

RELATORIA: Diretor Marcelo Vinaud
TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA
NÚMERO: DMV 156/2017
OBJETO: Proposta de alteração das Resoluções n.º 4.770, de 25 de junho de 2015, e n.º 4.777, de 06 de julho de 2015
ORIGEM: SUPAS/ANTT
PROCESSO(s): 50500.362768/2017-68
PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER N.º 02297/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 29/31)
PROPOSIÇÃO DMV: Pela aprovação da proposta
ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta apresentada pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS, visando à alteração das Resoluções n.º 4.770, de 25 de junho de 2015, e n.º 4.777, de 06 de julho de 2015, que dispõem, respectivamente, sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, e sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

Por meio da Nota Técnica n.º 53/GEHAB/SUPAS/2017, de 06 de julho de 2017 (fls. 02/05), a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS, por intermédio da Gerência de Habilitação de Transporte de Passageiros – GEHAB, apresentou proposta de alteração das Resoluções n.º 4.770, de 25 de junho de 2015, e n.º 4.777, de 06 de julho de 2015, que dispõem, respectivamente, sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, e sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

Conforme informado pela SUPAS, a proposta tem por objetivo retirar a necessidade de apresentação de documentação em original ou cópia autenticada, nos procedimentos de habilitação das empresas de transporte de passageiros, aceitando-se, como regra, a cópia simples.

Em ambos os normativos, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT estabeleceu como regra a necessidade de apresentação, em original ou cópia autenticada, da documentação necessária à habilitação.

Nesse sentido, o artigo 21 da Resolução n.º 4.770/2015, transcrito abaixo:

“Art. 21. Os documentos elencados nos Art. 8º, Art. 9º, Art. 11, Art. 12 e Art. 13 deverão ser apresentados em original, cópia autenticada ou por publicação em órgão da imprensa oficial.

Parágrafo Único. Os documentos citados no caput deverão conter a firma de seus signatários reconhecida em cartório, salvo aqueles emitidos pelo poder público.”

No mesmo sentido, os artigos da Resolução n.º 4.777/2015 transcritos a seguir:

“Art. 10. Para obtenção do Termo de Autorização o transportador deverá efetuar cadastro, por meio da apresentação de requerimento à ANTT, acompanhado dos seguintes documentos, em original ou cópia autenticada em cartório ou cópia simples, quando lhe for possível a verificação da autenticidade por outro meio:

(...)

Art. 11. O transportador interessado na prestação do serviço objeto desta Resolução deverá cadastrar veículo em sua frota, mediante a apresentação dos seguintes documentos, em cópia autenticada em cartório ou cópia simples, quando for possível a verificação da autenticidade por outro meio:

(...)

§ 4º Os veículos zero quilômetro serão dispensados de apresentar o CSV pelo período de 1 (um) ano após a sua compra, devendo apresentar cópia autenticada da nota fiscal do chassi.

(...)

Art. 13. Para efeito de prova de regularidade fiscal e trabalhista perante ANTT, deverão ser apresentados os seguintes documentos, em original ou cópia autenticada em cartório ou cópia simples, quando for possível a verificação da autenticidade por outro meio:

(...)”

No que diz respeito à habilitação para o transporte rodoviário interestadual de passageiros (Resolução n.º 4.770/2015), a documentação necessária à comprovação de regularidade jurídica (artigo 8º), regularidade financeira (artigo 9º), regularidade fiscal (artigo 11), regularidade trabalhista (artigo 12), e comprovação da qualificação técnico-profissional (artigo 13), deve ser apresentada em meio original, ou cópia autenticada em cartório.

De modo semelhante, a Resolução n.º 4.777/2015 exigiu, como regra, a apresentação, em original ou cópia autenticada em cartório, da documentação necessária à habilitação de empresas para prestação do transporte de passageiros em regime de fretamento.

Na conclusão da supracitada Nota Técnica, a SUPAS propõe a alteração de ambas as Resoluções, alegando a necessidade de modernização e adequação das normas internas ao princípio da presunção de boa-fé.

Encaminhados os autos à análise jurídica, a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres – PF/ANTT emitiu o PARECER N.º 01267/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 10 de julho de 2017 (fls. 10/11), no qual citou de imediato a aplicabilidade do disposto no artigo 32 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, transcrito a seguir:

“Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.”

Segundo a PF/ANTT, diante da ausência de previsão legal específica, o supracitado dispositivo deve ser observado quando da habilitação de agentes econômicos perante a ANTT, com vistas à prestação de serviços, motivo pelo qual os dispositivos transcritos anteriormente das Resoluções n.º 4.770/2015 e n.º 4.777/2015 trazem redação similar.

Com isso, a área jurídica concluiu que *“a) os requisitos de habilitação de empresas interessadas na prestação de serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros, seja regular ou em regime de fretamento, deve observar (SIC) o exposto no art. 32 da lei n.º 8.666/93, a saber: i) devem ser apresentados os documentos originais para fins de autenticação das cópias na própria repartição pública; ou ii) podem ser apresentadas cópias autenticadas em cartório; e iii) no caso de documentos passíveis de publicação em órgão de imprensa oficial, basta juntada de cópia dessa publicação; b) caso haja justificativas técnicas para redução dos requisitos, é possível a simplificação dessa habilitação”*.

Recebendo os autos em retorno, a GEHAB apresentou nova manifestação técnica, consignada na Nota Técnica n.º 56/2017/GEHAB/SUPAS, de 24 de julho de 2017 (fls. 16/21), descrevendo o processo de habilitação de empresas, frotas e motoristas, e sugerindo a reconsideração quanto ao Parecer da área jurídica.



Na sequência, a Gerência Técnica de Assessoramento – GETAE, também integrante da SUPAS, se manifestou por meio da Nota Técnica n.º 583/2017/GETAE/SUPAS, de 30 de agosto de 2017 (fls.22/23), apoiando a proposição de simplificação dos procedimentos.

Para embasar seu posicionamento, a GETAE mencionou a Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, e possui diversos dispositivos voltados à simplificação dos processos, abolindo formalidades, dentre as quais a exigência de reconhecimento de firma em algumas situações.

Além disso, a GETAE citou também o Decreto n.º 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país, e institui a Carta de Serviços ao Usuário, trazendo, assim, medidas voltadas à desburocratização dos procedimentos.

Tendo em vista que tais normas não haviam sido abordadas anteriormente nas manifestações das áreas técnica e jurídica, a GETAE formulou questionamentos e propôs nova análise da questão pela PF/ANTT.

Nesse sentido foi gerado o PARECER N.º 02002/2017PF-ANTT/PGF/AGU, de 12 de setembro de 2017 (fls. 24/27), que, no entanto, manteve o entendimento do primeiro Parecer da PF/ANTT, conforme conclusão abaixo:

“14. Portanto, com base nos elementos jurídicos acima apontados, restam mantidos os entendimentos firmados no item 16, alíneas ‘a’ e ‘b’, do Parecer n. 01267/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 10/11vº), acerca da incidência do artigo 32 da Lei n. 8.666/93 sobre os procedimentos de habilitação das empresas junto à ANTT.”

Conforme DESPACHO N.º 12201/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 28), foi solicitado reexame da matéria, que culminou no PARECER N.º 02297/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 20 de outubro de 2017 (fls. 29/31), com os seguintes pontos relevantes:

*“14. Pois bem. As duas análises anteriores desta Procuradoria se empenharam em perquirir sobre se haveria dispositivo legal que impusesse (ou dispensasse) a exigência de que a apresentação de documentos para habilitação de interessadas em obter autorização da ANTT se desse em seu original ou por cópia autenticada. Muito embora tenham reconhecido que não há legislação específica, concluíram pela aplicação, **por analogia**, do que estabelece o art. 32 da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações) aos procedimentos em trâmite na Agência, no sentido de que os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.*

15. *No entanto, aos nossos olhos, parece haver um equívoco de abordagem: a dúvida que parece merecer ser respondida é se a ANTT teria legitimidade de, segundo o que defende, estabelecer de que forma demandará comprovação das exigências/requisitos/condições de habilitação por ela própria traçadas.*

(...)

19. *Cabe à ANTT, portanto, no exercício de seu poder normativo de expedir regras quanto à outorga de prestação de serviços, definir que requisitos julga importante serem atendidos: a ela incumbe traçar quais condições precisam ser preenchidas para que o interessado faça jus à autorização para prestação do serviço; é seu o papel de definir os contornos dessa exploração e de estabelecer o que é relevante demandar como comprovação das exigências de habilitação para tanto.*

20. *Tal legislação é que serviu de fundamento para que a ANTT, por meio das Resoluções n.º 4.770 e 4.777, de 2015, disciplinasse, respectivamente, a prestação do serviço regular e por fretamento de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização. Nesses instrumentos cuidou de elencar toda a documentação necessária para obtenção do termo de autorização e de que maneira deveria ser apresentada.*

21. *Com o mesmo fundamento, a ANTT também parece legitimada a alterar aquelas normas de forma a adequá-las ao novo sistema que pretende implantar e porque julga conveniente flexibilizar as exigências então traçadas. E se o embasamento para tanto encontra amparo nas recentes legislações que buscam privilegiar a desburocratização e a simplificação das relações Administração-administrado, tanto melhor.*

(...)

24. *É preciso reconhecer, pois, que as justificativas deduzidas pela SUPAS para a alteração das resoluções partem nesse mesmo sentido: presunção de boa-fé dos interessados somada à constatação de que não haveria risco significativo em se dispensar a apresentação dos documentos em seu original ou por cópia autenticada, ficando resguardada, de toda forma, a possibilidade de os exigir, na hipótese de haver suspeitas de sua autenticidade.*

(...)

26. *Não havendo elementos que nos permitam pôr em xeque as afirmações daquela Superintendência, cumpre-nos reconhecer que a ANTT tem sim poderes de, nos termos do art. 29 da Lei n.º 10.233/2001, disciplinando a prestação de serviço público de transporte de passageiros, segundo seu juízo de discricionariedade técnica e com base na sua expertise.*

eleger os documentos (e o modo como devem ser apresentados) que lhe pareçam pertinentes a aferir condições ao bom desempenho da atividade a ser explorada pelas pretensas autorizatárias.

27. *Diante do exposto, com a devida vênia, diferentemente do que concluíram os Pareceres n.º 01267/2017/PF-ANTT/PGF/AGU e n.º 2002/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, e por julgarmos que a ANTT detém poder normativo de assim dispor, entendemos que, se a área técnica julga devido e se tais flexibilizações de fato não importarão em fragilização do grau de certeza e segurança demandados para a espécie, não nos parece haver óbice jurídico que impeça a alteração das resoluções como pretendido.”*

Importante mencionar que o Procurador-Geral aprovou o supracitado Parecer, informando que suas “conclusões deverão prevalecer sobre aquelas objeto dos Pareceres n.º 01267/2017/PF-ANTT/PGF/AGU e n.º 2002/2017/PF-ANTT/PGF/AGU”.

IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Considerando o exposto, proponho ao Colegiado desta Casa que aprove a minuta de Resolução apresentada em anexo, para alterar as Resoluções n.º 4.770, de 25 de junho de 2015, e n.º 4.777, de 06 de julho de 2015, consoante proposta apresentada pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS.

Brasília, 09 de novembro de 2017.


MARCELO VINAUD PRADO
Diretor

À Secretaria Geral – SEGER, com vistas ao prosseguimento do feito.
Em 09 de novembro de 2017.

Ass.:


Marcelo Gomes da Silva
Matrícula SIAPE nº 1873251
Assessor
DMV