

RELATORIA: DSL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 059/2017

OBJETO: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS – ANTF. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO COM EFEITO SUSPENSIVO EM FACE DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 4.624, DE 5 DE MARÇO DE 2015.

ORIGEM: SUFER

PROCESSO(s): 50500.158687/2015-01

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER N. 02103/2016/PF-ANTT/PGF/AGU.

PROPOSIÇÃO DSL: NÃO CONHECER O PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO, POSTO QUE INTERMPESTIVO. APROVAR AS ALTERAÇÕES À RESOLUÇÃO ANTT Nº 4.624, DE 5 DE MARÇO DE 2015, PROPOSTAS PELA ÁREA TÉCNICA.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de Pedido de Reconsideração (fls. 4/14), com efeito suspensivo (fls. 51/56), interposto pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, em face da Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015, que “*Regulamenta a contratação e manutenção de seguros pelas Concessionárias de Prestação de Serviços Transporte Ferroviário de Cargas associados à Exploração da Infraestrutura.*”.

II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

Retornam os presentes autos à esta Diretoria DSL, que versam sobre Pedido de Reconsideração, interposto pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, aos 7 de abril de 2015, por intermédio da Carta nº 12/2015 (fls. 4/14), em face da Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015, que *“Regulamenta a contratação e manutenção de seguros pelas Concessionárias de Prestação de Serviços Transporte Ferroviário de Cargas associados à Exploração da Infraestrutura.”*, alegando, em suma, a existência de vícios processuais no processo de Audiência Pública, que antecedeu a publicação da norma; ausência de manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT; e ausência de análise de impacto regulatório. No que tange ao mérito, pretende a reconsideração de dispositivos da aludida Resolução, em especial, aquele que versa sobre a ANTT como cossegurada; aquele que prevê a contratação de seguro para a Via Permanente; aquele que proíbe a contratação de seguro de forma integrada; além do cálculo do valor mínimo do LMG a ser considerado na contratação/renovação de apólices de seguros de RCG ou de RO, previsto no Anexo da Resolução nº 4.624, de 2015.

Importante destacar que, posteriormente, a requerente, por meio da Carta nº 63/2015, de 29 de julho de 2015 (fls. 51/56), reforçou os termos do seu Pedido de Reconsideração e, além disso, solicitou que o mesmo fosse recebido com efeito suspensivo, até que o mérito do presente processo administrativo seja julgado, visando evitar prejuízos e perdas financeiras desnecessárias às Concessionárias de Ferrovias.

Após tramitarem regularmente pela área técnica desta Agência Reguladora, os autos foram distribuídos à esta Diretoria DSL em 23 de setembro de 2015, conforme consta no Despacho de fls. 73, oriundo da Secretaria-Geral, sendo incluído na pauta da 658ª Reunião de Diretoria, ocorrida aos 13 de janeiro de 2016. Naquela oportunidade, a Diretoria DCN solicitou vista do processo, conforme consta no Memorando nº 005/2016/DCN (fls. 91) e Despacho de fls. 92, da SEGER, ambos de 15 de janeiro de 2016.

Ato contínuo, destaco a juntada aos autos da Nota Técnica nº 002/2016/DCN/ANTT, de 18 de fevereiro de 2016 (fls. 93/110), oriunda da Diretoria DCN; bem como da NOTA TÉCNICA Nº 04/2016, de 27 de abril de 2016 (fls. 116/120), oriunda da SUFER, onde ambas se manifestam pela procedência do pedido de suspensão dos efeitos da Resolução ANTT nº 4.624, de 2015, a fim de que o pleito seja melhor avaliado pela área técnica.

Retornando-se os autos à esta Diretoria DSL, em 29 de abril de 2016 (Despacho de fls. 136), foi proferido o Voto DSL 086/2016, de 4 de maio de 2016 (fls. 137/142), que, após entender que *“(…) pelo o que consta nos autos, entendo que o processo administrativo em tela não está maduro o suficiente para que o mérito seja apreciado, havendo necessidade de uma análise mais minuciosa e conclusiva pela área técnica responsável – SUFER, (...), além de manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT, a quem cabe a análise dos aspectos jurídicos atinentes ao caso.”*, concluiu por, fundamentado no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 1999, conceder efeito suspensivo ao Pedido de Reconsideração interposto

pela ANTF, para que fossem suspensos os efeitos da Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015, até que seja julgado o mérito do presente processo administrativo.

O supracitado Voto DSL 086/2016 fundamentou a edição da Resolução ANTT nº 5.091, de 11 de maio de 2016 (fls. 144), devidamente publicada no D.O.U. de 17 de maio de 2016 (fls. 145), que dispôs, *in verbis*:

Resolução nº 5.091, de 11 de maio de 2016

A Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DSL – 086, de 4 de maio de 2016, e no que consta do Processo nº 50500.158687/2015-01, RESOLVE:

Art. 1º Conhecer o Pedido de Reconsideração interposto pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, conferindo-lhe efeito suspensivo, suspendendo-se os efeitos da Resolução nº 4.624, de 5 de março de 2015, até o julgamento do mérito.

Art. 2º Estabelecer o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a SUFER apresente o Parecer Técnico definitivo quanto ao mérito do Processo Administrativo nº 50500.158687/2015-01.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Publicada a aludida Resolução e após minuciosa e conclusiva análise por parte da Superintendência da Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas – SUFER, foi exarada a NOTA TÉCNICA Nº 014/2016, de 12 de setembro de 2016 (fls. 147/153), que ora destaco os seguintes trechos, a saber:

“(…)

III) DA ANÁLISE

a) Do vício de competência:

(…)

12. Em apertada síntese, a competência da ANTT para regular a matéria está prevista no art. 175 da Constituição Federal, bem como nos arts. 20, III, “a” e 22, III, ambos da Lei 10.233/2001.

13. Ademais, como fora salientado anteriormente (Nota Técnica nº 32/2015/CORAN/GEROF/SUFER/ANTT), a Resolução ora impugnada é oriunda da necessidade de preenchimento de lacuna regulatória visando garantir, ao fim, o cumprimento aos princípios da continuidade do serviço público e da segurança.

14. Diante do exposto, nota-se que as alegações da recorrente, neste ponto, não merecem ser acolhidas.

b) Da ausência de manifestação da PRG sobre os aspectos legais da Resolução ANTT nº 4.624/2015:

(...)

16. Como já fora alertado nos expedientes anteriores, inclusive pela própria PRG, tal falha procedimental não é capaz, por si só, de gerar vício insanável ao processo, na medida em que os vícios de forma não essencial, incluindo o vício de procedimento, configuram vícios sanáveis e, assim, convalidáveis, conforme alerta do Diretor Carlos Fernando do Nascimento (fl. 97). A própria ANTF faz remissão a tal entendimento em seu pedido de reconsideração.

(...)

18. Pelo exposto, não merecem ser acolhidas, também neste ponto, as fundamentações da Associação.

c) Da ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR):

(...)

21. Neste sentido, restou consignado que o TCU não exige a realização de AIR pela ANTT antes da edição de atos normativos e, por conseguinte, não havia que se falar em vício no processo de aprovação da Resolução ANTT nº 4.624/2015 pela sua não realização.

22. Noutro giro, que a aplicabilidade de AIR no presente caso restou prejudicada em função da complexidade do assunto e do exíguo prazo exigido pela Corte de Contas para verificação de compatibilidade dos seguros contratados pelas Concessionárias em relação às responsabilidades.

23. Por estas razões, entende esta SUFER que a tese da ANTF não merece ser acolhida.

d) Art. 3º, IV, da Resolução ANTT nº 4.624/2015 – Inclusão da ANTT como cossegurada:

(...)

27. Quanto a este ponto, cumpre esclarecer que entendemos que a ANTT deve figurar como cossegurada nos contratos de seguro, uma vez que:

a) No caso de rescisão unilateral dos Contratos de Concessão de serviço público, especialmente no caso de perecimento do objeto em razão de caso fortuito ou força maior, o recebimento da indenização pelo Poder Concedente é vital para garantir a continuidade da prestação do serviço;

b) No caso de falência da Concessionária, a União e a ANTT poderão responder, de forma subsidiária, pelos eventuais danos causados pela Concessionária, conforme art. 37, II, Lei 10.233/2001;

c) As Concessionárias assumiram a obrigação de celebrar contratos de seguro compatíveis com as suas responsabilidades, de modo que não se mostra adequada a afirmação de que a Resolução impõe nova obrigação às

Concessionárias, não havendo que se falar em desequilíbrio econômico-financeiro; e

d) A ANTF não trouxe aos autos elementos comprobatórios de sua alegação de que a indicação da ANTT como cossegurada oneraria a contratação dos seguros.

28. Válido mencionar que as fundamentações tratadas neste ponto foram exaustivamente abordadas na Nota Técnica nº 32/2015/CORAN/GEROF/SUFER/ANTT e na Nota Técnica nº 02/2016/DCN/ANTT. Diante de tais fatos, não se mostra adequado o acolhimento das argumentações da ANTF também no presente ponto.

e) Art. 5º da Resolução ANTT nº 4.624/2015 – Seguro de via permanente (...)

32. Pois bem, a Associação trouxe aos autos informação que o pior sinistro ocorrido na via permanente de uma de suas Associadas ocasionou a perda de cerca de 300 (trezentos) metros de trecho, com o custo de reparo na monta de R\$ 870.000,00 (oitocentos e setenta mil reais). Neste caso, aponta a requerente, se a seguradora fosse acionada, a Concessionária teria que arcar com uma franquia de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais).

33. Como se vê, a despeito da informação colhida pela área técnica de que o valor do prêmio não seria incrementado, de forma demasiada, com a inclusão de via permanente no seguro sobre riscos operacionais, a realidade fática se mostra diferente. Há larga desproporcionalidade de valores entre o custo do reparo e o valor da franquia.

34. De fato, há interesse da União em assegurar a integridade da via permanente, como um todo. Contudo, há de se ponderar: a) em geral, os danos que ocorrem na via permanente são de forma parcial, e não acometem toda a via; b) o valor do custo da franquia do seguro é cerca de 07 (sete) vezes maior que o valor do custo do reparo do pior sinistro ocorrido em via permanente.

35. É verdade que a Resolução ANTT nº 4.624/2015 não estabelece que o valor do LMG deverá ser equivalente à reconstrução integral da via, mas apenas estabelece um valor mínimo, como bem salientado na Nota Técnica nº 002/2016/DCN/ANTT, deixando na margem de discricionariedade de cada Concessionária a definição do valor efetivo da indenização que lhe será paga pela seguradora. Contudo, a inclusão de via permanente nos seguros de risco operacional, pelos argumentos acima expostos, não se mostra adequada, pois dificilmente o seguro será acionado nos casos em que houver danos à via permanente.

36. Pelo acima exposto, mostram-se plausíveis e adequados, neste ponto, os argumentos ventilados pela ANTF, merecendo alteração o comando normativo em questão.

f) Art. 8º da Resolução 4.624/2015 – Exigência de que a apólice de RO abranja, de forma indiscriminada, eventos decorrentes de caso fortuito ou força maior:

(...)

38. O referido assunto foi abordado na Nota Técnica nº 82/2015/GEROF/SUFER/ANTT, onde foi ponderado os argumentos que se seguem:

a) Há impossibilidade lógica de discriminação exaustiva de quais eventos poderiam ser enquadrados como caso fortuito ou força maior, dado que a natureza de tais eventos possuem elevada carga de imprevisibilidade e fatídica inevitabilidade, razão pela qual optou-se apenas em estabelecer rol exemplificativo com os tipos genéricos de tais eventos;

b) Coberturas contra os riscos ora exigidos de fato não são oferecidos nos planos padronizados das seguradoras. Contudo, elas são oferecidas nos planos não padronizados como coberturas adicionais, conforme estabelecido pela Circular SUSEP nº 437/2012, que estabelece as regras básicas para comercialização do Seguro de Responsabilidade Civil Geral;

c) Infere-se do Relatório Final da Audiência Pública nº 005/2014 (fls. 287/353 do processo nº 50500.033336/2014-08) que a contribuição da SEAE/MF se limitou a chamar a atenção a respeito na elevação dos preços das cotações oferecidas pelas seguradoras, não opinando, em momento algum, acerca da necessidade da medida implementada pela ANTT;

d) Quanto à alegação de a Resolução ANTT nº 4.624/2015 ter ido de encontro ao Código Civil, salienta-se que a ANTF não indicou qual dispositivo estaria sendo violado. Ademais, cabe recordar que a PRG, na qualidade de órgão de assessoramento jurídico da ANTT, analisou e validou todos os aspectos jurídicos pertinentes à Resolução impugnada.

39. Pelo acima exposto, verifica-se que a tese da ANTF não merece ser acolhida.

g) Arts. 4º, I, 6º e 12, da Resolução ANTT nº 4.624/2015 – Obrigatoriedade da contratação do Seguro de Responsabilidade Civil do Transportador Ferroviário – Carga (RCTF-C):

(...)

42. A adoção da contratação do seguro de RCTF-C é obrigatória, conforme se depreende do Decreto Lei nº 73/1966 (Sistema Nacional de Seguro Privados) e da Resolução CNSP nº 183/2008 (Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil do Transportador Ferroviário – Carga).

43. Acrescenta, ainda, que a inclusão de tal seguro como obrigatória foi uma recomendação realizada pelo IRB Brasil Resseguros S/A durante a Audiência Pública nº 005/2014, conforme se afere do processo nº 50500.033336/2014-08.

44. Assim, entende esta SUFER que não pelo acolhimento do presente pedido apresentado pela ANTF.

h) Arts. 6º e 12 da Resolução ANTT nº 4.624/2015 – Impossibilidade de Contrato Coletivo:

(...)

46. A Resolução ANTT nº 4.624/2015 prevê dois tipos de contratação de seguros: i) contratação por meio de apólice individual; e ii) contratação por meio de apólice coletiva. Como bem salientado na Nota Técnica nº 32/2015/CORAN/GEROF/SUFER, a regra geral é a de que as Concessionárias podem contratar todas as modalidades de seguros por meio de apólice individual. Para o caso de apólice coletiva, são estabelecidas algumas condicionantes.

47. Por outro lado, em observância ao art. 1º, § 3º, da Resolução CNSP nº 183/2008, a Resolução ora impugnada veda a contratação do seguro RCTF-C por meio de apólice conjunta, devendo as apólices deste tipo de seguro ser contratadas de forma individual. Ressalta-se, ainda, que, após análise das apólices das Concessionárias, não foi encontrado nenhum caso em que tal modalidade de seguro foi contratada de forma coletiva.

48. Diante do exposto, verifica-se que, neste ponto, as razões da recorrente não merecem ser acolhidas.

i) Art. 10 e anexo da Resolução ANTT nº 4.624/2015 – Fórmula parametrizada do Limite Máximo de Garantia:

(...)

51. De outra banda, sugere a ANTF: a) o desenvolvimento de uma fórmula por meio do intercâmbio sobre valores de apólices de seguros do mercado, entre ANTT, Agência Reguladora de Seguros (SUSEP), Corretoras e Seguradoras de mercado e Concessionárias Ferroviárias; ou b) que o LMI seja calculado da mesma forma prevista para as Concessões de Rodovias (Resolução ANTT nº 2.680/2008), que se vale da perda máxima potencial e provável para o cálculo do limite máximo de indenização.

(...)

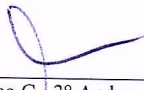
53. Ademais, importante citar que o valor regulamentado pela ANTT é apenas um parâmetro mínimo a ser observado, sendo que o cálculo dos prêmios continua sendo realizado pelas seguradoras. A alegação da Associação de que a fórmula paramétrica não corresponde à utilizada para cálculo do prêmio, portanto, não se mostra cabida.

(...)

55. Como se vê, a Resolução ANTT nº 4.823, de 27 de agosto de 2015, revogou a fórmula paramétrica que deu origem ao presente pedido de reconsideração, substituindo-a por outra fórmula, que jamais foi impugnada pela ANTF.

56. Pelo exposto, a tese da ANTF não merece ser acolhida.

j) Art. 7º, parágrafo único, da Resolução ANTT nº 4.624/2015 – Percursos rodoviários iniciais e complementares:



(...)

59. Como observado pela GEROF na Nota Técnica nº 82/2015/GEROF/SUFER/ANTT, houve, s.m.j., equívoco de interpretação por parte da Associação, uma vez que a obrigação de cobertura abrangendo os percursos rodoviários iniciais e complementares se refere ao seguro de RCG, e ao seguro de RCTF-C. Portanto, não há qualquer impedimento para a contratação de seguro RCTF-C sem a abrangência de tais percursos.

60. Noutro giro, importante esclarecer que o fato de a Concessionária eventualmente executar percursos rodoviários dentro da abrangência geográfica da Concessão, por si só, não a qualifica como Operador de Transporte Multimodal e, por conseguinte, não a submete à legislação específica que regulamenta o transporte multimodal de cargas.

61. Diante disso, verifica-se que não merecem ser acolhidos os argumentos acima ventilados pela ANTF.

IV) PROPOSIÇÃO

62. Pelo exposto, esta SUFER propõe à Diretoria Colegiada da ANTT que conheça o Pedido de Reconsideração e suas complementações apresentados pela ANTF para, no mérito, julgar-lhes parcialmente procedentes, acolhendo os argumentos acerca do art. 5º da Resolução ANTT nº 4.624, de 09 de março de 2015, de modo a retirar a obrigatoriedade de se incluir a via permanente nos seguros de risco operacional. Assim, esta área técnica propõe que se faça as seguintes alterações na Resolução ora impugnada.

a) Art. 5º da Resolução ANTT nº 4.624/2015:

63. Com intuito de dar melhor conformação lógica ao conteúdo da Resolução, bem como a proceder com as alterações necessárias diante do pleito da Associação, se mostra prudente a alteração da redação do art. 5º da Resolução ANTT nº 4.624, de 09 de março de 2015, passando a vigorar nos seguintes termos:

Art. 5º. Os seguros a que se refere artigo anterior deverão ter abrangência que contemple toda a concessão, nos termos deste Regulamento.

64. Como se vê, esta área técnica propõe a retirada da especificação que continha no âmbito da redação anterior, pois tal especificação já é realizada, de forma detalhada, nos arts. 6º, 7º, 8º e 9º, da mesma Resolução. A nova redação simplifica o comando normativo, facilitando o seu entendimento e mitigando o eventual erro de interpretação.

b) Art. 8º da Resolução ANTT nº 4.624/2015:

65. Em atenção à retirada da via permanente da cobertura do seguro de riscos operacionais, mostra-se necessária a revogação do inciso IV do art. 8º da Resolução ANTT nº 4.624/2015. Desse modo, apenas se altera o conteúdo objeto do pedido de

reconsideração ora em análise, permanecendo as demais exigências que se mostram necessárias aos seguros de riscos operacionais e/ou nomeados.

c) Art. 23 da Resolução ANTT nº 4.624/2015:

67. No âmbito dos presentes autos, foi concedido efeito suspensivo ao pedido de reconsideração protocolizado pela ANTF, suspendendo os efeitos da Resolução ANTT nº 4.624/2015 até o julgamento do mérito.

68. Ademais, conforme se depreende dos autos, foram efetuadas alterações na referida Resolução. Assim, se mostra prudente que seja dado prazo às Concessionárias para se adequarem às novas regras que decorrem da norma de que tratam os presentes autos. Entende esta SUFER que a Resolução deverá entrar em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017. Assim, propõe-se a seguinte redação ao art. 23 da Resolução ANTT nº 4.624/2015:

Art. 23. Esta Resolução entre em vigor em 1º de janeiro de 2017.

69. Desse modo, o novo dispositivo contempla prazo considerado suficiente para as Concessionárias se adequarem aos comandos normativos da Resolução, levando-se em consideração que a Resolução foi publicada em 09 de março de 2015 e espera-se que as Concessionárias tenham iniciado planejamento para se adequarem às regras desta norma.

(...)." (sic)

Instada a se manifestar, a Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT analisou os aspectos jurídicos que envolvem a matéria em cotejo, sendo proferido o PARECER N. 02103/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, de 30 de dezembro de 2016 (fls. 167/176v.), *ipsis litteris*:

“(..."

II.1 – Esclarecimentos gerais

8. Como visto, o recurso foi protocolado em 07/04/15, e portanto o prazo para interpor recurso já se encontra há muito esgotado: no caso, dez dias a partir da divulgação oficial da Resolução ou da Portaria mencionadas, segundo o art. 59 da LPA.

9. A despeito disso, considerando o direito constitucional de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, inc. XXXIV, “a”), bem como o princípio da verdade material, e tendo em vista o próprio poder de autotutela da Administração de rever seus atos para torna-los consonantes aos mandamentos da lei (cf. art. 53 da mesma Lei nº 9.784/99), orienta-se pela apreciação dos fundamentos delineados na petição de fls. 04/14, o que de fato foi realizado pelas diversas Notas Técnicas que constam dos autos, conforme relatado acima. (...)

II.2 – Quanto às alegações da recorrente

II.2.1. – Da ausência de manifestação da PF-ANTT anteriormente à realização da audiência pública

(...)

15. Dito isso, há que se analisar os princípios da razoabilidade e da finalidade na atuação deste órgão de assessoramento. Ainda que a ANTT não tenha notificado esta procuradoria para que, caso quisesse, se manifestasse sobre a proposta, embora tal atitude não seja recomendável, entendo que com base no art. 55 da Lei nº. 9.784/1999 tal vício processual foi sanado com a manifestação desta Procuradoria em momento posterior à Audiência Pública, e anterior à edição da Resolução ANTT 4.624/15, por intermédio do Parecer nº 1665/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, de 05/03/2015 (NUP 50500.033336/2014-08).

II.2.2 – Da competência da ANTT para regular a contratação e manutenção de seguros pelas Concessionárias de Prestação de Serviços de Transporte Ferroviário de cargas associados à Exploração da Infraestrutura.

16. A competência da ANTT para regulamentar a matéria resta patente da leitura das seguintes normas: art. 175 da CF/1988; art. 20, inciso II, alínea “a”, c/c art. 22, inciso IV, ambos da Lei nº 10.233/2001; e art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, responsável pela definição legal do que vem a ser serviço adequado, mormente os elementos de segurança e continuidade do serviço público. Vale acrescentar, ainda, o que se lê do art. 22, incisos I e II, e do art. 24, incisos VI e VIII, ambos da Lei nº 10.233/2001, segundo os quais constituem esfera de atuação da ANTT: o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação; a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes; reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos e fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento.

17. Apenas a leitura das normas acima elencadas dá bem conta de que a ANTT, ao normatizar, dentro das balizas legais existentes, o tema “contratação e manutenção de seguros pelas Concessionárias de Prestação de Serviços Transporte Ferroviário de Cargas associados à Exploração da Infraestrutura”, não extrapolou de suas competências, haja vista que a matéria, claramente, está prevista na legislação.

(...)

20. Sendo assim, parece claro que a ANTT apenas atuou para preencher uma lacuna normativa que imperava e o fez com base em suas competências firmadas na legislação em vigor, o que afasta a alegação de extrapolação de poder regulatório por parte desta Agência.

II.2.3 – Da dispensabilidade de confecção de Análise de Impacto Regulatório – AIR previamente à realização de Processo de Participação e Controle Social – PPCS
(...)

24. Vale lembrar que a AIR tornou-se obrigatório no âmbito interno com a Deliberação nº 85, editada pela Diretoria desta Agência em 23/03/16. Dentre as hipóteses em que tal estudo é indispensável, temos a “edição e alteração de atos normativos que tenham natureza regulatória” (art. 3º, inc. I). Ora, a Resolução ANTT 4.624/15 foi obviamente emitida anteriormente à Deliberação nº 85/16; portanto, a AIR, embora prática recomendada, não era, à época, obrigatória.

II.2.4 – Da compatibilidade do teor do art. 3º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4.624/15 (inclusão da ANTT como cossegurada), com a legislação em vigor.
(...)

29. Percebe-se que a resposta da ANTT, já conhecida pela ANTF, é no sentido de que a legislação em vigor não proíbe que esta Agência figure como beneficiária do contrato de seguro. O nome jurídico utilizado – “cossegurada” – é o que menos importa. O que mais interessa aqui – muito mais do que *nomem iuris* elegido – é que a ANTT agiu dentro do poder regulatório que a legislação em vigor lhe faculta (a questão da legitimidade para tanto foi tratada no Tópico II.I deste Parecer), bem como o fato de que a posição a ser ocupada por esta Agência em tais apólices é a de beneficiária.
(...)

33. A bem da verdade, já foi salientado, a intenção da ANTT foi a de figurar como beneficiária, em conjunto com as concessionárias, de todos os seguros de contratação obrigatória. Esse o espírito da norma e assim deve ser sua interpretação. A própria SUINF citou exemplos de concessionárias que figuram respectiva e conjuntamente em três únicas apólices e ANTT, no caso de concessões rodoviárias, e outras entidades da Administração Indireta já “figurem como cosseguradas em apólices de seguros das modalidades em questão” (fl. 20).

34. Destarte, como primeira conclusão neste tópico, queda afastada a alegação de ausência de amparo legal para que a ANTT figure como cossegurada (leia-se: beneficiária), em conjunto com as concessionárias, nos contratos de seguros a que estas estão obrigadas.
(...)

Por fim, a regulação da matéria através da Resolução ANTT nº 4.624/15 não acarreta, acaso mantida, desequilíbrio contratual, mormente quando se leva em consideração o que aduz a Cláusula Quarta, inciso XII, do Contrato de Arrendamento firmado entre a extinta-RFFSA e as concessionárias:

(...)

37. Do que se extrai, a ANTF pretende que suas associadas se vejam desobrigadas do cumprimento do que consta do art. 3º, inciso IV, da Resolução ANTT nº 4.624/2015, sob o argumento de que elas já estariam coagidas, por força dos respectivos contratos de arrendamento, a substituir os bens arrendados, no caso de destruição, ou a ressarcir-los ao DNIT (atual proprietário, em sucessão à Rede Ferroviária Federal S.A. – RFSSA, consoante estabelece o art. 8º da Lei nº 11.483/2007, realidade que afastaria a necessidade de contratação dos seguros para que a mesma providência seja garantida.

38. A par da existência de norma específica nos contratos de concessão (Cláusula Nona – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES, Subcláusula 9.1 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA, Item XIII) que obriga as concessionárias a manterem seguros de responsabilidade civil compatíveis com suas responsabilidades para com o Poder Concedente, para com os usuários e para com terceiros, existe outra razão que milita em desfavor da tese da ANTF, qual seja, a de que o art. 10 da Lei nº 8.987/1995 aduz que “sempre que foram atendidas as condições de contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro”, pelo que resta afastado qualquer pleito no sentido de que a obrigação prevista no inciso IV do art. 3º da Resolução ANTT nº 4.624/2015 desaguaria em desequilíbrio da relação econômico-financeira dos contratos de concessão.

(...)

40. Ante o exposto, não existe razão para que as alegações da ANTF sejam acolhidas, porquanto a regulação da matéria pela Resolução ANTT nº 4.624/2015 não trouxe nenhuma espécie de desequilíbrio econômico-financeiro aos contratos de concessão.

II.2.5 – Da possibilidade de contratação de apólices de seguro coletivas para todos os casos regulados pela Resolução ANTT nº 4.624/2015, com exceção do Seguro de responsabilidade Civil do Transportador Ferroviário RCTF – Cargas.

41. Outro argumento levantado pela ANTF, dessa vez contra as redações dos arts. 6º, parágrafo único, e 12, parágrafo único, ambos da Resolução ANTT nº 4.624/2015, é o de que há impossibilidade de contratação de seguros de forma integrada/coletiva.

42. Porém, uma vez mais, não assiste razão ao que restou dito pela Interessada.

(...)

44. Desde logo, já se percebem duas coisas importantes: (i) ambas as normas tratam da mesma espécie de seguros, qual seja, o RCTF – Cargas. Enquanto o art. 6º traz suas características básicas, o art. 12 estabelece seu limite máximo, tomando como base o montante equivalente ao valor da mercadoria segurada; e (ii) a limitação a que se refere a ANTF não alcança todos os seguros

previstos no art. 4º da Resolução ANTT nº 4.624/2015, senão que, apenas, como já se disse, o RCTF – Cargas.

(...)

46. Ora, diante da literalidade da Resolução CNSP nº 183/2008, em seu Anexo, art. 1º, § 3º, não poderia a ANTT estipular diferente. Assim sendo, fica mais uma vez claro que não assiste razão as ponderações da ANTF com relação aos arts. 6º, parágrafo único, e 12, parágrafo único, ambos da Resolução ANTT nº 4.624/2015, haja vista que a vinculação feita pela ANTT com relação à forma de contratação do RCTF – Cargas é um imperativo determinada pelo princípio da legalidade.

II.2.6 – Da objetividade dos critérios utilizados pela ANTT para formulação dos cálculos que levam ao valor final do Limite do Seguro de Responsabilidade Civil do Transportador Ferroviário – Carga – RCTF-C
(...)

49. Ora, diferentemente do afirmado pela Interessada, diversos outros fatores estão a influenciar o valor final do Limite do Seguro de Responsabilidade Civil do Transportador Ferroviário – Carga – RCTF-C, de maneira que somente a junção de várias nuances, todas objetivas e claras, que, por isso mesmo, afastam a possibilidade de que critérios subjetivos sejam utilizados, se chegará ao valor final. Em resumo: a regulação foi tão objetiva quanto poderia ter sido.

II.2.7 – Das alterações na Resolução ANTT nº 4.624/2015
(...)

51. As propostas de alterações da Resolução ANTT nº 4.624/2015, defendidas pela área técnica, e consubstanciadas na minuta de fl. 161, são as seguintes:

a) altera o art. 5º:
(...)

a.1. Ora, tal alteração é sobretudo redacional e estilística, devidamente justificada pela área técnica, para eliminar redundância com os artigos posteriores. Entretanto, recomenda-se à área técnica que se verifique que, de fato, tais preceitos estão compreendidos ou contidos nos arts. 6º, 7º, 8º e 9º, pois, alguns s.m.j não se verificam na redação dos mencionados artigos (ex: bens vinculados à concessão, faixa de domínio, operação em malhas de outras concessionárias, etc).

b) revoga o inciso IV do art. 8º, ou seja, retira a obrigatoriedade de cobertura de risco de dano à via permanente:
(...)

b. 1. Aqui também entendo que a modificação foi devidamente motivada pela área técnica na Nota Técnica nº 14/2016 (cf. fls. 149v/150), pois foi constatada grande desproporcionalidade entre o custo do reparo a eventual dano à via permanente e o valor da franquia do seguro referente a esse dano. Em outras palavras, mostra-se mais econômico para a concessionária reparar o dano sem



ter que acionar a franquia de um eventual seguro; há de se notar que de qualquer forma não se está isentando a concessionária em relação ao reparo desses danos, posto que está obrigada contratualmente à devida manutenção de tal via.

c) altera o art. 23, modificando a vigência da resolução original, da seguinte forma:
(...)

c.1. A SUFER alegou que tal prazo seria razoável para que as concessionárias se adequem aos preceitos da Resolução ANTT nº 4.624/2015, que atualmente tem seus efeitos suspensos Resolução ANTT nº 5.091/16. Ocorre que tanto a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98, quanto o Decreto nº 4.176, de 28/03/2002 (que disciplinam a elaboração de atos normativos) preveem que a vigência diferida será prevista em XX dias após a publicação oficial, e não tem uma data certa estipulada no ato normativo. Vejamos:
(...)

c.2 Ou seja, é incorreto e até mesmo ilegal estipular que “Art. 23. Esta Resolução entre em vigor em 1º de janeiro de 2017”, como está na minuta de fl. 161. Portanto, entendo que o mais adequado seria deixar a cláusula de vigência da Resolução ANTT nº 4.624/2015 tal qual se encontra atualmente; a vigência seria disciplinada num artigo próprio da presente Resolução, sugerindo-se a seguinte redação: “Art. 3º. Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015, cujos efeitos foram suspensos pela Resolução ANTT nº 5.091, de 11 de maio de 2016, voltará a produzir efeitos decorridos XX dias da publicação da presente Resolução”.

52. Ressalto que se a Resolução não trouxer cláusula de vigência expressa (não se confundindo aqui com o que foi dito no parágrafo anterior), entrará em vigor 45 dias após a sua publicação, nos termos do art. 1º do Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/40 (Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro). Para evitar confusão jurídica ou variações interpretativas (exemplo: poderia algum regulado entender que somará eventual vacatio legis da presente Resolução ao prazo a partir do qual voltará a produzir efeito a Resolução ANTT nº 4.624/15) entendo adequada a previsão expressa, no art. 4º da minuta, da sua entrada em vigor na data de sua publicação.

III – CONCLUSÃO

53. Ante o exposto, e ressaltas as observações dos itens 9, 11, 15, 33, 51 e 52, opino pelo não conhecimento do recurso, por intempestividade e, considerando o conteúdo do mesmo (em homenagem ao direito de petição, bem como aos princípios administrativos da autotutela e da busca pela verdade material), opino pela legalidade da Resolução ANTT nº 4.624/15, e pela possibilidade das alterações que serão introduzidas pela presente Resolução, com exceção do art. 3º, nos termos do item 51 acima.

(...).” (sic – grifos do original)

Ultrapassadas todas as supracitadas análises técnicas e jurídicas, a ANTF, mais uma vez, protocolou novo pleito, desta vez referente à proposta de “*aplicação do LMG resultante da fórmula paramétrica constante do Anexo da Resolução nº 4.624, de 2015*”, nos termos da Carta nº 81/2017, protocolada aos 23 de maio de 2017 (fls. 208/210v.).

Com o intuito de fundamentar o presente Voto com uma análise técnica sobre a nova demanda da recorrente, esta DSL restituiu os autos à SUFER, conforme Despacho nº 018/2017/DSL/ANTT, de 25 de maio de 2017 (fls. 211).

Em resposta, a área técnica exarou o DESPACHO Nº 1219/2017, de 26/5/2017, oriundo da SUFER (fls. 212/213), que, após em breve relato do histórico processual, concluiu “(...) *que não há fatos novos, uma vez que todos os argumentos já foram apreciados por essa Unidade Técnica nas Notas Técnicas n.ºs: 32/2015/CORAN/GEROF/SUFER/ANTT; 47/2015/CORAN/GEROF/SUFER/ANTT; 82/2015/CORAN/GEROF/SUFER/ANTT; 002/2016/DCN/ANTT; 04/2016/SUFER/ANTT e, em especial o entendimento exarado na última Nota nº 014/2016/SUFER, de 12 de setembro de 2016.*” (sic)

Pois bem. Quando do meu primeiro contato com o presente processo administrativo, mediante a distribuição ocorrida aos 23 de setembro de 2015 (fls. 73), analisando aquilo que à época instruíam os autos, concluiu que o feito não estava suficientemente maduro, tampouco devidamente analisado técnica e juridicamente para que fosse tomada uma decisão de mérito.

Nesse sentido, nos termos do Voto DSL 086/2016 (fls. 137/142), opinei por conceder o efeito suspensivo ao Pedido de Reconsideração de fls. 4/14, bem como por restituir os autos à área técnica – SUFER – para uma análise técnica minuciosa e conclusiva, com posterior envio à Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT para uma abordagem jurídica sobre o pleito.

Aos 17 de maio de 2017 retornam os autos à esta Diretoria DSL, conforme consignado no Despacho de distribuição de fls. 207 e, compulsando os autos, pude verificar que, dessa vez, o processo está muito bem instruído, com robustas e detalhadas manifestações técnica – NOTA TÉCNICA Nº 014/2016 – e jurídica – PARECER N. 02103/2016/PF-ANTT/PGF/AGU.

Primeiramente, no que tange à admissibilidade do Recurso/Pedido de Reconsideração da ANTF, ressalto e acompanho o entendimento exarado pela PF/ANTT, no sentido de que o pleito de fls. 4/14 foi protocolado intempestivamente, fato que resulta no seu não conhecimento.

Entretanto, como bem ventilado pela Procuradoria, o direito constitucional de petição e os princípios administrativos da autotutela e da busca pela verdade material possibilitam que esta Diretoria DSL contemple as razões de recorrer da ANTF e, se for o

caso, promova a revisão de seus próprios atos buscando sua sintonia com o interesse público e os ditames da lei.

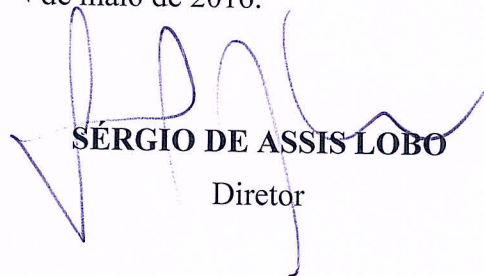
No que se refere ao mérito, acompanho a detalhada e minuciosa análise realizada pela SUFER, nos termos da Nota Técnica nº 014/2016 (fls. 147/153v.), que, inclusive, foi referendada pela PF/ANTT, para promover alterações pontuais na Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015, a saber: i) alterar a redação do art. 5º, visando eliminar redundância legística com artigos posteriores; ii) revogar o inciso IV do art. 8º, para retirar a obrigatoriedade de se incluir a via permanente nos seguros de risco operacional; e iii) determinar que a Resolução ANTT nº 4.624, de 2015, volte a produzir efeitos.

Assim, acompanhando as manifestações técnicas e jurídicas, opino pelo não conhecimento do Pedido de Reconsideração/Recurso interposto pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, uma vez que intempestivo; e, fundamentado no art. 53, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, promover alterações na Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015, nos termos da minuta de Resolução anexa ao presente Voto.

IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, acolhendo os encaminhamentos propostos pela SUFER e pela PF/ANTT, fundamentado no art. 53, da Lei nº 9.784, de 1999, proponho que a Diretoria Colegiada delibere por não conhecer o Pedido de Reconsideração/Recurso interposto pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, uma vez que intempestivo; e por promover alterações na Resolução ANTT nº 4.624, de 5 de março de 2015, nos termos da minuta de Resolução anexa ao presente Voto.

Brasília-DF, 29 de maio de 2016.

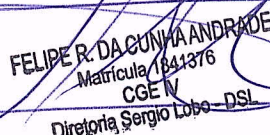


SÉRGIO DE ASSIS LOBO
Diretor

À Secretaria-Geral (SEGER), para prosseguimento.

Em, 29 de maio de 2016.

Ass:



FELIPE R. DA CUNHA ANDRADE
Matrícula 1841376
CGE IV
Diretoria Sérgio Lobo - DSL