AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO

RELATORIA: DIRETORIA WEBER CILONI

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 254/2019

OBJETO: TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED

ORIGEM: ASTEC

PROCESSO (S): 50501.359494/2018-09

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 01123/2019/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: PELA AUTORIZAÇÃO

---

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta da Assessoria Técnica para o Transporte Internacional de Cargas e Passageiros – ASTEC, visando a celebração de Termo de Execução Descentralizada entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a Universidade Federal de Santa Catarina, para a realização de estudos complementares referentes ao levantamento e à análise da legislação interna aplicável ao transporte terrestre nos países da América do Sul e, posteriormente, compará-las com as normas nacionais e regionais em vigor.

Conforme a ASTEC relata em seu RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 711/2019, complementado pelo RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 786/2019, o resultado desses estudos, auxiliará na composição de uma proposta de harmonização entre o Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) e as Decisões que regulamentam o transporte terrestre na Comunidade Andina (CAN), bem como ampliará o conhecimento acerca das regras internas dos demais países, possibilitando identificar as melhores práticas de setor, bem como a negociação e, futuramente, a aprovação de uma regra unificada para toda a região.

A ASTEC ressalta ainda a abrangência e a relevância da celebração do Termo proposto, uma vez que, além de dar cumprimento a uma determinação legal[1] e de obter informações essenciais para a Agência e para o Setor Regulado, o estudo também embasará ações de competência regimental da SUROC, SUPAS, SUEXE e SUFIS, que já manifestaram apoio a elaboração do Projeto (vide SEI 0017242, fls. 52 a 55) e irão compor Grupo de Trabalho a ser designado pela Diretoria-Geral para fiscalização do referido TED, caso venha a ser concretizado.

A área técnica esclarece ainda que, A ANTT por meio da ASTEC, é o Organismo Nacional Competente de Aplicação do Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre – ATIT, estando inclusive na coordenação das atividades do Subgrupo de Trabalho nº 5, Transporte do MERCOSUL (SGT-5), o qual é o responsável pela regulamentação e pela harmonização do transporte internacional no âmbito do MERCOSUL.

---

[1] Art. 32 da Lei nº 10.233/2001: As Agências acompanharão as atividades dos operadores estrangeiros que atuam no transporte internacional com o Brasil, visando a identificar práticas operacionais, legislações e procedimentos, adotados em outros países, que restrinjam ou conflitem com regulamentos e acordos internacionais firmados pelo Brasil.

2. DOS FATOS

Conforme histórico apresentado no RELATÓRIO da ASTEC, o transporte internacional terrestre de cargas e passageiros é um importante instrumento para consolidação da economia regional e para integração sociocultural entre os países sul-americanos.

Nessa acepção, os governos dessas nações vêm desenvolvendo diversas intervenções para superar os entraves burocráticos e normativos, por meio da adoção de Acordos bilaterais ou multilaterais na área de transporte.

De tal forma, o Decreto nº 99.704/1990, internalizou o Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre – ATIT - firmado entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai. Assim, os termos desse Acordo, por força legal, aplicam-se ao transporte internacional terrestre realizado entre os países signatários, tanto no que diz respeito ao transporte direto de um país a outro, quanto ao trânsito por um terceiro país.

De maneira semelhante, a Comunidade Andina - CAN, cujo os membros são Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, por meio de decisões acordadas entre si, regulamentam os seus principais aspectos do transporte terrestre.

Nessa perspectiva de compromissos acordados, os países buscam facilitar o incremento comercial, turístico e cultural entre si, por meio do transporte de pessoas e de bens, permitindo que

veículos e condutores de um país circulem com segurança e com trâmites fronteiriços simplificados nos territórios dos demais.

A ASTEC também ressalta que, a existência de diferentes normas nacionais e regionais, por vezes totalmente incompatíveis, dificulta o processo de integração, aumenta os custos administrativos das empresas e prejudica a integração do setor de transporte terrestre internacional. Nesse seguimento, um exemplo de legislação diversa são os Acordos de transporte da CAN, do qual também fazem parte alguns dos países signatários do ATIT.

Assim, verifica-se que o conhecimento detalhado dessas normativas se faz necessário para correta operação dos transportadores internacionais e, ainda, para respaldar os procedimentos internos de regulação e de fiscalização por parte da ANTT. Ademais, uma futura compatibilização dessas regras possibilitará a melhoria da eficiência logística no setor de transporte internacional.

Por fim, a ASTEC assinala que este TED em parceria com a UFSC, além de dar cumprimento a uma determinação legal e de obter informações essenciais para a Agência e para o setor regulado, também envolve competências regimentais de diversas áreas da ANTT.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Consta do processo DESPACHO CPLAG/SUDEG de 9.7.2019, informando a ASTEC acerca da "disponibilidade orçamentária para a realização de Termo de Execução Descentralizada - TED, cujo objeto é a elaboração de estudos complementares dos normativos de transporte rodoviário internacional de cargas e de passageiros dos países da América do Sul, com vistas à harmonização legislativa no âmbito do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre – ATIT e da Comunidade Andina – CAN, com custo total estimado em**R$ 1.035.000,00 (Um milhão e trinta e cinco mil reais)**, tendo em vista a publicação da LOA 2019, informamos o que segue: (grifo nosso)

Há disponibilidade orçamentária para o exercício de 2019, no montante de R$ 517.500,00, enquanto que os recursos previstos no cronograma de desembolso para 2020 serão devidamente contemplados na proposta orçamentária para aquele exercício.

Nesse DESPACHO, a CPLAG informa também que "a referida despesa está enquadrada no programa de trabalho 26.121.2126.20UC.0001, tratando-se de Ação Orçamentária classificada pela LOA como Atividade, não consistindo, pois, em criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e, dessa forma, não se aplicando as exigências contidas no art. 16 da LRF, sendo que, conforme orientação contida no Acórdão TCU nº 1680/2011-Plenário, somente objetos contratuais capazes de gerar despesas com ações orçamentárias classificadas pela LOA como **Projetos** é que deverão ensejar a produção dos documentos e estudos do Art. 16 da LRF.".

O PARECER n. 01123/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, por sua vez, opina pela possibilidade jurídica de se efetivar o pretendido Termo de Execução Descentralizada, desde que observadas as orientações e atendidas as recomendações tecidas neste parecer, em especial nos parágrafos 22-27 e 30-42, ." (grifo no original)

Mediante o DESPACHO N° 15/2019, a ASTEC encaminha o processo para deliberação da diretoria Colegiada nos seguintes termos:

> "Encaminha-se o processo em epígrafe para providências necessárias à sua análise e posterior deliberação pela Diretoria Colegiada.
>
> Inicialmente, ressalta-se que, conforme o Plano de Trabalho apresentado, a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC demonstrou amplo interesse na concretização do projeto, a ser realizado por meio de um Termo de Execução Descentralizada – TED, em virtude da importância do tema para o desenvolvimento do setor de transporte internacional e da compatibilidade do estudo proposto com as três dimensões da educação universitária: o ensino, a pesquisa e a extensão acadêmica.
>
> Nesse sentido, existem diversas justificativas para demonstrar que a realização de um processo seletivo não é a opção mais eficaz para a celebração deste TED, dentre as quais destacamos:
>
> - A *expertise* da UFSC para realização deste projeto, no qual o objeto pretendido é de natureza complementar ao TED nº 02/2016 que foi executado pela mesma instituição;
>
> - A qualidade técnica dos produtos entregues e a tempestividade da UFSC em projetos similares desenvolvidos para esta Agência;
>
> - Os parâmetros de custos compatíveis aos praticados pelo mercado (e, em alguns casos, até mesmo inferiores), conforme as estimativas realizadas;
>
> - A adequação do Plano de Trabalho apresentado pela UFSC com os requisitos técnicos e os custos previstos no Termo de Referência;
>
> - A natureza simplificada do TED, no qual inexiste uma relação de contratação de serviços, mas sim a descentralização de créditos orçamentários entre entidades públicas federais para realização de objetos de interesse recíproco;
>
> - O risco da ineficácia de um eventual processo seletivo, já que este não traria, a princípio, vantagens para a administração pública, seja em termo de custos, seja em termo de qualidade do estudo;
>
> - A relevância do tema para a ANTT e para a UFSC, bem como a compatibilidade desse estudo com as três dimensões da formação universitária.
>
> - A economia processual e a celeridade previstas na Portaria Conjunta nº 08/2012, seja pelo tempo despendido na realização do processo seletivo, seja pela liberação do corpo técnico envolvido para atuação em outros projetos;
>
> Dessa forma, de acordo com o estabelecido pela Deliberação ANTT nº 100/2017, solicitamos que o Diretor-Geral, caso julgue oportuno e conveniente, mediante a fundamentação apresentada, dispense a realização de processo seletivo para execução do estudo titulado "Elaboração de estudos complementares das normativas de transporte rodoviário internacional de cargas e passageiros dos países da América do Sul, visando à harmonização legislativa no âmbito do ATIT e da CAN".
>
> Além disso, é oportuno registrar que as orientações mencionadas no Parecer nº 01123/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (documento SEI 0987446) foram todas observadas e atendidas à luz dos elementos

que contemplam o referido projeto.

Assim, no tocante à solicitação do parágrafo nº 22, realça-se que, conforme demostrado na Nota Técnica nº 07/2018/ASTEC (fls. 02-32), o objetivo do estudo é complementar as ações que já vêm sendo executadas pela Agência, por meio da obtenção, análise e harmonização dos instrumentos normativos dos países da América do Sul. Logo, tal projeto possibilitará a diminuição da assimetria de informações e contribuirá para a melhoria da regulação do setor de transportes internacional, além de proporcionar maior celeridade e confiabilidade aos processos fiscalizatórios. Ademais, faz-se necessário salientar, também, consoante o Despacho SUDEG/CPLAG (SEI 0723356), que o objeto do TED está enquadrado na ação orçamentária: 20UC - Estudos, Projetos e Planejamento de Transportes, *in verbis*:

A referida despesa está enquadrada no programa de trabalho 26.121.2126.20UC.0001, tratando-se de Ação Orçamentária classificada pela LOA como Atividade, não consistindo, pois, em criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e, dessa forma, não se aplicando as exigências contidas no art. 16 da LRF, sendo que, conforme orientação contida no Acórdão TCU nº 1680/2011-Plenário, somente objetos contratuais capazes de gerar despesas com ações orçamentárias classificadas pela LOA como Projetos é que deverão ensejar a produção dos documentos e estudos do Art. 16 da LRF.

Já em relação ao item 27, destaca-se que as estimativas de custos foram precedidas de justificativas sobre a necessidade da prestação dos serviços, conforme detalhado no último Termo de Referência (SEI 0150396). Além disso, como consta no Despacho ASTEC (SEI 0131241), reforçamos a informação de que todos os valores orçados, sempre que cabível, seguiram exatamente os procedimentos previstos pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014.

Em atenção às recomendações dos parágrafos nº 28 e 29, aponta-se que o Plano de Trabalho apresentado pela UFSC (SEI 0670963) utilizou como parâmetro outros projetos já desenvolvidos pela Universidade e está aderente aos requisitos técnicos e aos custos estimados inicialmente, pela Agência, no Termo de Referência citado. Ou seja, os recursos orçamentários a serem repassados a unidade descentralizada, a priori, não estão nem aquém e nem além do previsto para execução do presente estudo. Enfim, enfatiza-se que, por se tratar de um Termo de Execução Descentralizada, eventuais sobras ou recursos não utilizados no projeto deverão ser necessariamente devolvidos à ANTT ao seu término, conforme previsto na legislação pertinente (Decreto nº 6.170/2007).

Na sequência, em relação à orientação do parágrafo nº 32, cabe mencionar o disposto no item 19 do Despacho ASTEC nº 07/2019 (SEI 0131241):

Destarte, pela dificuldade prática de uma avaliação objetiva da quantidade efetivamente consumida dos itens com valores individuais pouco representativos, tais como material de consumo e demais serviços de terceiros, esses custos foram estimados em valores mensais com base em projetos anteriores, principalmente no ***TED nº 02/2016/ANTT (Processo nº 50500.100735/2016-45).*** *(grifo nosso).*

No que se refere aos apontamentos dos parágrafos nº 36 e 37, não obstante que tal definição é prerrogativa do Diretor-Geral da ANTT, ressalta-se que a fundamentação para uma eventual decisão que excepcione o processo seletivo, já foi apresentada neste Despacho (item 3). Dessa forma, salvo melhor juízo, a formalização do TED diretamente com a UFSC apresenta-se como a opção mais adequada para esta Agência, unindo qualidade, celeridade, eficiência e custos compatíveis com o mercado para a realização do objeto pretendido.

Em atenção ao parágrafo nº 40 do citado Parecer, informa-se que, após a aprovação pela Diretoria Colegiada, o Termo de Execução Descentralizada, como de praxe, deverá ser registrado no SIAFI pela área competente, quando da descentralização do crédito orçamentário.

Outrossim, os demais esclarecimentos à Procuradoria foram apresentados pela UFSC, por meio do Ofício s/n, datado de 15 de agosto de 2019 (SEI 1080257), bem como a citada Universidade anexou aos autos a documentação necessária para comprovação de sua regularidade fiscal e tributária.

Adicionalmente, encaminham-se, em anexo, o Relatório à Diretoria e a Minuta de Deliberação para prosseguimento da tramitação do processo.

Por fim, pontua-se também que o Projeto será fiscalizado por meio de um Grupo de Trabalho, a ser designado por ato específico do Diretor-Geral, o qual será composto por servidores efetivos das áreas interessadas. Esse grupo acompanhará toda a execução do Termo e, entre outras atividades, avaliará a qualidade técnica dos produtos entregues no decorrer do TED."

Em complementação à essas considerações, em seu RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 786/2019 a ASTEC informa que já coordenou dois grandes projetos na área internacional, ambos desenvolvidos por meio de TED em parceria com a UFSC, os quais apresentaram resultados que contribuíram, tanto para o desempenho do papel institucional da Agência, quanto para melhorias na operação do setor de transporte.

Conforme a ASTEC, o primeiro projeto, desenvolvido por meio do TED nº 02/2014, resultou no Sistema de Consultas do Transporte Rodoviário Internacional – Sistema TRI[2], o qual é um banco de dados, acessível para todos os países, que reúne os documentos referentes ao setor de Transporte Terrestre Internacional de Cargas e de Passageiros.

Destaca também que essa ferramenta, inédita entre os países do continente, foi selecionada, entre centenas de iniciativas inovadoras concorrentes, como uma das 10 ações finalistas do 22º Concurso de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Edição 2018). Nesse repositório estão dispostos mais de 2.100 arquivos afetos ao tema, entre Atas de Reuniões, Acordos, Resoluções e Legislações, os quais são constantemente atualizados pela equipe desta Assessoria Internacional.

Desse modo, a ASTEC informa que o Sistema TRI desenvolvido pela UFSC promove, por meio de uma ferramenta inteligente de buscas, o acesso eficaz aos documentos relevantes para o setor regulado, bem como subsidia, com informações técnicas, as atividades de regulação e de fiscalização no âmbito do Transporte Rodoviário Internacional[3] remunerado de passageiros, a aprovação da versão atual do manual de fiscalização do transporte internacional terrestre e, recentemente, a aprovação da Resolução MERCOSUL nº 34/2019 que padronizou os documentos de

porte obrigatório no transporte internacional de cargas e de passageiros na região.

Portanto, conforme assevera a ASTEC, os TEDs realizados em conjunto com a UFSC sempre apresentaram resultados tempestivos e satisfatórios, bem como que, nos TEDs geridos pela ASTEC, todos os produtos elaborados pela UFSC passam por uma prévia e rigorosa análise técnica, realizada por Grupo de Trabalho – GT, designado por uma Portaria DG, composto por Especialistas das áreas interessadas no projeto.

Nesses GTs, representantes da ASTEC, SUROC, SUPAS e SUFIS reúnem se periodicamente com a Equipe Técnica da UFSC para acompanhar e fiscalizar o andamento das atividades, de modo a liberar as parcelas dos recursos orçamentários à Universidade somente após a apresentação da versão definitiva dos produtos, com as eventuais correções e complementações solicitadas pelo GT, e após a respectiva aprovação final do Fiscal do Termo de Execução Descentralizada.

---

[2] O Sistema TRI está disponível para acesso público, diretamente no link: tri.antt.gov.br.

[3] Observa-se que o Brasil apresentou o Sistema TRI na LII Reunião Ordinária do SGT nº 5 "Transporte" do Mercosul, de novembro de 2017, obtendo uma ótima recepção dos demais países. Conteúdo disponível em: http://tri.antt.gov.br/Lists/DocumentoANTT/20171110-Asgt5.pdf

Feitos esses esclarecimentos e recomendações pela ASTEC, a instrução do processo foi complementada por intermédio do Despacho do Diretor-Geral de 27.8.2019, no sentido que, 'considerando todos os aspectos apresentados pela área técnica, entendo que para melhor andamento do processo e atendimento aos princípios da economicidade, celeridade processual e eficiência, o processo seletivo da entidade descentralizada deve ser excepcionalizado, podendo o Termo de Execução Descentralizada em questão ser celebrado com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC." (grifo nosso)

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas dos autos, bem como a pertinente manifestação do Diretor-Geral sobre o assunto, VOTO pela celebração do Termo de Execução Descentralizada nº XX/2019, pelo prazo de doze meses, firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC para a realização de estudo, a fim de realizar levantamentos complementares, análise e comparação das normas inerentes ao transporte rodoviário internacional de cargas e de passageiros, visando uma futura harmonização dessas normativas no âmbito dos países signatários do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) e da Comunidade Andina (CAN).

Brasília, 18 de setembro de 2019.

WEBER CILONI

DIRETOR

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento

Paulo Improta

Assessor

Documento assinado eletronicamente por **PAULO EDUARDO IMPROTA SARAIVA**, **Assessor(a)**, em 18/09/2019, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º,

do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI**, **Diretor**, em 18/09/2019, às 16:19, 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 **1375471** e o código CRC **925FAAF2**.

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