



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. 00123/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.014642/2022-47

INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA DE GOVERNANÇA, GESTÃO ESTRATÉGICA E DE PESSOAL

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.624, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017. PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL. CONSULTA INTERNA, TOMADA DE SUBSÍDIOS E CONSULTA PÚBLICA. REGULARIDADE DOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL ADOTADOS. ANÁLISE DA MINUTA DE RESOLUÇÃO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES.

I - Proposta de atualização da Resolução nº 5.624/2017, que dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT, por meio da edição de uma resolução substitutiva.

II - Manifestação pela constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico da Consulta Interna, da Tomada de Subsídios nº 7/2022 e da Consulta Pública nº 01/2022, bem como Minuta de Resolução apresentada.

III - Recomendações de algumas alterações na minuta, voltadas aos seu aprimoramento.

Senhora Subprocuradora-Geral em Matéria Regulatória,

1. RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (PF-ANTT), em atendimento ao disposto no art. 26, § 6º, da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, para manifestação sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico do Relatório Final da Consulta Pública nº 01/2022 e da Minuta de Resolução que o acompanha (SEI 16606850, 16627967 e 16627996).

2. O ato normativo proposto pretende substituir justamente a citada Resolução nº 5.624/2017, que "*dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT*", a fim de compatibilizá-la com o novo Regimento Interno da autarquia e com a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), além de atualizá-la com as previsões de procedimentos e recursos tecnológicos já incorporados pelo "*Manual de Processos de Participação e Controle Social*", aprovado pela Deliberação ANTT nº 434, de 16 de dezembro de 2021.

3. Inicialmente, foi realizada uma Consulta Interna sobre as modificações que se faziam necessárias nos Processos de Participação e Controle Social hoje vigentes, conforme contextualizado e justificado na Nota Técnica nº 1101/2022/CGREG/GERAP/SUART/DIR (SEI 10070276), para o quê foi elaborado o Formulário de Consulta Interna SEI 10070611, divulgado a todos os servidores da autarquia, nos meses de fevereiro e março de 2022, por meio de e-mail (SEI 10119821 e 10536365).

4. Quatro servidores apresentaram suas contribuições (SEI 10536366 a 10536372), reunidas no Relatório Simplificado SEI 10536379, segundo o qual as contribuições seriam incorporadas na Análise de Impacto Regulatório a ser produzida.

5. Após a divulgação do referido Relatório Simplificado (SEI 11644381), uma minuta preliminar de Relatório de Análise de Impacto Regulatório foi juntada aos autos (SEI 13145444), para posterior submissão à Tomada de

Subsídios Aberta ao Público, conforme Despacho SEI 13146742.

6. A iniciativa de Tomada de Subsídios foi comunicada à Diretoria Colegiada da ANTT, por meio do Ofício Circular nº 1716/2022/SEGER/GAB-DG/DIR-ANTT (SEI 13160458), nos termos do art. 13, § 2º, inciso II, da Resolução nº 5.624/2017.
7. O Aviso de Tomada de Subsídios nº 7/2022 foi, então, publicado no Diário Oficial da União (SEI 13203437) e no sítio eletrônico da ANTT (SEI 13641710), em 05 de setembro de 2022, com período para o envio de contribuições fixado entre os dias 12 de setembro e 23 de setembro de 2022.
8. De acordo com o Relatório Simplificado que se seguiu (SEI 13777285), seis pessoas jurídicas apresentaram suas contribuições ao Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório. Suas contribuições foram reunidas e divulgadas, na íntegra, pelo citado Relatório Simplificado, para posterior utilização na versão final da Análise de Impacto Relatório.
9. Finalmente, a versão final do Relatório de Análise de Impacto Regulatório - no âmbito do projeto de revisão dos Processos de Participação e Controle Social da ANTT, atualmente regidos pela Resolução nº 5.624/2017 - foi elaborada e juntada aos autos, nos identificadores SEI 14350096 e 14350130.
10. Em seguida, a Nota Técnica nº 7433/2022/CGREG/GEGOP/SUESP/DIR/ANTT (SEI 14311267) trouxe o embasamento e as justificativas para as alterações propostas na Resolução nº 5.624/2017, trazendo em anexo minuta de nova resolução a ser levada à Consulta Pública (SEI 14350207). Foi juntado, também, como anexo à Nota Técnica, um quadro comparativo entre o texto da resolução vigente e o texto da minuta então proposta, dispositivo a dispositivo (SEI 14350209).
11. Em atenção ao art. 11, § 1º, da Resolução nº 5624/2017, deu-se conhecimento da proposta de realização de Consulta Pública a esta Procuradoria Federal (SEI 14346192), que optou por **não** pedir vista prévia dos autos, reservando-se a apresentar sua manifestação de mérito após colheita das contribuições no processo de participação social (SEI 14377984).
12. No Relatório à Diretoria nº 636/2022 (SEI 14380808), a Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal - Suesp, após relatar todo o ocorrido nos autos do presente processo, sugeriu à Diretoria Colegiada da ANTT que aprovasse a abertura da Consulta Pública, no período de 02 de janeiro de 2023 a 24 de fevereiro de 2023, e indicou servidores para composição da comissão que conduziria o processo de participação social.
13. Os presentes autos foram distribuídos, por sorteio, à relatoria do Diretor Cristiano Della Giustina (SEI 14422143), que votou por *"aprovar o relatório de Análise de Impacto Regulatório, versão 2.0, (...), bem como aprovar a abertura de Consulta Pública, com o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de alteração da Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017"* (SEI 14529103).
14. Acolhendo o voto do Relator, a Diretoria Colegiada decidiu pela aprovação do relatório de Análise de Impacto Regulatório e pela submissão à Consulta Pública da minuta de resolução proposta, que substituiria a atual Resolução nº 5.624/2017, conforme Certidão de Julgamento SEI 1462916 e Deliberação nº 364, de 1º de dezembro de 2022 (SEI 14550236).
15. O Aviso da Consulta Pública nº 1/2022 (SEI 14550256), que fixou prazo para envio de contribuições do dia 2 de janeiro de 2023 ao dia 24 de fevereiro de 2023, foi publicado no Diário Oficial da União de 2 de dezembro de 2022 (SEI 14562500). Nesta mesma ocasião, publicou-se a Portaria DG nº 513, de 1º de dezembro de 2022, que designou a Presidente, a Secretária e seus respectivos suplentes para conduzir a Consulta Pública (SEI 14550272 e 14562506).
16. Foi, ainda, recomendada a divulgação do Aviso da Consulta Pública no sítio eletrônico da ANTT, nas redes sociais da agência e através de e-mail a ser enviado à lista de interessados constante do Sistema ParticipANTT (SEI 14842427). As divulgações realizadas foram comprovadas nos identificadores SEI 14845166, 14846286 e 15059359.
17. Os documentos essenciais à análise da matéria submetida à Consulta Pública - minuta de resolução proposta; documento comparativo entre a esta minuta e a resolução hoje vigente; Relatório de Análise de Impacto Regulatório e Nota Técnica nº 7433/2022/CGREG/GEGOP/SUESP/DIR/ANTT - foram juntados ao sistema ParticipANTT, a fim de que os interessados pudessem efetivamente contribuir.
18. Foram recebidos 7 (sete) protocolos de contribuições, apresentadas, na íntegra, no Relatório Simplificado CP nº 01/2022 (SEI 15659324 e 15663232).
19. Consulta sobre a possibilidade jurídica de acolhimento de uma dessas contribuições - que sugeria a substituição do verbo "afetar" pelo verbo "restringir", no dispositivo segundo o qual a ANTT deve realizar Audiência Pública *"quando as matérias **afetarem** os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes"* - foi submetida a esta Procuradoria Federal, por meio da Nota Técnica nº 1658/2023/CGREG/GEGOP/SUESP/DIR/ANTT (SEI 16032660).
20. Por meio do Parecer nº 82/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 16301271), aprovado pelo Despacho nº 109/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 16301283), este órgão de assessoramento jurídico concluiu pela impossibilidade de acolhimento da citada contribuição, tendo em vista o disposto nos artigos 68 da Lei nº 10.233/2001 e 32 do Decreto nº 4.130/2002, que dispõem como hipóteses obrigatórias de realização de Audiência Pública as iniciativas de projetos de lei,

as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas "que *afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte*", devendo a Resolução proposta preservar o mesmo sentido.

21. Relatório Final da Consulta Pública nº 01/2002 foi acostado aos autos, com uma análise detida e individualizada de cada uma das contribuições recebidas e as justificativas para os seus acolhimentos, acolhimentos parciais ou rejeições (SEI 16606850).

22. Por fim, a nova minuta da Resolução, aprimorada com as contribuições acolhidas, foi juntada aos autos e submetida à análise desta Procuradoria Federal (SEI 16627996), juntamente com o citado Relatório Final da Consulta Pública nº 01/2002, para manifestação sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico dos atos propostos, nos termos do § 6º do art. 26 da atual Resolução nº 5.624/2017 (SEI 16628084).

23. É o relatório. Passa-se à análise solicitada.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Preliminar de alcance e delimitação da consulta

24. À luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculado à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no exame da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da gestão administrativa, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, financeira, contábil e/ou orçamentária.

25. Com relação a esses dados exorbitantes da esfera jurídica, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para o atendimento das necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7. [\[1\]](#)

26. Ademais, a presente análise não importa em reexame das matérias de ordem jurídica que já foram objeto de estudo e opinativo por parte desse órgão de consultoria, assessoramento e representação jurídicas.

27. Nesses termos, considerando o Despacho da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SEI 16628084), o objeto da presente consulta consiste na análise de constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico da minuta de Resolução (SEI 16627996) e do Relatório Final da Consulta Pública (SEI 16606850).

2.2 Dos Processos de Participação e Controle Social realizados nos presentes autos

28. Antes de se adentrar na análise jurídica da minuta de resolução encaminhada à Diretoria Colegiada para aprovação, realizar-se-á, neste capítulo, um exame sobre a regularidade dos Processos de Participação e Controle Social adotados nos autos do presente procedimento.

29. Conforme acima relatado, esta Agência Nacional de Transportes Terrestres primeiramente efetuou uma **Consulta Interna** aos seus servidores, conforme previsto no art. 3º da Resolução nº 5.624/2017, a fim colher contribuições sobre as necessidades de modificações nos Processos de Participação e Controle Social hoje existentes e eliminar eventuais incoerências intrainstitucionais.

30. As contribuições recebidas foram apresentadas no Relatório Simplificado SEI 10536379, dando-se cumprimento ao disposto no § 2º do art. 14 da Resolução nº 5.624/2017, e foram consideradas na primeira versão do Relatório de Análise de Impacto Regulatório elaborada, posteriormente submetida à Tomada de Subsídios aberta ao público.

31. Assim, a fim de formular sua proposta regulatória - proposta esta que consistiu, ao fim e ao cabo, em uma minuta de resolução substitutiva à Resolução nº 5.624/2017 -, a Administração elegeu, entre os meios de participação e controle social previstos no inciso I do artigo 2º da Resolução nº 5.624/2017, a **Tomada de Subsídios aberta ao público**, tendo respeitado todos os ditames previstos no art. 13 da Resolução para esse instrumento de participação social.

32. As contribuições colhidas nesta fase foram analisadas no Relatório Simplificado SEI 14350130, que devidamente contou com os elementos previstos no art. 28 da Resolução.

33. Foram elaboradas, então, a versão final do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI 14350096 e 14350130), no âmbito do "projeto de revisão dos Processos de Participação e Controle Social da ANTT, atualmente regidos pela Resolução nº 5.624/2017", e a minuta de uma nova Resolução que regulamentaria a matéria (SEI 14350207), a ser levada à Consulta Pública .

34. A escolha da **Consulta Pública**, entre os meios de participação e controle social previstos no inciso II do artigo 2º da Resolução nº 5.624/2017, para esta fase do processo decisório da agência, revela-se juridicamente adequada,

tendo em vista que a proposta de ato normativo em questão **não** configura hipótese obrigatória de realização de Audiência Pública, procedimento mais complexo reservado às matérias que afetem direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes (art. 68 da Lei nº 10.233/2001).

35. Com efeito, embora o normativo em apreço envolva assunto de interesse geral, por tratar dos instrumentos colocados à disposição da sociedade para oferecimento de subsídios às decisões da agência reguladora, a minuta proposta **não** modifica direitos dos agentes econômicos e usuários de serviços de transportes, trazendo apenas alterações pontuais aos Processos de Participação e Controle Social hoje existentes. Algumas dessas alterações, inclusive, referem-se a práticas já em curso no dia a dia da agência, desde a pandemia do Covid-19, com previsões expressas no "Manual de Processos de Participação e Controle Social", aprovado pela Deliberação nº 434, de 16 de dezembro de 2021.

36. Logo, a modalidade de participação e controle social eleita nos presentes autos - Consulta Pública - revelou-se juridicamente correta, além de adequada para o alcance dos fins a que se destinava.

37. De fato, os autos demonstram que a Consulta Pública realizada provocou a efetiva participação social, com o recebimento de importantes subsídios para o processo decisório da ANTT, os quais permitiram à Administração identificar, de forma ampla, variados aspectos relevantes à matéria objeto do processo. Logo, por meio do citado Processo de Participação e Controle Social, a ANTT ofereceu aos agentes econômicos, sociedade e usuários dos serviços e das infraestruturas de transportes terrestres um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões e deu publicidade à ação regulatória em curso, atingindo, de uma forma geral, os objetivos previstos no art. 6º da Resolução nº 5.624/2017.

38. Em termos de procedimento, objetivando racionalizar a presente e as futuras análises de Processos de Participação e Controle Social na modalidade de Consulta Pública, apresenta-se a Lista de Verificação abaixo, que demonstra ter a Administração devidamente cumprido, até agora, todas as fases previstas na Resolução nº 5.624/2017 para a realização da Consulta e a futura edição do ato normativo proposto.

Lista de Verificação - Consultas Públicas

Requisitos (referências aos dispositivos da Resolução nº 5.624/2017)	Situação	Documento SEI
Ciência da proposta de Consulta Pública à Procuradoria Federal junto à ANTT (art. 11, §1º).	Cumprido.	Despacho SEI 14346192.
Submissão da proposta de Consulta Pública à Diretoria Colegiada da ANTT para aprovação (art. 11, <i>caput</i>).	Cumprido.	Relatório à Diretoria nº 636/2022 (SEI 14380808).
Deliberação da Diretoria Colegiada no sentido de submeter o tema à Consulta Pública (art. 11, <i>caput</i>).	Cumprido.	Deliberação nº 364, de 1º de dezembro de 2022 (SEI 14550236).
Divulgação do Aviso de Consulta Pública no D.O.U. e no endereço eletrônico da ANTT, com antecedência mínima de 05 dias úteis da data da abertura do PPCS (art. 15, §§ 1º, 2º e 5º).	Cumprido, inclusive quanto ao prazo: o período de recebimento das contribuições foi fixado em 02/01/2023 a 24/02/2023 e os avisos foram publicados em 02/12/2022 e 07/12/2022, portanto, com quase um mês de antecedência.	D.O.U. de 02/12/2022 (SEI 14562500). Endereço eletrônico da ANTT - 07/12/2022 (SEI 15659324).
Divulgação facultativa em outros meios, de forma motivada (art. 15, §§ 3º e 4º).	Cumprido.	Despacho motivado (SEI 14842427). Divulgação por e-mail (SEI 14846287 e 15059359).

Disponibilização, no sistema ParticipANTT, com antecedência mínima de 05 dias úteis do início do período da Consulta Pública, da proposta de ato normativo, do relatório de AIR, dos estudos, dados e material técnico que a tenha fundamentado (art. 16, I).	Cumprido, inclusive quanto ao prazo.	Relatório de AIR, Minuta de Resolução proposta e Quadro Comparativo entre a minuta proposta e a resolução vigente, documentos suficientes à análise da matéria submetida à Consulta Pública, disponibilizados em 07/12/2022. Nota Técnica nº 7433/2022 disponibilizada em 10/01/2023. (https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=520)
Duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias do prazo fixado para recebimento de contribuições por escrito (art. 23).	Cumprido.	Prazo fixado de 02/01/2023 a 24/02/2023 (54 dias corridos), conforme Aviso de Consulta Pública (SEI 14562500).
Recebimento das contribuições escritas pelo sistema ParticipANTT, pelos Correios, pelo SEI ou protocoladas pessoalmente, conforme indicado no Aviso (art. 22, § 1º, I a IV).	Cumprido.	De acordo com o Relatório Final da Consulta Pública (SEI 16606850), " <i>foram recebidos 7 (sete) protocolos, sendo que 5 (cinco) foram registrados por meio do Sistema ParticipANTT e 2 (dois) foram recebidos por meio do SEI e posteriormente incluídos no Sistema ParticipANTT</i> ".
Disponibilização das contribuições encaminhadas no sistema ParticipANTT, até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo do PPCS (art. 25, § 2º).	Cumprido.	Conforme Relatório Final da Consulta Pública (SEI 16606850) e endereço eletrônico https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=520
Relatório Simplificado da Consulta Pública realizada, com a reprodução na íntegra de todas as contribuições e demais elementos previstos no art. 28 da Resolução.	Cumprido.	Relatório Simplificado (SEI 15659324).
Relatório Final da Consulta Pública realizada, com a análise administrativa de todas as contribuições e demais elementos previstos no art. 26 da Resolução.	Cumprido.	Relatório Final (SEI 16606850).
Encaminhamento dos autos à PF-ANTT para manifestação sobre a constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico do ato normativo proposto (art. 26, § 6º).	Cumprido.	Despacho SEI 16628084.

Manifestação jurídica da PF-ANTT (art. 26, §6º).	Em elaboração.	
Aprovação do Relatório Final da Consulta Pública e do ato normativo proposto pela Diretoria Colegiada (art. 26, § 5º).	Pendente.	
Disponibilização do Relatório Final aprovado pela Diretoria Colegiada no SEI e no sistema ParticipANTT, até 30 dias úteis após a reunião da Diretoria Colegiada para deliberação final sobre a matéria (art. 27).	Pendente.	

39. Diante do exposto, opina-se pela regularidade dos Processos de Participação e Controle Social conduzidos pela ANTT para a edição do ato normativo proposto, nos termos da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017.

2.3 Considerações sobre a Minuta de Resolução

40. Os Processos de Participação e Controle Social, objeto da minuta de resolução em apreço, possuem assentamento na Constituição Federal, especialmente no parágrafo único do artigo 1º, que estabelece a soberania popular como fundamento da República Federativa do Brasil; no artigo 5º, inciso XXXIII, que assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral; e no §3º do artigo 37, segundo o qual *"a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta"*.

41. A lei que criou a ANTT (Lei nº 10.233/2021), em seu artigo 68, com a atual redação dada pela Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), disciplinou uma dessas formas de participação do usuário na Administração Pública, ao estabelecer que *"as iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública"*.

42. O incentivo à participação dos cidadãos nas decisões administrativas que afetem interesses públicos apresenta-se como importante mecanismo de reforço da legitimidade democrática, notadamente quando da elaboração de medidas regulatórias por agências estatais. A transferência de decisões importantes do seio estatal para agências técnicas independentes, segundo expõe a moderna doutrina administrativa, abrandaria a legitimidade democrática dessas decisões, revelando-se os Processos de Participação e Controle Social, nesse contexto, como um importante instrumento de recuperação da legitimidade democrática das medidas regulatórias.

43. Nesse sentido, artigo publicado na revista Controle da Administração Pública^[2]:

"O poder normativo é essencial ao exercício da função regulatória por parte das Agências Reguladoras. Nada obstante se trate de uma praxe já consolidada, inúmeras resistências se impuseram para a aceitação da produção de atos normativos pelas Agências não apenas voltados à execução a uma lei já existente, como, também, à sua complementação. Algumas dessas críticas, extremamente pertinentes, foram reputadas efetivamente relevantes e acabaram por trazer contornos bastante peculiares na forma de exercício do poder normativo atribuído às Agências.

Dentre elas, vale fazer menção aos questionamentos fundados na ideia de que haveria um *déficit democrático* das Agências Reguladoras para a edição de atos normativos, de efeitos gerais e abstratos, capazes de inovar, originariamente, na ordem jurídica. Na medida em que a função legiferante, que tem por objetivo primordial a edição de normas desta natureza, foi acometida aos parlamentares, democraticamente eleitos pelo povo, pela Constituição Federal, entendeu-se que o exercício da função normativa pelas Agências Reguladoras poderia, além de constituir uma ofensa ao princípio da separação dos poderes, violar o princípio democrático, já que os seus dirigentes não são instituídos por meio de um processo de eleição democrática.

(...)

O déficit democrático das Agências Reguladoras para a elaboração de atos normativos demonstrou que não seria suficiente a mera permanência dos sistemas de controle interno e externo até então aplicáveis. Era necessário mais do que isso. A sociedade, representada, em regra, pelo grupo de

usuários, empresas concessionárias ou autorizadas e trabalhadores, ansiava por maior transparência e por uma abertura à participação social nos processos decisórios das Agências, seja para a defesa de seus interesses pessoais, seja para coibir eventuais incorreções no ato normativo a ser editado."

44. Foi nesse contexto que, segundo o artigo citado, criaram-se meios de participação e controle social nas fases de elaboração de atos normativos e outras propostas por parte das agências reguladoras, inserindo-se o instituto da "Audiência Pública" na lei de criação da ANTT (Lei nº 10.233/2021) e, posteriormente, os institutos da "Consulta Pública" e da "Audiência Pública", na lei geral das agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019).

45. Ambos os instrumentos de participação social foram regulamentados pela Resolução ANTT nº 5.624/2017, que ora se pretende atualizar (por meio da edição de uma nova resolução), juntamente com mais outros dois instrumentos criados especificamente pela ANTT - a Tomada de Subsídios e a Reunião Participativa -, conforme inclusive autorizado pelo art. 11 da Lei nº 13.848/2019.^[3]

46. A leitura atenta da Minuta de Resolução ora submetida à análise jurídica (SEI 16627996) permite concluir que a ANTT, de uma maneira geral, atendeu aos pressupostos previstos no art. 68 da Lei nº 10.233/2021^[4] e nos artigos 9º a 12 da Lei nº 13.848/2019^[5], que preveem os citados mecanismos de participação social. Ainda assim, para o aprimoramento da minuta em apreço, esta Procuradoria faz as seguintes recomendações:

a) No art. 3º, uniformizar as redações da alínea "b" do inciso I e da alínea "b" do inciso II, na parte em que se referem às formas das sessões, sugerindo-se a adoção do texto *"de forma presencial e/ou virtual"*, para as duas alíneas, por ser mais conciso e inclusive mais claro do que o texto *"de forma presencial, virtual ou ambas"*. Assim, a alínea "b" do inciso II passaria a contar com a seguinte redação - *"b) Reunião Participativa: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão, de forma presencial e/ou virtual, podendo ser disponibilizado período determinado para o encaminhamento de contribuições por escrito"*.

b) No §1º do art. 3º, acrescentar, ao final do dispositivo, o texto *"conforme previsto no § 3º do art. 12 desta Resolução"*, a fim de antecipar ao leitor onde se encontra a definição da nova modalidade de Reunião Participativa ali mencionada (qual seja, a reunião participativa aberta com restrição);

c) Quanto ao art. 4º, para maior clareza de seu texto, sugere-se a seguinte redação - *"Art. 4º A Consulta Interna é o meio que possibilita contribuições dos servidores e colaboradores em geral da ANTT ou de Unidades Organizacionais específicas da Agência para a construção do conhecimento ou sobre minuta preliminar de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, antes da submissão da proposta final ao processo de participação social."*;

d) O artigo 7º trata das hipóteses de "dispensa" de Audiências Públicas ou Consultas Públicas, ou seja, hipóteses em que a realização desses procedimentos não será obrigatória, embora a ANTT possa, sempre que entender conveniente, realizá-los, consoante expressamente previsto no § 5º. Já o § 6º desse mesmo dispositivo cuida de hipótese de "inaplicabilidade" das Audiências ou Consultas Públicas, não se abrindo à Administração, nesse caso, a faculdade de utilização desses processos de participação, pois a própria norma presume a desnecessidade de suas realizações. Tratando-se de instituto tão diferente da dispensa, recomenda-se que tal hipótese de inaplicabilidade seja prevista em outro dispositivo da Resolução, sugerindo-se a formulação de um dispositivo à parte, logo após o art. 7º, a fim de se facilitar o alcance imediato do exato sentido da norma;

e) O § 3º do artigo 7º prevê uma obrigação de remessa dos autos para esta Procuradoria mais abrangente do que aquelas previstas no art. 24 do Regimento Interno da autarquia^[6], pois haverá casos de dispensa de realização de Audiências e Consultas Públicas referentes a propostas que não configuram *"atos normativos"*, nem *"editais de licitação e seus respectivos contratos ou instrumentos congêneres"*, nem *"atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade ou se decida pela dispensa de licitação"* (hipóteses nas quais a consulta jurídica à Procuradoria Federal junto à ANTT se faz obrigatória, nos termos do citado dispositivo regimental). Para evitar uma desnecessária burocratização dos processos administrativos da ANTT, encaminhando-se processos para análise jurídica fora das hipóteses regimentais e sem que haja, de fato, dúvidas jurídicas a serem explanadas, recomenda-se a seguinte redação para o referido parágrafo § 3º - *"§ 3º Quando os atos propostos forem de submissão obrigatória à Procuradoria Federal junto à ANTT, nos termos do Regimento Interno da autarquia, antes da deliberação da Diretoria Colegiada tratada no § 2º deste artigo, o processo será a ela encaminhado para se manifestar sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico do pedido de dispensa e dos atos propostos."*;

f) Após o artigo 7º, segue o Capítulo II da minuta proposta (*"DOS PROCEDIMENTOS DOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO"*), que trata de cada um dos instrumentos de participação social em diferentes seções. Para melhor organização da norma, sugere-se que as sobreditas seções sigam a ordem estabelecida no artigo 3º da Resolução, que afinal reproduz a ordem em que tais procedimentos se verificam de fato, nos processos conduzidos pela agência. Assim, a Seção I do Capítulo II trataria da "Consulta Interna", a Seção II cuidaria da "Tomada de Subsídios", a Seção III

disciplinaria a "Reunião Participativa", a Seção IV, a "Consulta Pública" e, por fim, a Seção V trataria da "Audiência Pública". Caso a presente recomendação seja atendida, todos os artigos correspondentes serão renumerados, devendo-se, conseqüentemente, tomar o cuidado de corrigir todas as suas respectivas citações, ao longo da minuta;

g) O parágrafo único do artigo 8º pretende definir o verbo "afetar", constante de seu *caput*. A redação desse parágrafo encontra-se um pouco truncada, sugerindo-se sua substituição pela seguinte, um pouco mais clara, mas que procurou manter o mesmo sentido proposto pela Administração - "*Parágrafo único. São matérias que afetam os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos termos do caput, tanto os atos normativos que restringem quanto os que ampliam direitos e obrigações desses agentes econômicos ou usuários*";

h) Apesar das modificações introduzidas no art. 10 da minuta proposta, após as contribuições colhidas em Consulta Pública, acredita-se que a redação do dispositivo ainda ficou confusa. Para imprimir o sentido buscado pela Administração, conforme registrado no "Relatório Final - Análise das Contribuições" (SEI 16627967 - página 7), sugere-se a seguinte redação - "*Art. 10. A ANTT deverá realizar Consulta Pública quando a matéria não ensejar a realização obrigatória de Audiência Pública e envolver assunto de interesse geral que necessite de contribuição das partes interessadas e da sociedade, nos seguintes casos: I - minutas de ato normativo; e II - outras matérias relevantes, a critério da ANTT. Parágrafo único. A critério da ANTT, poderá ser realizada Audiência Pública, no lugar da Consulta Pública, para os casos elencados neste artigo.*"

i) Como se viu na redação acima proposta, sugeriu-se a exclusão do § 2º do art. 10, por ser repetitivo, nada de novo acrescentando à compreensão da norma;

j) No art. 12, sugere-se inverter a ordem dos §§ 2º e 3º, para que a definição das "reuniões participativas abertas com restrição", atualmente contida no § 3º, venha logo em seguida da definição das "reuniões participativas restritas a convidados", constante do § 1º;

k) O § 5º do art. 12 faz referência ao "*art. 17 desta Resolução*", que nada tem a ver com a matéria tratada nesse parágrafo. Recomenda-se a exclusão da referência ou a sua correção;

l) Para clareza do texto, sugere-se a seguinte redação ao art. 13 - "*Art. 13. A ANTT poderá solicitar ao público geral ou a convidados, a critério da Unidade Organizacional condutora do processo, o encaminhamento de contribuições por escrito sobre matéria objeto de discussão na ANTT.*";

m) No § 1º do art. 13, sugere-se a substituição do termo "*identificados*" por "*identificadas*", para a correta concordância nominal;

n) Para o art. 14, na mesma linha do sugerido para o art. 4º, recomenda-se a seguinte redação - "*Art. 14. A Consulta Interna pode ser utilizada para receber contribuições dos servidores e colaboradores em geral da ANTT ou de Unidades Organizacionais específicas da Agência sobre:*";

o) Como inexistente obrigação legal de realização de Consulta Interna, procedimento criado pela ANTT, sugere-se a seguinte redação para o § 4º do art. 14, redação esta que, ao mesmo tempo que reconheceria a importância da realização do procedimento, não criaria uma obrigação onde a lei não criou, deixando a Administração mais livre para se portar de acordo com a demanda do caso concreto: "*§ 4º No caso de proposta de ato normativo, é indicada a realização de Consulta Interna às Unidades Organizacionais potencialmente impactadas, identificadas como tal nos estudos preliminares, Análise de Impacto Regulatório (AIR) e/ou Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).*";

p) O § 5º do art. 14 seria mantido, tal como se encontra, mesmo com a alteração acima proposta;

q) No *caput* do art. 20, acrescentar referência ao "§ 6º", ao lado da referência ao "§ 5º" - "*sem prejuízo do disposto nos §§ 5º e 6º do art. 15 desta Resolução*";

r) De acordo com o "Relatório Final - Análise das Contribuições" (SEI 16627967 - páginas 17 e 18), o § 2º foi acrescentado ao art. 23, prevendo um prazo mínimo de 60 (sessenta) dias para o recebimento de contribuições de Audiências Públicas e Consultas Públicas cujos objetos impactem significativamente o comércio internacional (ao invés dos usuais quarenta e cinco dias), em atendimento ao disposto no Anexo I do Decreto nº 11.092/2022 (art. 9º, item 4, "a"), que promulga o "Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América", firmado em 19 de outubro de 2020, e ao disposto no Decreto nº 11.243/2022 (art. 9º, § 2º, I), que dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II do referido Protocolo. Esta Procuradoria não faz nenhuma objeção à nova disposição;

s) No *caput* e nos parágrafos do art. 24, para conferir uniformidade ao texto da Resolução, recomenda-se substituir a expressão "período" por "prazo", expressão utilizada no art. 23;

t) Ao fim do § 3º do art. 25, sugere-se acrescentar o texto "*(...) a que se refere o § 1º do art. 31 da Lei nº 12.527/2011, bem como os dados de acesso restrito a que se refere o inciso V deste dispositivo*";

u) A mesma sugestão de acréscimo se faz para a parte final do § 5º do art. 25 - "*(...) a que se refere o § 1º do art. 31 da Lei nº 12.527/2011, bem como dos dados de acesso restrito a que se refere o inciso V deste dispositivo*";

v) No inciso VIII do art. 28, sugere-se excluir o termo "*presenciais*", após a palavra "*sessões*", para eliminar a repetição constante do inciso ("*sessões presenciais, no caso de audiências públicas presenciais ou híbridas*");

w) Para perfeita adequação do § 1º do art. 28 ao Parecer nº 00301/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, exarado por esta Procuradoria Federal, recomenda-se seja adotado o seguinte texto, na linha sugerida pelo parecer - "*§ 1º Para os casos de contribuições com trechos contendo dados de acesso restrito de que trata o inciso V do § 1º do art. 25 desta Resolução, o documento tratado no caput deste artigo deverá conter as respectivas respostas divulgadas na forma de extrato, com a omissão da informações de acesso restrito, ou divulgadas de forma integral com a ocultação dos trechos de acesso restrito*";

x) No § 6º do art. 28, realizou-se uma referência equivocada ao "*§6º deste artigo*", quando se queria referir ao "*§ 5º*". Recomenda-se sua correção;

y) No art. 39, sugere-se substituir o termo "revogar" por "revoga-se" ou "fica revogada", da forma como preferir a Administração;

z) Por fim, preocupa esta Procuradoria a inserção da "Seção X" à minuta de resolução proposta, pois se enxerga nela a possibilidade de perpetuação dos Processos de Participação e Controle Social, num ciclo sem fim. Isto porque "alterações consideráveis" das propostas regulatórias submetidas à Consulta ou Audiência Públicas, conforme previsto no *caput* do art. 30, são comuns e deveriam ser encaradas, na visão desta Procuradoria, como os resultados esperados desses Processos de Participação e Controle Social, não podendo gerar, por isso, o direito a novas Consultas ou Audiências Públicas, mesmo quando as alterações afetarem restritivamente os direitos de agentes econômicos ou de usuários, conforme previsto no § 1º. É claro que, excepcionalmente, a Administração Pública poderá se deparar com propostas regulatórias modificadas em tal grandeza e substância, após os Processos de Participação e Controle Social, que, na verdade, a proposta deles resultante configurará algo totalmente novo, não analisado com a profundidade e maturidade devidas, não se mostrando conveniente e oportuna sua aprovação. Nesses casos, obviamente, novos Processos de Participação e Controle Social poderão ser realizados, sem a necessidade de qualquer permissivo regulamentar para tanto, bastando as próprias previsões originais desses procedimentos. Por essas razões, recomenda-se que a "Seção X" seja excluída da minuta ou, ao menos, que sejam excluídos todos os parágrafos do art. 30, permanecendo apenas o seu *caput*.

3. CONCLUSÃO

47. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal junto à ANTT manifesta-se pela regularidade jurídica dos Processos de Participação e Controle Social realizados nos autos do presente procedimento, bem como pela compatibilidade com o ordenamento jurídico do ato normativo proposto, sugerindo, no entanto, para o aprimoramento da minuta, a realização das alterações propostas no parágrafo 46 deste Parecer.

48. À consideração superior.

Brasília, 26 de maio de 2023.

(assinado eletronicamente)
Daniela Silva Borges Pereira
Procuradora Federal

Notas

- ¹ - *Enunciado: "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento"*.
- ² - *ALENCAR, Letícia Oliveira Lins de. Participação popular na elaboração de atos normativos por Agências Reguladoras federais: uma análise da experiência acumulada nos últimos 20 anos. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 217-243. ISBN 978-85-450-0193-5.*
- ³ - *"Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas."*

4. [^] - "Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de **audiência pública**. (...)".
5. [^] - "Art. 9º Serão objeto de **consulta pública**, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. § 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora. § 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado. § 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso. § 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública. § 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria. § 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas. § 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora. Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar **audiência pública** para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante. § 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante. § 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis. § 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos: I - para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado, ressalvados aqueles de caráter sigiloso; II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado. § 4º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas. Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas. Art. 12. Os relatórios da audiência pública e de outros meios de participação de interessados nas decisões a que se referem os arts. 10 e 11 deverão ser disponibilizados na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após o seu encerramento. Parágrafo único. Em casos de grande complexidade, o prazo de que trata o caput poderá ser prorrogado por igual período, justificadamente, uma única vez."
6. [^] - "Art. 24. À Procuradoria Federal junto à ANTT, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, compete: I - prestar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, no âmbito da ANTT; II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida na área de atuação da ANTT quando não houver orientação normativa da Procuradoria-Geral Federal e do Advogado-Geral da União; III - atuar, em conjunto com as demais unidades organizacionais, na elaboração de propostas de atos normativos que serão submetidas à Diretoria Colegiada; IV - realizar revisão final da técnica legislativa e emitir manifestação jurídica conclusiva sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos; V - assistir a Diretoria Colegiada e demais autoridades no controle interno da legalidade administrativa dos atos da ANTT; VI - fornecer subsídios para atuação dos demais órgãos jurídicos integrantes da Procuradoria-Geral Federal nos assuntos de sua competência; VII - exercer a representação judicial da ANTT com as prerrogativas processuais da Fazenda Pública, nas hipóteses em que não seja de competência da Procuradoria-Geral Federal, nos termos da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002; VIII - atuar na representação extrajudicial da ANTT e dos agentes públicos, respeitadas as orientações da Advocacia-Geral da União e a competência dos demais órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal; IX - zelar pelo cumprimento e

observância das orientações emanadas dos órgãos de direção da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União; X - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito da ANTT: a) os editais de licitação e seus respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem celebrados e publicados; e b) os atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade ou se decida pela dispensa de licitação. XI - apurar a liquidez e certeza dos créditos da ANTT, de qualquer natureza, em cooperação com o órgão jurídico competente da Procuradoria-Geral Federal, para fins de inscrição em dívida ativa e cobrança amigável, judicial e extrajudicial. §1º No exercício de suas funções, a Procuradoria Federal junto à ANTT poderá ter acesso irrestrito a processos, dados e informações disponíveis nas demais unidades organizacionais da ANTT. §2º Ao Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto à ANTT incumbe: I - participar das sessões e reuniões de Diretoria Colegiada, sem direito a voto; II - receber as citações e notificações judiciais e arbitrais nas hipóteses em que a representação judicial e arbitral seja de competência da Procuradoria Federal junto à ANTT; III - aprovar, em última instância, as manifestações jurídicas emitidas no âmbito da Procuradoria Federal junto à ANTT; IV - representar ao Ministério Público ou à Procuradoria-Geral Federal para início de ação civil pública ou ação de improbidade administrativa de interesse da ANTT; V - assistir o Procurador-Geral Federal nos assuntos de interesse da ANTT, fornecendo-lhe subsídios necessários à sua atuação e eventual intervenção em processos judiciais, extrajudiciais ou administrativos; e VI - dispor, por ato próprio, acerca da organização da estrutura interna e do funcionamento da Procuradoria Federal junto à ANTT, observada a estrutura de cargos aprovada pela Diretoria Colegiada."

À consideração superior.

Brasília, 27 de maio de 2023.

DANIELA SILVA BORGES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500014642202247 e da chave de acesso 697d15f9



Documento assinado eletronicamente por DANIELA SILVA BORGES, 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 1183757378 e chave de acesso 697d15f9 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA SILVA BORGES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-05-2023 10:45. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
