ficassem mais previsíveis e confiáveis.

Em outras palavras, de acordo com o §3 do art. 19 da URL, o transportador restará eximido da responsabilidade na medida em que a perda, dano ou atraso na entrega da mercadoria tenha sido causado i) por culpa da pessoa responsável, ii) devido às instruções dadas pela pessoa responsável, desde que esse incumprimento não tenha resultado de culpa do transportador, iii) por um defeito intrínseco às mercadorias, ou iv) caso fortuito e força maior²³⁴.

²³¹ UNITED NATIONS, *Draft of relevant legal provisions*, UNECE, 2016, 16.

²³² O art. 13 da URL determina que “(...) se não houver sido estabelecido prazo, a entrega deve ser feita dentro do prazo que razoavelmente poderia ser exigido de um transportador diligente, levando em consideração as circunstâncias do transporte”.

²³³ Zhu YAN/Vadim FILIMOV, «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», 136.

²³⁴ URL, art.19, § 3, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021, 11.

À semelhança das regras CIM e acordo SMGS, a URL também regula a responsabilidade pelas indicações contidas na Declaração de Expedição, ou seja, o expedidor será responsável por todos os custos, danos e perdas experimentados pelo carregador em caso de incorreções ou omissões na Declaração de Expedição sendo essas últimas especificamente sobre mercadorias perigosas.

Quanto à responsabilidade do transportador sucessivo, o art. 19 §2 da URL determina que se o transporte for efetuado por transportadores sucessivos e esse transporte estiver submetido a um único contrato, serão os transportadores responsáveis conjunta ou solidariamente por todo o trajeto.

O transportador substituto, previsto tão somente no sistema CIM, não foi contemplado pela nova URL, pois entendeu-se que este estaria incluído nas “pessoas pelas quais o transportador é responsável”, do art. 27 §2 da URL.

Quanto às pessoas pelas quais o transportador é responsável, da mesma forma que as regras CIM e o acordo SMGS, a URL também prevê a responsabilização do transportador pelos seus funcionários e pessoas cujos serviços são aproveitados para a atividade de transporte²³⁵.

O referido dispositivo, todavia, conta com um pequeno adendo que traz esclarecimentos de que as infraestruturas ou operadores das infraestruturas das ferrovias onde o transporte é efetuado deverão ser considerados como pessoas cujos serviços são aproveitados para consecução da atividade de transporte.

No que se refere ao ônus da prova, optou-se por não regulá-lo na URL sob a justificativa de que a legislação unificadora não prevê dispositivos específicos sobre a exclusão de responsabilidade – tal como nos sistemas CIM e SMGS – razão pela qual o assunto prescindiria de regulamentação na nova lei²³⁶, além do fato de entender-se que o ônus da prova deriva diretamente do direito de prova geral²³⁷.

²³⁵ URL, art.15, § 1, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021, 9.

²³⁵ URL, art. 26, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021,14.

²³⁶ UNITED NATIONS, *Performance of Pilot Tests of the draft Legal Provisions URL Comparison of the different Legal Regimes*, 86.

²³⁷ UNITED NATIONS, *Draft of relevant legal provisions*, UNECE, 2016, 17.

3.2.6. Das indenizações

No texto final da URL, as indenizações por perda da mercadoria estão previstas no art. 21, as compensações por danos estão previstas no art. 24 e as indenizações provenientes de atraso na entrega encontram-se no art. 25.

Tanto as regras CIM quanto o acordo SMGS seguem princípios similares de que a obrigação de pagamento de indenização deve ser limitada ao valor da mercadoria perdida e ao valor da taxa de transporte e a URL adotou os mesmos parâmetros em seu texto final.

O art. 21, § 1, da URL determina que, em caso de perda total ou parcial da mercadoria, o transportador deverá pagar uma indenização em conformidade com os valores fixados pelo mercado onde houve a tomada da mercadoria para início do transporte.

Quanto ao limite de indenização pela perda da mercadoria, o texto do art. 21, § 3, da URL assemelha-se muito com o art. 30, § 2, do sistema CIM, pois ambos determinam que a compensação “*não deverá exceder 17 unidades de conta por quilograma de peso bruto curto*”²³⁸.

Vale dizer que tanto as regras CIM quanto o acordo SMGS permitem uma compensação maior nos casos de perda ou dano da carga, sendo necessário, para tanto, o preenchimento de “Declaração de Valor de Mercadoria” ou um interesse especial na entrega – atribuição de importância excepcional que vai além do valor monetário regular da mercadoria ou carga.

Embora a URL não preveja nenhuma Declaração de Valor²³⁹ ou interesse especial na entrega²⁴⁰, a lei unificada autoriza as partes a avençarem valores distintos de indenização, uma vez que, de acordo com o art. 3, §2, da lei unificada, o transportador pode assumir uma responsabilidade maior e obrigações mais onerosas do que as previstas naquele sistema jurídico.

²³⁸ URL, art.21, § 3, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021.

²³⁹ UNITED NATIONS, *Performance of Pilot Tests of the draft Legal Provisions URL Comparison of the different Legal Regimes*, UNECE, 2017, 99.

²⁴⁰ UNITED NATIONS, *Performance of Pilot Tests of the draft Legal Provisions URL Comparison of the different Legal Regimes*, UNECE, 2017, 103.

Insta ressaltar também que inexistem, em qualquer das três convenções, a previsão de compensação por danos a outrem²⁴¹.

O texto da URL sobre a indenização por danos à mercadoria, no geral, é muito semelhante às disposições do sistema CIM e, apesar de algumas diferenças de escrita, não há grandes distinções entre ambas as convenções e a SMGS.

Quanto à indenização por atraso na entrega da mercadoria, o art. 25 §1 da URL prevê que se o reclamante comprovar que ocorreram danos em decorrência do atraso, o transportador deverá pagar uma indenização que não exceda a metade das despesas de transporte.

Esse dispositivo da URL é muito semelhante ao art. 33 §1 das regras CIM, diferindo apenas no montante da indenização que, nas regras CIM é bem maior: o valor não deve exceder quatro vezes as despesas de transporte.

Sobre a presunção de perda da mercadoria, a URL determina que esta seja presumida perdida após três meses da data determinada para entrega, de modo que a pessoa que exerceu o direito de indenização pode solicitar que seja notificada caso a mercadoria seja localizada dentro de um ano.

Nessa situação, e muito semelhante às regras CIM²⁴², o art. 20 da URL determina que a pessoa poderá optar por receber a mercadoria mediante pagamento das despesas de entrega bem como a devolução da compensação recebida, esta deduzida de eventuais custos, mantendo, ainda, seus direitos de reclamar indenização pelo atraso na entrega da mercadoria.

De forma diferente, nesses mesmos casos, o acordo SMGS, por meio do art. 17, § 6, exige que o expedidor aceite a mercadoria durante um período de seis meses.

Por fim, em caso de falta grave do transportador, o texto da URL baseou-se na Convenção de Montreal e, por isso, não regula a eventual perda do direito de invocar os limites de responsabilidade no caso de falta grave, ao contrário das regras CIM²⁴³.

²⁴¹ UNITED NATIONS, *Draft of relevant legal provisions*, UNECE, 2016, 21.

²⁴² CIM, art. 29.

²⁴³ CIM, art. 36.

3.2.7. Outras disposições

A URL não possui dispositivos sobre a prescrição de ações.

A questão não encontra consenso, tendo alguns membros sugerido que os períodos de prescrição devem ser deixados ao critério da legislação nacional e outros manifestaram-se no sentido de que os períodos de prescrição proporcionariam maior clareza e certeza.

Outro ponto ainda não definido refere-se à digitalização de documentos.

Alguns membros do projeto da URL consideram que as suas disposições preliminares já abordam, em grau necessário, o aspecto da digitalização da Declaração de Expedição da URL.

Outros enfatizam a importância de um maior detalhamento das regras referentes a esse assunto, mencionando, inclusive, a possibilidade de habilitação de documentos de transporte negociáveis digitais.

Tudo indica que a URL deverá seguir alinhada com o que restou estabelecido na Declaração Conjunta de 2013²⁴⁴, em que um dos objetivos seria apoiar o uso mais amplo possível de documentos eletrônicos e sistemas de transporte inteligentes.

É importante lembrar que, muito embora a URL seja uma combinação de dispositivos dos sistemas legais da CIM e SMGS, a lei unificada também frequentemente recorre à disposições de outros instrumentos que regulam os demais modais de transporte, em especial, a Convenção de Montreal e a CMR.

Esse é o caso da resolução de conflitos.

Diferindo dos sistemas CIM e SMGS, a URL não obriga nem recomenda que o transportador preencha um relatório formal ante a perda ou avaria das mercadorias, mas, a lei unificadora prevê que o destinatário ou o expedidor deverá notificar ao transportador eventuais danos à mercadoria²⁴⁵ – sejam estes aparentes ou não – se pretenderem evitar a presunção de que as mercadorias foram entregues nas condições contratadas²⁴⁶.

²⁴⁴ UNITED NATIONS, *Joint Declaration on the promotion of Euro-Asian rail transport and activities towards unified railway law*, UNECE, 2013, 4.

²⁴⁵ UNITED NATIONS, *Performance of Pilot Tests of the draft Legal Provisions URL Comparison of the different Legal Regimes*, UNECE, 2017, 112-113.

²⁴⁶ URL, art.15, § 1, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first*

Esta disposição da URL sobre resolução de conflitos é semelhante às existentes na Convenção de Montreal²⁴⁷ e CMR²⁴⁸, em que uma notificação dos danos precede o propositura de uma reclamação e suspende o prazo de prescrição.

Outro aspecto em que a URL assemelha-se muito à Convenção de Montreal e à CMR é na regulamentação da resolução de conflitos pela arbitragem. Os conflitos provenientes do contrato de transporte submetido à URL poderão ser encaminhados a um Tribunal de Arbitragem, a pedido de uma das partes²⁴⁹.

Esse procedimento de arbitragem, todavia, precisa respeitar alguns requisitos e condições previstos no art. 40 § 2 da URL, nomeadamente, regras de composição do Tribunal, decisão por voto majoritário e divisão dos custos do procedimento.

3.3. Tabela comparativa dos principais aspectos dos sistemas CIM, SMGS E URL

	CIM/1999	SMGS/2022	URL/2021
Âmbito de aplicação	Aplicável ao transporte de mercadorias entre dois Estados-Membros diferentes ou apenas em dois Estados diferentes, desde que pelos menos um deles seja membro e ambos tenham convencionado contratualmente sujeitarem-se à convenção.	Aplicável aos casos em que o transporte de mercadorias ocorra entre estações que se encontrem situadas em dois Estados-Membros distintos, sendo ambos partes do acordo. É permitida a sua aplicação subsidiária a outros instrumentos	Aplicável a um único contrato para Europa e Ásia, desde que atendidos três requisitos: i) quando o local de retirada e entrega das mercadorias estejam situados em dois Estados-Membros distintos, ii) quando as partes tenham concordado com

Convention of a system of Unified Railway Law Conventions, UNECE, 2021, 9.

²⁴⁶ URL, § 1 e 2, art. 28, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021, 14.

²⁴⁷ Convenção de Montreal, art. 31.

²⁴⁸ CMR, art. 30.

²⁴⁹ URL, § 2, art. 40, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions*, UNECE, 2021, 18.

		internacionais.	com a submissão do contrato a esse sistema legal e, iii) quando nem as regras CIM, o acordo SMGS ou qualquer outro instrumento bilateral ou multilateral que englobe todo o trajeto do transporte seja aplicável entre as partes.
Transporte multimodal	Inclui transporte por estrada, via navegável interna ou mar.	Inclui transporte internacional por balsa-ferroviária.	Inclui outros modais (sem especificação), desde que as disposições da URL não sejam conflitantes com qualquer outro instrumento que porventura já regule os modais de transporte complementares ao ferroviário.
Características do contrato	É fundamentado na vontade das partes. Será considerado concluído com a aceitação das partes. Sua conclusão não depende da entrega das mercadorias e/ou a consecução da Declaração de Expedição.	A SMGS prevê condições especiais para relações pré-contratuais. O contrato é fundamentado na vontade das partes. Será considerado concluído com a aceitação das partes. Sua conclusão não depende da entrega das mercadorias e/ou a consecução da	É fundamentado na vontade das partes. Será considerado concluído com a aceitação das partes. Sua conclusão não depende da entrega das mercadorias e/ou a consecução da Declaração de Expedição.

		Declaração de Expedição.	
Declaração de Expedição	Necessidade de uma Declaração de Expedição CIM para cada remessa ou Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS.	Necessidade de uma Declaração de Expedição SMGS para cada remessa ou Declaração de Expedição Comum CIM/SMGS.	Propõe uma única Declaração de Expedição para toda a rota.
Deveres e responsabilidades do expedidor	Preparação e entrega da mercadoria. Entrega de documentação. Correto preenchimento da Declaração de Expedição. Pagamento de tarifas e encargos.	Preparação e entrega da mercadoria. Entrega de documentação. Correto preenchimento da Declaração de Expedição. Pagamento de tarifas e encargos.	Preparação e entrega da mercadoria. Entrega de documentação. Correto preenchimento da Declaração de Expedição. Pagamento de tarifas e encargos.
Responsabilidade do transportador	Responsabilidade objetiva pelas perdas, danos e atrasos na entrega. Responsabilidade subjetiva em caso de transporte de veículos ferroviários como mercadoria. Possui rol de causas excludentes de responsabilidade.	Responsabilidade objetiva pelas perdas, danos e atrasos na entrega. Possui rol de causas excludentes de responsabilidade.	Responsabilidade objetiva pelas perdas, danos e atrasos na entrega. Possui um princípio que contempla a maioria dos casos relevantes de exclusão de responsabilidade.
Perda total da mercadoria	É presumida perdida após 30 dias da data determinada para entrega. O reclamante poderá optar por receber a mercadoria mediante pagamento das	É presumida perdida após 30 dias da data determinada para entrega. Exige que o expedidor aceite a mercadoria durante um período de seis meses.	É presumida perdida após três meses da data determinada para entrega. O reclamante poderá optar por receber a mercadoria mediante pagamento das

	despesas de entrega bem como a devolução da compensação recebida mantendo seu direito de reclamar indenização pelo atraso na entrega da mercadoria.		despesas de entrega bem como a devolução da compensação recebida mantendo seu direito de reclamar indenização pelo atraso na entrega da mercadoria.
Indenização	Baseada no valor da mercadoria perdida ou danificada e no tempo de atraso da entrega.	Baseada no valor da mercadoria perdida ou danificada e no tempo de atraso da entrega.	Baseada no valor da mercadoria perdida ou danificada e no tempo de atraso da entrega.
Limites de compensação	A indenização pela perda da mercadoria será limitada 17 unidades de conta por quilograma de peso bruto em falta. Em se tratando de avarias, não deverá exceder o montante que ela atingiria em caso de perda total ou montante que ela atingiria em caso de perda da parte desvalorizada. Indenização por atraso na entrega limitada ao quádruplo do preço de transporte. Possibilidade de majoração da indenização desde que seja elaborada uma “Declaração de Valor” ou	Não determina valores para limite de compensação. Possibilidade de majoração da indenização desde que seja elaborada uma “Declaração de Valor” ou interesse especial na entrega.	A indenização por perda não deverá exceder 17 unidades de conta por quilograma de peso bruto curto. A indenização por atraso na entrega da mercadoria não deve exceder a metade das despesas de transporte. Não prevê Declaração de Valor” ou interesse especial na entrega, mas, autoriza as partes a avençarem valores distintos (e majorados) de indenização.

	interesse especial na entrega.		
Perda do direito de limitar a responsabilidade	Em caso de falta grave do transportador (culpa grave ou dolo).	Mantém limitações nas penalidades por atraso na entrega, mesmo em caso de grave falha do transportador.	Não regula a eventual perda do direito de invocar os limites de responsabilidade.
Ação judicial	A ação só poderá ser movida contra o transportador se sujeita às condições e limitações estabelecidas nessas na CIM. Aplicável também a qualquer ação movida contra os funcionários ou outras pessoas pelas quais o transportador é responsável.	Qualquer ação apresentada face a um transportador deverá sujeitar-se às condições e ao escopo do acordo SMGS. Aplicável também a todas as reivindicações em relação aos membros da equipe e outras pessoas pelas quais o transportador é responsável.	A ação só poderá ser movida contra o transportador se sujeita às condições e limitações estabelecidas na URL. Aplicável também a ações movidas contra os funcionários ou outras pessoas pelas quais o transportador é responsável.
Prescrição	Prazo de prescrição de um ano, podendo ser estendido para dois anos, com início a partir do dia em que a mercadoria é entregue ao destinatário ou, em caso de não entrega, a partir do trigésimo dia após o prazo acordado para a entrega.	Prazo prescricional de dois meses, quando se referir ao atraso na entrega das mercadorias ou, nove meses, quando o motivo da ação ação versar sobre outros motivos.	A URL ainda não possui dispositivos sobre a prescrição de ações. Questão em discussão.
Transportadores sucessivos	São conjunta e solidariamente responsáveis pelo cumprimento das	Não menciona expressamente a responsabilidade do transportador	A responsabilidade do transportador contratual e de todos os

	obrigações decorrentes do contrato de transporte. Cada transportador será responsável pelo transporte em toda a rota até a entrega.	sucessivo.	transportadores subsequentes será conjunta e solidária.
Arbitragem	Não há previsão sobre procedimento arbitral.	Não há previsão sobre procedimento arbitral.	Os conflitos provenientes do contrato de transporte submetido à URL poderão ser encaminhados a um Tribunal de Arbitragem, a pedido de uma das partes, desde que respeitadas as condições estabelecidas pelo instrumento.

3.4. Desafios à implementação do novo sistema

3.4.1. Discussões acerca do texto e sua implementação

Depois de uma década de trabalho, os idealizadores e membros do projeto da URL apresentaram um texto final que consideram ser a primeira convenção de um sistema completo de convenções a unificarem a atividade de transporte ferroviário internacional de mercadorias.

Apesar dos esforços em equilibrar os diversos interesses entre governos, empresas privadas e organizações internacionais e demais interessados, ainda há questões que carecem de consenso em relação à lei unificadora.

Um dos exemplos é a questão da harmonização técnica da infraestrutura ferroviária, vagões de carga e material rodante, que é considerada de ordem de magnitude totalmente diferente, sendo um empreendimento muito demorado e que

exigiria uma quantidade considerável de recursos humanos e financeiros²⁵⁰.

Para alguns membros isso não parece proporcional aos recursos limitados e aos objetivos atuais atribuídos ao projeto²⁵¹, todavia, para outros, existiria a necessidade imediata de harmonizar as regras técnicas sobre a infraestrutura ferroviária.

Outro problema – ainda mais complexo – encontra-se em discussão.

Muito embora o instrumento proposto seja claro, simples e semelhante ao que já existe nos demais modais de transporte além de sua implementação ser de impacto muito pequeno nos recursos financeiros e administrativos dos Estados participantes²⁵², o Grupo de Especialistas ainda não conseguiu superar uma diferença importante na abordagem da URL.

Em suma, há duas possibilidades para a implementação da URL.

Como já referido, a primeira alternativa seria adotar a URL como lei interface e aplicá-la, *a priori*, aos principais corredores ferroviários, enquanto os sistemas legais já existentes continuariam aplicáveis ao transporte de mercadorias dentro de seus respectivos territórios.

A segunda alternativa, que ganhou maior força nos últimos anos e é amplamente defendida pela Rússia, seria a adoção de diversas convenções que fariam parte de um único conjunto de lei unificadoras e seriam aplicáveis a qualquer atividade de transporte ferroviário transfronteiriço na área euroasiática, substituindo os sistemas legais existentes.

Todavia, enquanto a lei interface poderia rapidamente ser adotada como uma convenção de forma a harmonizar e, posteriormente, unificar o transporte ferroviário nas principais áreas entre Europa e Ásia, a segunda alternativa requereria alterações substanciais no atual texto da URL além de só poder entrar em vigor após todas as demais regulamentações serem discutidas e adotadas, nomeadamente, regras sobre

²⁵⁰ UNITED NATIONS, *Options available for converting URL into a legally binding instrument – URL as contract of carriage's convention- 19^a Sessão*, Genebra: UNECE, 2019, 4.

²⁵¹ UNITED NATIONS, *Options available for converting URL into a legally binding instrument – URL as contract of carriage's convention*, UNECE, 2019, 4.

²⁵² UNITED NATIONS, *Options available for converting URL into a legally binding instrument – URL as contract of carriage's convention*, UNECE, 2019, 6.

infraestrutura, material rodante, transporte de mercadorias perigosas, dentre outros²⁵³.

Segundo o Grupo de Especislistas da URL, a indústria não teria uma demanda urgente para adoção de terceiro regime legal que substitua os demais, uma vez que a Declaração de Expedição Conjunta CIM/SMGS já proporciona um nível de harmonização que possibilita entregas ferroviárias contínuas²⁵⁴.

Na linha desse mesmo entendimento, o Secretariado da OTIF manifestou-se no sentido de que uma eventual unificação da legislação internacional de transporte ferroviário e o estabelecimento de um único regime legal internacional podem ter claros benefícios se comparados com os sistemas CIM e SMGS²⁵⁵, adotados em combinação até o presente momento.

O Secretariado da OTIF relembra que o projeto da URL, originalmente, foi concebido como uma lei interface para preencher uma lacuna nas regulamentações internacionais, evitando qualquer tipo de conflito com a CIM e SMGS²⁵⁶.

Ao que parece, o Secretariado da OTIF não é contrário à adoção de um terceiro sistema substituto, mas, defende que para que não haja maior fragmentação da lei ferroviária internacional, o desenvolvimento desse novo sistema só poderia ser concluído com o claro compromisso político e a participação da OSJD e da OTIF e de seus membros²⁵⁷ – o que até o momento não teria ocorrido, já que o projeto atual ainda carece de adesão oficial dessas partes interessadas.

3.4.2. Os reflexos da guerra na Ucrânia

Para além dos problemas intrínsecos à discussão do texto legal e à sua forma de implementação, não se pode deixar de considerar também os reflexos que a atual situação política da guerra na Ucrânia poderá ter nas negociações da URL.

²⁵³ UNITED NATIONS, *Options available for converting URL into a legally binding instrument – URL as contract of carriage's convention*, UNECE, 2019, 6.

²⁵⁴ UNITED NATIONS, *Report of the Group of Experts towards Unified Railway Law at its twenty-third session, 23^a Sessão*, Genebra: UNECE, 2021, 1-9

²⁵⁵ UNITED NATIONS, *OTIF Secretariat's considerations on the UNECE initiative on Unified Railway Law, 23^a Sessão*, Genebra: UNECE, 2021, 1-5.

²⁵⁶ UNITED NATIONS, *OTIF Secretariat's considerations on the UNECE initiative on Unified Railway Law, 4.*

²⁵⁷ UNITED NATIONS, *OTIF Secretariat's considerations on the UNECE initiative on Unified Railway Law, 4.*

Em primeiro lugar, importa ressaltar que o sistema de transporte ferroviário da Ucrânia sofreu imensos ataques, estratégia utilizada pela Rússia para prejudicar a logística ucraniana que tem se utilizado fortemente dos caminhos de ferro para exportação de mercadorias, deslocamento de tropas e recebimento de ajuda humanitária²⁵⁸.

É evidente que ante à existência de um conflito armado na Europa, as prioridades políticas dos países envolvidos e afetados mudam completamente, especialmente no caso dos países diretamente envolvidos, a Rússia e a Ucrânia.

As medidas de solidariedade à Ucrânia adotadas pela UE, assim como as sanções impostas também pela UE à Rússia e Bielorrússia, nos mais diversos setores²⁵⁹ – incluindo o de transportes – fez aumentar ainda mais o clima de tensão.

Somam-se a isso as restrições econômicas e as suspensões de acordos impostos pela UE à Rússia e o resultado é um cenário conturbado que está longe de ser o ideal para a devida evolução das discussões referentes à URL, ainda mais se considerarmos a importante posição política e econômica ocupada pela Rússia nas negociações do novo texto.

²⁵⁸ Thomas LATSCHAN, *Por que ferrovias podem decidir a guerra na Ucrânia*, Brasil: DW Brasil [consult. 20.05.2023], disponível em < <https://www.dw.com/pt-br/por-que-ferrovias-podem-decidir-a-guerra-na-ucr%C3%A2nia/a-61699753>>.

²⁵⁹ Comissão Europeia, *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine* [em linha], Bruxelas: Comissão Europeia [consult. 20.05.2023], disponível em: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en#transport-sector

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, analisou-se a problemática da fragmentação da legislação sobre transporte ferroviário internacional de mercadorias e as suas consequências no contrato de transporte, com foco especial no transporte ferroviário entre a Europa e a Ásia.

Tal fragmentação normativa origina uma série de problemas, que vão desde a exigência de emissão de diferentes documentos na remessa das mercadorias até um alto grau de insegurança jurídica no que tange à responsabilidade civil do transportador.

Como visto, a aplicação combinada dos sistemas legais COTIF/CIM e SMGS tem sido a solução encontrada, até o momento, para formatação contratual que permita o escoamento de mercadoria entre essas regiões. Todavia, essa solução tem se mostrado insuficiente frente ao desenvolvimento potencial da Europa e Ásia, especialmente após os massivos investimentos na Nova Rota da Seda.

A fim de diminuir essa fragmentação, passou-se a considerar o desenvolvimento de um instrumento legal comum, semelhante aos já existentes nos demais modais de transporte, com o intuito de harmonizar e unificar a legislação ferroviária, possibilitando a aplicação de um único sistema legal do Pacífico ao Atlântico

Não se discute, portanto, que a adoção de um sistema legal unificado para o transporte ferroviário internacional de mercadorias entre Europa e Ásia, à semelhança dos já existentes em outros modais, contribuiria para uma gestão mais eficiente do processo logístico, além de proporcionar maior segurança e previsibilidade para todas as partes envolvidas.

O que está em causa é a criação de uma alternativa viável para minimizar ou suplantar as diferenças existentes nos modelos atualmente vigentes. A adoção de uma convenção internacional unificada sobre o transporte ferroviário internacional, porém, surge como resultado de negociações internacionais extensas, já que se deve buscar uma solução equilibrada entre os diferentes pontos de vista, tradições jurídicas e interessados.

É importante frisar que, como já referido, os termos harmonização e unificação não são sinônimos, sendo que, frequentemente, a harmonização precede a unificação e, é exatamente esse o objetivo da *Unified Railway Law* – URL.

A URL é a alternativa proposta e apresenta características importantes que vão ao encontro desses objetivos: nomeadamente, pretende a simplificação da legislação, com a eliminação do procedimento de re-expedição, a redução e aceleração de processos administrativos e alfandegários e o fortalecimento da liberdade contratual entre as partes.

Além disso, a URL aproveita as boas práticas de ambas as convenções existentes - além de implementar dispositivos mais modernos de outros instrumentos como a CMR - garantindo padrões mínimos uniformes durante todo o transporte, integrando e regulando o transporte multimodal. Garante também um nível de responsabilidade mínima para os transportadores e fortalece a competitividade dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias internacionais.

Em verdade, o texto da atual URL não promove grandes modificações na implementação e conclusão dos contratos de transporte. Os documentos, direitos e deveres entre as partes, assim como o sistema de responsabilidade e indenizações, permanecem semelhantes aos dispositivos já existentes nos sistemas CIM e SMGS.

A URL apenas simplifica e harmoniza essas questões em um único documento.

A base para o sistema de responsabilidade quanto a perda, avarias e atraso na entrega da mercadoria também permanece a mesma – posto que o substrato normativo já era comum a ambos os sistemas. Porém, na URL, o rol de exclusão e limitação de responsabilidade foi condensado e reduzido, tornando-se mais simples.

Os limites de indenização, antes desiguais e confusos nos sistemas CIM e SMGS, foram redefinidos, sendo que agora o transportador encontra-se submetido a uma responsabilidade monetariamente limitada.

Muito embora a lei unificadora determine a responsabilização limitada do transportador, a URL também permite que este voluntariamente assuma uma responsabilidade maior do que aquela determinada pelo texto normativo, além de autorizar que o destinatário reduza sua própria responsabilidade, em estrito respeito à liberdade contratual das partes envolvidas.

Como já mencionado, o foco atual das discussões do Grupo de Especialistas do projeto da URL tem sido em como criar e implementar mecanismos de cooperação entre os países para a adoção, monitoramento e implementação da nova lei.

A alternativa defendida principalmente pela Rússia consistente na adoção de

diversas convenções que fariam parte de um único conjunto de lei unificadoras não nos parece ser a mais apropriada no presente momento, já que demandaria alterações substanciais no texto da URL e necessitaria de ainda mais tempo de discussões para conclusão de normativas referentes a questões satélites, como, por exemplo, a regulamentação de normas técnicas comuns, transporte de mercadorias perigosas e criação de um órgão de administração.

Não se descarta a ideia de implementação de um sistema legal único que substitua os demais sistemas legais já existentes, todavia, considerando que o principal entrave atualmente é justamente a questão sobre a adesão às normas por parte dos diferentes países envolvidos, temos que a lei interface representa uma alternativa com maior viabilidade prática. Esse modelo permite uma implementação mais rápida e eficiente, colmatando os principais problemas legais dos corredores ferroviários euroasiáticos mais relevantes.

Diante do exposto, tem-se como fundamental que os países envolvidos nos principais corredores de transporte ferroviário internacional entre a Europa e a Ásia continuem a trabalhar na busca de um consenso que permita a adesão maciça à legislação unificada, ainda que o atual conflito armado entre a Rússia e a Ucrânia dificulte a evolução dessas negociações.

Dito de outra forma, a base normativa desta legislação unificada já está posta, e os dispositivos previstos solucionam grande parte dos atuais entraves contratuais relativos ao tema. Porém, somente a oficialização dos compromissos destes países com a nova URL é que poderá finalmente dar a segurança jurídica necessária para sua implementação e aplicação, permitindo assim um novo salto de desenvolvimento no comércio de mercadorias e da logística ferroviária euroasiática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVIC, Borna, ZITRICKY Vladislav, BIŠKUP Vedran. «Organisation of railway freight transport: case study CIM/SMGS between Slovakia and Ukraine», *European Transport Research Review*, Springer, 8(27), (2016).

ANDERSEN, Camilla Baasch. «Defining Uniformity in Law», *Uniform Law Review*, 2007, 12/1, 5-54.

ANTUNES, José Engrácia. *O contrato de transporte*, Coimbra: Almedina, 141º (2009), III, 539-566.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. The Asian Development Bank Institute, *Connecting South Asia and Southeast Asia*, Asian Development Bank Institute, 2015, [consult. 29.04.2023], disponível em: <<https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/4374/2015.04.06.book.connecting.south.southeast.asia.pdf?sequence=1>>.

BARATA, Carlos Lacerda. *Contratos de transporte terrestre: formação e conclusão*, Temas de Direito dos Transportes, Lisboa: Centro de Direito Marítimo e dos Transportes da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (coord. M. Januário da Costa Gomes), III, 2015, 619-668.

BASTOS, Nuno Manuel. *Direito dos transportes*, Coimbra: Almedina, Cadernos do IDET, 2004, 20-31.

BERNADET Maurice, BON-GARCIN Isabelle, DELEBECQUE Philippe. *Droit des transports*, 2ª ed., Paris: Dalloz, 2018.

BOKAREVA, Olena. *Uniformity of transport law through international regimes*, European University Institute Florence (EUI): Edward Elgar Publishing Limited, 2019.

BROSE, Sascha. *The liberalisation of the European Railway Market: Did the railway packages have a statistical significant effect on rail freight in the EU Member States?*, 2015, University of Gothenburg, Gothenburg, Suécia.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão - Futura Evolução da Política Comum dos Transportes - Abordagem Global relativa à Criação de um Quadro Comunitário para uma Mobilidade Sustentável (COM/92/494FINAL), Bruxelas: CE, 1992.

_____, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Pacto Ecológico Europeu (COM/2019/640 final), Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 1992.

_____, *Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy*, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento Interligar a Europa e a Ásia: Elementos para uma Estratégia da UE (JOIN/2018/31 final), Bruxelas: CE, 2018.

_____, *Quadro Europeu de Interoperabilidade – Anexo 2 da Estratégia de execução*, -Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Quadro Europeu de Interoperabilidade – Estratégia De Execução (COM/2017/0134 final), Bruxelas: CE, 2017.

_____, *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine* [em linha], Bruxelas: Comissão Europeia [consult. 20.05.2023], disponível em: <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en#transport-sector>.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão do Conselho - Relativa à assinatura e celebração do Acordo entre a União Europeia e a Organização Intergovernamental para os Transportes Internacionais Ferroviários sobre a Adesão da União Europeia à Convenção relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), de 9 de maio de 1980, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Vilnius, de 3 de junho de 1999 (2013/103/UE), Bruxelas: UE, 2013.

DEHOUSSE, Franklin, MARSICOLA Benedetta. «*The EU's Fourth Railway Package: A New Stop In A Long Regulatory Journey*», *Royal Institute for International Relations*, Bélgica: Dr. Sven Biscop, Egmont Paper 76, 2015.

DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado. Parte Geral*, Rio de Janeiro: Renovar 9 (2008).

DONOVAN, Francis Patrick. «The Unification of International Commercial Law – Sale and Arbitration», *Melbourne University Law Review*, Melbourne, Vol. 2, No. (1960), 172-204.

EVTIMOV, Erik. «Moving into a new legal regime for global rail freight», *Global Railway Review*, Kent: Russell Publishing Ltd., 2019.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), *Greenhouse gas emissions from transport in Europe* [em linha], Copenhagen: EEA, [consult. 24.01.2022], disponível em: <<https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emissions-from-transport>>.

FARIA, José. «Uniform Law for International Transport at UNCITRAL: New Times, New Players, and New Rules», *Texas International Law Journal*, Texas: University of Texas at Austin School of Law Publications, Vol. 44 (2019), 277-319.

FILIMONOV Vadim, YAN Zhu. «Comparative Study of International Carriage of Goods by Railway Between CIM and SMGS», *Frontiers of Law in China*, Beijing: Springer Science+Business Media and Higher Education Press, 13/1, 2018, 115-136.

GOVERNO DA ÍNDIA, *Indian railways lifeline to the nation... Evolution* [em linha], Índia: Ministry of Railways (Railway Board), [consult. 26.04.2023], disponível em: <https://indianrailways.gov.in/railwayboard/view_section.jsp?lang=0&id=0,1,261>.

GRAMER, Robbie. *2021 Ano Europeu do Transporte Ferroviário*, Foreign Policy, 2017, [consult. 26.02.2023], disponível em: < <https://foreignpolicy.com/2017/01/04/all-aboard-chinas-new-silk-road-express-yiwu-to-london-train-geopolitics-one-belt-one-road/>>.

HILMOLA Olli-Pekka, LI Weidong, PANOVA Yulia. «Development Status and Future Trends for Eurasian Container Land Bridge Transport», *Logistics, Maritime and Transport Logistics*, 5/18 (2021), 1-12.

HKTDC RESEARCH, *The Belt and Road Initiative*, [consult. 26.04.2023], disponível em: <<https://research.hktdc.com/en/article/MzYzMDAyOTg5>>.

INTERGOVERNAMENTAL ORGANISATION FOR INTERNATIONAL CARRIAGE BY RAIL (OTIF), Regras Uniformes Relativas ao Contrato de Transporte Internacional Ferroviário de Mercadorias (CIM), apêndice B à Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), Berne: OTIF, 9 de Maio de 1980.

INTERNATIONAL RAIL TRANSPORT COMMITTEE (CIT), WORLD ROAD TRANSPORT ORGANIZATION (IRU), *Guideline comparing the legal regimes: CMR - COTIF/CIM-SMGS*, Berne & Genève: CIT, IRU, 2017.

_____, *Common CIM-SMGS consignment note for international rail transport*, Regional Workshop of Euro-Asian Transport links, Teheran: Th. Leimgruber, 2009, [consult. 29.04.2023], disponível em: <<https://unece.org/DAM/trans/doc/2009/wp5/GE2-wkshp1-CIT.pdf>>.

KAMDEM, Innocent. «Harmonisation, unification et uniformization. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique», *Revue Juridique Themis*, 43 (2009), 605-649.

KENNEY Harry, KENNEY Thomas, SYMONS W.E., BELL J.Snowden. *Railway and Locomotive Engineering*, A Practical Journal of Motive Power, Rolling Stock and Appliances, Nova Iorque: Angus Sinclair Company, Vol. XLI/1, 1928.

LASSERRE Frédéric, HUANG Linyan, MOTTET Éric. «The Emergence of Trans-Asian Rail Freight Traffic as Part of the Belt and Road Initiative: Development and Limits», *China Perspectives*, China: Open Edition Journals, 2020, 43-52.

LATSCHAN, Thomas, *Por que ferrovias podem decidir a guerra na Ucrânia*, Brasil:

DW Brasil [consult. 20.05.2023], disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/por-que-ferrovias-podem-decidir-a-guerra-na-ucr%C3%A2nia/a-61699753>>.

LIU, Qing, KE, Luigi. «One-Belt-One-Road policy implication on logistics route competition: Case study of China-Germany trade», *Maritime Economics Research Center*, Hamburgo: Hamburg Business School, University of Hamburg, 2018, 1-6.

MARINHO, Aliete Rodrigues. «Breves notas sobre os processos de harmonização, uniformização e unificação do direito do comércio internacional», *Jus Scriptum*, 2/4 (2006), 32-38.

NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, Belt and Road Portal: Lifang Song, 2015, [consult. 24.01.2022], disponível em: <<https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm>>.

ORGANISATION FOR CO-OPERATION BETWEEN RAILWAYS (OSJS), *History of OSJD foundation and development*, [consult. 30.04.2023], disponível em: <<https://en.osjd.org/en/9176>>.

PABST, Haroldo. Mercosul: Direito da integração. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão (UE) 2020/2228 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020 sobre o Ano Europeu do Transporte Ferroviário (2021), Estrasburgo: Parlamento Europeu, 2020.

PERNICE, Davide. *Fichas temáticas sobre a União Europeia: Transportes Ferroviário* [em linha], Estrasburgo: Parlamento Europeu [consult. 23.01.2022], disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/130/transporte-ferroviario>.

PINHEIRO, Luis de Lima. Direito Internacional Privado. Vol. I, 2. Reimp., Coimbra: Almedina, 2001.

PINTO, Michele. *Transport law in the globalization era*, *Diritto@Storia*, 5, 2006, 1, [consult. 30.04.2023], disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/33678212_Transport_law_in_the_globalization_era> .

POMFRET, Richard. «The Eurasian Landbridge: Implications of linking East Asia and Europe by rail», *Research in Globalization*, Amsterdam: Elsevier Ltd., 3 (2021), 1-6.

PORTUGAL, Decreto n.º 3/2004 – Aprova o Protocolo, de 3 de Junho de 1999, que altera a Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), de 9 de Maio de 1980, Lisboa: República Portuguesa, 25 Mar. 2004.

RAMBERG, Jan. «*Global Unification of Transport Law: A Hopeless Task?*», *Penn State International Law Review: Vol. 27, No. 3, Artigo 16*, (2019), 851-857.

ROE Michael, LILIOPOULOU Anastasia, PASUKEVICIUTE Irma. «Trans Siberian Railway: from inception to transition», *European Transport \ Trasporti Europei*, 29 (2005), 46-56.

SANTOS, Pedro Nuno. *2021 Ano Europeu do Transporte Ferroviário*, República Portuguesa: 2021 Ano Europeu do Transporte Ferroviário, 2021, [consult. 24.01.2022], disponível em: <<https://www.euyearofrail.pt/pt/?dt=1624046495929>>.

SCHRAMM, Hans-Joachim, ZHANG Xu. *Eurasian Rail Freight in the One Belt One Road Era*, 30th NOFOMA Conference, Denmark: The Nordic Logistics Research Network, 2018.

SLOCAT, *Transport and Climate Change Global Status Report*, 2nd ed., Belgium: Lisa Mastny, 2021.

STURLEY, Michael. «General Principles of Transport Law and the Rotterdam Rules», em *The United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea*, *European Journal of Commercial Contract Law*, Berlin: Springer, 2011, 63-86.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), *Segundo Encontro Cortes Supremas do Mercosul*, 2004, [consult. 14.06.2022], disponível em: <https://www.stf.jus.br/encontro2/noticias/noticias_noticia_15.htm>.

TARDIVO, Alessio, ZANUY Armando, MARTIN Celestino. «Covid-19 Impact in Transport: An Essay From The Railways' Systems Research Perspective», *Transportation Research Record: the Transportation Research Board*, Washington: National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2675/5 (2021), 367-378.

THE EUROPEAN UNION CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA, *The Road less Travelled: European involvement in China's Belt and Road Initiative* [em linha], Beijing: European Chamber, [consult. 25.11.2021], disponível em: <https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/762/The_Road_Less_Travelled_European_Involvement_in_China_s_Belt_and_Road_Initiative>.

ULFBECK Vibe. «Multimodal Transports in the United States and Europe — Global or Regional Liability Rules? », *Tulane Maritime Law Journal*, Tulane: Tulane University, Vol. 34, (2009), 37-90.

UNIÃO EUROPEIA, *Transportes seguros, sustentáveis e conectados* [em linha], Bruxelas: UE, [consult. 24.01.2022], disponível em: <https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/transport_pt>.

UNITED NATIONS, *Towards unified railway law in the pan-European region and on Euro-Asian transport corridors: Position paper by the Working Party on Rail Transport*, 71ª Sessão, Genebra: UNECE, 2011.

_____, *Joint Declaration on the promotion of Euro-Asian rail transport and activities towards unified railway law*, Genebra: UNECE, 2013.

_____, *Analysis and proposal on the general framework of uniform EuroAsian law for the transport of goods by rail - Submitted by the Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail - 6ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2013.

_____, *Progress toward Unified Railway Law, 20ª Sessão*, Cazaquistão: UNECE, 2015.

_____, *Monitoring results of pilot tests. Introduction to the new UNECE legal regime for the international carriage of goods by rail (Draft legal provisions for Unified Railway Law (URL) - 14ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2016.

_____, *Performance of Pilot Tests of the draft Legal Provisions URL Comparison of the different Legal Regimes, 15ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2017.

_____, *Synopsis of comparison remarks between Unified Railway Law and other rail regimes in order to facilitate monitoring of legal provisions' pilot tests, 15ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2017.

_____, *Options available for converting URL into a legally binding instrument – URL as contract of carriage's convention, 19ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2019.

_____, *Report of the Group of Experts towards Unified Railway Law at its twentieth session, 20ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2019.

_____, *Report of the Group of Experts towards unified Railway Law at its the twenty-first session, 21ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2020.

_____, *Unified Railway Law: Structure and Management System, 20ª Sessão*, Genebra: Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, 2019, 3, [consult. 23.01.2022], disponível em: <<https://unece.org/20th-session-11>>.

_____, *Report of the Group of Experts towards Unified Railway Law at its twenty-third session*, Genebra: UNECE, 2021.

_____, *Convention on the contract for international carriage of goods by rail as a first Convention of a system of Unified Railway Law Conventions - 23ª Sessão*, Genebra: UNECE, 2021.

_____, *Compilation of written inputs from experts, 23ª Sessão*, Genebra:

UNECE, 2021.

ZAMORA Stephen. « Carrier Liability for Damage or Loss to Cargo in International Transport», *The American Journal of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press, Vol. 23, n° 3, (1975), 391-450.