



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFR

RELATORIA: DFR

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: 44/2021

OBJETO: Manual de Fiscalização do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas - TRIC

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.130215/2020-43

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00257/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de atualização do Manual de Procedimentos de Fiscalização do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC) apresentada pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros/SUFIS.

O Manual de Procedimentos de Fiscalização do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas tem por objetivo fornecer os subsídios devidos aos agentes de fiscalização acerca das operações de transporte internacional em geral e, mais especificamente, ao TRIC.

2. DOS FATOS

Nos termos da Resolução ANTT nº 5.888/2020, foi alocada majoritariamente à SUFIS a competência regimental para interpretar, padronizar, harmonizar e aplicar a legislação de apuração de infrações quanto aos serviços de transportes rodoviário de cargas e passageiros, e de trânsito, elaborando e aprovando os manuais de fiscalização e portarias.

Considerando as alterações das leis e normativos que tratam da fiscalização desde o último material aprovado, a Superintendência verificou a necessidade de revisão do manual, de forma a tornar o procedimento uniforme em todo território nacional.

Neste sentido, em 07/12/2020, a SUFIS autuou processo administrativo com vistas a atualizar o Manual de Procedimentos de Fiscalização do TRIC, tendo sido elaborada a Nota Técnica SEI Nº 3360/2021/COAUTRS/URRS (6854441), com proposta de Manual de Procedimentos (7880537).

Após regular trâmite, a Procuradoria Federal Especializada junto à ANTT (PFE/ANTT) manifestou sua concordância com os termos apresentados.

Em 02/09/2021, o processo foi sorteado e tramitado a esta Diretoria.

Por meio do Despacho COPAT 8096813, de 13/09/2021, a Coordenação de Padronização da Fiscalização de Transporte e Trânsito - COPAT/SUFIS, encaminhou documento SEB096783, contendo ajustes na proposta de Manual.

Após análise, foi encaminhada diligência à área técnica, através do Despacho DFR8290935, de 04/10/2021, solicitando alterações no Manual encaminhado.

Em resposta, em 25/10/2021, a SUFIS encaminhou Despacho COPAT8573772, informando atendimento à diligência por meio da nova versão de Manual (Anexo SEI 8573601).

É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

O objetivo do Manual de Procedimentos de Fiscalização do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC) é fornecer os subsídios devidos aos agentes de fiscalização acerca das operações de transporte internacional em geral e, mais especificamente, ao TRIC.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, devido à natureza do transporte internacional e suas especificidades, a SUFIS elaborou dois documentos distintos: um para o transporte internacional de cargas (objeto do presente processo) e um para o transporte internacional de passageiros (tratado no processo nº 50500.130919/2020-16).

O TRIC, no âmbito dos países que formam o chamado Cone Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai), é regido pelo Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), oriundo do Tratado de Montevidéu e internalizado no Brasil pelo Decreto nº 99.704/90. O ATIT prevê a revisão periódica de suas disposições, e também permite acordos bilaterais e multilaterais específicos entre os países integrantes do bloco, desde que não conflitem com o Acordo, os quais possuem a mesma força normativa do ATIT em si.

Dentre os acordos multilaterais alcançados à luz do ATIT, e que definem regras para o TRIC, destacamos os acordos feitos no âmbito do Mercosul (Resoluções GMC Mercosul nº 75/97, 34/2019 e 65/2008).

O Acordo ainda ratificou o artigo 64 do Decreto nº 99704/90 e deu plena vigência a todos os acordos alcançados nas Reuniões de Ministros de Obras Públicas e Transportes do Cone Sul realizados anteriormente à assinatura do ATIT (alcançados durante a vigência do Acordo de Transportes anterior, conhecido como Convênio de Mar del Plata).

O ATIT possui ainda um protocolo de infrações e sanções, atualmente em sua segunda versão (internalizada no Brasil pelo Decreto nº 5.462/2005).

Além do ATIT, o Brasil firmou também acordos semelhantes com a Venezuela (internalizado pelo Decreto nº 2.975/99), com a República Cooperativista da Guiana (Guiana Inglesa - internalizado pelo Decreto nº 5.561/05) e com a República Francesa (para o transporte com a Guiana Francesa - internalizado pelo Decreto 8.964/2017).

Devido à existência de acordos bilaterais e multilaterais entre os países, as regras das operações de transporte em si trarão diferenças em menor ou maior grau a depender do país com o qual estão sendo realizadas. Deve ser analisada, portanto, a relação bilateral (determinada pelos pares origem e destino das operações) para se determinar, com exatidão, qual o conjunto de regras deve ser aplicado, muito embora os acordos, como o ATIT, permitam a existência de um conjunto coeso de regras entre todos os países signatários.

A interpretação atual da SUFIS e da Assessoria de Relações Internacionais da ANTT/ASINT é de que acordos bilaterais e multilaterais, para todos os efeitos, possuem aplicação imediata e força de ato normativo infraconstitucional, independentemente de serem ou não internalizados.

Além dos regulamentos oriundos de acordos, na legislação nacional existem também regras aplicáveis ao TRIC. Como destaque, menciono a Resolução nº 5.840/19 desta Agência, que disciplina a emissão de licenças para o TRIC, habilitação de veículos, entre outras providências (válida para todos os Acordos vigentes, não apenas para o ATIT). Existem ainda normas que internalizam e regulamentam temas específicos dos acordos, como aqueles referentes a seguros (tais como as normas Superintendência de Seguros Privados/SUSEP, Normas Circulares SUSEP nº 611/2020 e nº 617/2020) e documentos aduaneiros (Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil, tais como as Instruções Normativas Conjuntas SNT/DpRF nº 58/91 e nº 56/91).

Por fim, o Conselho Nacional de Trânsito - Contran também internaliza acordos que envolvam a normativa de trânsito (por exemplo, a Resolução Contranº 566/2015).

Assim, o manual de que cuida o presente processo foi elaborado com base nos dispositivos citados acima. O documento está dividido em seis capítulos, a saber:

1. Regularidade do Serviço de Transporte;
2. Documentação;
3. Seguros;
4. Inspeção Técnica Veicular;
5. Situações excepcionais úteis à fiscalização; e,
6. Descrição das infrações possíveis

Cumprido ressaltar que em relação ao tema "*Aplicação de Penalidades (referentes aos seguros)*", durante a tomada de subsídios para a elaboração do Manual de Fiscalização do TRIC, houve discordância de posicionamento entre a SUFIS e a ASINT quanto às situações nas quais seria possível aplicar as penalidades correspondentes à infração "*Não possuir seguro*", previstas no protocolo de infrações do ATIT (Decreto nº 5.462/05).

Em síntese, entende a ASINT que:

"Consoante o disposto no item 2, alínea b, art. 4º, do Decreto nº 5.462/2005, realça-se que, em relação a fiscalização do seguro por danos à carga transportada, constitui infração a ser autuada pelos órgãos competentes: "Não possuir seguro vigente de responsabilidade civil por danos à carga transportada". Logo, a princípio, infere-se que, estando a apólice de seguro vigente, a fundamentação da multa com base em eventuais divergências entre o valor declarado da carga e o valor segurado, ainda que tal procedimento venha a ser considerado irregular, extrapola o enquadramento legal previsto".

Nesse sentido, destaca-se que o Acordo 1.67 da XVI Reunião de Ministros de Obras Públicas e Transportes dos Países do Cone Sul, internalizado pela Circular SUSEP nº 02/1990, aprovou as condições gerais para o Seguro de Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário em Viagem Internacional - Danos à Carga Transportada. De tal forma, a normativa que regulamenta o tema prevê, literalmente, que:

cláusula 9ª - Importância Segurada e Limite de Responsabilidade - A importância e o limite máximo de responsabilidade assumidos pelo Segurador, por evento (acidente com o veículo transportador, incêndio ou explosão em armazém ou depósito) e por apólice, serão fixados nas condições particulares, de comum acordo com o Segurado."

Ou seja, no entendimento daquela Assessoria, não cabe à fiscalização da ANTT verificar o atendimento dos valores mínimos da cobertura dos seguros por danos à carga transportada, uma vez que a infração tipificada mencionada tão somente a necessidade de existir seguro vigente de responsabilidade civil por danos à carga transportada. Nesse sentido, o termo "vigente", significaria que a apólice estaria dentro do prazo de validade.

Por sua vez, a SUFIS, nos termos do Despacho SUFIS (SEI 5794336) julga que:

"a interpretação e entendimento aplicados ao termo 'vigente' referente às questões de seguro relativo ao Transporte Rodoviário Internacional de Cargas também se aplicam ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros, que é regido pelo mesmo ATIT, com penalidades prevista no mesmo Decreto nº 5.462/05. Nesse contexto, entendemos que torna-se mais grave ainda se a

terminologia 'vigente' fosse interpretada somente como a data de validade do seguro, imaginemos um seguro de passageiros que tem os valores mínimos estabelecidos no Artigo 5, do Anexo III do ATIT, a saber, US\$ 20.000 por pessoa e US\$ 200.000 por acontecimento (catástrofe). Para a bagagem, US\$ 500 por pessoa e US\$ 10.000 por acontecimento (catástrofe), quando da realização de atividade de fiscalização o fiscal se deparar com uma apólice vigente em relação à data de validade, porém com um valor abaixo daqueles valores permitidos, deverá entender que a situação está correta somente porque o seguro apresentado encontra-se com a data sem estar expirado, pensemos no risco que os passageiros correriam caso fosse necessário acionar este seguro"

Dessa forma, tal discordância foi levada até a Procuradoria desta Agência, que se posicionou por meio do Parecer nº 0129/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 6070911 - processo nº 50500.017497/2021-75), entendendo que a interpretação mais coerente a ser utilizada nas atividades de fiscalização quanto ao termo "vigente", para o caso em apreço, é aquele seguro que está apto a produzir efeitos, encontrando-se dentro do período de proteção contratada, ou seja, dentro da data de validade. Porém, para ser entendido como "seguro", é pressuposto indissociável que ele cumpra a determinação contida no ATIT, quanto aos valores mínimos definidos no artigo 5, do Anexo III - Seguros.

Ainda, complementa que a competência regulatória e fiscalizatória da ANTT é decorrente da Lei nº 10.233/01, raciocínio que também se aplica às infrações tipificadas no Segundo Protocolo Adicional ao ATIT (Decreto nº 5.462/05), incluídas as irregularidades apresentadas quanto à contratação do seguro de cargas e de passageiros no transporte internacional, uma vez que o Brasil é signatário desse Acordo e a temática envolvida é tratada internamente por essa Agência Reguladora.

Por fim, conclui que o fundamento legal para a ANTT efetuar autuações, caso seja verificado o descumprimento dos valores estabelecidos no Artigo 5, do Anexo III, "Seguros", do ATIT, é o art. 2º, "a", 4 (passageiros), art. 2º, "b", 4 (cargas - lesões ou danos ocasionados a terceiros não transportados), e o art. 4º, "b", 2 (cargas - danos à carga transportada).

Com isso, realizados os devidos apontamentos, a proposta de atualização do Manual foi analisada pela PF-ANTT por meio do Parecer nº 00257/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 7826938), sem oposição ao conteúdo, apenas ressalva quanto ao ato a ser publicado, uma vez que inicialmente, a Coordenação de Padronização da Fiscalização de Transporte e Trânsito (COPAT/SUFIS) havia elaborado minuta de Portaria com base no inciso V artigo 39, da Resolução ANTT nº 5.888, de 12 de maio de 2020.

PARECER n. 00257/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 7826938)

17. Diante do exposto, manifesta este órgão jurídico no sentido de que o objeto discutido nestes autos, bem como o encaminhamento proposto pela área técnica sejam submetidos à Diretoria Colegiada desta Agência, no sentido de que a aprovação do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC) seja externalizada mediante Deliberação da Diretoria Colegiada, nos termos previsto no art. 120, inciso V da Resolução nº 5.888/2020, de modo a detalhar padrões operacionais, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas necessárias à sua adequada aplicação.

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00115/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 7826938)

5. Sabendo-se então que aquele posicionamento por nós defendido não mais prevalece nesta Procuradoria, e feita a ressalva quanto ao nosso entendimento pessoal, submetemos à superior consideração para que se firme, de fato, posição no sentido de que Diretoria Colegiada é quem deve aprovar manuais de fiscalização no âmbito da SUFIS, valendo-se para tanto de instrumento de deliberação, nos termos do art. 120, inciso V, da Resolução nº 5.888/2020.

PARECER n. 00289/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 3771247)

13. Diante do exposto, em resposta à consulta formulada, concluímos que:

- a) o novo Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.888, de 2020, autorizou expressamente que a SUFIS por si só elaborasse e aprovasse seus manuais de fiscalização (sem necessidade, portanto, de prévia submissão à Diretoria Colegiada);
- b) segundo a leitura que nos parece mais apropriada, os manuais de fiscalização a cargo da SUFIS devem ser enxergados como espécie de manual de procedimento; esse sim, enquanto gênero, depende de aprovação da Diretoria Colegiada, nos termos do art. 15, inciso IX do mesmo Regimento;
- c) parece-nos conveniente que a SUFIS lance mão de portaria para aprovar e dar publicidade aos seus manuais de fiscalização, no exercício da competência prevista no art. 120, VI, b, do Regimento Interno; d) entendendo devido, poderá a Diretoria Colegiada, excepcionalmente e por motivos relevantes, avocar a competência atribuída à SUFIS de aprovar seus manuais de fiscalização, conforme admitido pelo art. 15 da Lei nº 9784, de 1999.

Com isso, em 26/08/2021, foi elaborado pela SUFIS o Relatório à Diretoria 471 7880713), encaminhando proposta de Manual a ser apreciado pela Diretoria Colegiada.

Após, em 13/09/2021, por meio do Despacho COPAT 8096813, a COPAT/SUFIS informou ter implementado ajustes para melhoria do Manual, refletidas no documento Anexo SEI 8096783 - Manual de Procedimentos de fiscalização de TRIC.

A respeito de elaboração de manuais da ANTT, é importante mencionar que no âmbito do processo 50500.066389/2010-73, a extinta Superintendência de Regulação - SUREG, elaborou o documento "Instruções para elaboração e apresentação de manuais de procedimentos internos", cuja utilização foi tornada obrigatória através da Ordem de Serviço nº 003/2011/DG/ANTT, de 26/09/2011.

Com isso, após análise desta Diretoria, foi encaminhada diligência à área técnica para adequações cabíveis de formatação, bem como novas organização de texto para melhor compreensão.

Em atendimento ao solicitado, a SUFIS elaborou versão final do Manual de Procedimentos de Fiscalização do TRIC (Anexo SEI 8573601), que foi analisado por esta Diretoria.

Diante do apresentado, considerando a necessidade de atualização do manual em virtude

das alterações sofridas em leis e normativos aplicáveis ao transporte internacional de cargas, e de forma a tornar o procedimento de fiscalização uniforme em todo território nacional, julgo adequada a aprovação do Manual de Fiscalização do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas, nos termos do documento 8573601, por meio de Deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Do exposto, VOTO no sentido de que a Diretoria Colegiada desta ANTT, no uso de suas atribuições, aprove a minuta de Deliberação 8578013 para aprovar o Manual de Fiscalização do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas e determinar a sua disponibilização no sítio eletrônico da ANTT.

Brasília, 04 de novembro de 2021.

FÁBIO ROGÉRIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FABIO ROGERIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO, Diretor**, em 04/11/2021, às 16:46, 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 **8577857** e o código CRC **35E6BE23**.

Referência: Processo nº 50500.130215/2020-43

SEI nº 8577857

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