



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DCG

RELATORIA: DCG

TERMO: Voto à Diretoria

NÚMERO: 14/2022

OBJETO: Internalização, no ordenamento jurídico brasileiro, da Resolução Grupo Mercado Comum - GMC nº 28/2021, que aprova a Ficha de Emergência a ser utilizada no transporte de produtos perigosos no âmbito do Mercosul.

ORIGEM: SUROC

PROCESSO: 50500.172490/2022-04

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer n. 00272/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13481854),

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de resolução que possui o objetivo de internalizar, no ordenamento jurídico brasileiro, mediante ato a ser expedido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a Resolução Grupo Mercado Comum - GMC nº 28/2021, que aprova a Ficha de Emergência a ser utilizada no transporte de produtos perigosos no âmbito do Mercosul, que é de porte obrigatório conforme previsto na Decisão do Conselho Mercado Comum - CMC nº 15/2019, que aprova o novo Acordo para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos no Mercosul.

2. DOS FATOS

2.1. O processo tem origem com a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5761/2022/CRTTC/GERET/SUROC/DIR (SEI 13310075), de 12/09/2022, por meio da qual a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas - SUROC descreve a necessidade de internalização de Resolução do Grupo de Mercado Comum do Mercosul relativa ao porte obrigatório de documento no âmbito do transporte rodoviário de produtos perigosos, *in verbis*:

2.1. O Subgrupo de Trabalho nº 5 - SGT-5 do Mercosul tem como objetivo regulamentar as operações relacionadas ao transporte de cargas e de passageiros entre os Estados Partes signatários do bloco. Dentro desse Subgrupo, foi criado o Grupo de Trabalho de Produtos Perigosos - GTPP, com o objetivo de discutir e alinhar a regulamentação específica do transporte desse tipo de produto entre os Estados Partes.

2.2. Em 2019, referida Comissão elaborou o novo Acordo para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos no Mercosul, aprovado pela Decisão do Conselho Mercado Comum CMC nº 15/2019, a qual se encontra em trâmites internos, no âmbito dos Ministérios das Relações Exteriores - MRE e da Infraestrutura - MINFRA, por se tratar de Decisão do Conselho Mercado Comum - CMC, para internalização no ordenamento jurídico brasileiro.

2.3. O Acordo em tela estabelece, como um dos documentos de porte obrigatório durante o transporte de produtos perigosos no Mercosul, a Ficha de Emergência, destinada a conter informações de segurança sobre o produto transportado, para utilização em casos de emergências.

2.4. O GTPP, entendendo necessário estabelecer um modelo unificado dessa Ficha entre os Estados Partes, facilitando sua utilização pelas autoridades públicas dos vários países, iniciou, em 2020, estudos/discussões visando à padronização das informações do documento, trabalho que foi finalizado em 2021 com um documento harmonizado e aprovado no Mercosul, por meio da Resolução Grupo Mercado Comum GMC nº 28, de 18 de novembro de 2021, a qual prevê, nos termos do seu artigo 5º, a obrigatoriedade de sua incorporação ao ordenamento jurídico de cada Estado Parte, em atendimento aos documentos que estabelecem as bases institucionais do Mercosul.

2.5. Importa destacar que o Ministério das Relações Exteriores - MRE, em tratativas com a Assessoria Internacional - ASINT da ANTT, e-mail anexo, manifestou-se no sentido de informar que o trâmite par internalização de normas GMC pode ser realizado pela Agência, que deve avaliar o instrumento mais adequado à internalização (deliberação, portaria, resolução, etc).

2.2. Conjuntamente à Nota Técnica supracitada, a SUROC juntou aos autos o e-mail mencionado no excerto acima, encaminhado por agente público do Ministério das Relações Exteriores (SEI13311440), obtido mediante interlocução da Assessoria de Relações Internacionais da ANTT - ASINT, e a minuta do ato normativo proposto (SEI 13311461).

2.3. A documentação foi submetida à análise da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), resultando no PARECER n. 00272/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13481854), datado de 19/9/2022, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00211/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13481864), de 20/9/2022.

2.4. Em síntese, a PF-ANTT concluiu que inexistem óbices jurídicos para a aprovação pela Diretoria Colegiada da ANTT da minuta de ato normativo acostada, ressalvando que o ato deve ser revestido sob a forma de resolução, ao invés de deliberação, como havia sugerido originalmente a SUROC.

2.5. Em atendimento ao parecer da PF-ANTT e ao disposto no art. 39 do Regimento Interno da ANTT, a SUROC juntou aos autos o RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 35/2022 (SEI 13481864), a minuta

de resolução (SEI 13603821) e o despacho de solicitação de dispensa de documentos obrigatórios à instrução processual, todos de 4/10/2022.

2.6. No mesmo dia 4/10/2022, o processo foi distribuído a esta Diretoria, mediante sorteio, conforme a Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI 13680967).

2.7. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme a proposta da SUROC, a análise em questão está na alçada da Diretoria Colegiada da ANTT.

3.2. Nesse diapasão, no âmbito interno, o poder normativo da Agência está previsto no art. 11, VIII, do Regimento Interno da ANTT:

Art. 11. À Diretoria Colegiada compete exercer as atribuições e cumprir os deveres estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANTT, bem como:

(...)

VIII - exercer o poder normativo e regulamentar;

3.3. Para desencadear o exercício do poder normativo nos moldes propostos, deve-se verificar se o conteúdo do ato a ser emanado pertence ao campo de atuação da Agência, do que se revela próprio verificar a competência no âmbito do transporte rodoviário internacional de produtos perigosos.

3.4. Conforme a VII:

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

(...)

VII - o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

(...)

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

(...)

XIV - estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas;

(...)

Art. 46. As autorizações para prestação de serviços de transporte internacional de cargas obedecerão ao disposto nos tratados, convenções e outros instrumentos internacionais de que o Brasil é signatário, nos acordos entre os respectivos países e nas regulamentações complementares das Agências.

3.5. Conforme o Regimento Interno da Agência:

22. À Assessoria de Relações Internacionais compete:

I - apoiar as demais unidades organizacionais nas questões relativas às operações do transporte internacional terrestre de cargas e de passageiros;

II - coordenar as ações preparatórias, de execução e posteriores às reuniões bilaterais ou multilaterais, com o apoio das demais unidades organizacionais;

(...)

Art. 34. À Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas compete:

VII - propor regulamentação:

a) aos serviços de transporte multimodal e rodoviário nacional e internacional de cargas;

(...)

c) ao transporte rodoviário de produtos perigosos, em articulação com a Superintendência de Transporte Ferroviário;

(...)

XI - atuar nas questões relativas ao transporte internacional rodoviário e multimodal de cargas.

3.6. Outrossim, por se tratar de incorporação de ato no ordenamento jurídico brasileiro, faz-se necessário analisar a dinâmica a que estão submetidos os normativos emanados pelo Mercosul e a sua aplicação ao caso em tela.

3.7. Verifica-se que o Brasil é signatário do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 30 de dezembro de 1994. Tal acordo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro mediante o Decreto nº 1.1797, de 25 de janeiro de 1996.

3.8. O Tratado de Montevidéu de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), firmado pelo Brasil em 12 de agosto de 1980 e aprovado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981, prevê a modalidade utilizada de Acordo de Alcance Parcial. Referida modalidade não precisa ser levada à aprovação do Congresso Nacional, por se enquadrar como mera execução do Tratado de Montevidéu, carecendo, no entanto, de decreto do Presidente da República para a devida introdução no ordenamento jurídico nacional.

3.9. Ocorre que, em 2019, um novo Acordo para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos no Mercosul foi aprovado pela Decisão CMC nº 15/2019. Como reforçado pela SUROC, a internalização do novo acordo no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se em trâmites internos, no âmbito dos Ministérios das Relações Exteriores - MRE e da Infraestrutura - MINFRA.

3.10. Prevê, o novo acordo, a obrigação da Ficha de Emergência, como observa-se do seu art 5º, senão vejamos:

Artigo 5º - Durante as operações de carga, transporte, descarga, transbordo, limpeza e descontaminação os veículos e equipamentos utilizados no transporte de produtos perigosos deverão portar os rótulos de risco e painéis de segurança correspondentes ao produto perigoso e seu risco, conforme estabelecido no Capítulo 5.3 da Parte 5 do Anexo II do presente Acordo, assim como a Ficha de Emergência descrita no Capítulo 5.4 da Parte 5 do mencionado Anexo.

3.11. Embora ainda não tenha sido realizada a internalização do novo Acordo no ordenamento jurídico brasileiro, sobreveio a Resolução GMC nº 28/2021, que, de forma complementar à Decisão CMC nº 15/2019, aprovou o modelo de Ficha de Emergência que deverá ser utilizado para o transporte rodoviário de produtos perigosos no Mercosul, assim como as instruções para completar o referido documento. Vale reproduzir na íntegra o referido normativo:

FICHA DE EMERGÊNCIA PARA O TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PRODUTOS PERIGOSOS NO MERCOSUL

TENDO EM VISTAO Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Decisão Nº 15/19 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que, conforme a Decisão CMC Nº 15/19, durante as operações de transporte de produtos perigosos, é obrigatório, salvo nos casos de transporte de quantidades limitadas por veículos, o porte da denominada Ficha de Emergência, que contém informações e instruções escritas para ajudar as autoridades de aplicação na adoção das ações necessárias em caso de acidente.

Que, nos casos de acidentes ou emergências ocorridos durante o transporte de produtos perigosos, os membros da tripulação do veículo devem adotar uma série de ações desde que seja seguro e possível fazê-lo.

Que é conveniente adotar um modelo unificado de Ficha de Emergência para o transporte rodoviário de produtos perigosos no âmbito do MERCOSUL, uma vez que sua utilização contribuirá para facilitar as tarefas de fiscalização das autoridades competentes.

O GRUPO MERCADO COMUM

RESOLVE:

Art. 1º - Aprovar a "Ficha de Emergência para o transporte rodoviário de produtos perigosos no MERCOSUL", que consta no Anexo I, assim como as Instruções para completar a ficha, que constam como Anexo II, e fazem parte da presente Resolução.

Art. 2º - A Ficha de Emergência deve ser redigida nos idiomas dos países de origem, trânsito e destino.

Art. 3º - A informação adicional incluída no item 15 da Ficha de Emergência é uma recomendação para a aplicação da norma correspondente e não tem caráter obrigatório.

Art. 4º - Solicitar aos estados partes que instruem seus representantes na Associação Latino-americana de Integração (ALADI) e MERCOSUL a efetuar a correspondente protocolização do texto da presente Resolução no Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos (AAP.PC Nº 7), incluindo uma cláusula de vigência, nos termos do artigo 2º do Anexo I da Resolução GMC Nº 43/03.

Art. 5º - Esta Resolução deverá ser incorporada ao ordenamento jurídico dos estados partes antes de 17/V/2022 e será aplicável a partir da entrada em vigor da Decisão CMC Nº 15/19 e seu correspondente Protocolo Adicional ao AAP.PC Nº 7.

GMC (Dec. CMC Nº 20/02, Art. 6º) - Montevidéu, 18/XI/21.

3.12. A Resolução GMC nº 28/2021 é um ato normativo emanado de órgão do MERCOSUL com capacidade decisória, o Grupo Mercado Comum - GMC, conforme dispõe o Protocolo de Ouro Preto (Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996):

Artigo 2

São órgãos com capacidade decisória, de natureza inter-governamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

3.13. Ressalte-se a obrigatoriedade das resoluções do GMC para os Estados Partes, conforme previsto no art. 15 do supracitado normativo:

Artigo 15

O Grupo Mercado Comum manifestar-se-á mediante Resoluções, as quais serão obrigatórias para os Estados Partes.

3.14. A Decisão CMC nº 22/04, de 7 de julho de 2004, ressalta que os Estados Partes comprometeram-se, pelo Protocolo de Ouro Preto, a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. Demonstra-se importante assegurar a vigência e a aplicação dessas normas aprovadas pelos órgãos com capacidade decisória, a fim de contribuir para a uniformidade e consistência na implementação dos compromissos assumidos no âmbito do MERCOSUL. Em virtude dos arts. 40 e 42 do Protocolo de Ouro Preto, resulta também necessário agilizar os procedimentos para vigência e aplicação dos normativos MERCOSUL que não requeiram tratamento legislativo nos Estados Partes. Tais normativos devem ser incorporados ao ordenamento jurídico dos Estados Partes em seu texto integral.

3.15. As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL compreendem o chamado Direito Derivado do MERCOSUL, sendo decorrentes da ação das instituições criadas pelos tratados que mantêm o MERCOSUL, constituindo fontes do Direito. A Resolução GMC nº 28/2021 está entre os tipos de normativos que precisam ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais. O Protocolo de Ouro Preto, ao tratar, no Capítulo IV, sobre a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, dispõe que essas deverão ser incorporadas, quando necessário, aos ordenamentos jurídicos nacionais, mediante os procedimentos de cada país. Logo, o Protocolo de Ouro Preto deixa para o Direito interno a decisão sobre a forma de incorporação das normas MERCOSUL.

3.16. A incorporação da Resolução GMC nº 28/2021, mediante ato a ser editado pela ANTT, está no âmbito do exercício de faculdades desta Agência Reguladora que foram conferidas por leis. Nesse sentido vai o PARECER n. 00272/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13481854):

6. Em sendo a ANTT a agência com competência para regular o tema de transporte rodoviário de cargas, conforme disposto expressamente no inciso IV do art. 22 da Lei nº 10.233, de 2001, cabe a esta mesma agência tratar do tema de modo a incorporar no direito brasileiro o quanto decidido pelo Grupo Mercado Comum - GMC.

7. Acerca do tema da cooperação internacional no setor de transportes, pertinente a leitura do artigo 178 da Constituição Federal, abaixo transcrito, que estabelece o princípio da reciprocidade e observância compulsória dos acordos firmados pela União, senão vejamos:

"Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995) (Grifou-se)

8. Dentro deste contexto, verifica-se que os acordos internacionais estabelecem direitos e deveres entre os países signatários, buscando-se a compatibilização de normas internas e a viabilização, desta forma, do efetivo transporte de cargas e pessoas e o respectivo controle e fiscalização dessas operações.

9. Em especial, no âmbito do MERCOSUL, o chamado Protocolo de Ouro Preto, promulgado pelo Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996, tratou de normas complementares ao Tratado de Assunção, melhor detalhando a estrutura institucional do MERCOSUL.

10. Deste modo, o art. 40 do Protocolo de Ouro Preto estabelece procedimento específico de internalização das normas emanadas pelos órgãos do MERCOSUL com competência normativa, como é o caso do Grupo Mercado Comum - GMC, conforme inferimos de sua leitura:

" Artigo 40 A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:

i) uma vez aprovada a norma, os Estado Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul;

ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte;

iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais." (Grifou-se)

11. No mesmo sentido, o art. 38 do Protocolo de Ouro Preto dispõe que " os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul".

12. Assim sendo, a internalização, no âmbito da ANTT, no sentido de incorporar em sua regulação o teor da Resolução GMC nº 28/2021, que aprova modelo padrão de "Ficha de Emergência", a ser utilizada no transporte de produtos perigosos no âmbito do Mercosul, decorre diretamente de obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil no plano internacional, não havendo aqui espaço para maiores considerações e juízo de conveniência e oportunidade por parte do regulador.

3.17. Destarte, se todas as normas do MERCOSUL carecessem de aprovação legislativa ou mesmo de Decreto do Presidente da República, isso dificultaria sobremaneira a própria aplicação dos acordos. A Decisão CMC nº 24/02 cristaliza o arcabouço jurídico da prática corrente, pelos órgãos internos da Administração Pública que, atuando dentro da competência reconhecida pelo ordenamento jurídico nacional, publicam atos normativos que dão vigência a normas emanadas do MERCOSUL.

3.18. Outro ponto que merece ser enfrentado, para que haja plena segurança para incorporação do ato pela ANTT, refere-se à Decisão CMC nº 20/2002, que assim dispõe:

Artigo 1º

Quando um projeto de norma for acordado em algum dos órgãos do MERCOSUL, deverá ser submetido a consultas internas nos Estados Partes, por um período não superior a 60 (sessenta dias), com o objetivo de confirmar sua conveniência técnica e jurídica e estabelecer os procedimentos e o prazo necessários para sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos.

Artigo 2º

Concluídas as consultas internas e acordado o texto do projeto de norma, o órgão poderá elevá-lo ao órgão decisório pertinente, indicando quais são os órgãos internos com competência na matéria regulada, os procedimentos e prazos necessários para assegurar sua incorporação.

3.19. Trata-se de previsão de consulta interna e confirmação da conveniência técnica e jurídica a que devem passar os projetos de normas acordados em algum dos órgãos do MERCOSUL. Sobre esse aspecto e já adentrando também na análise de necessidade de realização de Processo de Participação e Controle Social - PPCS no âmbito da ANTT, vale ressaltar que no processo nº 50500.079089/2022-98, que tratou da incorporação da Resolução MERCOSUL GMC 34/2019, a Diretoria Colegiada da ANTT resolveu pela não obrigatoriedade de realização de consulta pública, baseada no Voto DDB nº 88/2022, que assim tratou a questão:

Nota-se que as normas internas do órgão superior do Mercosul, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum, preveem a necessidade de realização de consultas internas em cada Estado Parte, como também uma espécie de análise de impacto regulatório, com o objetivo de confirmar a conveniência técnica e jurídica do projeto de norma acordado.

Ocorre que esse processo de consulta interna e análise de impacto deve, com razão, preceder a edição da Resolução GMC, posto que essa será obrigatória aos Estados Partes.

Isso posto, dado que a Resolução MERCOSUL GMC 34/2019 já foi editada e possui caráter obrigatório, alinhado-me às razões elencadas pela unidade técnica sobre a não obrigatoriedade de realização de consulta pública, o que tem fundamento no art. 90, III, do Regimento Interno:

Art. 90. Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:

...

3.20. Assim, conforme o que já foi exposto, entendemos que a incorporação Resolução GMC nº 28/2021 pela ANTT é medida correta. Ressalte-se que, embora ainda não tenha sido realizada a incorporação do novo Acordo para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos no Mercosul que foi aprovado pela Decisão CMC nº 15/2019, não enxergo tal fato como óbice. O arcabouço legal já citado demonstra que a Resolução GMC nº 28/2021 está apta a ser incorporada. Nesse sentido também a manifestação da PF-ANTT. Ademais, vai nesse sentido a já citada manifestação do Ministério das Relações Exteriores constante dos autos, senão vejamos:

"O trâmite de internalização seria necessário para eventuais resoluções GMC, sobre normas, às quais a cartilha faça referência, mas é um processo simples. Nesse caso, a ANTT avalia qual seu trâmite interno mais adequado para a internalização (deliberação, portaria, resolução), e a DMC notifica a Secretaria do MERCOSUL de que "por meio da deliberação/portaria/resolução No XXX da ANTT, o Brasil internalizou a Resolução GMC No XYZ". É possível ainda internalizar várias resoluções por meio de uma única deliberação, portaria ou resolução."

3.21. De todo modo, a solução para a aplicabilidade da Resolução GMC nº 28/2021, em razão da carência de incorporação da Decisão CMC nº 15/2019, já está prevista no primeiro normativo, conforme consta em seu art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º - Esta Resolução deverá ser incorporada ao ordenamento jurídico dos estados partes antes de 17/V/2022 e será aplicável a partir da entrada em vigor da Decisão CMC nº 15/19 e seu correspondente Protocolo Adicional ao AAP.PC nº 7.

3.22. Passando à análise propriamente dita da dispensa de PPCS e da Análise de Impacto Regulatório - AIR, tem-se o seguinte.

3.23. A SUROC assim se manifestou mediante a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5761/2022/CRTRC/GERET/SUROC/DIR (SEI 13310075):

Ademais, entende-se ser dispensada a necessidade de participação social, bem com a elaboração de análise de impacto regulatório, por se tratar de texto já debatido e aprovado no âmbito do Subgrupo de Trabalho nº 5 do Mercosul, a ser internalizado em todos os países nos termos aprovados.

3.24. A PF-ANTT tratou a questão da seguinte forma, em seu PARECER n. 00272/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13481854):

12. Assim sendo, a internalização, no âmbito da ANTT, no sentido de incorporar em sua regulação o teor da Resolução GMC nº 28/2021, que aprova modelo padrão de "Ficha de Emergência", a ser utilizada no transporte de produtos perigosos no âmbito do Mercosul, decorre diretamente de obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil no plano internacional, não havendo aqui espaço para maiores considerações e juízo de conveniência e oportunidade por parte do regulador.

13. E por este motivo, e em razão da norma em comento derivar diretamente de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL, inaplicável o comando legal que prevê a necessidade de realização de audiência pública previsto no art. 68 da Lei nº 10.233, de 2001.

14. Em primeiro lugar, eventual realização de audiência pública seria vazia de objeto, tendo em conta a incapacidade de alteração da norma estabelecida em decorrência de competência normativa de órgão do MERCOSUL - não poderia, pois, dela resultar nenhum resultado útil. De outro modo, a regra do art. 68 da Lei nº 10.233, de 2001, tem também, no presente caso, sua incidência afastada em razão da aplicação do critério da especialidade.

15. O Tratado do Mercosul e o Protocolo de Ouro Preto, neste sentido, são normas especiais de competência normativa, decorrendo diretamente dos compromissos internacionais em matéria assumidos pelo Brasil, tendo lugar, em matéria de transporte, a interpretação destes dispositivos à luz do art. 178 da Constituição. É, destarte, dispensado o procedimento de realização de audiência pública na hipótese vertente.

3.25. Mediante o RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 35/2022 (SEI 13604177), a SUROC ratificou tal entendimento, nos seguintes termos:

Por fim, entende-se ser dispensada a necessidade de participação social, bem com a elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, por se tratar de texto já debatido e aprovado no âmbito do Subgrupo de Trabalho nº 5 do Mercosul, a ser internalizado em todos os países nos termos aprovados, não havendo margem para sua alteração ou para alternativa regulatória, conforme razões expostas nos itens 12 a 15 do Parecer da Procuradoria Federal supramencionado (SEI 13481854).

3.26. Entendo que de fato há situação de dispensa de PPCS e da AIR.

3.27. Conforme dispõe o Regimento Interno da ANTT:

Art. 90. Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:

(...)

III - edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais;

(...)

Art. 96. A Diretoria Colegiada poderá dispensar, desde que motivadamente, a apresentação da AIR, nas hipóteses de:

(...)

II - atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permitam, técnica ou juridicamente, a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias;

(...)

VII - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais.

3.28. Como já verificado, a incorporação da Resolução GMC nº 28/2021 se faz por força de lei, em razão de sua obrigatoriedade, não comportando modificações em seu texto, destinando-se a garantir uniformidade e consistência na implementação dos compromissos assumidos no âmbito do MERCOSUL, estabelecendo padrão a ser seguido entre os Estados Partes. Portanto, não vejo razão para realização de PPCS e entendo que deve ser dispensada a elaboração de AIR.

3.29. Por fim, atendo-me à minuta de ato normativo apresentada, verifico o seguinte.

3.30. Corroboro da opinião da PF-ANTT, de que o revestimento mais apropriado para o ato normativo ora discutido é a resolução e não a deliberação.

3.31. Conforme o Regimento Interno da ANTT:

Art. 105. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

I - Resolução: ato normativo editado pela Diretoria Colegiada, de caráter geral e abstrato, sobre matérias de competência da ANTT;

(...)

V - Deliberação: ato editado pela Diretoria Colegiada que: a) tendo objeto determinado e destinatários individualizados, não veicula, em seu conteúdo, normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato; ou b) tenha conteúdo de natureza administrativa, cujos efeitos estejam restritos ao âmbito interno da ANTT.

3.32. De fato, a incorporação da Resolução GMC nº 28/2021 se traduz em um ato de caráter geral e abstrato, diante da necessidade de sua aplicação a todos os indivíduos que se encontrem na mesma situação, não havendo um destinatário determinado, perfazendo um comando que tende a se repetir sucessivas vezes, sempre que ocorrer a situação hipotética prevista, não se esgotando numa única aplicação da norma. Ademais, entendo que já restou devidamente caracterizado que se trata de matéria de competência da ANTT.

3.33. Acerca da legística material e formal do ato normativo apresentado pela SUROC, observo o seguinte.

3.34. A ementa se faria mais completa ao contemplar mais precisamente o objeto do ato normativo, que é “incorporar Resolução GMC nº 28/2021, que aprova a Ficha de Emergência para o transporte rodoviário de produtos perigosos no MERCOSUL, assim como as Instruções para completar a ficha”. O acréscimo do excerto “assim como as Instruções para completar a ficha” guardaria maior consonância com o objeto da Resolução GMC nº 28/2021.

3.35. O preâmbulo se faria mais convergente ao contemplar mais especificamente o fundamento de validade para edição do ato. Nesse sentido, seria pertinente prever o dispositivo regimental de competência para edição de atos normativos de caráter geral e abstrato, o poder normativo e regulamentar previsto em lei para dispor sobre o transporte rodoviário internacional de cargas e o fundamento de validade do ato (norma de superior hierarquia que está sendo regulamentada).

3.36. O art. 1º se faria mais preciso ao contemplar completamente o objeto e o âmbito de aplicação do normativo, incluindo o excerto: “assim como as Instruções para completar a ficha”.

3.37. Daria mais transparência, previsibilidade e segurança prever dispositivo semelhante ao art. 5º em relação à aplicabilidade: “Art. 5º - Esta Resolução deverá ser incorporada ao ordenamento jurídico dos estados partes antes de 17/V/2022 e será aplicável a partir da entrada em vigor da Decisão CMC Nº 15/19 e seu correspondente Protocolo Adicional ao AAP.PC Nº 7”.

3.38. Cabe esclarecer, nesse aspecto, que a vigência e eficácia da norma não se confundem. A vigência é a aptidão em abstrato que um normativo tem para produzir efeitos, sendo que a sua principal condição é a publicidade oficial. Já a eficácia é a possibilidade de o normativo vigente ser aplicado aos casos concretos, surtindo efeitos aos seus destinatários. Dessa forma, o art. 40 do Protocolo de Ouro Preto refere-se à vigência no âmbito do MERCOSUL, enquanto o art. 5º da Resolução GMC nº 28/2021 refere-se à eficácia.

3.39. Entendo que seria apropriado, para maior clareza e completude, contemplar no normativo da ANTT o disposto no art. 5º da Resolução GMC nº 28/2021, de modo a sinalizar aos interessados que a obrigatoriedade da Ficha de Emergência está condicionada à incorporação e entrada em vigor da Decisão Conselho Mercado Comum nº 15/2019, o que ocorrerá, naturalmente, conforme previsto no art. 40 do Protocolo de Ouro Preto. Caberá à Agência, uma vez realizada a incorporação ao ordenamento jurídico nacional da Resolução GMC nº 28/2021, tomar as ações que lhe cabem para que seja realizada a comunicação à Secretaria Administrativa do Mercosul, conforme previsto no art. 40, i, do Protocolo de Ouro Preto.

3.40. Por fim, propõe-se alguns ajustes de texto de modo a colaborar com a completude e clareza.

3.41. Segue comparativo entre a proposta da SUROC e as alterações propostas:

PROPOSTA SUROC	ALTERAÇÕES PROPOSTAS
<p>[Internaliza a Resolução GMC nº 28/2021, que aprova o modelo de Ficha de Emergência para o transporte rodoviário de produtos perigosos no Mercosul]</p> <p>A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DG - 000, de xx de xxxx de 20xx, e no que consta do Processo nº 50500.172490/2022-04</p>	<p>Internaliza a Resolução Grupo Mercado Comum nº 28, de 18 de novembro de 2021, que aprova o modelo de Ficha de Emergência para o transporte rodoviário internacional de produtos perigosos entre os Estados Partes no Mercado Comum do Sul - Mercosul, assim como as instruções para completar a ficha.</p> <p>A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso das atribuições que lhe confere o inciso VIII do art. 11 do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022, combinado com o inciso XIV do art. 24 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, considerando o disposto no Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996, e fundamentada no Voto DCG -XX, de XX de outubro de 2022, e no que consta do Processo nº</p>

50500.172490/2022-04,
RESOLVE:

Art. 1º Incorporar, ao ordenamento jurídico nacional, a Resolução GMC nº 28, de 18 de novembro de 2021, que aprova a Ficha de Emergência para o transporte rodoviário de produtos perigosos no Mercosul.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, observados os prazos estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto para sua efetiva aplicação.

50500.172490/2022-04, RESOLVE:

Art. 1º Incorporar, ao ordenamento jurídico nacional, a Resolução Grupo Mercado Comum nº 28, de 18 de novembro de 2021, que aprova a Ficha de Emergência para o transporte rodoviário internacional de produtos perigosos entre os Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, assim como as instruções para completar a ficha, que consta no Anexo desta Resolução.

Art. 2º A Resolução de que trata o art. 1º passa a ser aplicável após a incorporação e entrada em vigor da Decisão Conselho Mercado Comum nº 15/2019 nos Estados Partes signatários.

Art. 3º Caberá à Assessoria de Relações Internacionais da ANTT adotar as medidas cabíveis para a realização da comunicação prevista no art. 40, i, do Anexo do Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

3.42. Por fim, para fins de reflexão e consequente realização das eventuais ações cabíveis, merece atenção desta Agência, a meu ver, diante do fato de que a eficácia da Resolução GMC nº 28/2021 depende da incorporação e entrada em vigor da Decisão CMC Nº 15/19, que aos destinatários do normativo sejam disponibilizadas as informações necessárias acerca da aplicabilidade da norma, devendo a Agência, para tanto, acompanhar os trâmites da Decisão CMC Nº 15/19, de modo que, observando sua incorporação e vigência, a ANTT some aos esforços para que a divulgação seja eficiente e suficiente para informar devidamente quando da exigência da Ficha de Emergência. Embora haja os mecanismos oficiais, a realização de ações complementares, tal como a divulgação no sítio eletrônico da ANTT da data em que será exigida a Ficha de Emergência, pode agregar à conscientização. Ademais, seria pertinente vislumbrar a possibilidade de monitorar, dentro dos limites de atuação da Agência, a exigência, quando de sua aplicação, do porte da Ficha de Emergência entre os Estados Partes do MERCOSUL, de modo a contribuir com a continuidade do debate do assunto nos âmbitos do MERCOSUL e nacional. Destaque-se que a Decisão CMC nº 15/2019 prevê que o novo Acordo deverá ser revisto e atualizado em intervalo não superior a quatro anos.

3.43. Assim, em consonância com as manifestações técnicas e jurídicas presentes nos autos, entendo presentes as condições para aprovação da proposta de resolução que estabelece a incorporação, ao ordenamento jurídico nacional, da Resolução Grupo Mercado Comum nº 28, de 18 de novembro de 2021, que aprova a Ficha de Emergência para o transporte rodoviário internacional de produtos perigosos entre os Estados Partes no Mercado Comum do Sul - Mercosul, assim como as Instruções para completar a ficha.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO no sentido de que a Diretoria Colegiada da ANTT:

- a) aprove a dispensa de elaboração de Análise de Impacto Regulatório e de realização de Audiência Pública ou Consulta Pública, com fulcro nos arts. 96, II e VII e 90, III, ambos da norma regimental, respectivamente;
- b) aprove a proposta de resolução, na forma da MINUTA DE RESOLUÇÃO DCG (SEI 13973900); e
- c) encaminhe o presente processo à ASINT e à SUROC, para as providências cabíveis.

Brasília, 19 de outubro de 2022.

(assinado eletronicamente)

CRISTIANO DELLA GIUSTINA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANO DELLA GIUSTINA, Diretor**, em 20/10/2022, às 15:44, 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 **13973835** e o código CRC **3FC70B44**.