



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA:

TERMO: Voto Vista

NÚMERO: 14/2020

OBJETO: Proposta de norma da ANTT

ORIGEM: SUDEG

PROCESSO (S): 50500.374562/2019-42

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER Nº 00051/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado parcialmente pelo DESPACHO n. 01926/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, em fevereiro de 2020 (conclui pela necessidade de edição de Deliberação).

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de procedimento instaurado por iniciativa da Superintendência de Gestão Administrativa (SUDEG), inicialmente, com vistas à edição de Resolução que "Aprova Norma Administrativa que institui o Kit Fiscalização e estabelece os procedimentos para solicitação, entrega, uso e guarda dos itens que o compõem" (Ementa).

1.2. No Relatório à Diretoria SEI nº 239/2020 (SEB215140), de 23/6/2020, a SUDEG contra-argumentou a orientação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), no DESPACHO n. 01926/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SE2803539), de 26/2/2020, da Exma. Procuradora-Geral, que conclui juridicamente pela necessidade de edição de Deliberação, sob o fundamento de que a partir da edição da Decreto 10.139, de 28/11/2019, não há ato normativo sob a nomenclatura "norma administrativa"; como também pelo fundamento de que a norma proposta se refere a Manual, cuja aprovação nos termos do então Regimento Interno da ANTT (Resolução 5.810/2018, atualmente revogado) dava-se por intermédio da edição de Deliberação, não de Resolução que "aprova Norma Administrativa".

1.3. Assim manifestou-se a SUDEG nesse Relatório à Diretoria para divergir do entendimento da PF-ANTT:

[...]

Recomendações itens 5 e 9: Não atendida, conforme Minuta de Resolução SUDEG (3341808).

Apesar da Procuradoria informar que não existe a espécie NORMA ADMINISTRATIVA no Regimento Interno, é importante destacar que esse tipo de ato foi criado por meio da Resolução nº 5.745, de 21 de fevereiro de 2018, que aprovou a Norma Administrativa "Desenvolvimento de Normas Administrativas" - NA/001/18/SUDEG-01, que a define como:

Norma Administrativa: É o documento elaborado por uma Unidade Organizacional, aprovado pela Diretoria Colegiada por meio de Resolução Específica, que estabelece procedimentos e rotinas aplicáveis à determinada matéria da esfera administrativa, vinculando todos os servidores da ANTT.

Já o Regimento Interno da ANTT define Manual como sendo o documento elaborado por uma ou mais unidades organizacionais e aprovado pela Diretoria Colegiada, que estabelece normas, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas aplicáveis a determinada matéria relacionada à esfera de atuação e às atribuições da ANTT, e que vincula todos os servidores da Agência.

Assim, esta SUDEG entende, s.m.j., que o normativo mais adequado para a regulamentação do assunto em questão é a Norma Administrativa, uma vez que trata-se de matéria administrativa para a distribuição do Kit Fiscalização para as unidades que atuam nos serviços de fiscalização e não de rotinas técnicas e atribuições da ANTT, como é o caso do Manual.

No que diz respeito às recomendações relativas aos itens 7 e 8, estas estão contempladas no art. 120 do novo Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.888, de 12 de maio de 2020, onde definiu os novos atos da ANTT.

[...]

1.4. O processo foi submetido à pauta da 863ª Reunião de Diretoria, em 7/7/2020, e teve como Relator o Diretor Weber Ciloni (DWE), cujo voto (SEB653952) relatou os principais fatos do andamento processual e, não obstante a divergência quanto à forma do ato a ser editado, firmou atendimento por Resolução que aprova Norma Administrativa no sentido do supracitado Relatório à Diretoria SEI nº 239/2020, sob o fundamento de que "se encontra vigente a Resolução nº 5.745, de 21 de fevereiro de 2018, que aprovou o modelo de Norma Administrativa".

1.5. Nessa 863ª Reunião de Diretoria, então, pedi vista dos autos para melhor analisar a matéria e a reapresentei na 864ª Reunião de Diretoria em 14/7/2020. Como nesta última ocasião surgiram debates relacionados à compatibilidade da matéria com o atual Regimento Interno - Resolução nº 5.888, de 12/5/2020 (DOU de 18/5/2020), retirei o processo de pauta para fins de diligências junto à PF-ANTT e à SUDEG, nos seguintes termos do Despacho DDB (SEI 3767989):

[...]

Os presentes autos contêm Relatório à Diretoria SEI nº 239/2020 (SEB215140), de 23/06/2020, em que a Superintendência de Gestão Administrativa - SUDEG contra-argumentou a orientação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), no DESPACHO n. 01899/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SE2803539), de 26/02/2020, da Exma. Procuradora-Geral, que conclui juridicamente pela necessidade de edição de Deliberação, sob o fundamento de que a partir da edição da Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2019, não há ato normativo sob a nomenclatura "norma administrativa"; como também pelo fundamento de que a norma proposta se refere a Manual, cuja aprovação nos termos do então Regimento Interno da ANTT dava-se por intermédio da edição de Deliberação, não de Resolução que "aprova Norma Administrativa.

Ocorre que essa manifestação jurídica fora elaborada à luz do antigo Regimento Interno -

Resolução ANTT nº5.810, de 03 de maio de 2018, ao passo que a manifestação técnica e encaminhamento dos autos pela SUDEG à Diretoria Colegiada visa à edição de ato pela ANTT sob a vigência do novo Regimento Interno da ANTT - Resolução nº 5888, de 12 de maio de 2020 (DOU de 18 de maio de 2020). Logo, há dúvida jurídica sobre a *melhor forma do ato a ser editado* mediante aprovação da Diretoria Colegiada que atenda aos fins pretendidos pela SUDEG, pois o atual Regimento Interno, no art.120, não especificou a existência do instrumento "norma administrativa", nem especificou qual a forma de aprovação de "manual de procedimentos" (art.120, IV)

Diante disso, encaminhamos os os autos à PF-ANTT para dirimir as seguintes dúvidas:

a) Os instrumentos de manifestações da ANTT devem ser editados em atendimento ao atual Regimento Interno -Resolução 5.888, de 12 de maio de 2020, a despeito de a instrução ter sido iniciada sob a vigência do antigo Regimento Interno - Resolução 5.810, de 03 de maio de 2018?

b) É possível considerar-se vigente a Resolução 5.745, de 21 de fevereiro de 2018, que aprova "Desenvolvimento de normas administrativa", a despeito de Resolução posterior que trata do Regimento Interno não contemplar o instrumento "norma administrativa" ? Se sim, é aplicável ao presente caso?

c) No caso de aprovação de "manual de procedimentos" (art.120, IV), qual a melhor forma de aprovação?

d) Qual a *melhor forma do ato a ser editado* a contar com a aprovação da Diretoria Colegiada no presente caso ?

Após a manifestação jurídica da PF-ANTT, ora requerida, solicitamos os préstimos do encaminhamento da mesma e dos autos à SUDEG para que essa Superintendência se manifeste sobre eventual empecilho de edição da norma orientada pela PF-ANTT, sob aspectos técnico-administrativos ou operacionais, além de outras considerações que entender pertinentes.

[...]

1.6. Na NOTA n. 00202/2020/PF-ANTT/PGF/AGU(SE3771984), a Exma.Procuradora-Geral analisou a matéria à luz do atual Regimento Interno (Resolução nº 5.888/2020), esclarecendo: (i)"aplica-se a norma em vigor no momento da prática do ato", de modo que todos os atos da ANTT praticados a partir de 18/5/2020 devem observar a RESOLUÇÃO Nº 5.888/2020; (ii) desde ao advento do Regimento Interno anterior sob a Resolução nº 5.810, de 3/5/2018 (art.106) não se previu mais a espécie "norma administrativa", fato este que, por si só, conduziria o entendimento de ter havido a revogação tácita da Resolução nº 5.745, de 21/2/2018; e (iii) "o conceito de norma administrativa encontra-se integralmente abrangido no conceito de manual, sendo plausível concluir que a partir da vigência da RESOLUÇÃO Nº 5.810/2018 a Diretoria Colegiada optou por não mais adotar a nomenclatura norma administrativa devendo ser adotada a nomenclatura manual e, por consequência, concluir pela revogação tácita da RESOLUÇÃO Nº 5.745/2018 com a publicação da RESOLUÇÃO Nº 5.810/2018 em razão da nova norma tratar integralmente o conteúdo de sua antecessora" ; (iv) em face do art. 120, do atual Regimento Interno (Resolução 5.888/2020), "na minuta apresentada o termo 'norma administrativa' deve ser alterado para 'manual de procedimento' sob a forma de Deliberação, por se tratar sobretudo de norma de natureza administrativa, *sem* caráter normativo, ao contrário de Resolução e Instrução Normativa.

1.7. Por sua vez, no Despacho do titular da SUDEG (SEB829630), este não apresentou objeção ao mais recente entendimento jurídico da Nota supracitada, nem apresentou sugestões adicionais ao conteúdo da matéria, de modo que reencaminhou o mesmo conteúdo da proposta, agora, sob a forma de Deliberação, cujo art. 1º visa " Aprovar o Manual de Procedimentos que institui o Kit Fiscalização e os procedimentos para solicitação, entrega, uso e guarda dos itens que o compõem para equipar os servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT que atuam nos serviços de fiscalização, nos termos do Anexo a esta Deliberação".

1.8. É o relatório.

2. DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. A matéria trazida aos autos com vistas a "instituir o Kit Fiscalização e estabelecer os procedimentos para solicitação, entrega, uso e guarda dos itens que o compõem" , além de ter o seu conteúdo justificado para fins de compor o conjunto de normas da Agência, deve coadunar-se os tipos ou espécies de normas que podem ser atualmente editadas pela ANTT, a despeito de no âmbito desta Agência terem sido editadas no passado as chamadas "Normas Administrativas" com base na Resolução nº 5.745/2018, não mais aplicável, como se verá a seguir.

2.2. Quanto ao conteúdo, o teor da proposta restou devidamente motivado pelas razões da SUDEG no Relatório à Diretoria (SEB215140) assim asseverando como *justificativa* para a edição da norma:

[...]

2.1.A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT tem como atribuição fiscalizar diretamente os transportes ferroviário e rodoviário do país, nos termos da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.

2.2. O Kit Fiscalização veio em favor do servidor e da ANTT, uma vez que identifica a Agência na atuação efetiva do seu papel institucional como a autoridade no transporte rodoviário e ferroviário no Brasil.

[...]

2.3. Quanto à forma do ato, como salientado pela PF-ANTT em sua mais recente análise jurídica supracitada, NOTA n. 00202/2020/PF-ANTT/PGF/AGU(SE3771984), entendeu-se pela necessidade de edição de Deliberação que aprova Manual de Procedimentos. Nesse sentido, as conclusões jurídicas em face da consulta desta Diretoria restaram assim esclarecidas:

[...]

a) Os instrumentos de manifestações da ANTT devem ser editados em atendimento ao atual

Regimento Interno -Resolução 5.888, de 12 de maio de 2020, a despeito de a instrução ter sido iniciada sob a vigência do antigo Regimento Interno - Resolução 5.810, de 03 de maio de 2018?

Resposta da PF-ANTT Deve ser adotada a norma em vigor no momento da prática do ato (tempus regit actum). Considerando que encontra-se vigente o Regimento Interno aprovado pela Resolução n.º 5.888, de 2020, este deve ser aplicado ao caso, uma vez que embora a instrução tenha iniciado sob a égide da norma anterior o ato não se consumou.

b) É possível considerar-se vigente a Resolução 5.745, de 21 de fevereiro de 2018, que aprova "Desenvolvimento de normas administrativa", a despeito de Resolução posterior que trata do Regimento Interno não contemplar o instrumento "norma administrativa" ? Se sim, é aplicável ao presente caso?

Resposta da PF-ANTT: Entende-se que a Resolução 5.745, de 21 de fevereiro de 2018, foi revogada tacitamente pela Resolução n.º 5.810, de 2018, recomendando-se a sua revogação expressa.

c) No caso de aprovação de "manual de procedimentos" (art.120, IV), qual a melhor forma de aprovação?

Resposta da PF-ANTT: Entende-se que deve ser utilizada a espécie DELIBERAÇÃO aos atos praticados pela Diretoria Colegiada que não tenham caráter normativo, como é o caso do manual de procedimentos que possui conteúdo de natureza administrativa.

d) Qual a melhor forma do ato a ser editado a contar com a aprovação da Diretoria Colegiada no presente caso ?

Resposta da PF-ANTT: O ato que se pretende editar, considerando as espécies previstas no Regimento Interno aprovado pela Resolução n.º 5.888, de 2020, denomina-se manual de procedimentos.

[...] (grifos acrescidos)

2.4. Logo, vê-se que a matéria em tela não deve mais constar de espécie "norma administrativa" da ANTT, inclusive, merecendo orientação de que "a Resolução 5.745, de 21 de fevereiro de 2018, foi revogada tacitamente pela Resolução n.º 5.810, de 2018, recomendando-se a sua revogação expressa". Ou seja, desde o Regimento Interno anterior deve-se promover a revogação expressa da Resolução 5.745/2018, o que também deve ser promovido pela ANTT para fins de atendimento à determinação do Decreto 10.139/2019 ("Art. 5º Fica determinada a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto").

2.5. Nesse sentido, então, restou clara nos autos a conjugação dos entendimentos da PF-ANTT com a proposição da SUDEG cujo Superintendente, no Despacho (SEI3829630), assim se manifestou: "conforme entendimento da Procuradoria Federal junto à ANTT consubstanciado na Nota nº 202/2020/PF-ANTT/PGF/AGU3771984), e por se tratar de dúvida eminentemente jurídica, segue Minuta de Deliberação (3829621)."

2.6. Nos termos desse Despacho da SUDEG e da nova Minuta de Deliberação encaminhada, então, foi mantido o conteúdo da proposta, passando à forma de Deliberação, cujo art. 1º visa "Aprovar o Manual de Procedimentos que institui o Kit Fiscalização e os procedimentos para solicitação, entrega, uso e guarda dos itens que o compõem para equipar os servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT que atuam nos serviços de fiscalização, nos termos do Anexo a esta Deliberação", enquanto aos demais dispositivos ou formulários são apresentados como Anexos.

2.7. Por fim, apenas para o aperfeiçoamento formal da proposta no sentido de adequar a enumeração dos Anexos apresentados, esta Diretoria preservou o conteúdo propriamente dito da proposta e enumerou corretamente os Anexos I, II e III que constarão da Deliberação (SEI 3832857).

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Por todo o exposto, **VOTO** pela aprovação do conteúdo da proposta da SUDEG a ser veiculado integralmente sob a espécie normativa de Deliberação que aprova Manual de Procedimentos, cujos dispositivos complementares aos principais artigos devem constar dos Anexos I, II e III (SEI 3832857).

Brasília, 11 de agosto de 2020.

(assinado eletronicamente)

DAVI BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, Diretor, em 11/08/2020, às 17:54, 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 **3832853** e o código CRC **132765F9**.