



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 100/2020

OBJETO: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO - ANTF - RESOLUÇÃO Nº 5.902/2020

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.356589/2019-53

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA nº 00375/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DG: PELA IMPROCEDÊNCIA DO RECURSO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Pedido de Reconsideração formulado pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF em face da Resolução nº 5.902, de 21 de junho de 2020, que estabelece procedimentos para comunicação, pelas concessionárias e subconcessionárias, da ocorrência de acidentes ferroviários e de interrupções temporárias de tráfego na infraestrutura ferroviária federal concedida.

2. DOS FATOS

Os argumentos trazidos no apelo recursal apresentado pela ANTF, que indicariam a necessidade de revisão da Resolução nº 5.902/2020, são os seguintes, em síntese:

- (i) violação a diretrizes de Estado e de Governo quanto à simplificação da regulação, desburocratização e liberdade econômica;
- (ii) exigência burocrática, custosa e sem previsão legal de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para apuração de acidentes graves;
- (iii) solicitação de extenso rol de informações necessárias para comunicação de acidentes;
- (iv) solicitação de laudo necroscópico, documento sigiloso e de difícil obtenção, para atestar colisão com cadáver;
- (v) obrigação de comunicação de acidentes não graves em um prazo exíguo de até 48h, gerando custos administrativos e trabalhistas desnecessário e aumento do fardo regulatório;
- (vi) consideração inapropriada de suicídio como acidente ferroviário;
- (vii) consideração inapropriada de acidentes com trens de passageiros e de produtos perigosos como graves em todos os casos;
- (viii) burocratização e inexistência de benefícios na consideração de acidente grave quando houver hospitalização superior a 24h ou morte em até 30 dias após o acidente;
- (ix) inadequação da presunção de gravidade quando da ocorrência de acidente ferroviário com vítima;
- (x) geração de insegurança jurídica com a supressão da possibilidade de apresentação de justificativa por não ter acesso a informações no prazo previsto;
- (xi) modificação no processo de pactuação e apuração de metas em face das alterações no procedimento de comunicação e registro de acidentes; e
- (xii) desproporcionalidade na aplicação das penalidades.

3. DO CONHECIMENTO DO PEDIDO

A Resolução nº 5.902, de 21 de julho de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União do dia 23 de julho de 2020. Por sua vez, o Pedido de Reconsideração da ANTF foi interposto em 21 de agosto de 2020 por meio da Carta nº 98/2020 (50500.088096/2020-19), com fulcro artigo 68, § 3º, da Lei nº 10233/2001, razão pela qual comporta pleno conhecimento, vez que aviado dentro do prazo fixado pelo referido dispositivo, a seguir transcrito:

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública. [\(Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019\)](#) [Vigência](#)

§ 1º Na invalidação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

§ 2º Os atos normativos das Agências somente produzirão efeitos após publicação no Diário Oficial, e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação.

§ 3º Qualquer pessoa, desde que seja parte interessada, terá o direito de peticionar ou de recorrer contra atos das Agências, no prazo máximo de trinta dias da sua oficialização, observado o disposto em regulamento. (destacamos)

4. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Os argumentos perfilados no referido apelo foram rechaçados pela Nota Técnica nº 4314/2020/CONOR/GEREF/SUFER/DIR (doc. S#107985), lavrada pela Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER, que indicou as inconsistências contidas na peça recursal, nos seguintes termos:

14. Com relação ao quesito (i), a solicitante aduz que a norma editada pela ANTT contraria preceitos previstos na Lei nº 13.874, de 20 de setembro 2019, informalmente denominada "Lei da Liberdade Econômica" e também nos Decretos nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, e nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório.

15. Em linhas gerais, a ANTF argumenta que, com os diplomas legais recentes, a Administração Pública passa a ter o ônus de não somente motivar o ato administrativo, mas demonstrar sua efetiva necessidade para o atingimento de determinado fim e o respectivo benefício a ser alcançado. Portanto, segundo a requerente, a demonstração da necessidade e benefício a ser alcançado, e não apenas a motivação dos atos administrativos regulatórios, tornou-se um dos pilares da liberdade econômica, de forma que, o conjunto de obrigações instituído por meio da Resolução nº 5.902/2020 viola dispositivos normativos e diretrizes da Liberdade Econômica, caracterizando abuso do poder regulatório e desprestígio à simplificação, racionalização e desburocratização.

16. Com relação a esses argumentos, cabe destacar inicialmente que o dever de simplificação não deve se sobrepôr à segurança e à adequada ação de controle e fiscalização dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada. Ademais, a intervenção da Agência Reguladora se dá na medida para garantir e assegurar a prestação de serviços adequados. Assim, não deve ser exagerada e burocrática, mas também não pode ser minimizada de forma a enfraquecê-lo e afastá-lo, deixando o regulado seguir na busca de interesses próprios, em detrimento do interesse coletivo.

17. Feitas tais considerações, mister reforçar que a ANTT já apresentou, no curso do processo administrativo de elaboração normativa, por meio de Notas Técnicas, da Análise de Impacto Regulatório - AIR e do Relatório Final da Audiência Pública, ampla fundamentação e demonstração dos elementos técnicos que sustentam a proposição regulatória, os quais são coerentes com suas atribuições legais e com o exercício do poder de polícia administrativa.

18. Verifica-se que a atuação da ANTT na regulamentação de procedimentos para comunicação de acidentes ferroviários e de interrupções temporárias de tráfego em infraestrutura ferroviária federal é consentânea com as competências legais da Agência, e pode ser caracterizada como exercício do poder de polícia administrativa, ou seja, atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público, conforme prevê o art. 78, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

19. Portanto, com relação ao tema regulamentado, a saber, procedimentos para comunicação, pelas concessionárias, da ocorrência de acidentes ferroviários e de interrupções temporárias de tráfego em infraestrutura ferroviária federal concedida, importante destacar que não foram identificadas falta de simplificação ou excesso de burocracia, mas tão somente informações e procedimentos necessários à adequada regulação e garantia da segurança, elementos de total interesse público.

20. Assim, resta consignado que não se está diante apenas de interesses relativos à atividade econômica e à iniciativa privada (art. 170 e 174 da CF/1988) mas, de direitos e deveres relacionados ao exercício do poder de polícia e do resguardo da segurança de pessoas e bens, sua integridade física, do meio ambiente e de direitos coletivos da partes impactadas com o serviço público de transporte ferroviário de cargas (destinatários das externalidades da atividade econômica das concessionárias).

21. Dessa forma, os princípios da atividade econômica e da livre iniciativa devem ser interpretados em harmonia com as atribuições legais do Estado de agente normativo, regulador e fiscalizador da atividade econômica privada, notadamente aquela de titularidade pública e objeto de outorga, como é o caso do transporte ferroviário, não existindo, dessa forma, transgressões a qualquer dispositivo legal vigente.

22. No que se refere ao quesito "(ii) exigência de A notação de Responsabilidade Técnica (ART) para apuração de acidentes graves", importante reforçar que a solicitação de tal documento visa garantir uma análise e conclusões fundamentadas no processo de apuração de acidentes, fomentando a realização dos serviços por profissional qualificado, conferindo, portanto, perfil técnico e responsivo à atividade investigativa. O mero ajuste formal nos relatórios encaminhados pelas Concessionária não supre a necessidade de conferir caráter técnico às investigações. Relevante ainda destacar que a qualidade de tais informações é essencial ao processo de acompanhamento do setor, sendo, portanto, elemento capital para a atuação regulatória da Agência e para a prestação adequada dos serviços concedidos.

23. Configura-se importante destacar ainda que a assinatura da ART não se apresenta como um mero "carimbo", como citou a ANTF em sua manifestação, mas atesta que o serviço foi realizado por profissional qualificado, o qual se responsabilizará por todo e qualquer efeito dele derivado, conferindo maior segurança ao processo. Por óbvio, a ART deve ser assinada pela mesma equipe profissional que executou o serviço, sob pena de prática antiética e irregular.

24. Por último, cabe mencionar que o custo de emissão de tal documento é baixo frente ao benefício que traz ao processo por meio da profissionalização das investigações, já que atualmente o valor máximo para emissão do referido documento é de R\$ 233,94. A título de

exemplo, considerando os acidentes graves ocorridos em 2019, todas as concessionárias juntas gastariam cerca de 60 mil reais no ano com tal registro.

25. No que se refere aos quesitos: (iii) extenso rol de informações necessárias para comunicação de acidente; (iv) laudo necroscópico para atestar colisão com cadáver; (v) Obrigação de comunicação de acidentes não graves em até 48h; (vi) suicídio ser considerado acidente ferroviário; (vii) acidentes com trens de passageiros e de produtos perigosos serem considerados graves; (viii) acidente grave quando houver hospitalização superior a 24h ou morte em até 30 dias após o acidente; (ix) presunção da gravidade proposta pela ANTT no artigo 5º, da Resolução; e (x) supressão da possibilidade de apresentação de justificativa por não ter acesso a informações no prazo previsto; cabe registrar que já houve análise pormenorizada dos argumentos apresentados pela ANTF sobre cada um dos temas, tanto por meio da Nota Técnica nº 2781/2020/CONOR/GEREF/SUFER/DIR quanto pela avaliação das contribuições apresentadas pela ANTF no âmbito da Audiência Pública.

26. Compulsando-se a Carta nº 98/2020, verifica-se que, com relação aos itens citados no parágrafo anterior, não existem novos elementos fáticos ou técnicos no arrazoado da requerente, o qual limitou-se a reparar pontos já analisados e fundamentados por esta Agência Reguladora. Dessa forma, invocam-se os fundamentos técnicos e regulatórios contidos na Nota Técnica nº 2781/2020/CONOR/GEREF/SUFER/DIR, itens 7 a 44, e no Relatório Final da Audiência Pública, manifestações ulteriores desta ANTT que, com suporte no art. 50, § 1º da Lei nº 9.784/1999, tornam-se parte integrante do presente documento e compõem a fundamentação jurídica para a decisão administrativa que se pretende subsidiar.

27. A despeito da incorporação dos posicionamentos pretéritos da ANTT nesta análise, mister reforçar que todos os dispositivos que tratam do envio de informação (nos termos e prazos especificados na norma em tela) possuem elevada importância do ponto de vista regulatório e de redução da assimetria de informações entre regulador e regulando, revestindo-se, portanto, de natureza essencial às atividades de acompanhamento e fiscalização exercidas pela Agência. Assim, como anteriormente explicitado, não há como recorrer a processos de simplificação e desburocratização nesse quesito, já que isso afastaria ainda mais o regulador do regulado, aumentando os riscos de insegurança na prestação de serviço público e, conseqüentemente, de não atendimento do interesse público.

28. Isto posto, o processo normativo que culminou com a publicação da Resolução nº 5.902/2020 encontra-se devidamente motivado, amparado em competências legais da Agência Reguladora e fundamentado no interesse público.

29. Com relação ao item (xi), que trata do impacto que a Resolução 5.902/2020 poderia trazer ao cumprimento das metas de segurança das concessionárias, destaca-se novamente que o estabelecimento e apuração de metas não são objeto da presente regulamentação, apesar das informações de uma fundamentarem os estudos da outra. Entretanto, cabe registrar que a definição de acidentes ferroviários presente na Resolução nº 5.902/2020 manteve-se, em sua essência, alinhada àquela disposta na Resolução nº 1.431/2006 e não se vislumbra qualquer impacto nos processos de pactuação e apuração das metas de segurança em decorrência das alterações ao processo de comunicação de acidentes. O que se altera, por certo, é a qualidade das informações relativas a acidentes ferroviários quando comparadas as duas normas e, conseqüentemente, a qualidade da fundamentação quando do estabelecimento das metas de segurança, reduzindo-se significativamente a assimetria de informações. Em outras palavras, o que antes era considerado acidente ferroviário, continuará a ser na presente Resolução, mantendo-se válido tanto o processo de pactuação como as próprias metas de segurança.

30. No que se refere ao quesito (xii), que trata das infrações e penalidades, a solicitante aduz a existência de desproporcionalidade no critério adotado para a mensuração da penalidade a partir de percentual da receita operacional bruta. Cabe esclarecer que essa forma de penalização se aplica apenas ao detentor de outorga para a prestação do serviço de transporte ferroviário, que é o caso, por exemplo, do Operador Ferroviário Independente, cuja outorga se dá por autorização. Para as concessionárias e subconcessionárias de transporte ferroviário, adota-se a Unidade Referenciada de Sanção – URS definida no Contrato de Concessão ou Subconcessão. Desta feita, relevante destacar que o argumento de desproporcionalidade não se sustenta, visto que se baseia em uma incompreensão do exposto no normativo.

31. Cumpre mencionar que a possibilidade de as Agências Reguladoras estabelecerem em seus regulamentos abstratos, infrações e penalidades é um sucedâneo de suas competências legais, estando, portanto, amparada pelo poder normativo que é lhe conferido para o exercício da sua função precípua de regular e fiscalizar setores estratégicos. Nesse sentido, cabe recorrer ao RESP 1807533/ RN RECURSO ESPECIAL 2019/0095503-8 do qual se extrai os seguintes trechos da ementa:

As agências reguladoras foram criadas com o intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando a elas competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Dessa forma, não se vislumbra ilegalidade na aplicação da penalidade pela ANTT, que agiu no exercício do seu poder regulamentar/disciplinar, amparado na Lei 10.233/2001.

Na mesma linha, segue precedente da Segunda Turma no AgRg no AREsp 825.776/SC, de relatoria do Ministro Humberto Martins, DJe 13.4.2016: "Não há violação do princípio da legalidade na aplicação de multa previstas em resoluções criadas por agências reguladoras, haja vista que elas foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação".

Como se vê, a Corte de origem, ao decidir que houve o extrapolamento do poder regulamentar - "Resolução-ANTT nº 233/2003 não poderia, a pretexto de regulamentar a Lei nº 10.233/01, passar a descrever hipóteses de infrações administrativas e fixar valores das penalidades violando o princípio da reserva legal" -, destoa da jurisprudência pátria, que afirma ser legal a aplicação de multa por infração a obrigação imposta por resolução editada pelas agências reguladoras, entre elas a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres, tendo em vista a Lei 10.233/2001, que assegura seu exercício de poder normativo. (<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=PODER+NORMATIVO+AG%CANCIA+REGULADORA&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>)

Diante disso, foram acostados aos autos o RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 594/2020 (doc. SEI4109123), bem como a MINUTA DE DELIBERAÇÃO CONCORRIDA Nº 109314, que materializa a seguinte proposta contida no referido relatório:

(i) o "Pedido de Reconsideração" em epígrafe pode ser conhecido, posto que atende a requisitos de cabimento e tempestividade. No mérito, os quesitos objeto de contestação pela requerente devem ser improvidos, com suporte nos itens 15 a 31 da Nota Técnica nº 4314/2020/CONOR/GEREF/SUFER/DIR, SEI 4107985.

(ii) o pedido alternativo e de suspensão temporária dos efeitos da norma devem ser improvidos, visto que a Resolução ANTT nº 5.902/2020 não viola dispositivos normativos e diretrizes da Lei de Liberdade Econômica, estando amparada em competência legais da ANTT, devidamente fundamentadas no processo de elaboração da norma com fundamentos de ordem técnica e regulatória.

(iii) o pedido de constituição de Grupo de Trabalho (GT), com a participação das concessionárias para o aprofundamento do tema suicídios, metas de segurança e índice de acidentes constantes na Resolução nº 5.831/18, deve ser improvido posto que não se relaciona com o objeto do Pedido de Reconsideração e não impacta na efetividade da Resolução publicada. O acompanhamento *a posteriori* dos efeitos da norma editada devem ocorrer por meio de acompanhamento do resultado regulatório (verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação), instrumento previsto no art. 2º, III do Decreto nº 10.411/2020.

Na sequência, a insurgência apresentada pela ANTF foi submetida ao crivo da Procuradoria Federal Junto à ANTT, ocasião em que o Órgão Jurídico acostou aos autos a NOTA nº 00375/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, cujo entendimento foi fixado nos seguintes termos:

12. Na espécie, a SUFER enfrentou, motivadamente, cada um dos aspectos apontados pela ANTF e afastou-os todos, por considerar devidas e proporcionais as exigências/formalidades demandadas do concessionário ao fim buscado. Parece, assim, ter sido capaz de justificar a imprescindibilidade da rotina e das obrigações estabelecidas na Resolução nº 5.902/2020, cujas razões não cabe a este órgão de assessoramento jurídico por em xeque.

13. Diante disso, justificado pela SUFER a legalidade, proporcionalidade e razoabilidade das disposições da Resolução nº 5.902/2020 e demonstrado inexistir abuso regulatório que mereça ser rechaçado, resta-nos concluir pela desprovimento das pretensões da ANTF deduzidas em sua Carta nº 98/2020.

Deste modo, nota-se que o apelo apresentado contra a Resolução nº 5.902/2020 foi enfrentado e devidamente afastado tanto por argumentos técnicos, quanto jurídicos.

Diante de todo o exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso II, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, deverá ser conhecido o Pedido de Reconsideração interposto pela ANTF, mas, no mérito, julgado improcedente.

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento do Pedido de Reconsideração interposto pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF para, no mérito, julgá-lo improcedente.

Brasília, 13 de outubro de 2020.

MARCELO VINAUD PRADO

Diretor-Geral em Exercício



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 19/10/2020, às 09:55, 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 4248823 e o código CRC CC052083.

Referência: Processo nº 50500.356589/2019-53

SEI nº 4248823

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