



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. 00253/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.118027/2023-90

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

ASSUNTOS: MULTAS E DEMAIS SANÇÕES

EMENTA: I - SUPERINTENDENTE DE GOVERNANÇA, GESTÃO ESTRATÉGICA E DE PESSOAL - SUESP. IV - PROPOSTA DE REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA REFERENTE À PROPOSTA DE REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.874, DE 10 DE MARÇO DE 2017, NO ÂMBITO DO PROJETO “ADEQUAÇÃO DA POLÍTICA DE REDUÇÃO DO FARDO REGULATÓRIO (PRFR) DA ANTT AOS INSTRUMENTOS DE MELHORIA REGULATÓRIA” DA AGENDA REGULATÓRIA ANTT 2023/2024. VI - PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL - PPCS. LEI Nº 10.233/2001. LEI Nº 13.848/2019. DECRETO Nº 10.139/2019. DECRETO Nº 10.411/2020. RESOLUÇÃO ANTT Nº 6.020/2023. CONCLUI-SE PELO PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

Senhora Subprocuradora-Geral de Matéria Regulatória Substituta,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta oriunda da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal - SUESP, formalizada mediante a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6035/2023/COMEG/GEGOP/SUESP/DIR/ANTT, na qual propõem-se a realização de abertura de Consulta Pública referente à proposta de revogação da Resolução ANTT nº 5.874, de 10 de março de 2017, no âmbito do projeto “*Adequação da Política de Redução do Fardo Regulatório (PRFR) da ANTT aos instrumentos de Melhoria Regulatória*” da Agenda Regulatória ANTT 2023/2024.

2. Submetido o pleito à supracitada Superintendência, por meio do DESPACHO COMEG, de 01/09/2023, o pleito foi encaminhado a esta Procuradoria Federal objetivando análise e manifestação jurídica. Relata a Superintendência, na supracitada Nota Técnica, que:

"A motivação para a inclusão do referido tema na Agenda Regulatória associa-se à Nota técnica SEI nº 7611/2021/GERAO/SUART/DIR, cerca de um ano após o início da vigência da Política de Redução do Fardo Regulatório, que propôs à Diretoria Colegiada a revogação da Resolução nº 5.874/2020, alegando redundância dos princípios ali contidos com aqueles exarados pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho 2020, como por exemplo:

'Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

(...)

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;' (grifo nosso)

O uso da metodologia de redução de custos regulatórios como opção metodológica para realização de AIR e ARR está em sintonia com o disposto no parágrafo 2º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020:

'Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

(...)

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.'

(...)

A Resolução ANTT nº 6.020, de 2023, dispõe sobre os casos de obrigatoriedade de realização de Audiência Pública e de possibilidade de realização de Consulta Pública, quais sejam:

'Art. 14. A ANTT deverá realizar Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

I - minutas de ato normativo;

(...)

Parágrafo único. São matérias que afetam os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos termos do caput deste artigo, tanto os atos normativos que restringem, quanto os que ampliam direitos e obrigações desses agentes econômicos ou usuários.'

'Art. 12. 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;' (...)

Importante destacar que a Resolução nº 5.874/2020 traz diretrizes já contempladas no ordenamento jurídico vigente, particularmente o Decreto nº 10.411/2020, de forma que sua revogação, além de eliminar o problema regulatório formulado, não representa perda de diretrizes para a redução de custos regulatórios. Cumpre informar que o Manual de AIR, Monitoramento e ARR da ANTT já contempla o Modelo de Custo Padrão como metodologia de aferição de impactos de opções regulatórias.

Desta forma, a revogação proposta visa eliminar o excesso normativo sem que, no entanto, diretrizes e procedimentos relevantes sejam eliminados, mantendo-se a devida ponderação dos custos regulatórios no âmbito das Análises de Impacto Regulatório. Portanto, o assunto objeto do normativo configura-se como "assunto de interesse geral", não entrando na categoria de obrigatoriedade de realização de Audiência Pública, isto é, não afeta os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes.

Diante o exposto, propõe-se a realização de Consulta Pública para recebimento de contribuições a respeito da minuta anexa, com divulgação feita por meio de Aviso, a ser publicado no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico da ANTT e nas redes sociais da Agência. A divulgação da realização da Consulta Pública por esses e outros canais apresentam-se suficientes para promover a transparência e o alcance necessário ao processo."

3. Neste trilhar, o escopo da presente análise está delimitado pela análise dos fundamentos jurídicos que suportam a proposta de revogação do ato normativo em questão, não abrangendo análise sobre o mérito das razões pelas quais se alega ser necessária tal revogação.

4. Ressalte-se ainda que a mencionada proposta contida na Minuta de Resolução COMEG (SEI nº [18753382](#)), se fundamenta no Relatório de Análise de Impacto Regulatório, versão 1.0 (SEI nº [18753188](#)) e na Nota Técnica SEI nº [18753302](#).

5. É o relatório. Passo a fundamentação jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

6. O fundamento jurídico para a proposta apresentada assenta no Decreto nº 10.139/2019, que assim dispõe:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º O disposto neste Decreto aplica-se a:

I - portarias;

II - resoluções;

III - instruções normativas;

IV - ofícios e avisos;

V - orientações normativas;

VI - diretrizes;

VII - recomendações;

VIII - despachos de aprovação; e

IX - qualquer outro ato inferior a decreto com conteúdo normativo.

(...)

Art. 5º Fica determinada a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto.

Competência para revisar e consolidar

Art. 6º A competência para revisar e consolidar atos normativos é:

I - do órgão ou da entidade que os editou;

II - do órgão ou da entidade que assumiu as competências do órgão ou da entidade extinto que os editou; ou

III - do órgão ou da entidade com competência sobre a matéria de fundo, quando não for possível identificar o órgão ou a entidade responsável, na forma prevista no inciso II.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo para identificar os órgãos e as entidades responsáveis por:

I - interagir e realizar os trabalhos de revisão e de consolidação de atos normativos conjuntos; e

I - revogar atos normativos.

Conteúdo da revisão de atos

Art. 7º A revisão de atos resultará:

I - na revogação expressa do ato;

II - na revisão e na edição de ato consolidado sobre a matéria com revogação expressa dos atos anteriores; ou

III - na conclusão quanto ao atendimento pelo ato vigente das regras de consolidação e do disposto no parágrafo único do art. 13.

7. O Decreto nº 10.139/2019 determina, portanto, que a ANTT promova a revisão e consolidação de seus atos normativos, abrangendo não apenas Resoluções mas também Portarias, Instruções Normativas e, em geral, quaisquer atos inferiores a Decreto. Esta revisão deve resultar na revogação expressa do ato, na revisão e edição de ato consolidado sobre a matéria ou na conclusão de que o ato já atende às regras de consolidação. No caso presente, a revisão que se propõe busca a revogação expressa da Resolução nº 5.874/2020.

8. Para o caso de revogação, o Decreto prevê:

Revogação expressa de atos

Art. 8º É obrigatória a revogação expressa de normas:

I - já revogadas tacitamente;

II - cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e

III - vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.

9. No caso concreto submetido à análise, assegura a SUESP que a proposta de revogação está fundamentada em situação na qual houve "perda de aplicabilidade" da norma, e que "busca revogar expressamente norma redundante que já está revogada de forma tácita por perda de eficácia diante das disposições prevista no Decreto nº 10.411/2020." Tomando por base essas afirmações, estamos diante das hipóteses dos incisos I e II do Decreto acima transcrito.

10. Neste diapasão, vale aqui ressaltar a justificativa lançada pela SUESP para a revogação da mencionada norma, conforme adiante transcrito, "in verbis":

"Importante destacar que a Resolução nº 5.874/2020 traz diretrizes já contempladas no ordenamento jurídico vigente, particularmente o Decreto nº 10.411/2020, de forma que sua revogação, além de eliminar o problema regulatório formulado, não representa perda de diretrizes para a redução de custos regulatórios. Cumpre informar que o Manual de AIR, Monitoramento e ARR da ANTT já contempla o Modelo de Custo Padrão como metodologia de aferição de impactos de opções regulatórias.

Desta forma, a revogação proposta visa eliminar o excesso normativo sem que, no entanto, diretrizes e procedimentos relevantes sejam eliminados, mantendo-se a devida ponderação dos custos regulatórios no âmbito das Análises de Impacto Regulatório. Portanto, o assunto objeto do normativo configura-se como "assunto de interesse geral", não entrando na categoria de obrigatoriedade de realização de Audiência Pública, isto é, não afeta os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes.

11. Importante ressaltar que o exame desta Procuradoria decorre do disposto no art. 7º, da Resolução ANTT nº 6.020, de 20 julho de 2023, com a finalidade de verificar a legalidade da proposta de realização de Consulta Pública.

12. Com efeito, a exigência legal da realização de Consulta Pública decorre, à primeira vista, do disposto no art. 9º da Lei nº 13.848/2019, segundo o qual prevê que 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, como reconhecido, inclusive, pela própria SUESP, no bojo da NOTA TÉCNICA SEI Nº 6035/2023/COMEG/GEGOP/SUESP/DIR/ANTT.

13. À nível regulamentar, estabelece o art. 12 da Resolução ANTT nº 6.020/2023 que "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."

14. Observo que a Resolução ANTT nº 6.020/2023 prevê ainda no seu arts. 16 e 17 os procedimentos a serem necessariamente observados quando da realização da Consulta Pública, cujo teor é adiante trazido, verbis:

"Art. 16. As Consultas Públicas, as Audiências Públicas, as Reuniões Participativas abertas ao público e abertas com restrição, e as Tomadas de Subsídios abertas ao público serão divulgadas por meio de avisos.

§ 1º Os avisos de que trata o caput deste artigo serão divulgados no endereço eletrônico da ANTT.

§ 2º Um resumo do aviso contendo a matéria objeto, datas e endereço eletrônico com as informações do evento, deverá ser publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º Sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 2º, os avisos de que trata o caput deste artigo também podem ser divulgados, a critério da ANTT, em jornais, por correspondências, em canais digitais, por mensagens eletrônicas ou outros meios necessários.

§ 4º A unidade organizacional competente deve formalizar nos autos a justificativa quanto à escolha dos meios de divulgação tratados no § 3º deste artigo, visando garantir a efetiva participação da sociedade.

§ 5º Os avisos de Audiências Públicas e de Consultas Públicas, e seu resumo, devem ser divulgados com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis da data de abertura do Processo de Participação e Controle Social - PPCS.

§ 6º Os avisos de Reuniões Participativas abertas ao público e abertas com restrição e de Tomadas de Subsídios abertas ao público, e seu resumo, devem ser divulgados até a data de abertura do Processo de Participação e Controle Social - PPCS.

Art. 17. Salvo casos em que a lei proíba sua divulgação, a ANTT deverá disponibilizar, no Sistema ParticipANTT, em até 5 (cinco) dias úteis da data do início do período de recebimento de contribuições da Audiência Pública ou Consulta Pública, em linguagem simples e objetiva, de fácil entendimento e acessível ao público leitor, no mínimo os seguintes documentos:

I - para as propostas de ato normativo submetidas à Audiência Pública ou à Consulta Pública, o Relatório de AIR e/ou Relatório de ARR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado, bem como a manifestação da Diretoria Colegiada sobre o Relatório de AIR, na forma do voto do Diretor-Relator quando da abertura do Processo de Participação e Controle Social - PPCS, ressalvados aqueles de caráter sigiloso; e

II - para outras propostas submetidas à Audiência Pública ou à Consulta Pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado."

15. Logo, desde que atendidos os requisitos previstos na Resolução ANTT nº 6.020/2023, notadamente os exigidos pelos arts. 16 e 17 do referido normativo, não antevejo objeção de natureza jurídica que impeça a submissão da proposta de Consulta Pública à deliberação da Diretoria da ANTT.

16. Por fim, a forma escolhida para veiculação do ato, Resolução da Diretoria Colegiada, mostra-se adequada ao disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno da ANTT (cf. Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022).

III - CONCLUSÃO

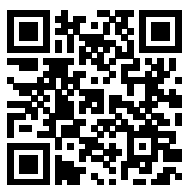
17. Diante do exposto, conclui esta PF/ANTT pela possibilidade jurídica da submissão da proposta de Consulta Pública à deliberação da Diretoria da ANTT, nos termos preconizado no art. 9º, da Lei nº 13.848/2019 e art. 12 da Resolução ANTT nº 6.020/2023.

À consideração superior.

Brasília/DF, 14 de setembro de 2023.

EDSON DE JESUS DOS SANTOS
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500118027202390 e da chave de acesso 6bac93e5



Documento assinado eletronicamente por EDSON DE JESUS DOS SANTOS, 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 1276777464 e chave de acesso 6bac93e5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDSON DE JESUS DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-09-2023 10:53. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
