



Carta 202/2022

Brasília (DF), 06 de setembro de 2022.

À

**AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**

ANTT, SCES – Trecho 3 – Lote 10 – Polo 8.

CEP: 70.200-003 - Brasília/DF.

Att.

Ilmo. Sr. **MATEUS SALOMÉ DO AMARAL**

Superintendente de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal - SUESP

Ref. Processo no **50500.054797/2022-16**

**Assunto: Contribuições – Tomada de Subsídios nº 06/2022 - Elaboração da Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2023/2024**

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS – ANTF**, pessoa jurídica sem fins lucrativos inscrita no CNPJ n.º 01.585.551/0001-27, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 01, Bloco J, Ed. CNT, Torra A, Sala 605, CEP 70070-010, Brasília, DF, vem apresentar suas contribuições à Tomada de Subsídios nº 06/2022, conforme lista de temas abaixo, para que venham integrar a agenda regulatória do próximo biênio.

A ANTF é uma entidade de classe de abrangência nacional, sem fins lucrativos, cujo objeto é promover o desenvolvimento e o aprimoramento do transporte de carga por ferrovia no País. Atualmente, a ANTF representa as operadoras ferroviárias responsáveis pelo transporte de carga em 13 malhas concedidas à iniciativa privada, que, juntas, possuem uma extensão de aproximadamente 30.550 km.



De modo a cumprir o seu objeto social, a ANTF promove constantemente estudos e avaliações sobre os mais diversos aspectos da prestação dos serviços de transporte de cargas, em especial referentes ao arcabouço legal e regulatório.

Em primeiro lugar, vale destacar que a revisão das normas que regulamentam a contratação e manutenção de seguros pelas concessionárias de prestação de serviços de transporte ferroviário de cargas associados à exploração da infraestrutura constou da Agenda Regulatória do biênio 2021/2022. Contudo, o processo de revisão não foi concluído pela ANTT e foi sugerida a manutenção do tema na Agenda Regulatória do biênio 2023/2024.

A ANTF tem pleiteado a flexibilização das normas de contratação e manutenção de seguros, tendo em vista que a atual resolução vai de encontro às normas de mercado expedidas pela Superintendência de Seguros – SUSEP e, inclusive, há dificuldades de contratação de seguros pelas Concessionárias de Ferrovias pelas excessivas exigências da atual resolução. Neste sentido, reforça a importância da manutenção do tema de revisão das normas de **contratação e manutenção de seguros** na Agenda Regulatória, como sugerido na NOTA TÉCNICA SEI No 5048/2022/CGREG/GEGOP/SUESP/DIR e portfólio.

No portfólio apresentado pela Agência para a Tomada de Subsídio n. 06/2022 consta como um dos temas Procedimentos para emissão de Declaração de Utilidade Pública – DUP no Eixo Temático 4 – Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros para a Agenda Regulatória da ANTT – biênio 2023/2024. Destaca-se que esse projeto de procedimentos para emissão de DUP tem como objetivo *“promover uma atualização e melhoria da norma vigente, assim como a ampliação do seu alcance para as autorizações ferroviárias”*, e dependerá de atuação no Poder Legislativo de alteração pontual no Decreto-Lei nº. 3.365/1941, compatibilizando-o em aspecto específico com a realidade fática e jurídica consentânea com a Constituição Federal de 1988, bem como com a legislação posterior mais recente. Trata-se da necessidade de dispensar a exigência de autorização legislativa para desapropriação de bens do domínio dos



Estados, Municípios e Distrito Federal, especificamente nos setores de infraestrutura, que muitas vezes torna mais complexa ou adia desapropriações necessárias à execução das prementes e já tardias obras e projetos de estrutura econômica dos quais o país é tão carente, estorvando a consecução do objetivo de desenvolvimento fundamental da República previsto no art. 3º, II, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a ANTF vem apresentar sugestões no âmbito da Tomada de Subsídio n.º 06/2022, conforme a ordem prioritária abaixo.

### **I – Reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos em função de alterações extraordinárias – tema urgente**

A pandemia causada pelo COVID-19 impactou a economia global e agravou a alta volatilidade da economia mundial. Soma-se ainda a guerra da Ucrânia, aumentando a pressão sobre os preços.

Os aumentos dos preços dos insumos causam impacto nos investimentos que as concessionárias se comprometeram a fazer contratualmente. Tal fato, afeta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, gerando a necessidade de reequilíbrio. Por esse motivo, a ANTF tem debatido o impacto do aumento dos preços dos insumos, de forma imprevisíveis e inimputável às concessionárias, com o objetivo de mitigar os efeitos das inesperadas e imprevisíveis altas dos preços de insumos utilizados nos investimentos das concessionárias e obter resposta regulatória com a urgência que o tema requer.

Inclusive, o parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU reconheceu que “A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes”. Cabe ressaltar que no parecer é reconhecido que, não só a pandemia era imprevisível, mas também os efeitos negativos dela decorrentes. Ou seja, há pronunciamento da Consultoria do Ministério da Infraestrutura corroborando a necessidade de reequilíbrio dos contratos em casos nos quais os efeitos negativos extraordinários os afetam e os desequilibram.



Tendo em vista a relevância do tema para os setores rodoviário e ferroviário, sugerimos a inclusão do tema na Agenda Regulatória para ser abordado de forma prioritária pela ANTT.

## **II – Revisão da Resolução n.º 5.831/2018 - Metas de segurança e Metas de Produção**

### **II.1 – Metas de Segurança**

O tema metas de segurança é disciplinado na Resolução ANTT n.º 5.831/2018. É possível constatar que, não obstante estabelecer uma classificação dos acidentes ferroviários quanto à sua “causa” (Resolução n.º 5.902/2020), a regulamentação vigente não prevê a contabilização dos acidentes de forma separada, por fator de origem do acidente, para fins de aferição do cumprimento das metas de segurança. Ocorre que a ausência da segregação na contabilização dos acidentes ferroviários para fins de apuração das metas de segurança não tem se mostrado adequada diante da evolução do índice de acidentes observado no Brasil nos últimos anos.

Nesse sentido, seria oportuno revisitar a regulamentação do tema, de modo a prever: (a) o ajuste da meta global de acidentes, segregando acidentes de acordo com tipo acidente em relação ao fator que origina a ocorrência, em acidentes de “origem interna, ou técnica,” (acidentes que podem ser considerados dentro da esfera de controle direto da concessionária) e acidentes de “origem externa, ou de terceiros,” (acidentes provocados por interferência de terceiros e que podem ser considerados fora da esfera do controle direto da concessionária); e (b) a exclusão dos acidentes causados por terceiros dos índices contratuais das concessionárias.

Tal revisão se alinha ao previsto na Lei n.º 14.273/2021, que atribui, ao regulador ferroviário, a competência para classificar os acidentes e as ocorrências quanto a gravidade, previsibilidade e inevitabilidade, bem como regulamentar a responsabilização administrativa da operadora ferroviária.

Assim, torna-se essencial a revisão da mencionada resolução a fim de regulamentar o Novo Marco Legal das Ferrovias e segregar os acidentes quanto à causa de terceiros e causas técnicas (internas) e atribuindo consequências diversas no primeiro caso, como medidas proativas de previsão de investimentos mitigadores de riscos e campanhas educativas no lugar de medidas sancionatórias, o que tornaria o tratamento



regulatório mais eficiente visando a resultados práticos de diminuição ainda maior dos índices.

## II.2 – Metas de Produção: Avaliação do desempenho por capacidade disponibilizada e qualidade na prestação do serviço

O art. 10 da Lei nº 14.237/21 prevê a obrigatoriedade de previsão no edital e no contrato de concessão de critérios para avaliação da prestação do serviço de transporte ferroviário. Há outros dispositivos da lei que também mencionam a avaliação do desempenho das concessionárias. Assim, mostra-se necessária a regulamentação estabelecendo as diretrizes gerais, para que o edital e os contratos possam prever de forma específica, a forma da avaliação do desempenho.

No âmbito da ANTT, atualmente, o desempenho é avaliado por metas de produção e de segurança. Em que pese a maximização da exploração da capacidade disponibilizada vá sempre ao encontro dos interesses econômicos dos operadores, consistindo em forte incentivo para o contínuo aumento da produção nas ferrovias, o estabelecimento de metas que se refiram apenas à quantidade produzida gera distorções e problemas de ordem prática, como nos casos de variação da demanda, causados por oscilações de mercado conjunturais ou estruturais.

A sistemática do estabelecimento das metas de produção “por trecho” foi introduzida em 2011, em substituição à “meta global” de produção. Ocorre que a alteração da sistemática de apuração das metas de produção de “metas globais” para “metas por trecho” e o consequente estabelecimento de metas por trecho não têm se mostrado como adequados na medida em que: (a) descumpriu os padrões estabelecidos no Contrato de Concessão e na legislação vigente; (b) tornou praticamente inviável o cumprimento das metas por parte das concessionárias, uma vez que desconsidera o caráter dinâmico e mutável do fluxo de cargas dentro de uma mesma malha; e (c) é absolutamente injusta, pois possibilita que, não obstante as concessionárias façam os investimentos previstos e atendem às metas de produção no seu global, sejam penalizadas em função de variações espontâneas e não controláveis nos fluxos de transporte.

A Resolução ANTT n.º 5.831/2018 regulamenta o estabelecimento, a revisão e a apuração das Metas de Produção e das Metas de Segurança das Concessionárias que exploram a Infraestrutura e o Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas. Nos



termos da referida Resolução, a meta de produção é definida como o “valor anual de referência da produção de transporte ferroviário de cargas, em tonelada quilômetro útil - TKU, para cada trecho ou corredor ferroviário, e para cada concessão”.

É importante ressaltar, que, a despeito de as concessionárias demonstrarem, com o adequado nexo de causalidade, que perdas de produção ocorrem por fatores alheios ao seu controle – casos de diminuição de produção do cliente, desligamento de usinas, eventos da natureza – a ANTT não tem reconhecido os argumentos e, ainda assim, penalizado as concessionárias no processo de apuração das metas.

Neste sentido, é importante incluir o tema na Agenda Regulatória da ANTT a fim de rever a atual Resolução e prever a aferição do desempenho pela capacidade disponibilizada e pela qualidade da prestação do serviço, inclusive definido os critérios e características desta qualidade da prestação do serviço adequado para os contratos que não preveem indicadores específicos.

### **III – Revisão da Resolução n.º 5.902/2020 – Comunicação de Acidentes**

O tema comunicação de acidentes é disciplinado na Resolução ANTT n.º 5.902/2020. É possível constatar que, apesar do acidente ferroviário poder ser classificado quanto à causa em interferência de terceiros”, a regulamentação vigente não especifica quais tipos de acidentes, natureza ou fator motivador (originado por terceiros) seriam denominados como provocados por interferência de terceiros e quais podem ser classificados como de origem técnica (responsabilidade direta da concessionária).

Os acidentes com “origem técnica” e os acidentes com “origem de terceiros” possuem natureza e características bastante distintas, sendo inadequada para a adoção de qualquer tipo de política pública a realização de seu diagnóstico e a adoção de medidas para o seu enfrentamento de maneira uniforme e indistinta.

Outro ponto em questão se refere a caracterização de suicídio como acidente ferroviário. Acerca desse ponto, em processo da Audiência Pública n.º 006/2019 para revisão da Resolução 1.431/06 e que culminou na publicação da Res. n.º 5.902/2020, a ANTT apresentou a seguinte fundamentação para a manutenção dessa exigência (Nota Técnica n.º 2781/2020/CONOR/GEREF/SUFER/DIR):



27. Em atenção ao **item “e”**, cabe destacar que houve ampla discussão sobre a questão dos suicídios, restando concluído que, no momento, não se dispõe de dados e estudos suficientes que permitam excluir os suicídios dos acidentes ferroviários, especialmente porque não há banco de dados sobre o assunto no Brasil, tampouco há procedimento claro que defina se um atropelamento ferroviário foi um suicídio.

Sobre o tema, diga-se que a ANTT inicialmente, em notas anteriores e no Relatório da Audiência, fundamentou a manutenção dessa disposição em estudos que supostamente traziam formas de mitigação da ocorrência de casos em ferrovias. Na Carta nº 70/2020 de 05/06/2020, a ANTF não somente demonstrou que as medidas citadas nos artigos não se aplicavam ao transporte de cargas (a exemplo das luzes azuis em plataformas de estações de passageiros) como apresentou estudos feitos no mesmo país (Japão), em momento posterior, contestando a metodologia dos artigos e, também, a eficácia das próprias medidas listadas. Mais detalhes sobre essas informações e argumentos estão contidos na Carta ANTF nº 70/2020 mencionada.

Diante dessas constatações acerca da fragilidade do suporte acadêmico anteriormente citado como fundamento, a ANTT passou a adotar razões alternativas, como a não existência de uma base de dados sobre suicídios, sendo que, na realidade, essa é uma questão conceitual que independe de quaisquer números.

Não menos importante do que os argumentos já apresentados, faz-se importante ressaltar que a prevenção e o combate aos suicídios é, inegavelmente, um complexo e delicado problema social, que envolve inúmeros fatores (econômicos, sociais, culturais, psicológicos, de segurança, etc.) e demanda para o seu enfrentamento a adoção de uma série de medidas específicas e coordenadas entre o Poder Público e a sociedade civil organizada.

Dadas as características deste tipo de evento, os suicídios e as tentativas de suicídio ocorridos nas vias férreas devem ter um tratamento específico e diferenciado em comparação com os “acidentes”, de modo a possibilitar a implementação de planos de ação individualizados, específicos e mais eficientes na mitigação deste importante problema.

Nesse sentido, seria oportuno revisar a regulamentação do tema, de modo a prever: (a) segregação da classificação dos acidentes de acordo com fator que origina a



ocorrência (origem interna, ou técnica, e origem externa, ou de terceiros); e, (b) a descaracterização dos suicídios e tentativas de suicídio como acidentes ferroviários, dentre outras medidas.

Tal revisão também se alinha ao previsto na Lei nº 14.273/2021, que atribui, ao regulador ferroviário, a competência para classificar os acidentes e as ocorrências quanto a gravidade, previsibilidade e inevitabilidade.

Além disso, faz-se necessário também discutir a questão relativa à obtenção de informações relacionadas à hospitalização das vítimas envolvidas em acidentes ferroviários para fins de caracterização como ocorrência grave, conforme dispõe o artigo 5º da Resolução ANTT nº 5.902/2020.

Isso porque, além das disposições do Código de Ética Médica, que trata do sigilo do prontuário médico, a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) considerou as informações relativas à saúde como dado pessoal sensível<sup>1</sup>, reforçando a já existente dificuldade em obter as informações junto aos estabelecimentos de saúde.

Necessário destacar que a condição de grave quando se tem vítima é inserida em sistema de forma presumida, não sendo possível a confirmação da informação para realização da descaracterização prevista no §1º do citado artigo 5º<sup>2</sup>, situação que é prejudicial não só para as operadoras, mas para o setor como um todo.

Nesse sentido, há um impedimento legal por parte das concessionárias na obtenção das informações necessárias para confirmar a gravidade das ocorrências, o que acaba causando um aumento nos indicadores de acidentes graves.

Assim, torna-se essencial a revisão da mencionada resolução a fim de regulamentar o Novo Marco Legal das Ferrovias e segregar os acidentes quanto à causa ou ao fator que origina o acidente em acidentes de origem técnica (causa interna) e acidentes de origem de terceiros (causa externa), além de trazer para discussão o claro conflito entre o exigido pela Resolução ANTT 5.902/2020 e as normas que impõe sigilo

---

<sup>1</sup> Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

<sup>2</sup> § 1º O acidente ferroviário com vítima deverá ser registrado presumidamente como grave, respeitando-se os incisos I e II do caput, sendo possível a alteração quanto à sua gravidade quando do envio do laudo à ANTT.



às informações de saúde, o que dificulta a descaracterização de acidentes presumidos graves para não graves.

#### **IV - Manual de Contabilidade e Projetos Associados – Revisão das Resoluções ANTT nº 5.402/2017, 5.746/2018 e 5.944/2021**

Instituído por força do Decreto n.º 1.832/1996, bem como disposições existentes nos Contratos de Concessão, o Manual de Contabilidade é um importante instrumento que possibilita à ANTT o acompanhamento, de forma padronizada, dos lançamentos contábeis das ferrovias, nos termos das legislações aplicáveis, cuja 3ª Edição deste Manual foi aprovada pela Resolução ANTT nº 5.402/2017.

Ocorre que, atualmente, é exigido pela Unidade Técnica da ANTT que o Manual de Contabilidade seja utilizado de forma primária e única. Ou seja, independente de novas tecnologias e novos sistemas que permitem o avanço dos lançamentos, sem qualquer prejuízo para a prestação de contas e o acompanhamento por parte da Agência, as concessionárias são impedidas de adotar estes novos mecanismos, por força do entendimento da Agência de que o Manual deve ser utilizado no seu lançamento principal e de forma única.

Além disso, a Resolução nº 5.746/2018 e o Manual de Contabilidade da ANTT não confere a possibilidade de inclusão de novas contas de contabilização para as atividades desenvolvidas pelas concessionárias a título de “exploração de projetos associados”. Por exemplo, o Manual de Contabilidade da ANTT traz somente uma classificação para contabilização de todas as receitas oriundas de atividades não principais.

Neste sentido, a ANTF sugere a inclusão do tema na Agenda Regulatória do biênio 2023/2024 para que sejam revistas as Resoluções ANTT nº 5.402/2017, 5.746/2018 e 5.944/2021 com o objetivo de flexibilização do fardo regulatória para prever que (i) o lançamento primário não seja obrigatoriamente conforme o Plano de Contas do referido Manual, uma vez que não se observa nenhum benefício prático com essa determinação, e (ii), de forma mais clara, contas específicas para contabilização das diversas atividades realizadas pelo concessionário que não se enquadram em condições que reflitam o efetivo recolhimento ao órgão regulador.



## **V - RDT e RPMF – Regulamentação do tema**

A regulamentação da destinação do RDT e RPMF constou da Agenda Regulatória de 2019/2020. Em 2020, a ANTT abriu a Audiência Pública nº 10/2020 com o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de resolução que regulamenta a destinação dos Recursos para Desenvolvimento Tecnológico – RDT e dos Recursos para Preservação da Memória Ferroviária – RPMF no âmbito das concessões e subconcessões ferroviárias.

Foi franqueada a participação social com diversos entes do setor e foram apresentadas as contribuições. Contudo, a regulamentação do tema ficou parada com a edição da MP 1.065 e promulgação da Lei nº 14.273 em razão da necessidade de observância das diretrizes do Poder Executivo para a regulamentação.

Diante da importância de normatizar a destinação de tais recursos, a ANTF sugere a inclusão da regulamentação da destinação do RDT e RPMF na Agenda Regulatória, inclusive em atenção ao previsto na Lei nº 14.273.

## **VI - Autorregulação – Revisão de parâmetros definidos em contrato e resoluções**

A Lei nº 14.273/2022 inovou o arcabouço legal do Setor Ferroviário ao prever a autorregulação ferroviária, com a competência para instituir normas voluntárias de padrões exclusivamente técnico-operacionais da execução do transporte ferroviário, notadamente no que se refere à via permanente, aos sistemas de segurança e ao material rodante, visando à maximização da interconexão e da produtividade ferroviárias.

Ocorre que diversos temas que são atribuídos à competência do autorregulador são tratados em normas técnicas do ABNT/CB-006, nos recentes Termos Aditivos de prorrogação dos contratos de concessão, bem como em resoluções com temas que tratam de questões técnico-operacionais. Assim, a fim de promover a regulamentação da Lei nº 14.273/2022, sugerimos a inclusão no tema na Agenda Regulatória do próximo biênio para promover a identificação dos temas técnico-operacionais passíveis de autorregulação, assim como a interferência do regulador ferroviário nessa identificação, como também a forma de supervisão, por parte do regulador ferroviário, a entidade autorreguladora.



## **VII - Regras para concessão de financiamentos com bens vinculados à concessão em garantia**

A Lei Federal nº 8.987/95 e a Lei nº 10.233/01 trazem genericamente comandos para a atuação das agências reguladoras na hipótese de constituição de garantias dos direitos emergentes da concessão na contratação de financiamentos, conforme textos abaixo:

*Art. 28. Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.*

*Art. 31. Incumbe à concessionária:*

*(...)*

*VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço. ”*

*“Art. 25. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Ferroviário: (Redação dada pela Medida Provisória no 576, de 2012)*

*(...)*

*IV – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados;*

*Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:*

*(...)*

*VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infraestrutura.*

A despeito de não haver nada explícito nesse sentido no texto da lei, nos contratos de concessão para a exploração da infraestrutura rodoviária e do serviço de transporte ferroviário de cargas foi incluída a obrigatoriedade de anuência prévia para a cessão de



bens e direitos das concessões em garantia dos financiamentos, em uma aplicação extensiva do texto da atual Lei de Concessões à época.

Contudo, tal anuência prévia não se justifica, pois gera um fardo regulatório excessivo e custos desnecessários para a própria agência reguladora, sendo que a análise da viabilidade desses empréstimos e contratos de financiamento já é realizada com muito mais propriedade pelas instituições financeiras com as quais a concessionária firma esse tipo de contrato. Trata-se, portanto, de um ônus e um trabalho desnecessário para a Agência Reguladora, que, além disso, gera atrasos na consecução dos investimentos necessários para a manutenção e expansão dos serviços concedidos.

A própria ANTT editou em 2018 um manual de procedimentos para anuência prévia para financiamentos com garantia de direitos emergentes da concessão, com uma padronização de procedimentos para dar alguma celeridade, em razão e reconhecer que os agentes financeiros, além de principais interessados, também são mais especializados para conduzir análises de crédito e avaliação de riscos do que uma agência reguladora.

Nesse sentido, sugerimos a inclusão do tema na Agenda Regulatória com o objetivo de aprimorar a regulamentação e criar mecanismos de pré-autorização ou autorização a posteriori dos atos em questão, a fim de reduzir a zero o tempo de dilação de contratação de um empréstimo nessas situações, reduzindo assim o custo de capital dos empreendimentos e dinamizando as contratações.

Aproveitamos a oportunidade para renovar os votos de elevada estima e consideração.

Respeitosamente,

FERNANDO PAES  
Diretor-Executivo

**ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários**