



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETORIA-GERAL - DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 028/2020

OBJETO: Referendar a Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020

ORIGEM: SUREG/ANTT

PROCESSO: 50500.028170/2020-48

PROPOSIÇÃO PF/ANTT DESPACHO Nº 02876/2020/PF-ANTT/PGF/AGU e PARECER Nº 00128/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de proposta para referendar a Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020, publicada no Diário Oficial da União - D.O.U. em 27 de março de 2020, que dispõe sobre a flexibilização de prazos para cumprimento de obrigações contratuais e regulatórias, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, no âmbito da infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e de passageiros, e dá outras providências.

2. DOS FATOS

2.1. A Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dispõe sobre medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019/2020 (COVID-19), e foi regulamentada pela Portaria nº 356, de 11 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, que definiu a forma de sua operacionalização.

2.2. Por sua vez, o Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020, instituiu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, que conta com o Centro de Coordenação de Operações, composto, dentre outros, por representante da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

2.3. Diante da grave situação vivenciada no país, tendo em vista não somente a legislação aqui citada, mas diversas outras normas editadas desde o início do surto de coronavírus, o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos de solicitação formulada pelo Presidente da República, considerando ainda a classificação do COVID-19 como pandemia pela Organização Mundial da Saúde - OMS.

2.4. Nesse sentido, a ANTT não poderia atuar de forma diversa dos demais órgãos da Administração Pública, tendo publicado normativos com o objetivo de combater o COVID-19, dentre os quais as Resoluções nº 5.875, de 17 de março de 2020, e nº 5.876, de 20 de março de 2020, que dispuseram sobre medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019/2020, respectivamente no âmbito dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e de transporte rodoviário de cargas.

2.5. Destaque-se que as supracitadas Resoluções foram elaboradas com base em diretrizes adotadas pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS e pela Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas - SUROC, atentas às necessidades dos entes regulados e buscando dar uma resposta rápida da ANTT aos anseios da população, em meio à pandemia.

2.6. Não obstante as medidas já adotadas, a Superintendência de Governança Regulatória - SUREG se reuniu com as mencionadas unidades organizacionais, além da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER e da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF, a fim de apresentar um compilado de medidas a serem tomadas pela ANTT na tentativa de mitigar os efeitos da pandemia no setor regulado.

2.7. Com isso, foi elaborada a Nota Técnica SEI nº 1192/2020/GEREC/SUREG/DIR, de 22 de março de 2020 (Documento SEI nº 3088520), propondo medidas para flexibilização de regras nesse cenário, buscando uma atuação da ANTT de modo a reduzir as perdas socioeconômicas do país, com a adequação de prazos e obrigações para o setor regulado, em caráter excepcional e temporário.

2.8. Importante destacar que as medidas propostas pela SUREG na supracitada Nota Técnica se referiam a cargas, passageiros, rodovias e ferrovias, de modo que o processo tramitou nas áreas competentes, tendo sido acostados aos autos posicionamentos consubstanciados nos documentos listados a seguir:

I - Nota Técnica SEI nº 1241/2020/GEREG/SUINF/DIR, de 24 de março de 2020 (Documento SEI nº 3101371), por meio da qual a SUINF propôs medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia de coronavírus (COVID-19) no âmbito da infraestrutura rodoviária;

II - Despacho CORAN3105596, de 25 de março de 2020, por meio do qual a SUFER propôs medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia de coronavírus (COVID-19) no âmbito da infraestrutura e serviços de transporte ferroviário de cargas; e

III - Nota Técnica SEI nº 1262/2020/GERET/SUROC/DIR, de 25 de março de 2020 (Documento SEI nº 3106454), por meio da qual a SUROC propôs medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente da pandemia de coronavírus (COVID-19) no âmbito do transporte rodoviário de cargas.

2.9. Após as manifestações das áreas, os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF/ANTT, que se manifestou por meio do DESPACHO Nº 02876/2020/PF-NTT/PGF/AGU, de 26 de março de 2020 (Documento SEI nº 3113563), atestando que a minuta de Resolução apresentada pela SUREG (Documento SEI nº 3111812) encontrava-se validada pela área jurídica, e informando que o Parecer Jurídico seria elaborado e juntado ao processo oportunamente, conforme acordado com a Diretoria da ANTT em relação aos atos relacionados ao enfrentamento do COVID-19, face a urgência na adoção de medidas.

2.10. Dessa forma, considerando a urgência do assunto, diante do estado de calamidade pública, o Diretor-Geral da ANTT resolveu *ad referendum*, nos termos do artigo 81 do Regimento Interno desta Agência, aprovado pela Resolução nº 5.810, de 03 de maio de 2018, dispor sobre medidas de flexibilização de prazos para cumprimento de obrigações contratuais e regulatórias, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, no âmbito da infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e de passageiros.

2.11. Houve, então, a publicação da Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020 (Documento SEI nº 3113997), no Diário Oficial da União - D.O.U. em 27 de março de 2020 (Documento SEI nº 3116529), cujo referendo se faz necessário, cabendo destacar que a referida norma, em seu artigo 12, revogou a Resolução nº 5.876/2020, vez que abarcou as diretrizes nela traçadas.

2.12. Assim, observa-se ainda que o referendo da Resolução nº 5.879/2020 torna desnecessário o referendo da Resolução nº 5.876/2020, ainda pendente, posto que a norma mais antiga foi revogada pela norma mais nova.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Na Nota Técnica SEI nº 1192/2020/GEREC/SUREG/DIR, de 22 de março de 2020 (Documento SEI nº 3088520), a Superintendência de Governança Regulatória - SUREG, por intermédio da Gerência de Política Regulatória e Regulação Econômica - GERECE, contextualizou a situação da pandemia de coronavírus (COVID-19) vivenciada pelo Brasil, destacando que as atividades do país vêm sendo afetadas, o que obriga o Estado brasileiro a tomar medidas emergenciais, incluindo-se nesse contexto a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, que promove a regulação do transporte de cargas, do transporte de passageiros e das infraestruturas ferroviária e rodoviária federais concedidas, isto é, segmentos essenciais para a movimentação de pessoas e bens dentro do território nacional, e entre o país e outras nações.

3.2. Nesse contexto, a supracitada Nota Técnica discorreu sobre a possibilidade de alteração emergencial do marco regulatório, conforme transcrição a seguir:

"A atividade regulatória é cíclica e deve ser adaptável conforme a situação socioeconômica do país. Isso porque, em geral, a regra impõe a determinado agente econômico uma série de custos, os quais devem ser compensados pelos benefícios globais que essa imposição gera à sociedade. Ou seja, visando o bem-estar social, a regulação controla parte do setor de forma harmônica com os diferentes interesses da nação.

Porém, há situações em que o descompasso repentino nos parâmetros de consumo do país, e na cultura ou no cotidiano dos cidadãos, faz com que essas regras originalmente impostas não gerem bem-estar. Pelo contrário, em determinadas circunstâncias essas regras se tornam demasiadamente rigorosas e incontroláveis pelo Estado, podendo causar desequilíbrio e eventual colapso no setor regulado.

Nesse momento de situação pandêmica, a crise econômica naturalmente se agrava afetando toda nação, modificando práticas cotidianas. Por esse motivo, medidas regulatórias devem ser tomadas no sentido de, ao menos, flexibilizar regras e normas que, agora, venham somar nos esforços de lidar com o momento atípico vivido no país.

(...)

Em situações como essa, quando o cumprimento de diligências dentro do prazo fixado na lei representa obstáculo muito superior ao estritamente necessário para o atendimento do interesse público (art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº 9.784/1999), a solução mais adequada é a flexibilização dos prazos, conciliando a efetividade do processo com os direitos do administrado. A própria legislação relativa ao cumprimento de prazos, quando comprovado motivo de força maior (Lei nº 9.784/1999, art. 67).

A aprovação pela ANTT de ato normativo geral, abstrato e de conhecimento público vem trazer segurança jurídica ao setor regulado e à população com um todo, sem abrir mão de aspectos para observância da segurança a bom atendimento ao usuário.

(...)"

3.3. Cabe destacar que, num primeiro momento, as medidas propostas com o objetivo de

mitigar os efeitos da pandemia no setor regulado, cuja intenção é a flexibilização de regras, de modo a reduzir as perdas socioeconômicas do país, contemplavam os segmentos de cargas, passageiros, rodovias e ferrovias, muito embora a proposta da SUREG tenha prosseguido apenas em relação aos segmentos abaixo destacados:

"4.1) Cargas

Em se tratando do transporte rodoviário de cargas regulado pela ANTT, foi publicada a Resolução nº 5.876, de 20 de março de 2020, suspendendo, até dia 31 de julho de 2020, a aplicação de alguns dispositivos da Resolução nº 5.840, de 22 de janeiro de 2019, que versa sobre o transporte internacional de cargas; bem como suspendendo obrigação e penalidades relativas à Resolução nº 5.862, de 17 de dezembro de 2019. Também deliberou-se pela prorrogação, até 31 de julho de 2020, da validade dos certificados do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC).

Para que se reúna numa mesma Resolução da ANTT as medidas de flexibilização dos setores que regula, a proposta em cena contempla os comandos previstos na Resolução nº 5.876/2020, bem como a previsão de prorrogação por 120 dias do Certificado de Operador de Transporte Multimodal de Cargas (OTM). Para o RNTRC, a validade também passará de até 31 de julho de 2020, para 120 dias. Ainda em se tratando de flexibilização de prazos, é proposta a suspensão, por 90 dias, de algumas obrigações de atualização cadastral, com condicionantes para cadastro de novos transportadores.

Quanto ao transporte de produtos perigosos, propõe-se a suspensão, até 31 de julho de 2020, da aplicação das Resoluções nº 5.848, de 26 de junho de 2019, e nº 5.232, de 14 de dezembro de 2016, ao transporte do produto etanol ou solução de etanol, nº ONU 1170, com concentrações iguais ou superiores a 70%. A fundamentação para essa proposta está na Nota Técnica nº 1262/2020/GERET/SUROC/DIR contida nos autos do processo (documento SEI 0106454), no sentido de no momento há um significativo aumento na demanda pelo álcool etílico 70% para o combate à disseminação do vírus, e há a necessidade de acelerar a produção e distribuição desse produto nos pontos onde serão utilizados, considerando-se, assim, efetiva a suspensão de aplicabilidade da regulamentação específica, objetivando-se a eliminação de eventuais atrasos na entrega, o que poderia impactar o combate à pandemia em curso.

4.2) Passageiros

No que tange ao transporte de passageiros regulado pela ANTT, a Superintendência de Serviços de Transportes de Passageiros (SUPAS), por meio da Nota Técnica SEI nº 1219/2020/GERAP/SUPAS/DIR (contida no processo nº 50500.028362/2020-54), propõe a prorrogação, por 120 dias, da validade de algumas habilitações, certificações, autorizações e registros, tais como Licenças Originárias e Complementares, Termos e Autorização (TAR e TAF). Também consta na proposta, facultado às empresas, a suspensão, pelo prazo de 90 (noventa) dias, do início da operação de novos mercados outorgados com fundamento na Resolução ANTT nº 4.770, de 2015, bem como de mercados decorrentes de autorização de implantação de seção ou linha, requerida com fundamento na Resolução ANTT nº 5.285, de 9 de fevereiro de 2017.

(...)

4.4) Ferrovias

Em essência, a Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas (SUFER) propõe a flexibilização de prazos, tanto para comunicação da ocorrência de acidente ferroviário grave, quanto a prorrogação de datas para envio de documentações à ANTT. Detalhes dessa propositura constam no Despacho da Coordenação de Outorgas e Atos Normativos da SUFER, disponível nos autos do processo (documento SEI n3105596). Também propõe-se a prorrogação de 120 dias das autorizações para operar como Operador Ferroviário Independente (OFI), a habilitação para negociar o fluxo de transporte junto às concessionárias ferroviárias e o registro de usuário /dependente do transporte ferroviário de cargas.

Quanto à proposta de suspensão de atividades do Plano Anual de Fiscalização para o exercício de 2020 por 90 dias, após tratativas com a Chefia de Gabinete do Diretor Geral da ANTT, ficou resolvido que esse assunto será tratado em normativo que discipline procedimentos internos da ANTT.

(...)"

3.4. Também é importante mencionar a análise realizada pela SUREG quanto à dispensa de Análise de Impacto Regulatório - AIR e de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, consoante trecho da mencionada Nota Técnica citado a seguir:

"Segundo o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, as alterações normativas devem ser precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), contendo informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato. A Deliberação ANTT nº 85, de 23 de março de 2016, também estabelece essa obrigatoriedade, mas permite a dispensa de ofício pela Diretoria Colegiada quando houver motivação, nos seguintes termos:

Art. 3º A AIR - Nível 1 deverá constar do processo quando da sua apreciação pela Diretoria Colegiada, sendo sua realização obrigatória nos seguintes casos:

I - edição e alteração de atos normativos que tenham natureza regulatória; e

II - atos regulatórios que impliquem edição ou alteração de modelos de outorga e prorrogação de prazos de outorgas.

§ 1º Recomenda-se que a AIR seja apresentada à Diretoria para escolha da opção antes da construção da minuta dos atos previstos nos incisos deste artigo.

§ 2º Recomenda-se que a AIR seja disponibilizada nos Processos de Participação e Controle Social realizados acerca do tema, resguardadas as restrições de acesso à informação.

§ 3º As Unidades Organizacionais poderão solicitar à Diretoria Colegiada a dispensa da realização da AIR, desde que motivadamente.

§ 4º A Diretoria Colegiada **poderá dispensar de ofício, desde que motivadamente, a apresentação da AIR junto aos processos** assim como poderá solicitá-la nos casos em que não houver obrigatoriedade.

(grifou-se)

Sobre o tema, a publicação da Casa Civil da Presidência da República intitulada "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR", realizada em conjunto com demais autarquias e órgãos do governo, traz que a obrigatoriedade de elaboração da AIR pode ser dispensada, dentre outros casos, em situações de urgência. Como o assunto em tela trata de medidas de flexibilização para cumprimento de prazos contratuais e regulatórias diante da emergência de calamidade pública, considera-se a matéria como possível de ser dispensada da elaboração de AIR.

Tendo isso em mente, é importante que a edição do normativo se dê em caráter excepcional, considerando elevada urgência e relevância do tema. Por sua vez, sugere-se verificar a

possibilidade de dispensa de Processo de Participação e Controle Social (PPCS) visando a celeridade da publicação da matéria. Essa solicitação poderia ser fundamentada em analogia à situação prevista no art. 4º-G, §3º, da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que compreende a necessidade de rapidez para solução das intempéries decorrentes da emergência de saúde pública do Coronavírus. Assim, sugere-se que a Diretoria Colegiada delibere pela dispensa de AIR e, se possível, de PPCS."

3.5. Tendo em vista a análise realizada pela SUREG, que levou em consideração as manifestações da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas - SUROC, da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF e da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER, foi elaborada uma minuta de Resolução (Documento SEI nº 3111812), a qual foi submetida a análise jurídica simplificada pela Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF/ANTT.

3.6. Considerando a urgência do assunto, a PF/ANTT manifestou-se num primeiro momento apenas em relação à mencionada minuta de Resolução, tendo consignado no DESPACHO Nº 02876/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 26 de março de 2020 (Documento SEI nº3113563), que a análise jurídica conclusiva seria realizada posteriormente, consoante explicitado na mencionada manifestação:

"1. Conforme acordado, em relação aos atos relacionados ao enfrentamento do COVID-19, face a urgência na adoção das medidas, serão analisados por esta PF-ANTT da seguinte forma: 1) a minuta a ser publicada será validada, viabilizando a publicação do ato e 2) o parecer jurídico será elaborado em seguida consolidando as orientações repassadas por Whatsapp, e-mail ou qualquer outro meio mais célere que viabilize o assessoramento jurídico.

2. No caso em apreço, atesto que a MINUTA DE RESOLUÇÃO GEREK 3111812 encontra-se validada por esta PF-ANTT, ao tempo em que informo que o Parecer Jurídico será elaborado e juntado aos autos oportunamente sempre antes da reunião de Diretoria Colegiada que irá referendar o ato."

3.7. Sendo assim, uma vez validada pela área jurídica a minuta proposta pela área técnica, o Diretor-Geral em exercício da ANTT dispôs sobre as medidas de flexibilização de prazos para cumprimento de obrigações contratuais e regulatórias, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, no âmbito da infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e de passageiros, ato consubstanciado na Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020 (Documento SEI nº3113997), publicada no Diário Oficial da União - D.O.U. em 27 de março de 2020 (Documento SEI nº 3116529).

3.8. Importa salientar mais um vez que, dada a urgência da questão, o supracitado ato foi publicado *ad referendum*, com fundamento no artigo 81 do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.810, de 03 de maio de 2020, que dispõe:

"Art. 81. Em caso de urgência devidamente justificada no seu Voto, o Diretor-Geral poderá decidir *ad referendum* da Diretoria Colegiada."

3.9. Outrossim, cabe observar o Despacho CORAN3126096, de 30 de março de 2020, por meio do qual a Coordenação de Outorgas e Atos Normativos - CORAN, integrante da Gerência de Regulação e Outorgas Ferroviárias - GEROF, da SUFER, propôs ajuste na Resolução nº 5.879/2020, para inclusão de incisos no artigo 4º, de modo a prorrogar também, até 31 de julho de 2020, os prazos referentes a:

- I - Envio da relação das solicitações realizadas por terceiros para execução de obras com impactos na malha ferroviária sob administração das concessionárias, a que se refere a Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008;
- II - Envio do levantamento de todos os locais sensíveis e de risco em trechos ferroviários por onde circulam trens transportando produtos perigosos, a que se refere a Resolução nº 2.748, de 12 de junho de 2008; e
- III - Envio dos Contratos Específicos e eventuais aditivos firmados, a que se refere a Resolução nº 5.746, de 21 de fevereiro de 2018.

3.10. Com base na proposta da SUFER, a SUREG emitiu o Despacho SUREG130336, de 01 de abril de 2020, informando que os ajustes propostos não importarão em prejuízo ao acompanhamento dos serviços, e apresentando minuta de Resolução para referendo da Resolução nº 5.879/2020 (Documento SEI nº 3135893).

3.11. A partir disso, a PF/ANTT apresentou sua manifestação jurídica, conforme ajustado anteriormente, tendo sido gerado o PARECER Nº 00128/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 30 de março de 2020 (Documento SEI nº 3137138), do qual se destaca o que segue:

"(...)

4. Pelo Despacho GAB (SEI 3112501), vieram os autos para análise e manifestação sobre a minuta final consolidada (SEI 3111812). Pelo Despacho nº 02876/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 3113563), a Senhora Procuradora-Geral ratificou os entendimentos firmados com a chefia de Gabinete e demais titulares das Superintendências Organizacionais, no sentido de que, face à urgência das medidas pretendidas para o enfrentamento da crise sanitária decorrente da pandemia de coronavírus, esta Procuradoria prestaria o assessoramento mediante troca de mensagens e minutas por meios eletrônicos e, após a publicação do ato normativo *ad referendum* e antes de sua submissão à Diretoria Colegiada, viria para consulta formal e emissão de manifestação jurídica.

5. Após a publicação da Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020, a SUFER/ANTT solicitou a inclusão de três novas medidas voltadas ao enfrentamento da situação excepcional, conforme fundamentado no Despacho CORAN 3126096:

Tendo em vista (i) o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; (ii) a publicação da Resolução ANTT n. 5.879, de 26 de março de 2020, que dado o contexto de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus enfrentado pelo país, flexibiliza prazos para cumprimento de obrigações contratuais e regulatórias; (iii) as demandas adicionais de prorrogação de prazo solicitadas pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF, por meio da Carta nº 47, de 23 de março de 2020, para as quais foi procedida a análise pela Gerência de Fiscalização Econômico-Financeira - GEAFI e

Gerência de Controle e Fiscalização de Infraestrutura e Serviços, unidades técnicas responsáveis pelo recebimento das respectivas informações, com a indicação de que a prorrogação não importaria em prejuízo ao acompanhamento dos serviços concedidos; e (iv) a identificação, pela Gerência de Projetos Ferroviários - GPFER, da viabilidade de prorrogação do prazo indicado no art. 5º, § 2º da Resolução ANTT nº 2.695, de 13 de maio de 2008, também sem prejuízo ao acompanhamento do serviço concedido, solicita-se a inclusão das informações abaixo descritas no art. 4º do referido normativo, nos seguintes termos:

Art. 4º Ficam prorrogados, até 31 de julho de 2020, os prazos referentes:

(VI) ao envio da relação das solicitações realizadas por terceiros para execução de obras com impactos na malha ferroviária sob administração das concessionárias, a que se refere a Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008;

(VII) ao envio do levantamento de todos os locais sensíveis e de risco em trechos ferroviários por onde circulam trens transportando produtos perigosos, a que se refere a Resolução nº 2.748, de 12 de junho de 2008;

(VIII) ao envio dos Contratos Específicos e eventuais aditivos firmados, de que trata a Resolução nº 5.746, de 21 de fevereiro de 2018.

6. A nova proposta de resolução foi consolidada pela SUREG/ANTT, nos termos do Despacho SUREG 3130336 e na minuta submetida à Diretoria (SEI 3135893).

7. Retornam os autos, agora para fins de consultoria jurídica a ser prestada por esta Procuradoria. Tem-se como objeto de apreciação formal, neste momento, tanto a Resolução nº 5.879, de 2020, editada ad referendum pelo Senhor Diretor-Geral (SEI 3116529), como a minuta de resolução a ser aprovada pela Diretoria Colegiada (SEI 3135893). É o relatório, passamos a opinar.

(...)

10. Sobre a juridicidade formal das proposições objeto desta consulta, as resoluções veiculam matérias eminentemente de competência da Diretoria Colegiada da ANTT, enquanto órgão deliberativo máximo (art. 52, Lei nº 10.233, de 2001; art. 4º, Lei nº 9.986, de 2000).

11. Em que pese se tratar de órgão que delibera sob o regime de colegiado, o ordenamento prevê hipóteses excepcionais em que sua competência pode ser exercida pelo Diretor-Geral, condicionada à referenda pelo colegiado em momento oportuno. Esta sistemática se aplica, em especial, nas hipóteses de urgência, em que a dinâmica colegiada dificulta a implementação da medida ao tempo que a necessidade administrativa se impõe. É o que prevê o art. 81 do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.810, de 3 de maio de 2018 (...).

12. Afigura-se de notório conhecimento o estado de calamidade pública instituído pela pandemia de coronavírus, a exigir a adoção de medidas imediatas por esta Agência e a justificar a veiculação de ato normativo ad referendum da Diretoria, o que deverá vir a ser justificado no voto do Diretor-Geral quando da submissão da norma ao colegiado, sendo esta a primeira **recomendação** de adoção de providências.

(...)

14. Superada esta etapa de aprovação da proposição em regime monocrático, compete ao Diretor-Geral levar a matéria ao colegiado para referendo, razão pela qual entendemos que o procedimento até o presente momento adotado encontra-se em harmonia com a legislação de regência.

15. A proposição também atende ao critério forma de juridicidade, na medida em que a resolução é o instrumento voltado à veiculação de atos normativos gerais e abstratos, nos termos do art. 106, II, b, do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.810, de 2018.

16. A validade dos atos administrativos também tem como pressuposto a adequação da motivação. Como se nota de seu conteúdo normativo, a proposição veicula medidas relativas aos setores de infraestrutura ferroviária, de transportes ferroviário de cargas, de transportes rodoviário de cargas, de transportes ferroviário de passageiros e de transporte rodoviário de passageiros, a invocar a devida fundamentação técnica da SUFER/ANTT, da SUROC/ANTT e da SUPAS/ANTT. Existindo parecer de mérito com a devida fundamentação para as medidas adotadas em todos os setores, resta mitigado o risco de impugnação da proposição por deficiência de motivação do ato normativo.

17. Deve ser perquirida a possibilidade de dispensa, em regime excepcional, de realização de Análise de Impacto Regulatório para o presente caso. A Lei nº 13.484, de 2019, conferiu ao poder regulamentar a prerrogativa de disciplinar as hipóteses em que a AIR pode deixar de ser promovida pela entidade reguladora, mas exigiu que, nestes casos, seja disponibilizada a nota técnica que tenha fundamentado a proposição. Ao normatizar a matéria, a Diretoria da ANTT permitiu a dispensa da realização da AIR, a pedido da unidade organizacional proponente ou de ofício pela Diretoria, desde que o façam fundamentadamente, nos termos do art. 3º da Deliberação nº 85, de 2016 (...)

18. A esse respeito, a SUREG/ANTT fez constar de sua manifestação técnica os seguintes fundamentos:

Sobre o tema, a publicação da Casa Civil da Presidência da República intitulada "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR", realizada em conjunto com demais autarquias e órgãos do governo, traz que a obrigatoriedade de elaboração da AIR pode ser dispensada, dentre outros casos, em situações de urgência. Como o assunto em tela trata de medidas de flexibilização para cumprimento de prazos contratuais e regulatórias diante da emergência de calamidade pública, considera-se a matéria como possível de ser dispensada da elaboração de AIR.

19. Por esta razão, para atender aos requisitos legais e regulamentares de juridicidade quanto à dispensa de AIR, **recomendamos** que:

a) na página oficial da ANTT sejam disponibilizados os pareceres de mérito que subsidiaram a tomada de decisão, a saber: NOTA TÉCNICA SEI nº 1192/2020/GEREC/SUREG/DIR (SEI 3088520), DESPACHO (SEI 3105596), NOTA TÉCNICA SEI nº 1262/2020/GERE/SUROC/DIR (SEI 3106454), NOTA TÉCNICA SEI nº 1219/2020/GERAP/SUPAS/DIR (SEI 3095019); e

b) a Diretoria se manifeste expressamente, em voto fundamentado, quanto ao acolhimento do pedido e dos argumentos invocados para justificar a dispensa de realização de AIR.

20. Ainda sob o prisma da juridicidade formal, também se mostra relevante avaliar a possibilidade de dispensa de submissão da proposição aos mecanismos do Processo de Participação e Controle Social. Os meios de participação social encontram-se disciplinados nos arts. 9º a 12 da Lei nº 13.848, de 2019, nos arts. 31 a 34 da Lei nº 9.784, de 1999, e, no âmbito desta Agência, na Resolução nº 5.624, de 2017, (...).

21. Como se extrai dos trechos colacionados, a legislação e a regulamentação não dispõem de hipótese de dispensa de realização de PPCS para apreciação de atos normativos em caso de urgência ou de calamidade pública. Ao contrário, a Lei nº 13.484, de 2019, trata da implementação de PPCS como obrigatória para o exercício do poder normativo sobre atos "de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados", como se afigura no presente caso. Nada obstante, a norma confere amplo poder regulamentar para que as Agências

estabeleçam seus procedimentos próprios de participação social.

22. Nesta missão, a ANTT normatizou pela Resolução nº 5.624, de 2017, prevendo hipóteses de dispensa de realização de PPCS acerca de proposta final de ação regulatória, pelos mecanismos de audiência e consulta públicas, entre as quais não se encontram as hipóteses de urgência, calamidade ou outros fatores relacionados a uma álea extraordinária do caso fortuito.

23. De toda forma, entendemos que a urgência configura hipótese implícita de dispensa de realização de PPCS, porquanto prevalece a missão institucional desta Agência, qual seja, "assegurar aos usuários adequada infraestrutura e prestação de serviços de transporte terrestre, com transparência e regulação efetiva, proporcionando melhoria contínua dos serviços".

24. Referida missão se coloca como valor maior, acima de quaisquer ritos e procedimentos necessários a alcançá-la. Nesta situação, a substância sobrepõe-se à formalidade, para assegurar aos agentes regulados a devida prestação regulatória que se espera desta instituição no contexto de emergência sanitária em que se insere. A observância estrita do rito do PPCS acabaria por, ao fim e ao cabo, esvaziar o alcance das medidas ora pretendidas. Ademais, o próprio regulamento da ANTT conferiu à Diretoria Colegiada a prerrogativa de interpretação e preenchimento de lacunas normativas, consoante art. 33 destacado.

25. Nada obstante, toda excepcionalização à regra evoca a observância do dever de fundamentar da autoridade pública, de modo que a dispensa da realização de PPCS impõe à Diretoria que aponte as razões que justificam a sua escolha regulatória.

26. A SUREG/ANTT assim abordou o tema e provocou a questão:

Tendo isso em mente, é importante que a edição do normativo se dê em caráter excepcional, considerando elevada urgência e relevância do tema. Por sua vez, sugere-se verificar a possibilidade de dispensa de Processo de Participação e Controle Social (PPCS) visando a celeridade da publicação da matéria. Essa solicitação poderia ser fundamentada em analogia à situação prevista no art. 4º-G, §3º, da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que compreende a necessidade de rapidez para solução das intempéries decorrentes da emergência de saúde pública do Coronavírus. Assim, sugere-se que a Diretoria Colegiada delibere pela dispensa de AIR e, se possível, de PPCS.

27. Feitas essas considerações, para atender aos requisitos legais e regulamentares de juridicidade quanto à dispensa de realização de PPCS, **recomendamos** que:

a) a Diretoria indique expressamente, em voto fundamentado, os argumentos para justificar a dispensa de realização de PPCS, que, em princípio, nos parecem ser semelhantes aos que indicam pela dispensa de realização de AIR;

b) se assim se entender conveniente e oportuno, que seja instaurado processo com vistas à alteração da Resolução nº 5.624, de 2017, para inclusão de hipótese excepcional de dispensa de PPCS nos casos de urgência devidamente justificada.

(...)

32. Não é possível ignorar os sérios reflexos da crise na economia, e ainda sequer é possível mensurar a grave repercussão da pandemia na prestação dos serviços públicos regulados pela ANTT.

33. Assim, como argumento comum às medidas veiculadas na resolução nº 5.879, de 2020, se esta Agência detém o poder normativo para regular prazos e formas para cumprimento das obrigações dos agentes regulados, pelo mesmo fundamento, lhe é juridicamente estendida a prerrogativa de postergar e flexibilizar os mesmos procedimentos.

(...)

35. A postergação dos prazos de validade dos certificados, habilitações e autorizações concedidos pela ANTT, medida pretendida pelo **art. 2º**, revela-se assim como um suspiro num momento em que as empresas e também o agente autônomo estarão empenhados em tentar sobreviver nesse cenário de paralisação da economia. Sob a ótica jurídica, dispondo a ANTT do poder normativo para fixar prazo para cumprimento destas obrigações regulatórias, da mesma forma lhe é dado o poder para prorrogar.

36. Além disso, embora autorizado o trabalho remoto para parte dos servidores (Portaria DG nº 88, de 2020), a análise dos requerimentos pelo corpo técnico da ANTT não contará com a mesma presteza dos tempos de normalidade, e muito provavelmente a Agência não seria capaz de promover, em tempo hábil, as renovações dessas autorizações e habilitações.

37. Não se trata, é preciso dizer, de concessão de habilitação ou autorização indiscriminada, dispensada a observância das normas legais, mas sim de postergação de validade de atos que já contaram com a análise criteriosa da autarquia.

38. Nesse sentido, dada a proporção da pandemia e diante das graves consequências que os administrados terão de suportar, parece-nos que a postergação da validade dos certificados, habilitações, autorizações e licenças é medida condizente com o período de excepcionalidade e não representa prejuízo ou risco aos serviços regulados pela ANTT.

39. Da mesma forma, os **arts. 3º e 4º** determinam o relaxamento de obrigações regulatórias cujo atendimento se mostra mais complexo no cenário de crise sanitária. Quer a comunicação de acidente ferroviário grave, quer o envio de informações relativas à gestão do contrato de concessão se mostraram passíveis de prorrogação, à luz da fundamentação técnica invocada pela SUFER/ANTT: (...).

40. A flexibilização do dever de iniciar operação em mercados autorizados no âmbito do transporte rodoviário interestadual de passageiros, prevista no **art. 5º**, também encontra respaldo, porquanto referido dever de prestação imediata de serviço também decorre do poder regulamentar da ANTT, assentado na Resolução nº 4.770, de 2015, cabendo a esta Agência, portanto, excepcionar o momento em que a conduta passa a ser exigível dos autorizados.

41. No setor de transporte rodoviário de cargas, também a proposição promove suspensão de obrigações regulatórias (**arts. 6º, 8º e 9º**), sem que incorra em óbices jurídicos. Da mesma forma, o **art. 7º** estabelece novos contornos para a realização de cadastro de novos transportadores no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC), disciplinar ordinariamente pela Resolução nº 4.799, de 2015.

42. Note-se que todas as medidas invocadas encontram o seu contrapeso regulatório no art. 11, que reforça a prerrogativa da ANTT de requisitar informações sobre a condição e operação dos serviços e da infraestrutura regulados. Assim, o normativo em apreço resguarda o instrumento informacional de tutela da Agência sobre os mercados por ela regulados, a orientar pela adoção de novas medidas corretivas de distorções.

43. Por fim, mostra-se juridicamente válida a inclusão de três novas medidas regulatórias solicitadas pela SUFER/ANTT, materializadas nos incisos VI e VIII a serem inseridos no art. 4º.

3. CONCLUSÃO

44. Ante todo o exposto, em resposta à consulta promovida pelo gestor-cliente e abstraídas as considerações de ordem técnica, opinamos pela **juridicidade formal e material** da Resolução nº 5.879 de 2020, a ser referendada pela Diretoria Colegiada, observadas as **recomendações**

indicadas nos parágrafos 12, 19 e 27 deste Parecer.

(...)"

3.12. A partir da análise promovida pela área jurídica, é possível concluir que a publicação da Resolução nº 5.879/2020 *ad referendum* encontra embasamento legal, devido ao estado de calamidade pública decretado no país e à urgência na adoção de medidas, sendo necessário nesse momento o referendo do ato pela Diretoria Colegiada, o que atende à observação contida no item 12 do Parecer da PF/ANTT.

3.13. Feitos esses esclarecimentos, cabe apenas destacar também as recomendações da PF/ANTT consignadas nos itens 19 e 27 do supracitado Parecer, que orientam no sentido de que o Voto destinado a referendar a Resolução nº 5.879/2020 apresente justificativas para as dispensas de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e Processo de Participação e Controle Social - PPCS.

3.14. Sobre o assunto, é importante esclarecer que a Nota Técnica da SUREG mencionada acima, promoveu, no item 5, uma análise sobre a dispensa de AIR, tendo concluído que, em que pese sua obrigatoriedade, consoante disposto no artigo 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, sua dispensa é aceita em situações de urgência, conforme publicação da Casa Civil da Presidência da República intitulada "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR".

3.15. Também no item 5 da Nota Técnica, a SUREG discorreu acerca do PPCS, entendendo ser possível sua dispensa numa analogia à situação prevista no artigo 4º-G, § 3º da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que compreende a necessidade de rapidez para solução das intempéries decorrentes da emergência de saúde pública do coronavírus, de modo que, considerando a urgência e relevância do assunto tratado na Resolução nº 5.879/2020, pode-se justificar a dispensa de AIR e PPCS.

3.16. Isso posto, considero configuradas as hipóteses de dispensa de AIR e PPCS, restando, portanto, necessário o referendo da Resolução nº 5.879/2020, oportunidade em que sugere-se a atualização da referida norma com a inclusão dos dispositivos propostos pela SUREG, cabendo ainda ressaltar a desnecessidade de referendo da Resolução nº 5.876, de 20 de março de 2020, posto que revogada pelo artigo 12 da Resolução ora em comento.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Considerando o exposto, proponho à Diretoria Colegiada que aprove a minuta de Resolução constante do Documento SEI nº 3137823, para referendar a Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020, publicada no Diário Oficial da União - D.O.U. em 27 de março de 2020, que dispõe sobre a flexibilização de prazos para cumprimento de obrigações contratuais e regulatórias, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, no âmbito da infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e de passageiros, e dá outras providências, e alterar o artigo 4º da mencionada norma, ampliando, assim, as medidas adotadas no âmbito da infraestrutura e serviços de transporte ferroviário de cargas.

Brasília, 01 de abril de 2020.

MARCELO VINAUD PRADO
DIRETOR-GERAL EM EXERCÍCIO



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 07/04/2020, às 18:06, 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 3137748 e o código CRC 06B8AEBE.

Referência: Processo nº 50500.028170/2020-48

SEI nº 3137748

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