



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DEB

RELATORIA: DEB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 288/2019

OBJETO: ANÁLISE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO APRESENTADO PELA EMPRESA RUMO MALHA PAULISTA S/A EM FACE DA DELIBERAÇÃO QUE ESTABELECEU AS METAS DE PRODUÇÃO E SEGURANÇA DA CONCESSIONÁRIA

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.273991/2017-31

PROPOSIÇÃO PRG: NÃO HÁ MANIFESTAÇÃO

PROPOSIÇÃO DEB: POR INDEFERIR O PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se da análise do pedido de reconsideração protocolado pela empresa Rumo Malha Paulista S/A, em relação às metas de produção estabelecidas para o Quinquênio 2018-2022, por meio da Resolução ANTT nº 537, e, em face da publicação das metas de segurança para o Quinquênio 2018-2022, por meio da Deliberação ANTT nº 536, ambas de 14 de agosto de 2018.

2. DOS FATOS

A Resolução ANTT nº 3.696/2011, publicada em 25 de julho de 2011, aprovou o Regulamento para Pactuar as Metas de Produção por Trecho e as Metas de Segurança para as Concessionárias de Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas. As Concessionárias ficam assim obrigadas a apresentar à ANTT, até o dia 1º de junho do último ano de validade das metas estabelecidas, a Proposta de Metas por Trecho e Segurança.

Por meio da Carta nº 0770/GREG/2017, de 1º de junho de 2017, a Concessionária Rumo Malha Paulista S/A apresentou sua Proposta de Metas de Produção por Trecho e Segurança para a Malha Paulista, relativa ao Quinquênio 2018 - 2022, composta por Plano de Negócio e Estudo de Mercado.

Recebidos as propostas de metas de todas as concessionárias, verificou-se que a heterogeneidade na forma de apresentação das propostas impedia um tratamento isonômico, sobretudo porque os estudos propostos e os planos de negócios apresentados não possuíam uma formatação comum. Assim, visando equacionar as propostas a serem apresentadas pelas concessionárias, foi feita reunião na sede da Agência Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, em 6 de setembro de 2017, quando foram apresentadas às concessionárias, por meio de videoconferência, as diretrizes que deveriam nortear a reapresentação das propostas de metas e de estudos de mercado.

A RMP protocolou sua nova Proposta de Metas de Produção na data de 27 de outubro de 2017, por meio da Carta nº 1520/GREG/17, apresentando novo Estudo de Mercado e Plano de Negócios.

No entanto, após análise prévia da referida carta, constatou-se que (i) não foram encaminhadas as planilhas de Roteamento de Fluxos, conforme solicitado pelo Ofício Circular nº 005/2017/GEROF/SUFER/ANTT; e (ii) a planilha de Fluxos por Trecho não indicou as estações de destino dos fluxos direcionados ao Porto de Santos/SP, mas apenas a estação de Perequê (ZPG), ponto de intercâmbio com a malha ferroviária concedida à MRS Logística S/A.

Assim, via e-mail, foi solicitada a complementação/apresentação dos referidos elementos, essenciais à continuidade da análise por parte desta GEROF, tendo sido estabelecido o dia 29 de novembro de 2017 como data limite para o encaminhamento das informações. A solicitação foi atendida tempestivamente pela RMP, possibilitando o andamento da análise em questão.

Em 29 de janeiro de 2018, foi expedida a Nota Técnica nº 004/2018/GEROF/SUFER/ANTT, por meio da qual a ANTT, após análise da Proposta de Metas de Produção por Trecho da RMP, realizou adequações ao Plano de Negócios e apresentou ajustes aos valores propostos para fins de estabelecimento das metas, por meio do Ofício nº 015/2018/GEROF/SUFER/ANTT, de 29 de janeiro de 2018.

Em 2 de abril de 2018 foi protocolada na ANTT a Carta nº 0237/GREG/18, em que a Concessionária RMP formulou considerações quanto aos ajustes efetuados na sua proposta de metas por trecho para o Quinquênio 2018-2022, pela ANTT.

A petição apresentada pela Concessionária foi apreciada pela equipe técnica da GEROF e o resultado da análise foi positivo por meio da Nota Técnica nº 044/2018/COSEF/GEROF/SUFER/ANTT. Na oportunidade, a equipe técnica registrou que, em caso de concordância com a fundamentação contida na Nota Técnica, a SUFER deveria sugerir que a Diretoria

Colegiada da ANTT decidiu no sentido de definir as metas de produção da RMP para o Quinquênio 2018-2022.

Tendo a Diretoria Colegiada concordado com os termos da análise técnica, foi publicada a Deliberação ANTT nº 537, de 14 de agosto de 2018, que estabeleceu metas de produção por trecho para a RMP para o Quinquênio 2018-2022.

Em 25 de setembro de 2018, a RMP apresentou, por meio da Carta nº 1299/GREG/2018 (protocolo 50501.330522/2018-06), Pedido de Reconsideração em face da Deliberação que estabeleceu as metas de produção da Concessionária.

Com relação às Metas de Segurança, em 9 de maio de 2018, foi expedida a Nota Técnica nº 017/2018/GEROF/SUFER/ANTT, por meio da qual a ANTT, após análise da Proposta de Metas de Segurança da RMP, sugeriu ajustes aos valores propostos para fins de estabelecimento de metas. A Concessionária foi comunicada das mudanças efetuadas pela ANTT na proposta inicial por meio do Ofício nº 055/2018/GEROF/SUFER/ANTT, de 8 de maio de 2018.

Em 8 de junho de 2018 foi protocolada na ANTT a Carta nº 0861/GREG/18, em que a Concessionária RMP formulou considerações quanto aos ajustes efetuados na Proposta de Metas de Segurança para o Quinquênio 2018-2022, pela ANTT.

Em 30 de julho foi elaborada a Nota Técnica nº 045/2018/GEROF/SUFER/ANTT, contendo manifestação sobre a Proposta de Metas de Segurança apresentada pela RMP por meio da Carta nº 0861/GREG/18 e proposição de publicação dos valores apresentados em âmbito da referida Nota.

Chancelados pela SUFER os últimos ajustes sugeridos pela área técnica, propôs-se o estabelecimento das metas de segurança indicadas na Nota Técnica nº 045/2018/GEROF/SUFER/ANTT. No dia 21 de agosto de 2018 foi publicado no Diário Oficial da união a Deliberação ANTT nº 536, de 14 de agosto de 2018, que estabeleceu as Metas de Segurança para o Quinquênio 2018-2022.

Irresignada com os valores de metas de produção publicados, a RMP apresentou, em 25 de setembro de 2018, a Carta nº 1298/GREG/2018 (Processo nº 50501.330521/2018-53), contendo Pedido de Reconsideração em relação à Deliberação que estabeleceu as metas de segurança a serem observadas pela Concessionária no Quinquênio 2018-2022.

É o resumo.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Quanto a reconsideração sobre as Metas de Produção:

A RMP pondera sobre a metodologia adotada pela ANTT para a análise da viabilidade da consolidação dos trechos de metas, e, pugna pela consolidação do trecho Itirapina (ZIQ) - Triagem Paulista (ZTP). Argumenta que com relação ao critério de consolidação de trechos adotados pela ANTT, as premissas utilizadas não possuíam previsão expressa na Resolução ANTT nº 3.696/2011 e, também, a requerente não teria sido consultada acerca dos critérios que seriam adotados no processo. Sustenta ainda que a consolidação do trecho Itirapina (ZIQ) - Triagem Paulista (ZTP) seria a maneira mais razoável e a única forma de mensurar a produtividade do trecho, já que a quantidade de carga transportada pela RMP corresponderia a menos de 10% do volume total do trecho, pois a maior parte da carga transportada no trecho Pederneiras - Airosa Galvão - Itirapina é de responsabilidade da MRS Logística S/A, em direito de passagem. Por último, a Requerente defende que a produção de transporte referente ao trecho operado com exclusividade pela RMP, Triagem Paulista (ZTP) - Pederneiras (ZPD), corresponderia somente a 1% do total do trecho.

Tais argumentos estão demonstrados nos dados constantes da Tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Produção de transporte no trecho Itirapina - Triagem Paulista

TRECHOS RUMO	TRECHOS ANTT	2018	2019	2020	2021	2022
ITIRAPINA-TRIAGEM PAULISTA	Airosa Galvão - Itirapina	346.194.274	359.909.547	374.467.541	389.957.247	406.438.294
	Pederneiras - Airosa Galvão	20.826.652	22.075.850	23.401.804	24.812.619	26.313.726
	Triagem Paulista - Pederneiras	4.304.823	4.304.823	4.304.823	4.304.823	4.304.823
	TOTAL	371.325.749	386.290.220	402.174.168	419.074.689	437.056.843

ITIRAPINA-TRIAGEM PAULISTA	Airosa Galvão - Itirapina	93,23%	93,17%	93,11%	93,05%	92,99%
	Pederneiras - Airosa Galvão	5,61%	5,71%	5,82%	5,92%	6,02%
	Triagem Paulista - Pederneiras	1,16%	1,11%	1,07%	1,03%	0,98%

Por fim a Requerente conclui a argumentação, na Carta nº 0237/GREG/18, afirmando que a consolidação dos trechos possibilitaria mais flexibilidade e eficiência na gestão e no desenvolvimento do transporte.

Destaca-se que conforme define a Resolução ANTT nº 3.696/2011 art. 3º, § 4º, a competência para consolidar trechos para fins de estabelecimento de metas é desta Agência, conforme se segue:

§4 A ANTT poderá, para garantir a eficiência no desenvolvimento do transporte ferroviário, consolidar alguns trechos no processo de pactuação de metas.

Tem-se que na Nota Técnica nº 044/2018/COSEF/GEROF/SUFER/ANTT, itens 21 e 22, afirmou que os trechos de metas em questão decorrem da aplicação expressa dos critérios definidos na Resolução ANTT nº 3.696/2011, Regulamento Anexo, art. 2º, VI.

A área técnica avaliou que a argumentação apresentada pela Requerente não assiste razão, pois nos termos da Resolução ANTT nº 3.696/2011, os contratos de direito de passagem e

tráfego mútuo existentes à época do processo de estabelecimento de metas devem ser considerados para efeito de quantificação dos volumes de transportes que comporão as metas, de forma que os volumes de produção decorrentes do exercício de direito de passagem e tráfego mútuo deverão ser computados integralmente nos montantes de produção da concessionária detentora do trecho.

Asseverou, ainda, que não obstante os fluxos em direito de passagem e tráfego mútuo serem contratados e, no caso do tráfego mútuo, em parte operados por outras ferrovias, recai sobre a concessionária visitada a responsabilidade pela não execução desses fluxos quando motivada por fatores sob controle da concessionária visitada, tais como: vedação de acesso da ferrovia visitante a sua malha, e, a não disponibilização da capacidade prevista em Contrato Operacional Específico (COE) -elementos que compõe o objeto de processo de justificativas por eventual não atingimento de metas de produção. Dessa forma, conclui que o pedido de reconsideração não deve prosperar.

Quanto a reconsideração sobre as Metas de Segurança:

A Concessionária afirma que a proposta apresentada em âmbito da Carta nº 0861/GREG/2018 é pautada em valores intermediários e factíveis, adequando sua proposta à realidade dos acidentes de terceiros. Defende ainda que a Agência, por meio da Nota Técnica nº 017/2018/GEROF/SUFER/ANTT já havia reconhecido que esse tipo de acidente, independente de investimentos vultuosos pela Concessionária permaneceriam em tendência de crescimento.

Quanto a este argumento, a SUFER contrapõe afirmando que a ANTT jamais afirmou algo parecido com o exposto. Afirmando, que no âmbito da Nota Técnica nº 017/2018/GEROF/SUFER/ANTT, as intervenções com vistas à melhoria da segurança da operação têm apresentado maior efetividade relativamente aos acidentes de natureza técnica, denotando uma maior capacidade de gestão da Concessionária sobre tais ocorrências. Não há, portanto, menção no que se refere a impossibilidade de redução no número de acidentes com participação de terceiros. Há somente a constatação do fato de que a Concessionária apresentou um crescimento desse tipo de ocorrência até o ano de 2015 e, a partir desse mesmo ano, a redução de acidentes com participação de terceiros não decresceu no mesmo ritmo apresentado pelas ocorrências de natureza técnica.

Dessa forma, constata-se que o ocorrido entre os anos de 2015 e 2017 foi o **aumento da participação** dessas ocorrências no registro total de acidentes da Concessionária, não necessariamente indicando que o número desse tipo de ocorrência cresceu, mas que esse não acompanhou a redução apresentada pelas ocorrências de natureza técnica.

A Concessionária afirma ainda que cabe à Agência atuar na mediação de conflitos urbanos tendo como missão propor intervenções de projetos para a melhoria desses conflitos, não tendo a Concessionária “gestão sobre os problemas de conflitos urbanos”.

Nesse sentido, ressalta-se o disposto na Cláusula Quinta do Contrato de Concessão, item

5.2:

A CONCESSIONÁRIA obedecerá às normas de segurança vigentes para a prestação de serviços objeto da CONCESSÃO e para a operação e a manutenção dos ativos a ela vinculados. A segurança do serviço oferecido será avaliada precipuamente pela frequência da ocorrência de acidentes, medida pelo seguinte índice: número de acidentes/milhão de trens, quilometro

Ainda, ressalta-se o disposto no Contrato de Arrendamento em sua Cláusula Quarta:

DAS OBRIGAÇÕES DA ARRENDATÁRIA: **Manter as condições de segurança operacional** e responsabilizar-se pela conservação e manutenção adequadas dos bens objeto deste contrato, de acordo com as normas técnicas específicas. **IV) responder por todo e qualquer dano ou prejuízo causado à própria RFFSA ou à terceiro decorrente do uso dos bens objetos do presente contrato...** (grifo nosso).

Por fim, ressalta-se o disposto no artigo 10 da Lei 1.832/96 que instituiu o Regulamento do Transporte Ferroviário que prevê:

Art. 10 - A Administração Ferroviária não poderá impedir a travessia de suas linhas por outras vias, anterior ou posteriormente estabelecidas, devendo os pontos de cruzamento ser fixados pela Administração Ferroviária, tendo em vista a segurança do tráfego e observadas as normas e a legislação vigentes.

§ 3º - A Administração Ferroviária não poderá deixar isoladas, sem possibilidade de acesso, partes do terreno atravessado por suas linhas.

§ 4º - O responsável pela execução da via mais recente assumirá todos os encargos decorrentes da construção e manutenção das obras e instalações necessárias ao cruzamento, bem como pela segurança da circulação no local.

Dessa forma, resta claro que o problema relatado não será resolvido somente com a atuação da Agência, mas depende de ações conjuntas de todos os atores envolvidos.

Ademais, em atenção aos termos contratuais e às normas vigentes, tendo como base ainda o disposto na Lei 1.832/96, a maior parte dos problemas operacionais relacionados à segurança a serem sanados recaem, também, sobre a alçada de atuação da Concessionária, a qual seria a maior beneficiada de eventuais ganhos com a redução de acidentes e aumento de eficiência.

A Agência, quanto à solução dos problemas urbanos, só pode intervir no que concerne à regulação e fiscalização, além de atuar de forma propositiva no que tange os conflitos urbanos. Dessa forma, ela deve, por determinação legal, buscar junto aos demais órgãos a solução para os problemas que decorram do gerenciamento, ou da falta dele, da malha viária concedida com os sistemas viários estaduais e municipais. Exige-se, pois, da Agência, uma atuação mediadora e propositiva.

Em atendimento às determinações legais, foi apresentado então o relatório Proposições para Solução de Conflitos Ferroviários Urbanos.

Assim, ressalta-se que a responsabilidade sobre a mediação e solução de conflitos urbanos não recai somente sobre a Agência, sendo essa responsabilidade compartilhada com a Concessionária uma vez que esta deve “manter as condições de segurança operacional e responsabilizar-se pela conservação e manutenção adequadas dos bens objeto deste contrato, de

acordo com as normas técnicas específicas” bem como “responder por todo e qualquer dano ou prejuízo causado à própria RFFSA ou à terceiro decorrente do uso dos bens objetos do presente contrato”, conforme definição contratual.

Não há que se falar, portanto, da impossibilidade de atuação ou gestão sobre conflitos urbanos por parte da Concessionária, lógica essa que vai de encontro, inclusive, com o disposto no Contrato de Concessão, documento que consagrou a relação jurídica existente entre a Concessionária e a Administração Pública.

A Concessionária apresenta ainda uma análise acerca do histórico de variação das metas de segurança estabelecidas, defendendo que essas reduziram a uma taxa de 3,2% ao ano tanto nos últimos dois quinquênios quanto no período 2018-2022. Assim, considerando a referida redução, estaria a proposta da Concessionária próxima à redução indicada.

No entanto, ressalta-se que, a despeito da redução de aproximadamente 3,2% ao ano nas metas de segurança, resta claro que os índices de segurança registrados para a Concessionária no período de 2015 a 2017 não mais se encontram no mesmo patamar daqueles registrados nos últimos dois quinquênios, de forma que a redução de apenas 3,2% na meta de segurança, assim como ocorreu nos dois quinquênios anteriores, se mostra inadequado frente aos índices registrados entre 2015 e 2017.

Ainda, a proposta apresentada pela Concessionária, assim como já registrado em âmbito das Notas Técnicas nº 17/2018/COSEF/GEROF/SUFER/ANTT e 45/2018/COSEG/GEROF/SUFER/ANTT não se mostra razoável de forma a instigar a Concessionária a melhorar sua gestão de segurança por meio da redução do índice de acidentes. Tal fato fica ainda mais em relevo quando se constata que, para o ano de 2018, a Concessionária propõe um índice referente a acidentes com participação de terceiros (12,9 acidentes por milhão de trem.km) 51,3% superior ao registrado no ano de 2017 (8,52 acidentes por milhão de trem.km) e 27,5% superior ao considerado pela Agência (10,12 acidentes por milhão de trem.km).

Reitera-se, novamente, que foi utilizado um modelo estatístico com vistas a avaliar o valor proposto como meta por parte da RMP para o ano de 2018, sobretudo a razoabilidade deste valor frente ao histórico de acidentes da Concessionária.

Em outros termos, avaliar se o valor proposto pela Concessionária para o ano base do Quinquênio 2018-2022, como um limite tolerável de índice de acidentes a ser respeitado, implica, na prática, uma efetiva melhoria em relação ao *status quo* da segurança ferroviária, considerando, para tanto, as variabilidades abstraídas do histórico dos índices de acidentes alcançados pela Concessionária.

Nesse sentido, a partir da série histórica do índice de acidentes no período 2006-2017 (referente à totalidade dos índices de acidentes registrados no SAFF e adotado com o objetivo de conferir a maior significância possível à análise frente ao histórico real) projetou-se o índice de acidentes para o ano de 2018 a partir de um Modelo de Componentes Não Observáveis (Unobserved Components Model - UCM), cuja estimativa é realizada através do Filtro de Kalman, assim como apresentado em âmbito da Nota Técnica nº 017/2018/GEROF/SUFER/ANTT.

Diante do exposto e da documentação constante nos autos, acolho a sugestão da SUFER de considerar improcedente os pedidos de reconsideração das metas de segurança e produção por trecho estabelecidas para a RMP através da Deliberação ANTT nº 536 e da Deliberação ANTT nº 537, ambas de 14 de agosto de 2018.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, voto conhecer dos pedidos de reconsideração interpostos pela Concessionária RMP em face da Deliberação ANTT nº 536 e Deliberação ANTT nº 537, ambas de 14 de agosto de 2018, e, no mérito, julgá-los improcedentes.

Brasília, 24 de julho de 2019.

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento

ELISABETH BRAGA
DIRETORA



Documento assinado eletronicamente por **ELISABETH ALVES DA SILVA BRAGA, Diretora**, em 31/07/2019, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 **0856019** e o código CRC **94B34D94**.

Referência: Processo nº 50500.273991/2017-31

SEI nº 0856019

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

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