



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: Voto à Diretoria

NÚMERO: 88/2022

OBJETO: Internalização das normas do Mercosul sobre documentos de porte obrigatório ao transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO: 50500.079089/2022-98

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer N° 00211/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n° 12585937)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de resolução que estabelece os documentos de porte obrigatório para o transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros, considerando a necessidade de incorporar as normas do MERCOSUL ao ordenamento jurídico nacional.

2. DOS FATOS

2.1. O processo tem origem com a Nota Técnica 3509/2022/GEOPE/SUPAS/DIR (SEI 11764827), de 9/6/2022, por meio da qual a Gerência Operacional de Transporte de Passageiros (GEOPE), da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SUPAS), descreve a necessidade de internalização de Resolução do Grupo de Mercado Comum do Mercosul relativa aos documentos de porte obrigatório para o transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros, *in verbis*:

2.1 Tendo em vista a ata de reunião do SGT-5, subgrupo de trabalho n° 5 "Transporte" Ata LX Reunião Ordinária do SGT 5 (SEI n° 11765847), realizada no dia 23 de novembro de 2021, tendo o Brasil no exercício da Presidência *Pro Tempore*, foram tratados diversos assuntos no intuito de estabelecer melhorias no transporte entre os países membros do Mercosul.

2.2 Um dos assuntos tratados, que refere-se diretamente ao objeto desta Nota Técnica, é o item 1.1 da referida ata, no qual podemos observar a questão do aperfeiçoamento da Resolução MERCOSUL/GMC/RES. N°34/19 (SEI n° 11764747), alterada pela RESOLUÇÃO MERCOSUL/GMC/RES. N°43/20 (SEI n° 11764810), de acordo com a Decisão CMC/DEC 20/02, art 6°, alterada em 26 de janeiro de 2021 (SEI n° 11765879).

2.3 A Resolução GMC n° 34/19 define os documentos de porte obrigatório para o transporte rodoviário internacional de passageiros e cargas e a Resolução GMC n° 43/20 menciona a possibilidade de exibir tais documentos em formato impresso ou digital, por meio de dispositivos eletrônicos.

2.4. Considerando os documentos digitais, as delegações acordaram aceitar os dois meios de verificação de autenticidade, tanto o código QR como aplicativo web.

2.2. Conjuntamente à Nota Técnica supracitada, a GEOPE/SUPAS juntou aos autos a MINUTA DE RESOLUÇÃO GEOPE (SEI11764204) - contendo a proposta de texto para internalização -, e os arquivos digitais da RESOLUÇÃO MERCOSUL/GMC/RES. N°34/19 (SEI11764747), da RESOLUÇÃO MERCOSUL/GMC/RES. N°43/20 (SEI11764810), da Pauta Temário SGT-5 (SEI11764986), da Ata LX Reunião Ordinária do SGT 5 (SEI11765847), da Decisão CMC/DEC 20/02 (SEI11765879) e do Decreto No° 99.704, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1990. (SEI 11766705).

2.3. O processo foi encaminhado para Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST), na forma do DESPACHO COTIN (SEI11991500), de 24/6/2022, para avaliação e procedimentos necessários à aprovação da proposta de internalização normativa.

2.4. As alterações propostas pela GEEST foram consolidadas na MINUTA DE RESOLUÇÃO COARP (SEI12342523), segundo as explicações constantes da NOTA TÉCNICA - ANTT 4385 (SEI 12343624), de 15/7/2022, em que se destaca o seguinte trecho:

3.3. Em relação à minuta proposta, após revisão do texto para adequações pontuais de forma e estilo, e tendo em vista que seu teor deve se ater a reproduzir o que está disposto na normativa Mercosul, entendemos cabível, no conteúdo, acrescentar referência objetiva ao fato de que as disposições da Resolução não impedirão a aplicação de disposições vigentes que se aplicam ao transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros em cada Estado Parte. O objetivo do acréscimo é destacar a delimitação existente quanto à aplicabilidade das disposições, elidindo interpretações extensivas.

3.4. Desta forma, com revisão, adequação e acréscimo feitos, entendemos que nos cumpre dar prosseguimento aos trâmites para encaminhamento da Minuta à PF-ANTT e posteriormente à Diretoria.

3.5. Em tempo, corroboramos o posicionamento da GEOPE/SUPAS, transcrito no item 2.3 desta Nota, quanto à dispensa de Audiência Pública por se tratar de disposição que tão somente internalizará obrigação já vigente, acordada entre partes, relacionada a procedimentos de fiscalização. Segundo a Resolução ANTT n. 5.624, de 2017, que dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT:

Art. 7° Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os

seguintes casos, dentre outros:

I - proposta de alterações formais em normas vigentes;

II - consolidação de normas vigentes;

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

3.6. No mesmo sentido, também evocando a Resolução ANTT n. 5.624, de 2017, mais precisamente aquilo que está disposto por meio do Art. 115, entendemos ser admissível a dispensa de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Art. 115. A realização de Análise de Impacto Regulatório é dispensada para edição de atos normativos:

I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à ANTT;

II - de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;

III - que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos, de numeração de normas previamente publicadas;

IV - que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito; e

V - que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito.

[grifos do original]

2.5. A MINUTA DE RESOLUÇÃO COARP (SE12342523) foi submetida à análise da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), resultando no Parecer 00211/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 12585937), datado de 1/8/2022, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00155/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 12585942), de 3/8/2022.

2.6. Em síntese, após trazer excertos do Parecer 01827/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, que abordou a internalização de norma procedimental de acordo vigente e já incorporado, a PF-ANTT concluiu pela regularidade formal e material da minuta apresentada.

2.7. Em atendimento ao disposto no art. 39 da norma regimental, a SUPAS juntou aos autos o RELATÓRIO À DIRETORIA 412 (SE12677275), o DESPACHO DE INSTRUÇÃO COTIN (SE12650350) e o OFÍCIO 23521/2022/COTIN/GEPE/SUPAS/DIR-ANTT (SEI 12649290), todos de 10/8/2022.

2.8. No dia 12/8/2022, o processo foi distribuído a esta Diretoria, mediante sorteio, conforme a Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI 12730840).

2.9. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A matéria que chega para apreciação colegiada tem fundamento no art. 11, VIII, do texto regimental, que dispõe sobre o poder normativo e regulamentar da ANTT, a ser exercido pela Diretoria Colegiada.

3.2. Por sua vez, cabe à SUPAS, na forma regimental – art. 29, I –, propor a regulamentação para os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

3.3. Superadas as questões quanto à legitimidade de proposição e de decisão quanto ao tema, passa-se ao exame dos demais elementos de formação do ato.

3.4. Mostra-se adequada a opção pela edição de uma resolução para internalização das normas emanadas pelo Mercosul. Conforme o art. 105, I, do Regimento Interno, a resolução é instrumento de caráter normativo editado por órgão colegiado, de caráter geral e abstrato, sobre matérias de competência da ANTT, em consonância com as disposições do Decreto 10.139/2019.

3.5. Preenchidos os requisitos de formação do ato, vez que a regularidade dos elementos objeto, motivo e finalidade da proposição se encontram comprovadas nas manifestações da unidade técnica, passa-se ao exame do mérito da proposta e da realização ou dispensa de consulta pública e do relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

3.6. A proposta em exame diz respeito à internalização no Brasil das disposições da Resolução 34/2019, do Grupo de Mercado Comum (GMC), conforme as alterações trazidas na Resolução 43/2020, do mesmo órgão executivo do Mercosul.

3.7. Por meio destas resoluções, o GMC/Mercosul listou quais seriam os documentos de porte obrigatório no transporte rodoviário de passageiros e de cargas entre os Estados Parte, o que se constituiria como primeira etapa de harmonização dos procedimentos de fiscalização.

3.8. Registre-se que, segundo a GEOPE, “tais documentos de porte obrigatório já são considerados para a prestação dos serviços de transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros, porém não está formalizada a sua respectiva internalização regulatória no âmbito nacional”.

3.9. Dessa afirmação conclui-se que a norma proposta não representa ônus regulatório aos transportadores, pelo contrário, vez que passa a permitir que os documentos de porte obrigatório possam ser exibidos em formato digital, constituindo-se em desoneração aos agentes econômicos.

3.10. Isso posto, entende-se correta a dispensa de realização de AIR, o que teria fundamento nos incisos III e V do art. 96 do Regimento Interno:

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

...

III - atos normativos de notório baixo impacto;

...

V - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; [...]

3.11. Superada a discussão sobre a possibilidade de dispensa de elaboração de análise de impacto regulatório, passa-se ao exame da proposição da unidade técnica sobre a não obrigatoriedade de realização de consulta ou audiência pública.

3.12. Sobre o tema, relevante pontuar que o Brasil é signatário do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai, incorporado ao ordenamento jurídico pátrio na forma do Decreto 99.704/1990.

3.13. Adicionalmente, tem-se o denominado Protocolo de Ouro Preto – Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul –, constante do Decreto 1.901/1996.

3.14. Relativamente ao Protocolo de Ouro Preto, reproduz-se seu art. 15:

Artigo 15

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

3.15. Tem-se, pois, que a Resolução GMC/MERCOSUL 34/2019 seria obrigatória aos Estados Partes. Todavia, ao examinar a Decisão 20/2002, do Conselho de Mercado Comum, também obrigatória aos Estados Partes – Artigo 9 do Protocolo de Ouro Preto –, observa-se o seguinte trecho:

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. [grifos acrescidos]

3.16. 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.

3.17. 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.

3.18. Isso posto, dado que a Resolução MERCOSUL GMC 34/2019 já foi editada e possui caráter obrigatório, alinho-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:

...

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

3.19. Feitas estas considerações, entendo que a proposta de resolução está apta a ser deliberada na forma como proposta pela SUPAS, salvo pequenos ajustes no preâmbulo do ato, de forma a adequá-lo às normas de elaboração de atos normativos.

MINUTA DE RESOLUÇÃO COARP (SEI nº 12342523)	MINUTA DE RESOLUÇÃO DDB (SEI nº 13401247)
A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 60 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e o Inciso VIII do art. 11 do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022, tendo em vista o disposto no art. 22 da Lei nº 10.233, de 2001, no Decreto nº 99.704, de 20 de novembro de 1990 e na Resolução MERCOSUL GMC nº 34, de 15 de julho de 2019, e fundamentada no Voto XXX, e no que consta do Processo nº 50500.079089/2022-98, RESOLVE:	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 a alínea "j" do inciso III do art. 14 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 99.704, de 20 de novembro de 1990 e na Resolução MERCOSUL GMC nº 34, de 15 de julho de 2019, e fundamentada no Voto DDB – 088, de 20 de setembro de 2022, e no que consta do Processo nº 50500.079089/2022-98, RESOLVE:

3.20. De forma geral, o preâmbulo de ato normativo deve conter a declaração do nome da autoridade, do cargo em que se encontra investida e do fundamento de validade para edição do ato.

3.21. No âmbito da ANTT, a autoridade investida de competência para edição de atos normativos de caráter geral e abstrato é a Diretoria Colegiada, atribuição que lhe é conferida pelo art. 11, VIII, da norma regimental. Por sua vez, o poder normativo e regulamentar para dispor sobre o transporte rodoviário internacional de passageiros decorre da alínea "j" do inciso III do art. 14 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, razão pela qual esses dois dispositivos devem constar conjuntamente como fundamento de competência para edição do ato.

3.22. Para o caso de fundamento de validade de normas infralegais, reproduz-se o trecho do Manual de Redação da Presidência da República^[1]:

Convém salientar que, no preâmbulo dos decretos regulamentares devem ser citadas apenas as normas que *dão fundamento de validade para o ato*, não cabendo mencionar atos normativos meramente *relacionados com o conteúdo do ato*. [grifos do original]

3.23. Em caso de resoluções de agências, o fundamento de validade do ato refere-se à(s) norma(s) de superior hierarquia que está(ão) sendo regulamentada(s) no âmbito da autoridade reguladora, devendo haver harmonia entre suas disposições, sob pena de invalidade da norma regulatória.

3.24. No caso em apreço, entende-se que tais normas seriam o Decreto 99.704/1990 e a Resolução MERCOSUL GMC 34/2019, essa última o ato que está sendo internalizado em nosso ordenamento, justificando-se inclusive a dispensa de realização de consulta pública.

3.25. Por fim, relativamente à cláusula de vigência, aplica-se o disposto no art. 4º do Decreto 10.139/2019, com a vigência do ato tendo início em 3/10/2022.

3.26. Assim, em consonância com as manifestações técnicas e jurídicas presentes nos autos, as quais me alinho e utilizo como razão de decidir, conforme o § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, entendo presentes as condições objetivas para aprovação da proposta de resolução que estabelece documentos de porte obrigatório no veículo durante a prestação, por empresa brasileira ou estrangeira, de serviço de transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros no âmbito dos países integrantes do Mercosul.

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, com fulcro nos arts. 96, III e 90, III, ambos da norma regimental, respectivamente, na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DDB (SEI 13401509); e
- b) aprove a proposta de resolução, na forma da MINUTA DE RESOLUÇÃO DDB (SEI 13401247).

Brasília, 20 de setembro de 2022.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
Diretor

[1] Brasil. Presidência da República. Casa Civil. *Manual de redação da Presidência da República / Casa Civil*, Subchefia de Assuntos Jurídicos; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.]. – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018.



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, Diretor, em 20/09/2022, às 13:19, 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 **13401136** e o código CRC **DA49AC9B**.

Referência: Processo nº 50500.079089/2022-98

SEI nº 13401136

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

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