

Making the railway system  
work better for society.

# Guia

## *Modelo de gestão da execução*

	<i>Elaborado por</i>	<i>Validado por</i>	<i>Aprovado por:</i>
<i>Nome</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Cargo</i>	Responsável de Projeto	Diretor de Projeto	Chefe de Unidade
<i>Data</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Assinatura</i>			

### *Historial do documento*

<i>Versão</i>	<i>Data</i>	<i>Observações</i>
1.0	29/06/2018	Versão final para publicação

*O presente documento constitui um documento de orientação juridicamente não vinculativa da Agência Ferroviária da União Europeia. Não prejudica os processos decisórios previstos na legislação aplicável da UE.*

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

*Além disso, a interpretação vinculativa do direito da UE é da exclusiva competência do Tribunal de Justiça da União Europeia.*

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

## 1 Introdução

Nos termos da Diretiva (UE) 2016/798 relativa à segurança ferroviária, o certificado de segurança único pode ser emitido por uma autoridade nacional de segurança (a seguir «ANS») ou pela Agência Ferroviária da União Europeia (a seguir «Agência»). As autorizações de segurança são emitidas por uma ANS. Após a concessão do certificado de segurança único ou da autorização de segurança pela Agência ou pela ANS, a verificação dos mesmos durante a sua vida útil é sempre realizada por uma ANS no âmbito da supervisão da empresa ferroviária em causa. Daí decorre que, se forem constatados incumprimentos, em primeira instância é a essa ANS que cabe, no uso das suas competências regulamentares, tomar medidas adequadas para procurar resolver o problema. Naturalmente que, se as tentativas da ANS para corrigir a situação não forem bem-sucedidas, quer a ANS quer a Agência, em consulta com a ANS, têm a possibilidade de revogar ou limitar o certificado de segurança único da empresa ferroviária ou, em caso de autorização de segurança, a ANS pode limitá-la ou revogá-la.

Entre os Estados-Membros da União Europeia existem diferentes abordagens no que respeita ao controlo regulamentar dos caminhos de ferro. Algumas autoridades nacionais encarregues da supervisão das empresas ferroviárias têm competências limitadas quando se trata de impor as regras de segurança aplicáveis ao funcionamento dos caminhos de ferro, ao passo que em outros Estados a Autoridade Nacional de Segurança (ANS) tem poderes para intervir diretamente. Uma vez que as suas competências jurídicas nacionais estão limitadas pela legislação nacional, alguns Estados-Membros recorrem a disposições da legislação europeia, como as contidas nas Diretivas (UE) 2016/798 e 2016/797.

Atualmente, não existem orientações sobre quais as circunstâncias em que uma ANS pode recorrer a tais poderes, à exceção do que consta na Diretiva (UE) 2016/798. O artigo 17.º, n.º 5, da mesma dispõe que, caso determine que o titular do certificado de segurança único deixou de satisfazer as condições de certificação, a autoridade nacional de segurança pode, ela própria, revogar ou limitar o certificado de segurança único ou, no caso de este ter sido emitido pela Agência Ferroviária da União Europeia, solicitar à Agência que o faça. Em qualquer dos casos, a decisão tem de ser fundamentada. A disposição que permite a uma ANS revogar ou limitar o certificado de segurança único com base em provas obtidas no decurso da supervisão poderia ser utilizada para forçar a mudança.

Para além do acima exposto, existem diferenças entre os Estados-Membros quanto à questão de saber quem é responsável por levar à justiça as empresas que violam as normas de segurança, e em que circunstâncias tais medidas são tomadas. Em alguns Estados-Membros, são as autoridades judiciais do Estado que investigam os grandes incidentes, não a ANS. Há Estados-Membros em que é possível processar as empresas por violação da lei em matéria de segurança do funcionamento dos caminhos de ferro, ainda que não se tenha verificado qualquer acidente grave. Noutros Estados-Membros, um tal processo judicial apenas pode ser instaurado em caso de ocorrência de um acidente grave. Estas diferenças de abordagem entre os diferentes Estados-Membros colocam desafios não só ao quadro regulamentar da UE no setor ferroviário, mas também às ANS que põem em execução a legislação da UE. Por último, em alguns Estados-Membros, a legislação nacional em matéria de segurança ferroviária abrange igualmente as questões relacionadas com a segurança no trabalho. Na maioria dos Estados-Membros, essas questões são tratadas por uma autoridade distinta da ANS, que funciona sob um regime jurídico diferente. Podem igualmente levantar-se questões de

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

controlo do cumprimento da lei quando existe tráfego transfronteiriço, uma vez que em cada Estado-Membro a ANS opera no âmbito de um quadro jurídico diferente, com diferentes poderes de intervenção para impor melhorias no plano da segurança.

A aplicação correta dos princípios de supervisão pressupõe que as ANS possam levar a cabo as suas atividades de supervisão, incluindo as ações de execução, de uma forma consistente e justa. A Agência considera que pode ajudar as ANS através de orientações que permitem consolidar a observância desses princípios e, desse modo, criar uma base para uma abordagem coerente da questão do controlo do cumprimento das regras nos Estados-Membros.

## 1.1 Finalidade do guia

Este documento de orientação fornece às ANS um Modelo de gestão da execução (MGE) de utilização simples, que, perante a falta de conformidade de uma empresa ferroviária com o direito nacional ou da UE, as ajudará a tomar decisões em matéria de aplicação da lei. Através de uma matriz simples, o modelo pretende classificar o grau de falha, observado no decurso da supervisão, no controlo de um desvio em relação ao nível de risco admissível.

Aborda a relação entre os poderes nacionais de execução e os previstos na Diretiva (UE) 2016/798 no que se refere aos certificados de segurança únicos, com o objetivo de ajudar a garantir a existência de condições de concorrência equitativas na abordagem de não conformidades ou de incumprimentos legais para os requerentes de certificados de segurança e para os que estão sujeitos a supervisão por parte das ANS em toda a União Europeia.

O EMM é uma ferramenta que pode ser utilizada pelas autoridades nacionais de segurança para ajudar a assegurar a coerência na aplicação da legislação que permite a aplicação de sanções ou notificações destinadas a melhorar alguns aspetos dos mecanismos de controlo do risco das organizações. Esta ferramenta tem por objetivo dotar as ANS de um meio para cumprir o disposto no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento que cria um Método comum de segurança para a atividade de supervisão. Isto exige que as ANS disponham de critérios de tomada de decisão sobre como devem ser tratadas as inconformidades identificadas. Os considerandos (5) (6), (7) e (8) do Regulamento Delegado da Comissão (UE) 2018 / 761 [*MCS sobre a atividade de supervisão*] também deixam claro que, na sua atividade supervisora, as ANS devem procurar melhorar a confiança mútua nas respetivas abordagens em matéria de tomada de decisão e pautar as suas ações pelos princípios da proporcionalidade, da atribuição de prioridade às áreas de maior risco e da responsabilidade pelas decisões tomadas. O Modelo de gestão da execução proporciona, igualmente, um meio de conseguir esses objetivos.

## 1.2 A quem se destina este guia?

O presente documento tem por destinatários:

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

- *As ANS, aquando da avaliação do Sistema de gestão da segurança (SGS) das empresas ferroviárias e dos gestores de infraestruturas, durante a sua atividade de supervisão;*
- *As empresas ferroviárias e os gestores de infraestruturas, para quem serve de guia sobre o que pode suceder se não cumprirem as normas legais.*

### 1.3 Âmbito

Um MGE como o presente:

- *Poderá fornecer constituir, para aqueles que exercem atividades de supervisão, um quadro que os ajuda a tomar decisões coerentes no domínio da aplicação da lei;*
- *Ajuda as ANS a monitorizar a equidade e a coerência das decisões de aplicação da lei tomadas por aqueles que exercem a atividade de supervisão;*
- *Pode ajudar no tratamento de casos mais complexos;*
- *Pode demonstrar que a ANS pauta a sua atuação pelos princípios da definição de prioridades, equidade, transparência e proporcionalidade, se o MGE utilizado pela ANS for disponibilizado ao público.*

O presente documento não abrange o controlo do cumprimento da lei por outras autoridades reguladoras que não as ANS.

### 1.4 Estrutura do documento de orientação

Este documento faz parte do compêndio de orientações da Agência de apoio às empresas ferroviárias, aos gestores de infraestruturas, às autoridades nacionais de segurança e à própria Agência, no desempenho das respetivas funções e na realização das respetivas atribuições em conformidade com a Diretiva (UE) 2016/798.

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.



Figura 1: Compêndio de orientações da Agência

As ANS devem cooperar com outras agências reguladoras no exercício das suas funções, tal como previsto na legislação da UE e nacional. Pode obter-se mais informações sobre quando cooperar com outras agências no *Guia da atividade de supervisão*, elaborado pela Agência.

É importante ter em atenção que o modelo deve ser utilizado por pessoas competentes na área da supervisão (ver também o *Guia sobre o quadro de gestão de competências*, da Agência) e constitui uma ferramenta de apoio a uma tomada de decisão profissional, não um substituto da mesma.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

## Índice

1	Introdução .....	3
1.1	Finalidade do guia.....	4
1.2	A quem se destina este guia?.....	4
1.3	Âmbito .....	4
1.4	Estrutura do documento de orientação .....	5
2	Modelo de gestão da execução.....	8
2.1	Limitações.....	8
2.2	Prioridades em matéria de execução .....	8
2.3	Análise do desvio em relação ao risco de referência .....	9
	Anexo 1 – Fluxograma .....	16
	Anexo 2 - Exemplos .....	17
	Exemplo 1: Contravenção - Desvio «extremo» em relação ao risco de referência .....	17
	Exemplo 2: Contravenção - Desvio «substancial» em relação ao risco de referência .....	17
	Exemplo 3: Contravenção - Desvio «moderado» em relação ao risco de referência .....	19
	Exemplo 4: Nenhum - «Nenhum» desvio em relação ao risco de referência .....	19

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

## 2 Modelo de gestão da execução

### 2.1 Limitações

A avaliação do risco e do cumprimento das leis nacionais é uma tarefa que tanto pode ser linear como deveras complexa. Ao proceder a uma avaliação e à verificação da conformidade legal, nem sempre se dá o caso de os incumprimentos poderem ser claramente definidos. Além disso, sucede frequentemente no decurso de uma ação de supervisão serem encontradas várias deficiências de diferente gravidade. Saber se uma lei foi efetivamente violada, quais as organizações ou indivíduos que devem ser responsabilizados e como corrigir uma infração ou infrações à lei são questões para as quais nem sempre existe uma resposta fácil.

O MGE é uma ferramenta de apoio à formulação de juízos por pessoas nas ANS que devem ter competência para a utilizar. Além disso, não é um modelo apto a lidar com todas as eventuais subtilezas com que se pode confrontar quem está a efetuar uma ação de supervisão, nem que dê «a resposta correta» automaticamente. Isto porque a própria supervisão exige que quem a está a levar a cabo formule juízos sobre o risco. Há que aferir, concretamente, a dimensão do «desvio em relação ao risco de referência», tal como definido no modelo, o que é fundamental para a utilização deste. O modelo deve, pois, ser utilizado como um auxílio ao poder de decisão dos que exercem a supervisão, e não ser visto como uma condicionante do seu trabalho. Os que recorrem a este quadro devem receber a devida formação sobre a sua utilização, sobre como fazer juízos sobre os riscos relativos e como ter espírito crítico na aferição da conformidade legal face à situação real.

Este modelo é aplicável no contexto de diferentes quadros jurídicos em diferentes Estados-Membros. Importa, no entanto, que cada ANS se certifique de que a utilização deste modelo é coerente com o respetivo quadro regulamentar nacional em vigor. O fluxograma no Anexo 1 mostra o ponto em que o modelo é utilizado e como ele serve de base a decisões de instauração de uma ação ou de limitação ou revogação de um certificado de segurança único ou de uma autorização de segurança.

O modelo contempla ainda um passo adicional, relativo à questão de saber se o certificado de segurança único deve ser revogado ou limitado.

### 2.2 Prioridades em matéria de execução

As ANS realizam a sua ação supervisora para verificar se uma empresa ferroviária cumpre em permanência as condições em que lhe foi concedido um certificado de segurança único. Na prática, isto significa que, quando da concessão do certificado de segurança único, a autoridade avaliadora havia concluído que a empresa ferroviária em questão facultara suficientes informações comprovativas de que possuía ou iria possuir um sistema de gestão da segurança (SGS) operacional e conforme com os requisitos de prova do Método de segurança comum sobre a avaliação da conformidade.

Os certificados de segurança únicos e as autorizações de segurança têm uma duração de até 5 anos e, durante a sua vida útil, estão sujeitos à supervisão de uma ANS, a qual se certifica de que as condições do SGS estabelecidas no requerimento inicial são mantidas na prática durante a validade do certificado.

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

Se a ANS constata a existência de incumprimento, terá de equacionar a(s) abordagem(ens) a adotar. Um dos métodos utilizados pelas ANS para avaliar o SGS em qualquer caso concreto é através do recurso ao modelo de maturidade ou capacidade da gestão, que oferece um método de avaliação da maturidade do SGS de uma empresa ferroviária (ver também o *Guia sobre o modelo de maturidade da gestão*, da Agência).

Além disso, a ANS de cada Estado-Membro deve dispor de uma estratégia de supervisão e de planos de supervisão. Trata-se de documentos exigidos ao abrigo do Método comum de segurança para a atividade de supervisão. A estratégia de supervisão centra-se nas principais prioridades das ANS nos domínios da supervisão, promoção e incentivo à segurança ferroviária. Cada ANS deve, por conseguinte, ter uma ideia clara sobre onde se encontram os riscos significativos no sistema ferroviário, bem como sobre a capacidade de gestão das empresas ferroviárias aferida através da sua atividade supervisora, e deve direcionar os seus recursos em conformidade. Embora a ANS possa investigar ou tomar medidas em qualquer área no âmbito das suas competências, deve, por meio da sua estratégia e plano(s) de supervisão, ter um enfoque claro sobre onde deve atuar. É de esperar, pois, que quem exerce a atividade supervisora se centre em determinadas áreas, e que a abordagem do MGE possa apoiar a tomada de decisões sobre as medidas a adotar quando aparentemente existem violações da lei. Por último, a estratégia e os planos da ANS devem ter em conta o trabalho de outros órgãos reguladores e de aplicação da lei, como a polícia, por exemplo, no domínio do ambiente ou da segurança da força de trabalho, conforme necessário.

### 2.3 Análise do desvio em relação ao risco de referência

No decurso das atividades de supervisão, as ANS devem recolher informações sobre situações de perigo, os riscos a elas associados e o nível de adequação das medidas de controlo adotadas. Isto permite efetuar uma avaliação inicial do risco real comparativamente ao nível de risco admitido pela legislação, as normas ou as orientações (risco de referência). A diferença entre este valor de referência e a situação verificada na prática constitui o «**desvio em relação ao risco de referência**».

Consoante a diferença entre a realidade e a situação desejável, esse desvio pode ser classificado como segue, em função da sua dimensão relativa:

- «**Extremo**» significa que existe uma falta significativa de conformidade com os requisitos da legislação da UE e/ou nacional. Por exemplo, a ausência total de controlos de segurança pode levar diretamente a um acontecimento perigoso, ou seja, o desvio em relação ao risco de referência é grande. Isto por sua vez implica que, no quadro do SGS, não foram introduzidas medidas de controlo dos riscos a vários níveis ou que esses riscos nem sequer foram tidos em conta no processo de avaliação de riscos.
- «**Substancial**» significa que existe uma significativa falta de conformidade com os requisitos da legislação da UE e/ou nacional, por exemplo, a não manutenção consistente ou deliberada de infraestruturas interoperáveis autorizadas conformes com as especificações técnicas de interoperabilidade (ETI) acordadas, porventura por razões de interesse económico. Isto pode afetar igualmente o desempenho tanto do material circulante como das infraestruturas, e ter também um impacto negativo noutras empresas ferroviárias. O desvio em relação ao risco de referência não é tão

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

grande como nos casos de desvio extremo, mas continua a ser significativo. Isto pode significar também que, no quadro do SGS, não foram suficientemente tidas em conta as falhas potenciais do processo de avaliação de riscos.

- «**Moderado**» significa que existem discrepâncias no SMS, o que é inadequado, mas as falhas que daí advêm não são significativas no plano do controlo de riscos e é improvável que tenham consequências adversas no capítulo da segurança. Por exemplo, podem estar a ser utilizados componentes que, embora funcionem adequadamente, não cumprem as regras de interoperabilidade ou acessibilidade. Não está em causa a procura de vantagens competitivas: a discrepância deve-se a controlos inadequados. O desvio em relação ao risco de referência é relativamente pequeno, e as implicações não são suficientemente significativas para causar preocupações sérias. Nos casos em que a legislação nacional o permite, podem existir determinadas sanções a que a ANS pode recorrer para exigir a adoção de medidas corretivas.
- «**Marginal**» significa que a discrepância no sistema de gestão da segurança é diminuta e pode facilmente ser corrigida. Os problemas em termos de inobservância da legislação nacional ou europeia não são significativos. O desvio em relação ao risco de referência não é significativo, e quaisquer problemas detetados podem ser facilmente corrigidos.

A aferição do desvio em relação ao risco de referência serve dois propósitos:

- Em primeiro lugar, contribui para a decisão sobre quais as medidas corretas a adotar pela ANS para assegurar que a empresa ferroviária seja forçada a cumprir a lei; e
- Em segundo lugar, contribui para determinar se devem ser tomadas medidas de execução permitidas pelas leis do Estado-Membro, como a instauração de uma ação penal ou o envio de uma notificação.

Nos casos em que, numa determinada área em particular, se verificam múltiplos desvios em relação ao risco de referência, importa considerá-los separadamente. Nesses casos, existem duas abordagens possíveis:

- Os desvios em relação ao risco de referência podem ser tratados individualmente, direcionando uma medida específica para cada um deles, caso a legislação nacional confira à ANS competência suficiente para o fazer. Por exemplo, no caso de um desvio moderado, poder-se-ia emitir uma carta a exigir à empresa ferroviária a tomada de medidas corretivas ou a elaboração de um plano de ação para resolver o problema. Se, em simultâneo, se verificar na mesma área um desvio extremo em relação ao risco de referência, poderá ter de se considerar medidas de execução mais punitivas, como um aviso de execução ou a instauração de uma ação penal;
- As «lacunas de risco» são recolhidas num domínio específico e depois examinadas como um abrangente conjunto de ações ao mais alto nível possível. Esta abordagem implica igualmente que seja criado um plano de ação para resolver as restantes deficiências, a um nível de desvio inferior. Tome-se, como exemplo, um caso em que se verificam 5 desvios em relação ao risco de referência, 3 classificados de moderados, um de substancial e outro de extremo. Devem prioritariamente tomar-se as medidas dirigidas ao desvio extremo, mas importa igualmente acordar com a empresa ferroviária em causa um plano de ação destinado a corrigir todas as outras deficiências identificadas. Caso se verifiquem vários desvios de grau substancial ou moderado, poderá ser adequado elevar o nível de desvio para o grau superior, de modo a refletir o risco global combinado, e, também neste

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

*caso, criar um plano de ação para lidar com situações identificadas a um nível inferior. Se for essa a abordagem adotada, há que ter o cuidado de proceder de forma proporcionada e transparente, não de maneira arbitrária.*

Na determinação do risco real, os que exercem a ação de supervisão devem basear a sua opinião em informações sobre situações de perigo e aplicar medidas de controlo informadas pela sua competência, formação e experiência, bem como por orientações recebidas e outras fontes relevantes de informação. É o potencial para causar danos que deve informar a decisão, não o que (se algo) efetivamente aconteceu.

Para determinar o risco e, por conseguinte, o desvio em relação ao risco de referência (ou seja, a diferença entre o risco real e o valor de referência do risco) na perspetiva da supervisão, a abordagem mais simples é recorrer a três componentes do risco para formular uma opinião sobre o mesmo. As três componentes são a consequência, a probabilidade e a magnitude.

- **Consequência:** *a natureza do dano que é razoavelmente expectável que ocorra;*
- **Probabilidade:** *grau de probabilidade de ocorrência do incidente; trata-se aqui do incidente causador de danos, não da mera ocorrência;*
- **Magnitude:** *o número de pessoas que é provável serem afetadas ou a extensão dos danos causados.*

Ao exercer a supervisão, importa reconhecer que algumas medidas de controlo podem ser aplicadas para mitigar as consequências ou a magnitude de um incidente, reduzir a probabilidade de ocorrência de um incidente, ou conseguir em simultâneo esses três objetivos. A diferença entre a soma das conclusões sobre as três componentes na realidade e a situação de referência (ou seja, a situação em que a empresa ferroviária se deveria encontrar se aplicasse todas as medidas de controlo estabelecidas na legislação, normas e orientações) constitui o desvio em relação ao risco de referência. Significa isto que as ANS que exercem a supervisão devem ter uma ideia clara dos padrões que seria desejável encontrem e poder comparar tal situação com a realidade, a fim de determinarem o desvio em relação ao risco de referência.

Em termos gerais, é expectável um nível de execução mais elevado quando o valor de referência do risco admissível e o disposto na lei, normas e orientações são bem conhecidos e estão bem consolidados, e a empresa está a funcionar muito abaixo desses padrões.

Alguns requisitos legais são, em grande medida, de natureza administrativa e não têm um impacto direto no risco. Relativamente a estes tipos de questões, em que as disposições jurídicas dos Estados-Membros o permitam, não é normalmente adequado instaurar um processo contra a organização em falta ou passar um processo para um órgão do Ministério Público, embora possam ser impostas outras sanções. As sanções disponíveis antes de se ponderar a instauração de ações judiciais variam de Estado-Membro para Estado-Membro, mas podem incluir, por exemplo, uma notificação formal que exija a retificação da deficiência num prazo especificado ou alguma restrição das atividades do operador. Nos casos em que a ação judicial é adequada e tal é permitido pelo sistema jurídico dos Estados-Membros, haverá normalmente uma combinação de risco elevado e de incapacidade extrema de cumprir uma norma explícita ou claramente definida, que é bem conhecida e óbvia.

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

Quando o incidente que deu origem à possível execução implica um incumprimento pessoal de uma regra ou de um procedimento administrativo criado ao abrigo do direito da UE, existem também deficiências organizacionais mais amplas. Não deverá ser frequente que a execução tenha lugar apenas contra essa pessoa, a menos que haja provas de que a pessoa em causa não respeitou deliberadamente e com conhecimento de causa o procedimento adequado. As autoridades nacionais de segurança que tenham o poder de julgar os indivíduos devem estar cientes de que a acusação de uma pessoa sem a análise de toda a situação no que respeita à organização significa que falhas dos sistemas de gestão de segurança de nível superior poderão ser ignoradas. Há então o risco de o incidente ser repetido por outro indivíduo no futuro.

Ao considerar uma possível ação, a autoridade nacional de segurança deve ter em conta uma série de fatores. Estes podem incluir fatores que reduzam a probabilidade de ação da ANS ou reduzam as medidas tomadas. Em alternativa, estes fatores podem incluir elementos que aumentem a gravidade da ação das ANS ou do seu tipo. Os fatores que podem agir para atenuar ou aumentar a ação a considerar em relação à organização sujeita a execução e que podem, por conseguinte, afetar as medidas a tomar pela ANS incluem mas não se limitam a:

- *O historial relevante do incidente;*
- *Anteriores medidas relevantes de execução da lei aplicadas, nomeadamente, por outros órgãos reguladores, por exemplo, a polícia nacional;*
- *Anteriores notificações e avisos, incluindo os respeitantes a múltiplos incumprimentos (administrativos) menores;*
- *O facto de se ter procurado, ou não, obter deliberadamente uma vantagem económica ao não aplicar as leis ou requisitos de segurança;*
- *O nível de danos reais;*
- *O histórico de inspeções anteriores; e*
- *O nível geral de conformidade no seio da empresa.*

Outras questões estratégicas que a ANS poderá também ter em conta ao decidir sobre eventuais medidas de execução incluem a questão de saber se a ação:

- *É do interesse público;*
- *É necessária para proteger grupos vulneráveis (por exemplo, crianças ou idosos);*
- *Conduz a uma conformidade sustentada;*
- *Tem efeitos sobre outras organizações dentro ou fora do setor ferroviário; e*
- *Conduz à eliminação do desvio em relação ao risco de referência e à consecução do valor de referência em termos de risco.*

Nota: nada nos números anteriores limita a capacidade da ANS para tomar medidas coercivas no âmbito das suas competências e responsabilidades legais. Os fatores acima referidos são elementos que uma autoridade nacional de segurança pode ter em conta se o sistema jurídico do Estado-Membro o permitir.

Na sequência desta avaliação, a ANS deve observar os seguintes princípios ao formular uma conclusão sobre as medidas de execução a tomar:

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

- *A ação de execução proposta trata os riscos por ordem de prioridade, lidando em primeiro lugar com os riscos mais graves?*
- *A causa do risco foi abordada na ação de execução proposta?*
- *As falhas imediatas de controlo do risco ou de cumprimento da lei foram tratadas pela ação de execução proposta?*
- *Os problemas subjacentes foram abordados na ação de execução proposta?*
- *As questões foram suficientemente tomadas em consideração a nível da empresa, e não tanto a nível pessoal?*

O quadro que se segue é um guia para a tomada de decisões. Não é um árbitro absoluto sobre quais as medidas corretas a tomar em qualquer situação, A autoridade nacional de segurança também precisa de considerar a forma como qualquer ação tomada pode ser implementada no contexto do sistema jurídico em funcionamento nesse Estado-membro

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

<i>Desvio de requisitos legais previstos no SGS</i>	<i>Desvio inicial em relação ao risco de referência</i>	<i>Expectativa inicial em relação à medida de execução</i>	<i>Aplicação da lei nacional para procurar eliminar o risco de segurança</i>	<i>Eventual ação relativa ao certificado de segurança único / autorização de segurança</i>
		<i>Medidas de mitigação do risco Se sim, desça para o Desvio em relação ao risco de referência resultante</i>		
Contravenção	Extrema	Não	Sim	Revogação (Comunicar à ERA os motivos se a certificação tiver sido realizada pela ERA como SCB)
		Sim	Sim	Nenhuma ação relativa ao certificado de segurança; ERA notificada de qualquer ação tomada pela ANS junto da empresa em causa se ERA tiver sido o SCB
	Substancial	Não	Sim	Limitação (Comunicar à ERA os motivos se a Certificação tiver sido realizada pela ERA)
		Sim	Não	Nenhuma ação relativa ao certificado de segurança; ERA notificada de qualquer ação tomada pela ANS junto da empresa em causa se ERA tiver sido o SCB
	Moderada	Não	Sim	Nenhuma ação relativa ao certificado de segurança. (ERA notificada de qualquer ação tomada pela ANS junto da empresa em causa se ERA tiver sido o SCB, incluindo os motivos)

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

		Sim	Não	Nenhuma ação relativa ao certificado de segurança.
	Marginal	Não	Se necessário	Nenhuma ação relativa ao certificado de segurança.
		Sim	Nenhuma ação	Nenhuma ação relativa ao certificado de segurança.
Nenhum	Nenhum	Não	Não	Nenhuma ação

---

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

---

Sendo que:

Na **primeira coluna**, «Contravenção» significa uma violação da lei. Assim, o ponto de partida é que houve uma violação da lei (a nível nacional ou da UE, ou ambos).

Na **segunda coluna**, «Desvio inicial em relação ao risco de referência» significa a diferença entre o nível de risco admitido pela legislação, normas e orientações (nos casos em que estas são utilizados como base para a conformidade legal) para a atividade objeto de análise e a situação real em termos de risco verificada na prática, **antes** de ser tomada qualquer medida para mitigar o risco. Em função da sua dimensão relativa, esse desvio é classificado como sendo «Extremo», «Substancial», «Moderado» ou «Marginal», consoante a diferença entre a realidade e a situação desejável.

Na **terceira coluna**, a NSA procura corrigir a lacuna de risco identificada. A ANS procurará obter o envolvimento da organização para resolver o problema. Ou a organização fará algo para resolver ou atenuar o risco imediato, caso em que a resposta é «sim» ou não, caso em que a resposta é negativa. Note-se que compete à ANS apreciar se a ação proposta pela organização é ou não suficiente. Caso contrário, poderão utilizar o modelo para aumentar as medidas coercivas possíveis.

Na **quarta coluna**, «Aplicação da lei nacional para procurar eliminar o risco de segurança» significa que a ANS faz uso das suas competências para procurar resolver deficiências nas disposições legais nacionais em matéria de segurança. Tal significa também que a ANS procura colmatar deficiências na conformidade com as disposições europeias, nos casos em que estas foram transpostas para o direito nacional. Sempre que o direito nacional o permitir, isso significará também que a ANS irá instaurar um processo judicial ou encaminhar o assunto para os procuradores públicos, quando adequado. Assim, também aqui, a resposta é «sim» ou «não».

A **quinta coluna** trata a questão de saber o que fazer em relação ao certificado de segurança do requerente. Em termos gerais, se o requerente não é cooperativo e a ANS teve de aplicar a legislação nacional para procurar resolver um desvio extremo em relação ao risco de referência, é adequado considerar a revogação ou a limitação do certificado de segurança único ou da autorização de segurança.

A revogação do certificado de segurança único ou da autorização de segurança é a resposta adequada nos casos em que a empresa ferroviária não está de todo a gerir bem os riscos e está a colocar o público viajante e outros seriamente em risco de sofrerem danos. Isto representaria um desvio extremo em relação ao risco de referência. A revogação de um certificado também gera problemas, pois implica que o serviço ferroviário em questão será suspenso. Por conseguinte, considera-se que a revogação é algo que só deve ter lugar se todas as outras soluções ou opções de aplicação tiverem falhado, ou se houver a expectativa de que essas soluções não conduzirão ao resultado pretendido.

No caso da limitação do certificado de segurança único ou da autorização de segurança, importa estabelecer com muita clareza o alcance da limitação e as condições a cumprir para que a limitação seja levantada. Por exemplo, pode revelar-se adequado impor a uma empresa de transporte de mercadorias uma limitação no tocante ao transporte de mercadorias perigosas (TMP), caso a mesma não tenha demonstrado que se encontra em total conformidade com a legislação da UE no domínio

do TMP. Isto significa, portanto, que uma vez que a empresa esteja em posição de fazer prova da situação de conformidade, poderá requerer um certificado atualizado para eliminar a limitação.

Em qualquer caso prático, tal como nos exemplos descritos no Anexo 2, antes de tomar a decisão quanto às medidas a adotar, a ANS deve ter em conta uma série de outros fatores atenuantes ou agravantes. Tais fatores incluem, entre outros:

- *O historial de segurança da empresa até à data;*
- *A questão de saber se outros fora do controlo da empresa ferroviária foram mais responsáveis pelo incidente do que a própria empresa, por exemplo, em casos de incursão na linha férrea;*
- *A questão de saber se a empresa já anteriormente recebera avisos da ANS ou fora objeto de medidas corretivas por parte desta em áreas relacionadas com aquela em que o incidente ocorreu;*
- *A questão de saber se a empresa procurou obter vantagens económicas ao descurar os requisitos de segurança e as suas responsabilidades de gestão no quadro do SGS;*
- *O que os danos reais ou potenciais poderiam ter sido;*
- *A atitude da empresa, ou seja, mostra-se proativa na procura da resolução da situação ou, pelo contrário, está à vista que os problemas de segurança não têm grande importância para a mesma.*

A autoridade nacional de segurança pode considerar uma série de fatores estratégicos para decidir quais as medidas coercivas, se for caso disso, equilibrando esses fatores com os poderes que tem de agir e as suas responsabilidades legais. Estes poderes incluem, numa lista não exaustiva:

- *Preocupações de ordem societária e política;*
- *A cultura de segurança na empresa e a celeridade com que esta pode corrigir o defeito/não conformidade;*
- *O interesse público;*
- *O impacto das medidas propostas na empresa e na sociedade em geral, em termos do exemplo que transmitem e das consequências a nível da capacidade da empresa para se manter em atividade.*

A ANS pode servir-se dos resultados do quadro como guia em relação às expectativas quanto às medidas de execução e, em seguida, aplicar os fatores acima para a auxiliarem nas decisões sobre qualquer caso individual ou sobre as medidas a tomar.

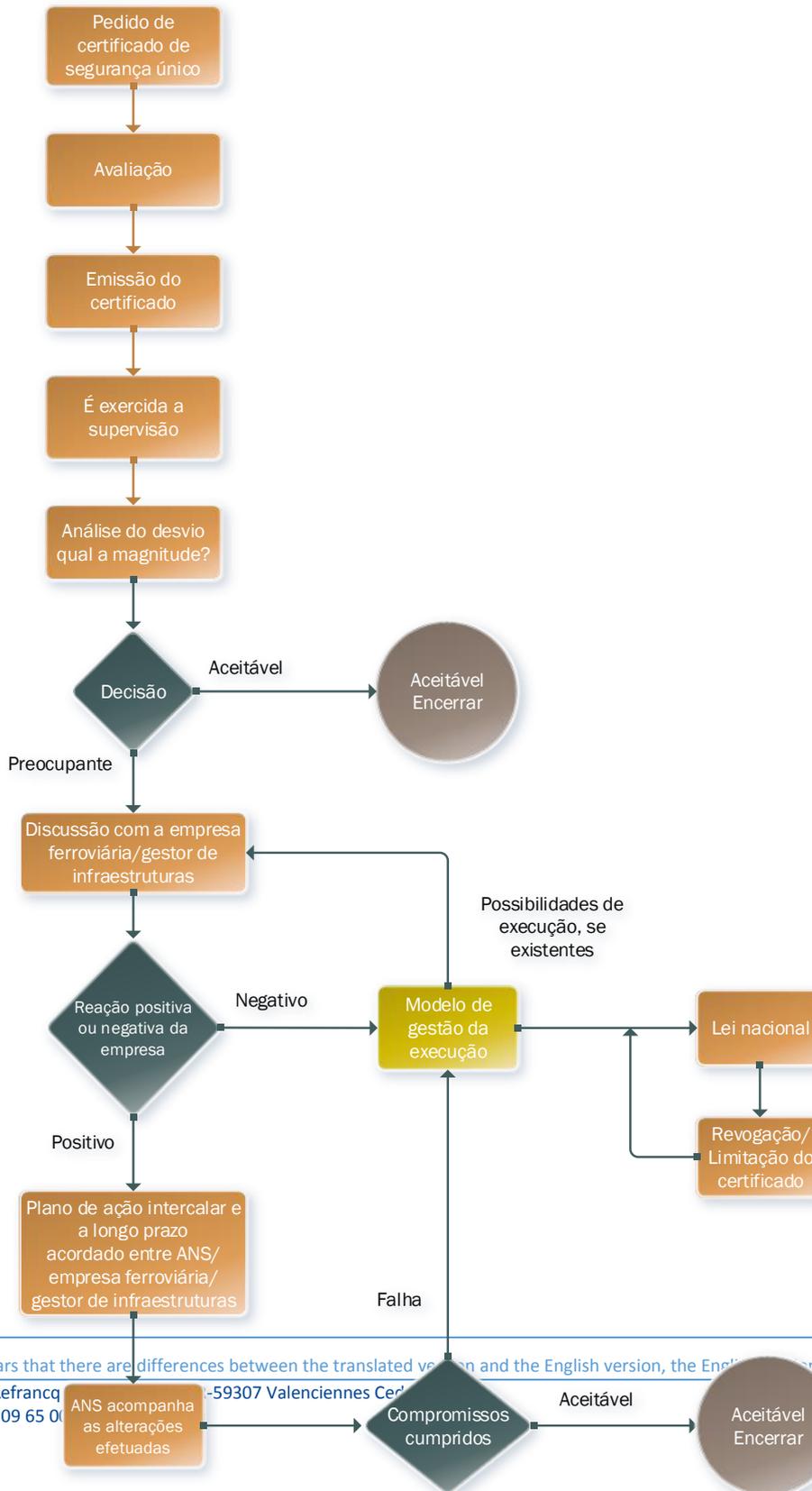
Atendendo a que toda e qualquer decisão tomada pela ANS tem de ser justificada e comunicada à empresa em questão (princípio da transparência), é deveras aconselhável que os motivos da mudança de abordagem sejam registados no relatório sobre a situação que ocasionou a recomendação no sentido de ser, ou não, instaurada uma ação legal ou penal.



Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

## Anexo 1 – Fluxograma

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.



Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

## Anexo 2 - Exemplos

### Exemplo 1: Contravenção - Desvio «extremo» em relação ao risco de referência

Uma empresa ferroviária afirma que o seu SGS engloba um programa abrangente de formação e gestão da atividade dos maquinistas, incluindo o recurso a simuladores, a utilização proativa de gravadores de dados ferroviários e a supervisão da atividade dos maquinistas pelo gestor respetivo.

As ações de supervisão levadas a cabo revelam que o simulador não funciona há vários meses, e que não houve recurso a *downloads* dos gravadores de dados para monitorizar a conduta dos maquinistas nos últimos 6 meses. Devido a situações de doença e reforma, a supervisão da atividade dos maquinistas pelo gestor respetivo não teve lugar ou está fora dos limites temporais previstos na norma organizacional aplicável.

Além disso, observa-se que foram admitidos novos maquinistas na empresa, e que o número de incidentes, ultrapassagens de um sinal fechado, paragens tardias nas estações e incidentes de libertação das portas causados pelo maquinista registam um aumento no período que antecedeu a ação de supervisão.

A avaliar pelo quadro, o desvio em relação ao risco de referência é «extremo», uma vez que, em primeiro lugar, se verificam provas inequívocas de incapacidade de gestão das competências dos maquinistas. Em segundo lugar, existe uma nítida e crescente ligação entre a incapacidade de gerir a atividade dos maquinistas e o aumento do número de incidentes de segurança relacionados com o maquinista. A ANS deve tomar medidas legais para abordar a situação junto da empresa ferroviária. Dada a gravidade do aumento do número de incidentes, a magnitude do desvio em relação ao risco de referência é claramente grande.

Neste caso, é provável que um incidente que envolva várias vítimas mortais corre o risco de se verificar se a situação não for abordada. A autoridade nacional de segurança que efetua a supervisão deve ponderar a adoção de medidas coercivas para a falta de controlo do risco para o pessoal e os passageiros das organizações, e outras entidades se a legislação do Estado-Membro o permitir. As medidas coercivas podem incluir a autoridade nacional de segurança a exigir formalmente, por carta ou aviso, que as deficiências sejam corrigidas de acordo com um plano de ação vinculado a um período de tempo. Se as deficiências e os riscos daí resultantes forem suficientemente graves, tal poderá incluir a ação penal ou o encaminhamento para um magistrado do Ministério Público. Se, na sequência da ação da ANS para melhorar a situação, subsistirem questões importantes que não tenham sido corrigidas, a ANS pode decidir revogar o certificado de segurança único ou a autorização de segurança ou remeter a questão para a Agência (com as razões por que tal ação é necessária), nos casos em que é o organismo de certificação de segurança. Se a empresa ferroviária atuar para corrigir as deficiências, a ANS pode concluir que uma restrição (como a limitação do período de validade) do certificado de segurança único é adequada até se poder considerar que a organização pode manter o controlo da situação, bem como/ou aplicar a legislação nacional como uma medida punitiva.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

## Exemplo 2: Contravenção - Desvio «substancial» em relação ao risco de referência

Um gestor de infraestruturas afirma que dispõe de um sistema de gestão de competências que analisa os requisitos de competências do seu próprio pessoal e de pessoal contratado ao seu serviço. No papel, parece tratar-se de um sistema abrangente. As visitas ao local, porém, revelam que existem no local trabalhadores subcontratados pelo contratante principal que não estão abrangidos pelo sistema de gestão de competências. A investigação sobre o recurso a tais trabalhadores subcontratados revela que são amplamente utilizados e que muitos deles, na realidade, não possuem as competências que supostamente deveriam ter. Em consequência, existem manifestamente trabalhos de manutenção de fraca qualidade e que terão de ser repetidos. Algumas das atividades em questão são críticas para a segurança. Neste caso, o desvio em relação ao risco de referência é «substancial», se o gestor de infraestruturas agir no sentido de resolver os problemas por si próprio ou após ser formalmente informado pela ANS da necessidade de o fazer. A lei nacional poderá então ser aplicada como medida punitiva, mas não seria expectável a tomada de medidas em relação à autorização de segurança. Caso o gestor de infraestruturas não atue como seria de desejar para corrigir as deficiências, será aplicada a legislação nacional e a ANS deverá ponderar sobre se é não adequado limitar a autorização de segurança.

Error! Reference source not found.  
Error! Reference source not found.

### **Exemplo 3: Contravenção - Desvio «moderado» em relação ao risco de referência**

Uma empresa ferroviária dispõe de um processo de avaliação de riscos que, no papel, se afigura abrangente, e o pessoal parece estar envolvido no processo e compreendê-lo. Todavia, no decurso da auditoria/inspeção, torna-se evidente que o processo de avaliação de riscos não está a ser aplicado adequadamente, pois as medidas de controlo identificadas nas avaliações de risco não foram todas implementadas devido a insuficiências na verificação do processo. As consequências desta falta de aplicação não são particularmente graves, pois os riscos que não foram mitigados não são os mais significativos.

Analisando o quadro, verifica-se que houve uma contravenção e que, neste caso, o desvio em relação ao risco de referência é «moderado», pois, embora o processo de avaliação de riscos não tenha funcionado corretamente, as consequências não são graves. Assim, neste caso, a decisão sobre quais as medidas a tomar é uma decisão marginal, que poderá depender das possibilidades de execução à disposição da ANS. Uma carta ou uma notificação de execução poderá ser a solução adequada para algumas ANS corrigirem os problemas com o processo de avaliação de riscos, especialmente se não existirem provas anteriores de problemas semelhantes na mesma empresa. Os problemas com o processo de avaliação de riscos na empresa requerem porventura uma alteração ao SGS, a qual poderá ter de ser notificada à ANS.

### **Exemplo 4: Nenhum - «Nenhum» desvio em relação ao risco de referência**

Uma empresa ferroviária possui um processo de manutenção do seu material circulante. A auditoria/inspeção revela que o processo está operacional e que os trabalhadores entrevistados compreendem as suas funções e responsabilidades no âmbito do mesmo. A investigação de incidentes não revela casos suscetíveis de serem atribuídos a uma insuficiente manutenção ou a falta de compreensão de um processo de manutenção. Analisando o quadro, verifica-se que não existe desvio em relação ao risco de referência, e que por conseguinte não são necessárias medidas por parte da ANS.