



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 87/2022

OBJETO: PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE ALTERA A RESOLUÇÃO Nº 5.823, DE 12 DE JUNHO DE 2018.

ORIGEM: SUROD (SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA)

PROCESSO (S): 50500.129149/2022-21

PROPOSIÇÃO ~~PR~~ PARECER n. 00220/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00163/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 12720629 e 12720644)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

## 1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de processo instaurado com vistas à alteração da Resolução 5.823, de 12/6/2018, que dispõe sobre os requisitos e procedimentos para celebração e acompanhamento de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC a serem firmados no âmbito da ANTT para correção ou compensação de descumprimentos de obrigações contratuais, legais ou regulamentares.

1.2. A motivação inicial para a proposta deu-se pelo Despacho SUROD SEI12470541, de 26/7/2022, dirigido à Gerência de Regulação Rodoviária (GERER/SUROD), em que a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) relata casos de dificuldades de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC em razão do prazo estabelecido na Resolução 5.823/2018, consoante o seguinte:

1. Refiro-me à Resolução nº 5.823, de 12 de julho de 2018, que dispõe sobre os requisitos e procedimentos para celebração e acompanhamento de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC a serem firmados no âmbito da ANTT para correção ou compensação de descumprimentos de obrigações contratuais, legais ou regulamentares, e dá outras providências. Considerando os termos do §6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 e as atribuições concedidas pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, esta norma estabeleceu os critérios para a celebração do TAC, no âmbito da ANTT.

2. Com efeito, o TAC constitui-se em acordo celebrado entre a ANTT e o Agente Regulado, com o objetivo de correção de descumprimentos de obrigações contratuais, legais ou regulamentares, com vistas à proteção e garantia dos direitos dos usuários do serviço público concedido. Entretanto, conforme se observou no Processo nº 50500.027628/2021-22, referente à concessionária Rota do Oeste S.A., e no Processo nº 50500.115465/2013-24, da Autopista Fernão Dias S.A., o prazo máximo indicado na norma para a celebração de TAC, quando o termo envolve a execução de obras de infraestrutura rodoviária, mostrou-se insuficiente. De fato, dispõe a regulamentação:

Art. 11. O TAC conterá, sem prejuízo de outras cláusulas específicas a cada ajuste:

(...)

III - descrição do compromisso do Agente Regulado em promover o ajustamento de conduta, devidamente organizado em cronograma de execução de obrigações assumidas com o objetivo de corrigir ou compensar obrigações descumpridas e eventualmente reparar os danos causados;

(...)

§3º O cronograma de execução a que se refere o inciso III será estabelecido considerando as particularidades do caso, não devendo ultrapassar o prazo máximo de quatro anos, podendo ser prorrogado proporcionalmente ao evento que deu causa ao atraso desde que não tenha decorrido de culpa do Agente Regulado, por decisão da Diretoria Colegiada da ANTT.

(grifos acrescidos)

1.3. Em 27/7/2022, a GERER/SUROD elaborou a Nota Técnica 4664/2022/GERER/SUROD/DIR (SEI2484445), em que foi analisado o problema regulatório identificado e o cenário normativo, indicando-se a possibilidade de modificação da referida Resolução de forma pontual e excepcional, com vistas a permitir a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com prazos mais extensos, quando envolver a execução de obras de infraestrutura, sem a necessidade de Análise de Impacto Regulatório - AIR, nem de Processo de Participação e Controle Social, conforme Minuta de Resolução GERER (SEI2473854). Ao final, foi encaminhada a consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT, bem como à SUFER e à SUESP, para inclusão do tema na Agenda Regulatória e no Plano de Gestão Anual - PGA.

1.4. Em 4/8/2022, no DESPACHO GERER (SEI2600285), foi registrado que a inclusão, de forma extraordinária, do presente projeto na Agenda Regulatória da ANTT foi requerida por meio do Processo [50500.129149/2022-21](#), no âmbito da 6ª revisão extraordinária da Agenda Regulatória do biênio 2021/2022, bem como foi promovida a inclusão do tema na 2ª Revisão Extraordinária do PGA 2022, no Processo [50500.099969/2022-81](#).

1.5. Em 11/8/2022, a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) manifestou-se por intermédio do PARECER n. 00220/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00163/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 12720629 e 12720644), sob a seguinte ementa:

EMENTA: Exame de juridicidade de modificação pontual na Resolução nº 5.823, de 12 de julho de 2008, com vistas a permitir a celebração de Termos de Ajuste de Conduta com prazos mais extensos, quando envolver a execução de obras de infraestrutura. Ausência de óbices jurídicos. Sugestão, por economia processual, de aperfeiçoamento regulatório do §6º do art. 11 da Resolução nº 5.823, de 2018.

1.6. Em 15/8/2022, no DESPACHO CONOR SEI12766433, a Coordenação de Atos Normativos da Gerência de Regulação Ferroviária, da Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER), manifestou-se no sentido de que "(...) não identifica qualquer óbice que venha a dificultar a aplicação dos TACs pela SUFER, motivo pelo qual concorda com a Minuta de Resolução apresentada (SEI [12473854](#))".

1.7. Em 16/8/2022, foi elaborada a Nota Técnica 5068/2022/GERER/SUROD/DIR (SEI 12723718), em consolidação da presente proposta de modificação pontual da Resolução 5.823/2018, para alterar o §6º e incluir o §7º, no seu art. 11, respectivamente, para reduzir a penalidade em caso de rescisão por descumprimento do TAC e para alterar o prazo de cronograma de execução do TAC que envolver obras de infraestrutura.

1.8. Ainda, em 16/8/2022, foi laborado o RELATÓRIO À DIRETORIA 422/2022 (SEI [12729576](#)), que encaminha a proposta de alteração normativa nos termos da Minuta de Resolução SEI 12723772.

1.9. Em 18/8/2022, após sorteio, foi feita a distribuição dos autos a esta Diretoria, consoante Certidão de Distribuição REDIR-SEGER SEI 12819371.

1.10. E o relatório. Passa-se à análise.

## 2. DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. Inicialmente, tendo-se em conta que no presente feito está-se promovendo rito mais célere para a alteração pontual da Resolução nº 5.823/2018 – alterar §6º e incluir o §7º, no seu art.11 –, para possibilitar redução de penalidade em caso de rescisão por descumprimento do TAC (gradação entre mínimo e máximo) e para alterar o prazo de cronograma de execução do TAC que envolver obras de infraestrutura, seguem rápidas considerações sobre a desnecessidade de ampla elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de abertura do processo de participação e controle social (PPCS), além de aspectos relacionados à Governança do tema nesta Agência.

2.2. Sobre essa matéria, assim dispõem os diplomas legais e regulamentares de regência:

Lei 10.233/2001

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.**

Lei 13.848/2019

Art. 6º A adoção e as propostas de **alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)** que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

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.**

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, **poderá** convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão **sobre matéria considerada relevante.**

(...)

Art. 18. O **plano de gestão anual**, alinhado às diretrizes estabelecidas no plano estratégico, será o instrumento anual do planejamento consolidado da agência reguladora e contemplará ações, resultados e metas relacionados aos processos finalísticos e de gestão.

§ 1º A **agenda regulatória, prevista no art. 21 desta Lei, integrará o plano de gestão anual para o respectivo ano.**

(...)

Art. 21. A agência reguladora implementará, no respectivo âmbito de atuação, **agenda regulatória**, instrumento de planejamento da atividade normativa que conterá o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência.

§ 1º A **agenda regulatória deverá ser alinhada com os objetivos do plano estratégico e integrará o plano de gestão anual.**

Lei 13.874/2019

Art. 5º **As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados**, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, **serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. **Regulamento** disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e **as hipóteses em que poderá ser dispensada.**

Decreto 10.411/2020

Art. 4º **A AIR poderá ser dispensada** desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - **urgência;**

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;  
IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;  
V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez:  
a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;  
b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou  
c) dos sistemas de pagamentos;  
VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;  
VII - **ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios;** e  
VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).  
§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

Resolução 5.976/2022 (Regimento Interno da ANTT)

Art. 90. **Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:**

I - proposta de alterações formais em normas vigentes;  
II - consolidação de normas vigentes;  
III - edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais;  
IV - edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT; e  
V - **urgência justificada.**

§ 1º A dispensa tratada no caput deverá ser motivada e aprovada pela Diretoria Colegiada.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput, a ANTT poderá, sempre que entender conveniente, decidir pela realização de Audiência Pública ou Consulta Pública.

§ 3º **Entende-se por urgência as matérias que demandem resposta, de modo imediato ou célere, em virtude da existência de risco iminente ou de grave dano à saúde, à segurança, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade ou necessidade de pronta edição de ato normativo em função de prazo definido em instrumento legal superior.**

Art. 96. A Diretoria Colegiada poderá dispensar, desde que motivadamente, a apresentação da AIR, nas hipóteses de:

I - urgência, nos termos do § 3º do art. 90;  
II - atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permitam, técnica ou juridicamente, a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; III - atos normativos de notório baixo impacto;  
IV - que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito;  
V - **ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios;**  
VI - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente; e  
VII - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais.

(grifos acrescentados)

2.3. Assim, seja pela urgência em readequar normas vigentes considerando casos de que o prazo de cronograma de execução do TAC a envolver obras de infraestrutura mostrou-se insuficiente, além do dever de proporcionalidade de eventual penalidade em caso de rescisão por descumprimento do TAC, seja em razão da ausência de afetação prejudicial de interesses ou esfera de direitos, dada que a medida visa à redução de exigências, obrigações ou restrições aos administrados, nos termos do art. 4º, I e VII, do Decreto 10.411/2020, como também do art.96, III, do Regimento Interno, vê-se que é o caso de dispensa da AIR, o que ocorreu de forma motivada, nos termos do Despacho SUOD (SEI [12470541](#)) e das Notas Técnicas 4664/2022/GERER/SUOD/DIR (SEI 12484445) e 5068/2022/GERER/SUOD/DIR (SEI [12723718](#)).

2.4. Como também, por essas mesmas razões supracitadas para dispensa da AIR, entendo justificada a dispensa de abertura do Processo de Participação e Controle Social para o prosseguimento do presente feito de alteração normativa, nomeadamente, diante da urgência em adequar a norma, evitando-se riscos à segurança ou à sociedade, com fulcro no art.90, V, do Regimento Interno, como também diante prescindibilidade de audiência pública em caso de alteração normativa que não afeta direitos de agentes econômicos ou usuários. Logo, não há de se falar, no presente caso, de aplicação do art. 68. da Lei 10.233/2001, como também asseverou o órgão jurídica desta Agência, na análise do PARECER n. 00220/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00163/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI [12720629](#) e [12720644](#)).

2.5. Sob outro aspecto, ainda relacionado a instrumentos de prestação de contas e do controle social, cumpre registrar que o DESPACHO GERER (SEI12600285) asseverou que a matéria sob análise está incluída, de forma extraordinária, na Agenda Regulatória da ANTT (SEI 50500.129149/2022-21), no âmbito da 6ª revisão extraordinária da Agenda Regulatória do biênio 2021/2022, bem como houve a sua inclusão na 2ª Revisão Extraordinária do Plano de Gestão Anual (PGA) de 2022 (SEI50500.099969/2022-81). Desse modo, confirma-se também a condução da alteração da Resolução 5.823/2018 em consonância com o disposto nos art. 18, §1º, c/c art. 21, da Lei 13.848/2019.

2.6. Logo, **sob aspectos formais, de gestão e de governança desta Agência, o processo foi corretamente instruído para fins de prosseguimento no exame de mérito da matéria,** cabendo aprovar a dispensa de elaboração de análise de impacto regulatório e de realização de

audiência pública, com fulcro, respectivamente, nos arts. 96, III, e 90, V, da norma regimental, o que encaminho na forma da Minuta de Deliberação DDB SEI 13464967.

2.7. Quanto ao mérito e ao teor da Resolução ora proposta, com fundamento nos já citados documentos técnicos que instruem os autos - Despacho SUROD SEI12470541 e das Notas Técnicas 4664/2022/GERER/SUROD/DIR (SEI12484445) e 5068/2022/GERER/SUROD/DIR (SEI 12723718) -, destaco a análise técnica sintetizada no o RELATÓRIO À DIRETORIA 422/2022 (SEI 12729576), os quais adoto como razão de decidir, conforme o seguinte:

#### 2.1 Problema regulatório identificado e Cenário Normativo

2.1.1. O Termo de Ajustamento de Conduta constitui instrumento jurídico, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), inicialmente com vistas a buscar proteger os interesses em questões relativas à infância e juventude, que posteriormente foi expandido para diversos setores. Foi pelas mesmas mãos que trouxeram o Código de Defesa do Consumidor (art. 113 do Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), que foi introduzido esta importante ferramenta no §6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, enquanto facultade para que os órgãos públicos legitimados pudessem tomar dos interessados *compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais*, com terá eficácia de título executivo extrajudicial. Como matéria de principal desses termos, sempre se colocou, além do interesse público, a busca da proteção de direitos e um realinhamento da conduta do agente que se submeteu ao TAC.

2.1.2. Por sua vez, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispôs sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, inclusive se socorrendo da Lei que permite à União transigir, para fixar seus requisitos:

Lei nº 13.848/2019

Art. 32. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, as agências reguladoras são autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória, aplicando-se os requisitos do [art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997](#).

Lei nº 9.469/1997

Art. 4º-A. O termo de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses que envolvam interesse público da União, suas autarquias e fundações, firmado pela Advocacia-Geral da União, deverá conter: I - a descrição das obrigações assumidas;

II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações;

III - a forma de fiscalização da sua observância;

IV - os fundamentos de fato e de direito; e

V - a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento.

2.1.3. De seu lado, a ANTT editou a Resolução nº 5.823, de 12 de julho de 2018, que dispõe sobre os requisitos e procedimentos para celebração e acompanhamento de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC a serem firmados no âmbito da ANTT para correção ou compensação de descumprimentos de obrigações contratuais, legais ou regulamentares. No artigo 11 da referida norma, são elencadas as cláusulas obrigatórias de cada ajuste, sem prejuízo de outras que se façam necessárias. Vide dispositivo:

Art. 11. O TAC conterá, sem prejuízo de outras cláusulas específicas a cada ajuste:

I - identificação completa das partes;

II - relação das obrigações legais, contratuais e regulamentares objeto do ajuste, com indicação de eventuais processos administrativos correspondentes;

**III - descrição do compromisso do Agente Regulado em promover o ajustamento de conduta, devidamente organizado em cronograma de execução de obrigações assumidas com o objetivo de corrigir ou compensar obrigações descumpridas e eventualmente reparar os danos causados;**

IV - regras para o acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas no TAC;

V - obrigação de prestação de informações periódicas à ANTT sobre o cumprimento do cronograma de execução e sobre as condições dos compromissos;

VI - penalidades pelo descumprimento de cada item do cronograma de execução e das condições estabelecidas no termo, inclusive multas moratórias;

VII - penalidade para o caso de rescisão do TAC em razão de seu descumprimento;

VIII - matriz de riscos associada às obrigações assumidas no TAC;

IX - garantias a serem prestadas pelo Agente Regulado e o prazo para sua apresentação, quando couber;

X - valor de referência do TAC;

XI - compromisso, por parte do Agente Regulado, de dar publicidade às obrigações assumidas no TAC e aos resultados a serem obtidos com o seu cumprimento;

XII - forma de atualização dos valores das penalidades contempladas no TAC;

XIII - data e assinatura das partes; e

XIV - renúncia pelo Agente Regulado, do prazo previsto no [art. 38, §3º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), salvo no caso previsto no art. 1º, §3º.

§1º Na hipótese do art. 1º, §3º, o Agente Regulado comprometer-se-á a executar obrigações não previstas originalmente nos instrumentos de outorga, em montante equivalente ao valor de referência, ou, ainda, alternativa ou cumulativamente, a cumprí-las na forma de redução, desconto, crédito ou gratuidade em tarifas, conforme o caso.

§2º O processo de definição das obrigações a que se refere o inciso II, na hipótese do art. 1º, §3º, deve considerar os custos envolvidos com manutenção, conservação, monitoramento ou quaisquer obrigações indiretas, cujo cumprimento se prolongue por período superior ao da vigência do TAC, observado os requisitos apontados no art. 8º.

**§3º O cronograma de execução a que se refere o inciso III será estabelecido considerando as particularidades do caso, não devendo ultrapassar o prazo máximo de quatro anos, podendo ser prorrogado proporcionalmente ao evento que deu causa ao atraso desde que não tenha decorrido de culpa do Agente Regulado, por decisão da Diretoria Colegiada da ANTT.**

§4º As garantias previstas no inciso IX deverão ser suficientes para assegurar o pagamento das penalidades pecuniárias previstas nos incisos VI e VII, bem como, na hipótese do art. 1º, § 3º, pelo descumprimento das novas obrigações assumidas.

55° As penalidades previstas nos incisos VI e VII poderão ser executadas por meio de desconto tarifário, concedidos diretamente pela ANTT, ficando, neste caso, dispensada a apresentação das garantias previstas no inciso IX deste artigo.

56° As penalidades previstas no inciso VII corresponderão a no mínimo o valor de referência, nos termos do art. 12, e a no máximo três vezes esse valor, sem prejuízo da execução específica das obrigações assumidas e multa diária eventualmente aplicada, encaminhando-se os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT para providências judiciais cabíveis. (gn)

2.1.4. Como se nota, o cronograma de execução do TAC, que corresponde ao seu prazo de execução, somente foi estabelecido no §3º acima, em remissão ao inciso III do art. 11. Consultando o processo no qual se conduziram os trabalhos de elaboração do normativo (Processo nº 50500.349324/2016-56), verifica-se que o estabelecimento do prazo para a celebração, tratado como cronograma de execução das obrigações somente foi estabelecido após a Audiência Pública, por sugestão da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, sem maiores discussões quanto à sua adequação ao conteúdo dos diferentes tipos de obrigações pactuadas em TAC. De fato, adotou-se o mesmo prazo previsto na Resolução ANATEL nº 629/2013, que havia inspirado a proposta normativa da ANTT de 2017. Ressalte-se que a antiga Resolução nº 442/2004, que versou previamente sobre TAC, deixava a cargo do Superintendente competente a fixação de um prazo para o Termo, para que pudesse considerar o tempo necessário para seu cumprimento, sem limites teto para sua estipulação.

2.1.5. Consoante relata o Sr. SUROD no Despacho 12470541, foram identificados dois casos em que o prazo assinalado na norma mostrou-se insuficiente para pactuar obrigações relativas a obras de infraestrutura rodoviária, sendo certo que uma obra de grande porte, como um contorno rodoviário ou ferroviário ou um pacote de intervenções, decorrente de uma fase de recuperação mal sucedida, efetivamente exige um tempo maior para a sua execução. De qualquer sorte, o lapso temporal para a execução de um TAC no âmbito dos serviços regulados pela ANTT deve comportar determinada flexibilidade, para abranger os mais diversos tipos de obrigação e servir para solucionar problemas de descumprimento normativo, com vistas a corrigir condutas e garantir direitos dos usuários do serviço público concedido.

2.1.6. Além disso, também se detectou que, na hipótese de rescisão do TAC por descumprimento, o §6º pode, nos casos em que o valor de referência for demasiadamente elevado, significar a imposição de uma penalidade absolutamente elevada e desproporcional.

2.1.7. Portanto, os problemas que se espera dirimir são: a duração máxima do cronograma de execução de obrigações estipulado, que se mostra exíguo para determinadas intervenções em infraestrutura; e os valores máximos de penalidades que podem em tese ser aplicados aos compromissários, que potencialmente podem ser desproporcionais.

#### Proposta

2.2.1. Diante do cenário exposto, cumpre considerar as opções de ação regulatória disponíveis para o enfrentamento da questão:

- a) não fazer nada;
- b) promover uma revisão ampla no normativo, incluindo-o na Agenda Regulatória para o biênio de 2023/2024, buscando adequá-lo à Lei das Agências Reguladoras;
- c) realizar um ajuste pontual, sem prejuízo de futura inclusão do tema na Agenda Regulatória para o biênio de 2023/2024.

2.2.2. De fato, não fazer nada não constitui uma opção viável, em face da solicitação encaminhada pelo Sr. Superintendente, relatando o problema verificado. Outrossim, a manifestação contudente da PF-ANTT também alerta para ponto sensível da norma

2.2.3. De outra sorte, o caminho mais racional seria incluir o tema do Termo de Ajustamento de Conduta na Agenda Regulatória para o biênio de 2023/2024 e fazer uma revisão ampla da Resolução nº 5.823, de 12 de julho de 2008, com a elaboração da Análise de Resultado Regulatório - ARR, consultas internas, Análise de Impacto Regulatório - AIR, amplo processo de participação e controle social, que é justamente a atenção que um assunto dessa magnitude deve receber. Contudo, sem que se descarte essa hipótese para uma etapa futura, não configura essa uma opção que virá a resolver o problema posto no curto prazo, como solicitado pelo Sr. SUROD. Ressalte-se, conforme o Despacho 12615740, que o projeto foi sugerido para a referida Agenda, e deve inclusive ser submetido à sociedade no bojo da Tomada de Subsídios nº 006/2022 (vide Processo SEI/ANTT nº 50500.054797/2022-16).

2.2.4. Afinal, o ajuste pontual na norma, sem prejuízo de posterior revisão mais aprofundada, em procedimento mais célere, se coloca como a opção mais adequada, uma vez que já se permite suprir uma carência de flexibilidade demonstrada pela norma e se restringe o teto da penalidade em tese. Por esse motivo, constitui a opção de ação regulatória que mais se recomenda para o momento. Neste caso, parte-se para uma alteração nos parágrafos do artigo indicado acima, exclusivamente para permitir que, sempre que o TAC trate de obras de infraestruturas pactuadas em TAC, o cronograma de execução poderá superar o prazo de quatro anos, de forma a ampliar direitos de possíveis afetados pela norma, assim como para restringir o teto das multas aplicáveis aos compromissários. Vale assentar, no caso do prazo, que constituem parâmetros para sua fixação: o período restante do contrato de concessão, o porte e a complexidade das intervenções e a entrega antes dos 5 (cinco) anos finais do contrato. Estes são elementos essenciais para as concessões rodoviárias, pois: o período restante do contrato permite dimensionar as obrigações que cabem no TAC; o porte e a complexidade das obras viabilizam estimar o tempo necessário para a intervenção; e, finalmente, faz-se imprescindível que todas as obras sejam entregues antes dos cinco anos finais do contrato de concessão, salvo por motivo que não possa ser atribuído à concessionária, para que se possa verificar se a entrega atende aos parâmetros de desempenho exigidos no contrato.

2.2.5. Assim, considerando as manifestações da PF-ANTT (12720629 e 12720644) e da SUFER (12766433), sugere-se que a alteração normativa adote o texto da Minuta de Resolução 12723772, que atende a todos os requisitos acima indicados.

(grifos acrescentados)

2.8. Vê-se, pois, que a alteração normativa pontual a ser promovida é necessária e adequada na medida que resolverá os seguintes problemas: (i) modulará a penalidade a ser aplicada no caso de descumprimento do TAC, em atenção à proporcionalidade, prevendo-se patamares mínimo e máximo, quais sejam, "no mínimo 5% do valor de referência, nos termos do art. 12, e a no máximo a integralidade deste valor"; e (ii) permitirá alterar a duração máxima do cronograma de execução de obrigações estipulado, que se mostra exíguo para determinadas intervenções em infraestrutura, de modo que o "cronograma de execução poderá ser superior a 4 (quatro) anos, observada a proporcionalidade com o período restante do contrato de concessão, devendo ainda ser

considerado o porte e a complexidade das intervenções e sua entrega antes dos 5 (cinco) anos finais do contrato, salvo na hipótese de atraso ao qual a concessionária não deu causa, por decisão da Diretoria Colegiada da ANTT".

2.9. Quanto à juridicidade da matéria, a mesma restou amplamente confirmada pela PF-ANTT no PARECER n. 00220/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00163/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI [12720629](#) e [12720644](#)), conforme os seguintes destaques, a saber:

EMENTA: Exame de juridicidade de modificação pontual na Resolução nº 5.823, de 12 de julho de 2008, com vistas a permitir a celebração de Termos de Ajuste de Conduta com prazos mais extenso, quando envolver a execução de obras de infraestrutura. Ausência de óbices jurídicos. Sugestão, por economia processual, de aperfeiçoamento regulatório do §6º do art. 11 da Resolução nº 5.823, de 2018.

(...)

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

5. Conforme já bem explicitado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 4664/2022/GERER/SUOD/DIR (SEI 12484445), a proposta em voga, ao pretender alterar pontualmente a Resolução ANTT nº 5.823, de 2018, que trata da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da agência, possui fundamento legal no art. 32 da Lei nº 13.848, de 2019, além de decorrer da competência regulatória genericamente atribuída à ANTT com esteio no art. 24 da Lei nº 10.233, de 2001.

6. Ademais, a área técnica bem justificou a necessidade de alteração pontual da norma regulatória em questão, bem como também invocou razões pertinentes para a dispensa do procedimento de análise de impacto regulatório - AIR, além da prescindibilidade da realização de audiência pública, **tendo em conta que nenhum direito dos agentes econômicos é afetado.**

7. A este respeito, cumpre elucidar que o disposto no art. 68 da Lei nº 10.233, de 2001, exige a realização de audiência pública quando a norma regulatória afetar direitos dos agentes econômicos ou dos usuários dos serviços de transportes. Não parece, pois, ser o caso ora em análise, tendo em conta que a alteração visa apenas compatibilizar a previsão de prazo máximo para a celebração de TAC com a realidade prática dos contratos, sob pena de esvaziamento e inviabilização da utilização do instituto para obras de infraestrutura de maior porte e complexidade.

8. Assim sendo, não vislumbramos óbices jurídicos a que a proposta de alteração da norma regulatória seja submetida ao exame de conveniência e oportunidade por parte da Diretoria Colegiada da ANTT.

9. Aproveitando o ensejo, entretantes, sendo esta uma oportunidade de aperfeiçoamento regulatório do art. 11 da Resolução nº 5.823, de 2018, passamos a sugerir, na mesma linha do quanto proposto por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 4664/2022/GERER/SUOD/DIR (SEI 12484445), também pequena modificação no §6º do mesmo art. 11.

10. Isto porque após reuniões realizadas com as áreas técnicas da ANTT e em discussões internas desta Subprocuradoria de Assuntos Regulatórios, identificamos uma inadequação na disciplina prevista na atual redação do §6º do art. 11 da Resolução nº 5.823, de 2018, que igualmente poderá esvaziar e inviabilizar o uso do instituto do TAC em alguns casos

11. Vejamos a atual redação do §6º do art. 11 da Resolução:

(...) "§6º As penalidades previstas no inciso VII corresponderão a no mínimo o valor de referência, nos termos do art. 12, e a no máximo três vezes esse valor, sem prejuízo da execução específica das obrigações assumidas e multa diária eventualmente aplicada, encaminhando-se os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT para providências judiciais cabíveis." (...)

12. Aparentemente, no caso de rescisão do TAC por descumprimento, o §6º pode, nos casos em que o valor de referência for demasiadamente elevado, significar a imposição de uma penalidade absolutamente elevada e desproporcional.

13. **Desta forma, sugerimos que a SUOD avalie aproveitar a oportunidade para corrigir esta distorção, com a seguinte nova redação ao §6º do art. 11 da Resolução nº 5.823, de 2018:**

"§6º As penalidades previstas no inciso VII corresponderão a no mínimo 5% do valor de referência, nos termos do art. 12, e a no máximo a integralidade deste valor, sem prejuízo da execução específica das obrigações assumidas e multa diária eventualmente aplicada, encaminhando-se os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT para providências judiciais cabíveis."

14. Por derradeiro, e para não nos fazermos deveras repetitivos, concluímos no seguinte sentido:

a) **pela ausência de óbices jurídicos a que a Diretoria Colegiada da ANTT aprecie a proposta de modificação pontual na Resolução nº 5.823, de 12 de julho de 2008, com vistas a permitir a celebração de Termos de Ajuste de Conduta com prazos mais extenso, quando envolver a execução de obras de infraestrutura, na forma da minuta SEI 12473854;** e

b) **pelo encaminhamento à SUOD da proposta de aperfeiçoamento da redação do §6º do art. 11 da Resolução nº 5.823, de 2018, conforme item 13 alhures.**

(grifos acrescidos)

2.10. Por fim, cumpre registrar que a vigência para o ato proposto em 3 de outubro de 2022 - primeiro dia útil do mês após a publicação, coaduna-se com o disposto no Decreto 10.139/2019, *in verbis*:

### **Publicação, vigência e produção de efeitos do ato**

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

2.11. Com isso, **sob os aspectos formal e material**, como também de proposta de vigência do ato normativo a ser editado, corroborando as avaliações técnica e jurídica supracitadas, entendo pelo cabimento da proposta, nos termos da Minuta de Deliberação DDB (SEI13464967) e da Minuta de Resolução DDB (SEI 13370507) acostada aos autos.



### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Ante o exposto, VOTO no sentido de que a Diretoria Colegiada da ANTT :

- a) aprove a dispensa de elaboração de análise de impacto regulatório e de realização de audiência pública, com fulcro, respectivamente, nos arts. 96, III, e 90, V, da norma regimental, na forma da Minuta de Deliberação DDB (SEI 13464967);
- b) aprove a proposta de alteração da Resolução 5.823/2018, na forma da Minuta de Resolução DDB (SEI 13370507).

Brasília, 20 de setembro de 2022.

(assinado eletronicamente)  
**DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 20/09/2022, às 13:17, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **13370481** e o código CRC **48171A93**.

Referência: Processo nº 50500.129149/2022-21

SEI nº 13370481

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](http://www.antt.gov.br)