



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - SEDE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA (PF-ANTT) - PROCURADORES
SCES TRECHO 3, LOTE 10, PROJETO ORLA 8, BLOCO A, 3º ANDAR

PARECER n. 00105/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.087271/2023-01

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT E OUTROS

ASSUNTOS: Revisão. Delegação à SUROD.

DIREITO ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DA DIRETORIA COLEGIADA. MINUTAS VISANDO ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.818/2018 E DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 18/2023. PRETENDIDA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA À SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA - SUROD PARA APROVAR AS REVISÕES ORDINÁRIAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA SOB GESTÃO DA ANTT. POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se, na espécie, de proposta de alteração de normas com vistas a delegar competência da Diretoria Colegiada à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD para aprovação das revisões ordinárias dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária; para tanto, os autos foram remetidos à esta Procuradoria Federal junto à ANTT para análise e manifestação jurídica acerca da proposta de alteração do art. 6º da Resolução nº 5.818/2018, e do art. 11 da Instrução Normativa nº 18, de 2023.

2. Por intermédio da Nota Técnica - ANTT 2330 (SEI nº 16472203), a Gerência de Regulação Rodoviária - GERER da SUROD apresenta o cenário regulatório avaliado para fins da delegação pretendida, sustentando que a proposta visa conferir mais celeridade ao procedimento de aprovação das revisões ordinárias, o que desoneraria a atuação da Diretoria Colegiada da ANTT, e reduziria os prazos de tramitação interna dos procedimentos.

3. Ainda nos termos do aludido expediente, ressalta a SUROD que o art. 6º da Resolução nº 5.181/2018 trata das atribuições delegadas à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, sem prejuízo da possibilidade de avocação de competência delegada por parte da Diretoria Colegiada.

4. Demais disso, a Nota Técnica aponta, ainda, a necessidade de adequação da Instrução Normativa nº 18, de 09 de março de 2023, que disciplina o procedimento de reajuste e revisões ordinárias e extraordinárias no âmbito da ANTT, de modo a orientar o encaminhamento da aprovação da análise final ao Superintendente e não mais à Diretoria Colegiada.

5. Notam-se ainda nos autos, no que interessa à presente análise: a) Ata de Reunião da Diretoria Colegiada (SEI nº 16264355); b) Despacho DG (SEI nº 16264366); c) Minuta de Resolução (SEI nº 16581875); d) Minuta

de Instrução Normativa GERER (SEI nº 16582623); e) Despacho SUROD, de 28/04/2023 (SEI nº 16637779).

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

7. A proposta normativa pretende, como lido no Despacho SEI nº 16637779, alterar o art. 6º da Resolução nº 5.818/2018 e o art. 11 da Instrução Normativa nº 18, de 2023, visando delegar competência à SUROD para aprovar os pedidos de revisões ordinárias dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária. Segundo entende a SUROD, a alteração normativa visa manter o paralelismo de atribuições e competências das unidades organizacionais da ANTT, vez que houve recente alteração normativa, nos termos da Resolução nº 6.011, de 16 de fevereiro de 2023, ampliando a competência da Superintendência de Infraestrutura Ferroviária - SUFER para aprovar pedidos de revisão de Taxas de Depreciação e Amortização e revisões ordinárias dos contratos de concessão e subconcessão.

8. Com efeito, parece ter razão a SUROD ao apontar os ganhos com a pretendida delegação; as muitas e diversas atividades exercidas pela ANTT acentuam-se a cada dia, tornaram a desconcentração importante medida para que possa alcançar seus objetivos com maior eficiência. Mormente no cenário de regulação dos serviços públicos, a delegação de competência se mostra medida fundamental e instrumentalizadora da desconcentração. O órgão delegante pode exercer suas diversas outras funções da melhor maneira; em contrapartida, o órgão delegado pode debruçar-se com mais afinco à nova atribuição, reforçando, mais uma vez, a adequação ao princípio da eficiência.

9. Consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro^[1], a competência é um dos atributos que o sujeito deve possuir para validade do ato; em relação aos órgãos e servidores, a competência decorre das leis. Assim, pode-se definir competência como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo. Nesse diapasão, o art. 25, inciso VI, da Lei nº 10.233/2001 é claro ao conceder à ANTT, para além da competência normativa para regular e supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes exercidas por terceiros, competência para proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais

10. E mais, como já bem apontado pela GERER/SUROD, não se constata na espécie qualquer uma das vedações à delegação de que trata a Lei nº 9.784/99:

"Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo nos casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade."

11. Desse modo, como é sabido, no âmbito da ANTT foi editada a Resolução nº 5.818, de 03 de maio de 2018, por meio da qual foi estabelecida a possibilidade de delegação de competências da Diretoria Colegiada às Superintendências da Autarquia. Especificamente, o art. 6º estabelece as competências delegadas à Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária. Portanto, resta patente, nos termos das normas supracitadas, que não havendo

impedimento legal, a Diretoria Colegiada poderá delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial que a justifiquem.

12. De toda sorte, conforme também lembrado pela área técnica, o art. 11 da Resolução nº 5.818/2018 estabelece que a "Diretoria Colegiada poderá, quando entender conveniente, avocar a competência delegada em processo específico, sem prejuízo da validade da delegação". Assim, caso haja necessidade de atuação da Diretoria voltada a procedimento específico de revisão, ela sempre poderá julgar pertinente avocá-lo.

13. Observa-se, portanto, que a presente proposta de alteração normativa, que visa modificar o art. 6º da Resolução nº 5.818/2018, a fim de delegar competência à SUROD para aprovar as revisões ordinárias dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob gestão da ANTT, tem respaldo legal nas normas de regência, não havendo, neste aspecto, reparos jurídicos a serem deduzidos quanto à sua viabilidade jurídica.

14. Pontua-se, ainda, que a regularidade dos elementos objeto, motivo e finalidade dos atos aventados se encontra igualmente comprovada nos autos, uma vez que a proposta se destina a promover alteração em normativos atualmente em vigor no âmbito da ANTT, a fim de promover buscar maior eficiência administrativa. Há de se destacar que a referida alteração de competência está em total consonância com os princípios gerais do processo administrativo, propostos pela Lei 9.784/1999, não evidenciando qualquer prejuízo ou imposição de novas obrigações às concessionárias ou aos usuários dos serviços.

15. Por essa mesma razão, compactuamos com o entendimento da SUROD no sentido de que a proposta normativa dispensa Análise de Impacto Regulatório - AIR e realização de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, tendo em vista tratar-se de alteração de norma que afetará exclusivamente a organização interna da ANTT, procedimentalmente, que não impactará direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, bem como por se tratar de ato normativo de natureza eminentemente administrativa (art. 3º, §2º, inciso I, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020; cf. art. 90, IV, c/c art. 97, inciso I, da Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022 - Regimento Interno da ANTT).

16. Por fim, busca-se, ainda, a alteração do texto da Instrução Normativa nº 18, de 09 de março de 2023, norma que disciplina o procedimento de reajuste e de revisões ordinárias e extraordinárias no âmbito dos contratos de concessão rodoviária de responsabilidade da ANTT. A adequação seria necessária como reflexo da delegação à outra autoridade administrativa no tocante à aprovação da revisão ordinária no âmbito das outorgas rodoviárias, na medida em que nela é detalhada a rotina interna de tramitação dessas revisões.

17. Ocorre que não parece fazer sentido a alteração pretendida porque a IN nº 18/2023 já antecipou, em sua redação original, a possibilidade de que aprovação final das revisões ordinárias pudesse vir a ser delegada ao Superintendente:

Art. 11. Transcorrido o prazo da concessionária, com ou sem manifestação, serão emitidas notas técnicas complementares pela GECON e pela GEGEF, com a realização de eventuais adequações na proposta final de revisão, no prazo de 40 (quarenta) dias.

§ 1º Em análise final, deverão ser consolidados os resultados pela GEGEF e devidamente instruído o processo com Relatório à Diretoria e posterior envio à deliberação da Diretoria Colegiada.

§ 2º A consolidação dos resultados prevista § 1º deste artigo deverá ser mantida mesmo em caso de eventual delegação da competência para aprovação das revisões ordinárias, devendo, neste caso, o Relatório à Diretoria ser substituído por Nota Técnica.

§ 3º Será previamente ouvida a Procuradoria Federal junto à ANTT apenas em caso de dúvida de natureza jurídica.

18. Além disso, se mantida a intenção de alterar a IN mesmo assim, cumpre-nos alertar para a impossibilidade de renumeração de parágrafos, como proposto. Isso porque a Lei Complementar nº 95/1998 e o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que dispõem sobre a elaboração, redação e consolidação de leis e de atos normativos do Poder Executivo Federal, assim estabelecem, *verbis*:

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - na hipótese de revogação;

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) não poderá ser modificada a numeração dos dispositivos alterados;

b) no acréscimo de dispositivos novos entre preceitos legais em vigor, é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão "revogado";

d) o dispositivo que sofrer modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses. (grifou-se)

DECRETO Nº 9.191, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017

Art. 17. Na alteração de ato normativo, as seguintes regras serão observadas:

I - o texto de cada artigo acrescido ou alterado será transcrito entre aspas, seguido da indicação de nova redação, representada pela expressão "(NR)";

II - a expressão "revogado", ou outra equivalente, não será incluída no corpo da nova redação;

III - a renumeração de parágrafo ou de unidades superiores a parágrafo é vedada;

IV - a renumeração de incisos e de unidades inferiores a incisos é permitida se for inconveniente o acréscimo da nova unidade ao final da sequência;" (grifou-se)

19. Insistimos, então, na desnecessidade de se modificar a IN. Contudo, se se entender pela sua modificação, de toda sorte, sugerimos a seguinte redação:

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DXX – XXX, de XX de XXXXXXXX de 2022, e no que consta do Processo nº 50500.087271/2023-01, RESOLVE:

Art. 1º Alterar o § 2º do art. 11 da Instrução Normativa nº 18, de 7 de abril de 2022, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11. ...

§ 2º A consolidação dos resultados prevista § 1º deste artigo deverá ser mantida mesmo em caso de eventual delegação da competência para aprovação das revisões ordinárias, devendo, neste caso, o Relatório à Diretoria ser substituído por Nota Técnica, a ser enviada ao Superintendente de Infraestrutura Rodoviária. " (NR)

~~Art. 2º Revogar o § 2º do art. 11.~~

~~Art. 3º Renumerar o § 3º do art. 11, que passa a ser o § 2º.~~

Art. 4º Alterar o anexo I da IN nº 18/2023, que passa a vigorar conforme anexo I desta IN.

Art. 5º Esta Instrução Normativa entra em vigor em 5 de junho de 2023.

3. CONCLUSÃO

20. Em face dos argumentos acima trazidos e feita a ressalva de que não nos compete adentrar em aspectos técnicos que fogem às atribuições desta Procuradoria, opina-se pela legalidade da delegação de competência proposta, **observadas as ressalvas e adequações apontadas nos parágrafos 17 e 19 acima.**

À consideração superior.

Belo Horizonte, 11 de maio de 2023.

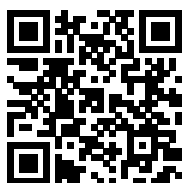
SÍLVIA MACHADO LEÃO
Procuradora Federal

*CCN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500087271202301 e da chave de acesso 09ebc48d

Notas

1. [^] *DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.*



Documento assinado eletronicamente por SÍLVIA MACHADO LEÃO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1158254380 e chave de acesso 09ebc48d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SÍLVIA MACHADO LEÃO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-05-2023 18:39. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
