



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 06/2024

OBJETO: Aprimoramento da Resolução nº 4.624/2015 - regulamenta a contratação e manutenção de seguros no âmbito das concessões ferroviárias

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.287095/2022-17

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer nº 00297/2023/PF-ANTT/AGU

ENCAMINHAMENTO: i) aprovar o Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2022 e determinar a sua divulgação no sítio eletrônico da ANTT; e ii) aprovar a minuta de resolução que altera a Resolução nº 4.624/2015, que regulamenta a contratação e manutenção de seguros no âmbito das concessões/subconcessões ferroviárias.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de aprimoramento da Resolução nº 4.624, de 05 de março de 2015, que regulamenta a contratação e manutenção de seguros no âmbito das concessões ferroviárias, tema integrante da Agenda Regulatória (biênio 2023-2024).

2. DOS FATOS

2.1. Por intermédio do Acórdão nº 312/2012 - TCU-Plenário, foi determinado que a ANTT estipulasse critérios e definisse a unidade administrativa encarregada para verificar a compatibilidade dos seguros contratados pelas concessionárias em relação às responsabilidades para com a concedente, os usuários e para com terceiros.

2.2. Diante disso, o tema foi incluído na Agenda Regulatória do biênio 2011-2012 e, em seguida, no 2013-2014. Após o devido processo de controle e participação social, foi aprovada a Resolução nº 4.624, de 05 de março de 2015, que regulamenta a contratação e manutenção de seguros no âmbito das concessões ferroviárias.

2.3. Decorrido o prazo de 7 (sete) anos da vigência da norma, identificou-se a necessidade de se realizar aprimoramentos, em função de questionamentos trazidos ao regulador pelas concessionárias ou até mesmo de registros de dificuldades verificadas na fiscalização do seu cumprimento. Por tais motivos, o tema foi inserido na Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022 e foi mantido para o biênio 2023-2024.

2.4. No curso dos trabalhos, foram identificados diversos pontos de possíveis aprimoramentos da Resolução. Além disso, ao longo dos trabalhos de aprimoramento normativo, entrou em vigor a Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021, a Lei das Ferrovias, que trouxe importantes alterações no cenário vigente, o que evidencia a necessidade de revisão da regulamentação atual.

2.5. Assim, foi elaborada a minuta de Resolução CONOR (SEI13820873), a Nota Técnica SEI nº 6507/2022/CONOR/GEREF/SUFER/DIR (SEI3738156), apresentando a fundamentação para cada alteração sugerida para o Regulamento. Foi dispensada a elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, em função das alterações sugeridas importarem em simplificação de procedimentos e redução de custos, bem como a consolidação de disposições que constavam da Lei das Ferrovias.

2.6. Por meio da Deliberação nº 384, de 15 de dezembro de 2022, foi aberta a Consulta Pública nº 02/2022, que teve período de contribuições entre os dias 03 de janeiro e 17 de fevereiro, com objetivo de colher subsídios e informações para o aprimoramento da minuta de Resolução proposta. As contribuições foram analisadas, de forma individualizada, pela área técnica e o entendimento final foi registrado no Relatório Final de Consulta Pública SEI15949916 e na minuta de Resolução 16499733.

2.7. Os documentos condendo a proposta de ação regulatória foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) para análise, tendo ela emitido o Parecer nº 297/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SE20620540). A área técnica procedeu com os ajustes necessários após o posicionamento da Procuradoria e, com base na Nota Técnica SEI nº 8949/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 20665299), elaborou a minuta de Resolução CONOR 20678317 e a minuta de Deliberação CONOR 20683482.

2.8. Em seguida, foi elaborado o Relatório à Diretoria nº 648/2023 (SEI20689463) e os autos foram remetidos à Diretoria Colegiada para análise e deliberação.

2.9. Conforme consta na Certidão de Distribuição REDIR-SEGER0808555, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

2.10. Após a distribuição processual, em 02/02/2024, a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) peticionou nos autos sugerindo a alteração de alguns dispositivos constantes na minuta de Resolução CONOR 20678317.

2.11. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Como acima destacado, transcorridos 7 (sete) anos da vigência da Resolução nº 4.624/2015, verificou-se a necessidade de se realizar aprimoramentos ao seu texto. Identificou-se que a norma é demasiadamente rígida, que impõe prazos exíguos para obtenção de apólices e envio à ANTT, além do fato de que a fórmula estabelecida para calcular o limite máximo de garantia (LMG) para seguros de riscos operacionais e de responsabilidade civil geral se mostrou como fonte de distorções dos valores dos prêmios dos seguros.

3.2. Outrossim, com o advento da Lei 14.273/2021, foram impostas relevantes alterações do cenário vigente, tais como a obrigatoriedade de contratação dos seguros de responsabilidade civil geral e de riscos operacionais e a vedação da obrigatoriedade da ANTT figurar como assegurada nas apólices, o que evidencia a necessidade de se realizar a atualização normativa.

3.3. Durante o processo de participação e controle social, segundo o Relatório Final da Consulta Pública CONOR15949916, foram recebidas 35 (trinta e cinco) contribuições ao ato normativo, oriundas da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Goiás, da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), dentre outros, sendo várias das contribuições foram aceitas. Ademais, o ato normativo também foi submetido ao crivo da PF-ANTT, que também realizou sugestões de aprimoramento ao seu texto.

3.4. Em seu Relatório à Diretoria nº 648/2023 (SEI20689463), a área técnica elencou os principais aprimoramentos propostos à Resolução nº 4.624/2015, sendo eles: i) retirar a exigência de a ANTT figurar como cossegurada obrigatória nos seguros contratados; ii) aumentar o prazo para apresentação da apólice do seguro; iii) ajustar as modalidades de seguro obrigatório às disposições legais vigentes e às necessidades da concessão; iv) solucionar dificuldades relativas aos valores dos LMGs dos seguros Risco Civil Geral (RCG) e Risco Operacional (RO) e às respectivas fórmulas de cálculo; v) flexibilizar riscos mínimos a serem cobertos pelos seguros contratados; vi) mitigar o risco de insegurança jurídica relativo à aplicação das regras da SUSEP (sobre o seguro RCTF-C) em ato normativo da ANTT; vii) ajustar imprecisão na redação do art. 2º, inciso IV; viii) estabelecer adequado procedimento de acompanhamento da renovação das apólices; ix) previsão da possibilidade de adoção de meios alternativos de garantia à contratação de seguros pré-aprovados pelo autorregulador ferroviário; x) centralizar e uniformizar o processo de aplicação de penalidades.

3.5. Todos esses pontos foram devidamente esplanados no mencionado Relatório à Diretoria, assim como na Nota Técnica SEI nº 8949/2023/CONOR/GEREF/SUFER/DIR/ANTT (SEI 20665299) e no próprio Relatório Final da Consulta Pública CONOR15949916. Contudo, entendendo que alguns pontos de melhoria merecem destaque.

Solucionar dificuldades relativas aos valores dos LMGs dos seguros RCG e RO e às respectivas fórmulas de cálculo:

3.6. A Resolução nº 4.624/2015 estabelece que os valores de Limite Máximo de Garantia/Limite Máximo de Garantia por Composição Ferroviária poderão ser negociados entre a seguradora e o segurado (concessionária), desde que respeitados os valores mínimos previstos na norma, que deve corresponder integralmente ao valor autorizado pela ANTT pela obra/serviço. Para os seguros de RCG e RO, o valor mínimo do LMG é definido a partir de uma fórmula que tem como referências a produção de transporte (medida em toneladas por quilômetro útil - TKU), a forma de contratação da apólice (individual ou coletiva); e o índice de segurança praticado pela concessionária no período de 12 (doze) meses.

3.7. Segundo a área técnica, dificuldades para contratação dos seguros foram relatadas pelo setor, em função de uma onerosidade excessiva, conforme se extrai de trecho do Relatório à Diretoria nº 648/2023 (SEI 20689463):

(...)

33. Foi relatado pelas concessionárias a ocorrência de dificuldades pela rigidez da norma atual na rotina de contratação de seguros pelas concessionárias, cujo cenário atual seria de contratação sem sentido econômico, redundando em franquias e prêmios que se aproximam do valor de risco, apontando que essas regras contribuem para o alcance de um fardo financeiro de aproximadamente R\$ 12 milhões de reais por ano, para cumprimento das obrigações previstas na Resolução nº 4.624, de 2015, desconsiderando o montante de multas aplicadas pela dificuldade de contratação.

34. Com efeito, o objetivo da ANTT, enquanto representante estatal, é priorizar o interesse público em suas relações com a sociedade e com os agentes econômicos. No entanto, apresenta-se relevante para a implementação de uma adequada regulamentação, avaliar os impactos das regras postas, inclusive aqueles financeiros que recaem sobre os regulados.

35. Eventual rigidez excessiva na regulamentação da atividade de concessão pode tornar a resolução inócua ou ainda provocar aumento de custos da atividade pelas empresas, impactando em possíveis ajustes nas tarifas e preços pagos pelos usuários. Desse modo, se faz relevante levar em consideração os argumentos trazidos pelas concessionárias, a fim de estabelecer um equilíbrio na regulamentação dos seguros.

(...)

3.8. Assim, foram apresentadas 4 (quatro) alternativas para a tratar de tal situação, sendo que a alternativa que se mostrou mais aderente ao interesse público foi a de substituir as fórmulas paramétricas por apresentação de estudo elaborado por consultoria técnica especializada, considerando os custos impostos e a exposição de riscos à sociedade. Assim, as concessionárias ficam desobrigadas do cumprimento da fórmula paramétrica definida na Resolução nº 4.624/2015, mas ainda assim a União fica resguardada em razão de que um terceiro não interessado atestou que os

valores contratados seriam adequados, considerando as atividades envolvidas pelas concessionárias.

Flexibilizar riscos mínimos a serem cobertos pelos seguros contratados:

3.9. A redação atual da Resolução nº 4.264/2015 dispõe, de forma taxativa, os riscos mínimos que deverão ser cobertos pelos seguros, impedindo que a concessionária realize ajustes de acordo com a necessidade de cada concessão. Tal rigidez, como visto acima, tem dificultado a contratação de seguros por parte das concessionárias.

3.10. Por conta disso, para viabilizar que a concessionária possa realizar ajustes necessários em razão das especificidades de cada seguradora, do transporte ou de novas situações que ocorram durante a vigência do contrato, foi proposta a inclusão de dispositivo no seguinte sentido:

A concessionária poderá justificadamente, mediante autorização prévia da ANTT, contratar coberturas ou outras condições das apólices de seguro em situação diversa daquela estabelecida nesta Resolução.

3.11. Além de permitir que a concessionária possa ajustar os riscos que deverão ser cobertos, de acordo com as especificidades de cada caso, tal dispositivo, como bem salientado pela SUFER, poderá minimizar penalizações derivadas da não contratação de coberturas específicas.

Centralizar e uniformizar o processo de aplicação de penalidades:

3.12. Foi identificado que faltava isonomia no processo de aplicação de penalidades relativas a descumprimentos da Resolução nº 4.264/2015, aproveitando-se de institutos já aplicáveis em alguns dos contratos de concessão. Assim, foram estabelecidas diretrizes para a criação de uma seção específica na norma para tratar da aplicação de penalidades relacionadas ao descumprimento das obrigações relacionadas a seguro:

- a) Desenvolver o procedimento de aplicação de sanções na própria Resolução nº 4.624, de 2015, em seção específica com texto claro e suficiente, evitando a necessidade de remissão a diversos documentos ou cálculos complexos, para facilitar a compreensão dos agentes afetados;
- b) Unificar a metodologia das penas aplicáveis, para garantir tratamento isonômico aos infratores; e
- c) Estabelecer modalidades de sanção gradativa.

3.13. A criação de uma seção específica para o tratamento das penalidades se mostra salutar, conferindo maior previsibilidade ao setor regulado e maior isonomia ao processo e, por conseguinte, maior segurança jurídica.

3.14. Convém destacar, como mencionado acima, a minuta de Resolução proposta passou por análise da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que opinou pela sua juridicidade, além de ter recomendado alguns ajustes em sua redação, que foram considerados na versão final da minuta de Resolução proposta (SEI 20678317).

Data de entrada em vigor da Resolução:

3.15. Apesar do disposto no art. 4º do Decreto nº 10139/2019 acerca dos limites mínimos de tempo entre a publicação e a entrada em vigor dos regulamentos, a área técnica entende que a Resolução em questão deve ter sua vigência imediata, pelos motivos abaixo expostos:

Apesar da sinalização por parte da PF-ANTT, a área técnica entende pela possibilidade de vigência imediata da norma, com fundamento no parágrafo único do mesmo dispositivo, que prevê a flexibilização dos prazos em caso de urgência justificada. A justificativa para a entrada em vigor no dia da sua publicação foi apresentada no Relatório Final da Consulta Pública, tendo como fundamentos os fatos de reduzirem os custos associados à exploração do serviço e, ao mesmo tempo, a ausência de impactos negativos para os demais atores envolvidos. Assim, apresenta-se novamente o texto constante do Relatório Final:

18. Por fim, considerando que as alterações propostas pela área técnica ao texto da Resolução ANTT nº 4.624, de 2015, trazem simplificação ao processo de contratação de seguros pelas concessionárias e subconcessionárias ferroviárias, reduzem consideravelmente o fardo regulatório imposto, bem como não importam qualquer prejuízo aos demais atores envolvidos, entende-se que seja adequado que os textos da Resolução ANTT nº 4.624, de 2015, e da Resolução ANTT nº 5.990, de 2021, passem a vigorar com as novas redações a partir da data de publicação da minuta de Resolução ora proposta. Deve-se frisar, contudo, que, até o dia 31 de março de 2024, será facultado às concessionárias realizarem a contratação ou a renovação de apólices de seguro nas condições vigentes antes da publicação da nova Resolução, conforme disposto no Anexo I da Resolução ANTT nº 4.624, de 2015. Tal prazo tem como o objetivo evitar que negociações já em curso sejam frustradas, bem como que as concessionárias sejam apenas por não conseguirem efetivar a contratação de acordo com os termos definidos na nova Resolução. **(grifos nossos)**

3.16. Considerando os motivos acima indicados, manifesto concordância com o posicionamento da área técnica, uma vez que a norma em questão visa reduzir a rigidez normativa atual e produz consequências benéficas ao setor regulado, motivo pelo qual a entrada em vigor imediata do ato normativo se mostra a opção regulatória mais adequada para o presente caso.

Carta ANTF:

3.17. No dia 02 de fevereiro de 2024, a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) protocolou nos autos a Carta ANTF nº 09/2024 (SEI1729501), por meio da qual sugeriu pequenos ajustes na redação dos arts. 9º-B e 15 da minuta de Resolução ora em análise, conforme se afere abaixo:

Art. 9º-B. Os montantes cobertos pelos seguros requeridos no art. 4º, incisos II e III deverão atender os limites máximos de indenização calculados com base no maior dano provável.

§ 1º A concessionária deverá encaminhar à ANTT quando da renovação, contratação ou alteração dos seguros de que trata o caput, estudo que fundamente a forma de cálculo do LMG de cada apólice.

§ 2º O estudo de que trata o § 1º deverá ser elaborado por empresa de consultoria técnica especializada ou profissional capacitado, com comprovada atuação em companhias abertas ou

sociedades de grande porte.

§ 3º A qualidade do estudo empregado para o cálculo do LMG é de exclusiva responsabilidade da concessionária e da empresa de consultoria técnica especializada ou do profissional capacitado.

§4º O profissional capacitado não poderá integrar a equipe interna da concessionária.

(...)

Art. 15. O LMG do seguro de RE deverá ser definido a partir de uma das hipóteses a seguir:

I - valor integral de cada obra e serviço de engenharia a ser contratada ou em execução relacionado à Concessão da Exploração da Infraestrutura e Prestação do Serviço de Transporte Ferroviário de Cargas, observados os valores estabelecidos em contrato ou autorizados pela ANTT, quando aplicáveis; ou

II - dano máximo provável.

Parágrafo único. Em caso de adoção da hipótese de que trata o inciso II deste artigo, a concessionária deverá submeter à ANTT estudo que fundamente a forma de cálculo do dano máximo provável coberto pela apólice, elaborado por empresa de consultoria técnica Especializada ou profissional capacitado, com comprovada atuação em companhias abertas ou sociedades de grande porte.

3.18. Conforme se afere, a ANTF sugere ampliar o leque de opções de atores que poderiam elaborar o estudo que fundamenta a forma de cálculo do LMG de cada apólice, permitindo que seja realizada também por "profissional qualificado" e por profissionais que tenham comprovada atuação em sociedades de grande porte.

3.19. Contudo, sem adentrar no mérito da proposta, entendo que o processo de participação e controle social foi bem sucedido, contou com 35 (trinta e cinco) contribuições à proposta de ato normativo, sendo 13 (treze) delas oriundas da própria ANTF, isto é, pouco mais de um terço delas. Várias das contribuições realizadas pela Associação foram aceitas, ainda que parcialmente. Embora sejam pontuais as sugestões, elas careceriam de uma análise mais aprofundada sobre os possíveis impactos acerca da ampliação do espectro de profissionais que poderiam emitir o parecer e se isso se mostraria benéfico ao interesse público ou não, o que demandaria um maior tempo para a análise e entrada em vigor da presente norma.

3.20. Assim, considerando a urgência do tema ora tratado, considero que não seria o momento de se realizar as modificações propostas pela ANTF. Salvo melhor juízo, entendo que aguardar a entrada em vigor do normativo ora em análise e verificar os seus efeitos se mostra como a melhor alternativa regulatória para o caso.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por:**

- a) aprovar o Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2022 e determinar a sua divulgação no sítio eletrônico da ANTT; e
- b) aprovar a minuta de Resolução DLL21773131, que altera a Resolução nº 4.264, de 05 de março de 2015, que regulamenta a contratação e manutenção de seguros no âmbito das concessões/subconcessões ferroviárias.

Brasília, 08 de fevereiro de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 08/02/2024, às 15:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21772691** e o código CRC **42381011**.

Referência: Processo nº 50500.287095/2022-17

SEI nº 21772691

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br