



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 46/2021

OBJETO: TERCEIRA EDIÇÃO DO MANUAL DE FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO

ORIGEM: SUFER

PROCESSO (S): 50500.098245/2021-39

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER N° 00388/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta, formulada pela SUFER, de aprovação da 3ª Edição do Manual de Fiscalização do Transporte Ferroviário.

2. DOS FATOS

Conforme registrado na NOTA TÉCNICA SEI N° 5826/2021/COPAF/GECOF/SUFER/DIR (SEI 8431954), a proposta em causa visa substituir o manual da extinta Coordenação de Acompanhamento de Projetos de Investimentos Ferroviários - CAPPI, e tem como escopo, dentre outros, orientar a fiscalização dos investimentos previstos nos novos contratos de concessão, bem como das obrigações de investimento previstas nas renovações antecipadas dos referidos contratos.

O manual proposto foi acostado aos autos (SEI8432068) devidamente acompanhado da respectiva Minuta de Deliberação (SEI n°8432328), onde também se fez constar a determinação da revogação da Deliberação n° 436, de 29 de novembro de 2017, que aprovara a 2ª Edição do Manual de Acompanhamento da Implantação de Projetos de Infraestrutura Ferroviária - CAPPI/GPFER.

Uma vez consolidado o histórico processual no RELATÓRIO À DIRETORIA N° 563/2021 (SEI 8432103), os autos aportaram nesta Diretoria, mediante regular sorteio realizado pela Secretaria-Geral em 28.10.2021, conforme registrado no DESPACHO CODIC 8619637.

Submetidos os autos ao crivo da Procuradoria Federal junto à ANTT, sobreveio o PARECER N° 00388/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SB877338), por meio do qual se concluiu favoravelmente à proposta da área técnica.

Quando o processo já se encontrava em diligência na PF-ANTT, foi acostada aos autos a Carta n° 228/2021, expedida pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS - ANTF, por meio da qual foram indicadas sugestões de aperfeiçoamento da proposta.

Por fim, a análise das contribuições formuladas pela ANTF foi registrada na NOTA TÉCNICA SEI N° 6790/2021/COPAF/GECOF/SUFER/DIR (SEI 8432103) (SEI 8974968), onde se indicou terem sido parcialmente aceitas as sugestões ofertadas. Em razão disso, foi providenciada a juntada aos autos de nova versão do manual (SEI 8981628).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Os fundamentos da proposta em causa, sintetizados no RELATÓRIO À DIRETORIA N° 563/2021 (SEI8432103), estão lançados na sobredita NOTA TÉCNICA SEI N° 5826/2021/COPAF/GECOF/SUFER/DIR (SEI 8431954), da qual se extraem os seguintes excertos:

4. ANÁLISE

4.1. Frente a todas essas mudanças e às necessidades apontadas nos itens anteriores, tornou-se vital a revisão que resultou na 3ª Edição do Manual de Fiscalização do Transporte Ferroviário -

MFTF, cujo processo não se esgota com essa edição, posto que novos eventos imprimem urgência e que há novas demandas que ainda estão em desenvolvimento, como por exemplo o capítulo que tratará do Transporte Ferroviário de Passageiros, previsto para ser incluído no Manual em 2022. Cite-se ainda as premissas que aproximam a metodologia atual do conceito de fiscalização responsiva, ensejando, portanto, melhorias e adaptações, visando delinear a evolução do próprio Plano Anual de Fiscalização e preparar a transição para o novo modelo a ser implantado. Uma das bases da atuação responsiva é, justamente, direcionar a fiscalização para os elementos de maior risco no serviço regulado, objetivando ter como resultado da fiscalização a melhoria do serviço nos aspectos mais críticos da operação ferroviária pelas concessionárias.

4.2. As duas primeiras edições do Manual cumpriram seu papel, porém, foram naturalmente superadas pela evolução do processo fiscalizatório, pelo amadurecimento e qualificação contínua da equipe e pela necessidade de se incrementar novas estratégias para atender as condições atuais da fiscalização. A 3ª Edição busca atualizar a versão anterior, incorporando, entre outros aspectos, pelo menos 3 capítulos exaustivamente discutidos pelos integrantes das unidades de fiscalização e que se referem, respectivamente, à Fiscalização dos Investimentos, Fiscalização do Plano de Ação em Áreas de Risco e à Fiscalização Remota.

4.3. Para 2022 já se prenuncia a 4ª Edição do MFTF, com a inclusão do capítulo referente à Fiscalização do Transporte de Passageiros e ajustes quanto a procedimentos e implementação da Fiscalização em 3 Níveis e Fiscalização Responsiva. No entanto, a 3ª Edição atende o momento presente e corrige a defasagem existente frente às novas competências e responsabilidades das COFERS/COPAF/GECOF/SUFER, em comparação à 2ª Edição do Manual, que encontra-se superada.

4.4. Destaca-se que a 3ª Edição do MFTF impõe a revogação da 2ª Edição do Manual de Acompanhamento da Implantação de Projetos de Infraestrutura Ferroviária da extinta Coordenação de Acompanhamento de Projetos de Infraestrutura - CAPP1 - da antiga Gerência de Projetos de Transporte Ferroviário de Cargas - GPFER, aprovada pela Deliberação nº 436/2017. O referido Manual da CAPP1 tinha como objetivo acompanhar a implantação física de projetos de interesse próprio das concessionárias, os quais eram de caráter não obrigatório. Doravante, o foco do acompanhamento de investimentos deve recair sobre as intervenções obrigatórias presentes nos Cadernos de Obrigações dos novos contratos, que ainda não existiam à época da CAPP1, e que, caso não sejam cumpridos nos prazos estabelecidos, ensejam consequências regulatórias relevantes, como o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a aplicação de penalidades. Não obstante, a 3ª Edição do MFTF ainda manteve diretrizes para o acompanhamento de investimentos não obrigatórios e de interesse de terceiros, que serão feitos preferencialmente em conjunto com outros tipos de fiscalização.

4.5. As principais inclusões e alterações feitas na 3ª Edição do MFTF podem ser assim resumidas:

a) Atualização do capítulo sobre fiscalização do Plano de Ação de Áreas de Risco (PAAR), considerando a experiência adquirida nos últimos anos. No texto, foram incluídas definições aplicáveis ao PAAR, bem como foram listados os requisitos a serem verificados na via permanente, nas obras de arte especiais, nas passagens em nível, na faixa de domínio e na faixa não edificável. Destaca-se que o PAAR é um instrumento de gestão de segurança e eficiência da operação ferroviária, sendo desenvolvido pela própria concessionária, sob orientação e fiscalização da ANTT.

b) Inclusão do capítulo sobre o acompanhamento da implantação de investimentos ferroviários, no qual foram apresentadas considerações gerais, objetivos, classificação de investimentos e diretrizes para a realização de fiscalização, além da divisão de atribuições, estabelecendo as rotinas já em execução pela GECOF para acompanhamento dos investimentos, com foco na conclusão dos planos de investimentos obrigatórios nos prazos e conforme os parâmetros estabelecidos nos contratos.

c) Inclusão do capítulo sobre fiscalização remota, que se caracteriza pela economicidade, celeridade e equivalência à inspeção presencial, em consonância com os conceitos de Fiscalização Responsiva. No texto, foram apresentadas as diretrizes gerais e as técnicas a serem empregadas, quais sejam: (i) análise documental, (ii) verificação de indícios por fontes externas, (iii) indagação, (iv) verificação dos parâmetros e cálculos, (v) procedimentos analíticos e (vi) avaliação comparativa, de modo que, para cada técnica, foram apresentados exemplos práticos.

d) Inclusão do capítulo com considerações gerais a serem observadas pelos fiscais, em atenção às contribuições recebidas dos regulados por meio da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF. Foram incluídas diretrizes em relação a: (i) correta utilização dos planos de manutenção das concessionárias, (ii) evitar a solicitação de informações repetidas, (iii) respeitar prazos mínimos para solicitação de informações, (iv) planejar as fiscalizações de modo que não obstruam ou prejudiquem a exploração da concessão, (v) fixação de prazos para correção de irregularidades, (vi) pedidos em relação a imóveis ocupados por terceiros, (vii) evitar a ocorrência de bis in idem nas atuações, e (viii) evitar solicitações não cabíveis em relações às passagens em nível.

e) Atualizações formais e pontuais ao longo do texto do Manual, como, por exemplo, a atualização dos normativos referenciados com base no processo de revisão e consolidação dos atos regulatórios, deflagrado pelo Decreto nº 10.139/2019, bem como atualização das denominações das coordenações, gerências e superintendência dadas pelo novo Regimento Interno, aprovado pela Resolução ANTT nº 5.888/2020.

4.6. Destaca-se que essas inclusões e alterações feitas na presente Edição estão aderentes ao conceito de Fiscalização Responsiva. Isso pode ser verificado, por exemplo, nas diretrizes do PAAR, que já adota os conceitos de responsividade há algum tempo, bem como no que tange ao acompanhamento de investimentos, que segue a lógica responsiva dos novos contratos, além das fiscalizações remotas, que são plenamente aplicáveis nessa nova ótica.

Sob tais fundamentos, uma vez consultada a Procuradoria Federal Junto à ANTT sobre o conteúdo da proposição, foi exarado o PARECER Nº 00388/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SB877338), cuja conclusão restou assim redigida:

13. Diante do exposto, resta-nos concluir pela possibilidade de encaminhamento dos autos para Diretoria Colegiada da ANTT, para aprovação da 3ª Edição do Manual de Procedimentos de Fiscalização do Transporte Ferroviário da GECOF/SUFER, através do instrumento de Deliberação, nos termos previsto no art. 120, inciso V, da Resolução nº 5.888/2020, de modo a detalhar padrões operacionais, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas necessárias à sua adequada aplicação.

Outrossim, consta no referido parecer a opinião de que foi acertada a escolha da via eleita para a expedição da normatização visada, confira-se:

7. Com efeito, verifica-se que a SUFER pretende lançar mão do instrumento de fato adequado para aprovação da 3ª Edição do Manual de Procedimentos de Fiscalização do Transporte Ferroviário, conforme já devidamente orientado por essa Procuradoria no Parecer n. 00355/2021/PF-ANTT/PGF/AGU e Parecer n. 00257/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, nos quais sustenta-se a necessidade de aprovação de manuais de fiscalização por deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT, por força do art. 120, inciso V, da Resolução nº 5.888/2020.

Assim, restou claramente atestada a juridicidade da medida preconizada pela SUFER.

Nada obstante, consoante já relatado, quando o processo se encontrava em diligência na PF-ANTT, foi acostada aos autos a Carta nº 228/2021, expedida pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS - ANTF, por meio da qual foram indicadas sugestões de aperfeiçoamento da proposta.

Na sequência, as contribuições formuladas pela ANTF foram devidamente analisadas por meio NOTA TÉCNICA SEI Nº 6790/2021/COPAF/GECOF/SUFER/DIR (8874968), onde se indicou terem sido parcialmente aceitas as sugestões ofertadas. Em razão disso, foi providenciada a juntada aos autos de nova versão do manual (SEI 8981628).

Nestes termos, observo que o parcial acatamento das modificações sugeridas pela ANTF foi devidamente motivado pela SUFER, com a explicitação dos fundamentos técnicos da redação final proposta para o manual visado, razão pela qual tal encaminhamento não merece reparos deste Relator.

Por derradeiro, tendo em conta que as modificações levadas a efeito são de cunho eminentemente técnico, entendo desnecessário novo pronunciamento do órgão jurídico.

Diante de todo o exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso I, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, esta Diretoria entende presentes os requisitos para a aprovação da 3ª Edição do Manual de Fiscalização do Transporte Ferroviário.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO** pela aprovação da 3ª Edição do Manual de Fiscalização do Transporte Ferroviário (SEI 8981628), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DGS 9098564.

Brasília, 13 de dezembro de 2021.

GUILHERME THEO SAMPAIO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 13/12/2021, às 11:32, 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 **9098563** e o código CRC **1FD686CA**.

