



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 50/2023

OBJETO: Alteração da Resolução nº 5.083, de 2016 - Aprovação do relatório de Análise de Impacto Regulatório e abertura de Processo de Participação e Controle Social com realização de Audiência Pública

ORIGEM: Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP)

PROCESSOS: 50500.189507/2023-35 e nº 50500.059694/2021-61

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Cota nº 05644/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

## 1. DO OBJETO

1.1. Tratam os presentes autos de deliberação da Diretoria Colegiada acerca da aprovação do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e da proposta de realização de Processo de Participação e Controle Social (PPCS) com realização de Audiência Pública acerca da alteração do regulamento do processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização, objeto da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

## 2. DOS FATOS

2.1. A Resolução nº 5.083, de 2016, regulamenta o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização, no âmbito da ANTT.

2.2. Informa o Relatório à Diretoria nº 334/2023 (SEI nº17699673), elaborado pela SUESP, os principais fatos que permitem descrever o presente processo:

*Em 2020, por meio da Deliberação ANTT nº 529, de 18 de dezembro de 2020 (SEI nº7057518), a Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022 foi aprovada, e, entre os temas do Eixo Temático 1 – Temas Gerais, o projeto para revisão do processo administrativo ordinário de que trata a Resolução nº 5.083, de 2016, foi inserido, sob o título: "Aperfeiçoamento do Processo Administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades disciplinado pela Resolução 5.083, de 27 de abril de 2016".*

*Assim, em 25 de abril de 2022, foi editada a primeira versão do Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR (SEI nº 8920077) com objetivo de aumentar a eficiência do processo sancionador da ANTT. Dentro os objetivos específicos inicialmente identificados destaca-se:*

- . Reduzir passivo de autos infracionais da ANTT instaurados com o PAS;
- . Responsabilizar administradores e controladores como pessoa física;
- . Assegurar segurança jurídica;
- . Reduzir tempo de processamento e julgamento dos autos atinentes ao PAS;
- . Objetivar regras;
- . Dar transparência aos prazos de processamento e julgamento dos autos; e
- . Diminuir judicialização.

*Na primeira AIR foram consideradas as seguintes soluções ao problema identificado:*

- . Fazer nada, isto é, manter a Resolução nº 5.083, de 2016;
- . Soluções não normativas (automação de sistemas, gestão e controle de processos sancionadores, campanhas, atuação responsiva e treinamento);
- . Revisar a Resolução nº 5.083, de 2016, com vistas a atingir os objetivos.

*Dessa forma, foi inicialmente produzida uma proposta de resolução com as primeiras alterações (SEI nº 10693888), sendo realizada a primeira Consulta Interna, no período de 26 de abril a 27 de maio de 2022 (SEI nº10990317). As contribuições recebidas no âmbito da Consulta foram consolidadas e dispostas no documento SEI nº 11842928.*

*Diante das contribuições recebidas, uma segunda versão do Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR foi realizada apenas acrescentando as informações atinentes à consulta interna realizada, permanecendo o problema, objetivos, atores e principais alternativas apresentadas na primeira versão (SEI nº12014672), sendo elaborada uma nova proposta de resolução (SEI nº 12061650).*

*Destaca-se que a segunda versão do relatório de AIR se referiu ao mapeamento do problema, levantando alternativas e análise dos impactos de forma simples, visando inclusive ao equilíbrio buscado pelas boas práticas regulatórias entre a complexidade do tema e o custo de realização de*

uma AIR.

2.3. Em 11 de julho de 2022, a proposta foi submetida à análise da Diretoria Colegiada, conforme disposto na NOTA TÉCNICA SEI N° 3896/2022/COMEG/GEGOP/SUESP/DIR (SEI n°10060586) e a matéria foi distribuída à Diretoria Davi Barreto (DDB), por meio da Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI n° 12332852), em 14 de julho de 2022, conforme destaca o Relatório à Diretoria:

*Após análise daquela diretoria, entendeu-se mais adequado cancelar a distribuição do processo, de forma que a área técnica dessa Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal – Suesp promovesse alguns ajustes da proposta de revisão, de forma a conduzir discussões focalizadas nas unidades técnicas das ANTT diretamente envolvidas nos temas, previamente à abertura de audiência pública, com objetivo de conferir mais efetividade ao processo de participação social.*

*Considerando as contribuições apresentadas pela Diretoria Davi Barreto, juntamente com as contribuições obtidas junto às unidades organizacionais envolvidas na matéria, após análise da área técnica dessa Suesp foi então elaborado o documento SEI n° 17576667.*

*Com base em todas as contribuições recebidas, uma nova AIR foi elaborada (SEI n°17580342), na qual submete-se para deliberação da Diretoria Colegiada, sendo também elaborada tabela com as alterações propostas (SEI n°17581324), bem como as respectivas justificativas/motivações para alteração da Resolução n° 5.083, de 2016, e uma nova versão da Minuta de Resolução (SEI n° 17581348) a ser submetida ao processo de participação e controle social com a realização de audiência pública.<sup>1</sup>*

2.4. Em seguida, mediante Despacho COMEG (SEI n°17590392), a Procuradoria foi informada e encaminhou o documento COTA n° 05644/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n°17629117) manifestando-se pelo “*não interesse em pedir vistas dos autos (...)*”.

2.5. Em 10 de julho de 2023, com base no art. 39 da Resolução n° 5.976, de 7 de abril de 2022, o Superintendente da SUESP apresentou o Relatório à Diretoria já referido, submetendo o Relatório para deliberação da Diretoria Colegiada desta Agência a respeito da abertura do Processo de Participação e Controle Social no tocante ao Relatório de Análise de Impacto Regulatório e da proposta de minuta de Resolução (SEI n° 17581348).

2.6. Ainda foram elaboradas minutas de Deliberação (SEI n°17583101), de Aviso de Audiência Pública (SEI n°17583750), de Portaria da Comissão de Audiência Pública (SEI n°17584142) e dos Procedimentos de Audiência Pública (SEI n° 17584813).

2.7. No dia seguinte, mediante sorteio, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI n° 17944766), os autos foram distribuídos a esta Diretoria.

2.8. Ato contínuo, a SUESP, por meio do Despacho COMEG de SEI n°18047637, datado de 02 de agosto de 2023, informou ter identificado “*a necessidade de promover ajustes pontuais em alguns documentos que instruem o presente processo. Os ajustes se referem a correções de cunho formal e de referências normativas, não configurando-se alteração no objeto ou na proposta apresentada*”.

2.9. Sendo assim, procedeu à alteração dos seguintes documentos: minuta de Procedimentos da Audiência Pública (SEI n°18047923); minuta de Deliberação (SEI n°18048196); minuta de Portaria da Comissão de Audiência Pública (SEI n°18048309); tabela das Alterações Propostas na Resolução n° 5.083, de 2016 (SEI n° 18059178) e minuta de Resolução (SEI n° 18059192).

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

#### 3.1. Relatório de AIR

3.1.1. O Decreto n° 10.411, de 30 de junho de 2020<sup>2</sup>, regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR). De acordo com o art. 2º, inciso I, a AIR consiste no *procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que contera informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão*”.

3.1.2. Ainda, no art. 2º, inciso V, consta que o relatório de AIR é o “*ato de encerramento da AIR, que contera os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado*”.

3.1.3. Também se faz mister lembrar que, em consonância com o art. 3º, “*a edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR*”.

3.1.4. O Regimento Interno da ANTT, no art. 11, da Resolução n° 5.976 de 7 de abril de 2022, alterada pelas Resoluções n° 6.017, de 24 de maio de 2023, e n° 6.023, de 3 de agosto de 2023, estabelece a competência da Diretoria Colegiada, com a descrição, no inciso XVII, da competência de deliberação sobre os relatórios de AIR e Avaliação do Resultado Regulatório (ARR):

*Art. 11. À Diretoria Colegiada compete exercer as atribuições e cumprir os deveres estabelecidos na Lei n° 10.233, de 2001, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANTT, bem como:*

*(...)*

*XVII – deliberar sobre os relatórios de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), bem como sobre a realização ou dispensa de consulta pública ou audiência pública;*

3.1.5. De acordo com o referido Decreto, consta do Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório<sup>3</sup> da ANTT, que o relatório de AIR deve apresentar, pelo menos, as seguintes etapas:

- a) *sumário executivo, que resume os principais pontos da AIR de forma objetiva e concisa, de preferência utilizando formatos visuais como infográficos;*
- b) *identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão.*
- c) *identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;*
- d) *identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;*
- e) *definição dos objetivos a serem alcançados;*
- f) *descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;*
- g) *exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;*
- h) *considerações referentes às informações e às manifestações recebidas em eventuais PPCS ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;*
- i) *mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;*
- j) *identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, alteração ou revogação de ato(s) normativo(s);*
- k) *comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e*
- l) *descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada da análise de risco dessa alternativa e respectivas respostas, bem como das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.*

3.1.6. **Nesse sentido, o relatório de AIR apresentado cumpriu o objetivo proposto e demonstra todas as etapas relacionadas no Manual, seguindo as boas práticas regulatórias e a transparência necessária aos atos da administração.**

3.1.7. Consta ainda, do Relatório de AIR, sobre a metodologia usada para *“avaliação da razoabilidade do impacto econômico”*, conforme exposto no art. 7º do Decreto nº 10.411, de 2020, que foi utilizada a *“Análise de Risco”*:

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

- I - análise multicritério;*
- II - análise de custo-benefício;*
- III - análise de custo-efetividade;*
- IV - análise de custo;*
- V - análise de risco; ou*
- VI - análise risco-risco.*

3.1.8. Sobre as alternativas propostas no relatório de AIR quanto ao enfrentamento do problema regulatório detectado, após análise, concluiu-se que a Opção nº 3, na qual compreende a adoção de solução normativa, é a mais adequada, portanto, à revisão da Resolução nº 5.083, de 2016. Importa ainda ressaltar que a Opção nº 2, a qual apresenta possíveis soluções não-normativas para alcançar o objetivo, também foi analisada de forma complementar.

## 3.2. Principais temas objeto de alteração da resolução

3.2.1. Consta do Relatório à Diretoria que *“a equipe técnica analisou todas as contribuições e manifestações recebidas durante as etapas realizadas, sendo elaborada uma tabela disposta aos autos (...) na qual traça o comparativo entre o texto da resolução vigente e a redação proposta, com as devidas observações / justificativas. Com isso, foi então elaborada uma nova versão da minuta de resolução em comento (...)”*.

3.2.2. Ainda destacou estes dois temas relevantes e específicos, objetos de reuniões e discussões com as unidades organizacionais da ANTT:

- Proteção de Dados Pessoais; e
- Art. 78-E da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

3.2.3. Importante destacar que a alteração do art. 78-E, da Lei nº 10.233, de 2001, por meio do qual ficou determinada a punição com sanção de multa a administradores ou controladores, teve o prazo de regulamentação acordado entre a ANTT e o Ministério Público Federal de Goiás até **fevereiro de 2024**.

3.2.4. A área técnica listou as propostas de alterações decorrentes dos temas detalhados acima:

- a) *Regulamentação do art. 78-E da Lei nº 10.233, de 2001, que trata da aplicação de penalidades a Administradores/Controladores (Pessoa Física);*
- b) *Definição de prazo máximo para a conclusão do Processo Administrativo Sancionador - em atendimento a recomendações da CGU e da Audit/ANTT;*
- c) *Tramitação do processo sancionador em regime de publicidade (não sigiloso), em atendimento à ADI 5731; e*
- d) *Preservação de dados pessoais e sensíveis em atendimento ao estabelecido nas Leis nº 13.709, de 2018 (LGPD) e nº 12.527, de 2011 (Acesso à Informação - LAI).*
- e) *Outros ajustes foram propostos, os quais tiveram como principais objetivos o aprimoramento de procedimentos, tornar a norma mais clara e efetiva, bem como promover a simplificação*

### 3.3. Processo de Participação e Controle Social

3.3.1. A área técnica, após ter tecida as considerações acima, entende “como necessário o aprimoramento da citada Resolução, com vistas a tornar o processo sancionador ainda mais célere e eficiente, atendendo melhor às necessidades desta Agência e da sociedade, além do atendimento às recomendações dos órgãos de controle já exaradas a esta Agência acerca do tema”.

3.3.2. Ainda acrescenta que “diante de uma proposta submetida à Consulta Interna, analisada e consolidada, torna-se imprescindível levar ao conhecimento da sociedade, considerando a transparência dos atos da administração pública, bem como os objetivos da participação social desta Agência, elencados no art. 88 da Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022, alterada pela Resolução nº 6.017, de 24 de maio de 2023”.

3.3.3. Cabe aqui informar da recente aprovação da resolução nº 6.023, de 3 de agosto de 2023, aprovada na 962ª Reunião de Diretoria Pública, que alterou a resolução nº 5.976, de 2022, especialmente no que tange aos dispositivos que tratam do Processo de Participação e Controle Social, conforme artigos 88, 89 expostos a seguir:

Art. 88. ...

*I - incentivar ou provocar a efetiva participação dos servidores e colaboradores da ANTT, das partes interessadas e da sociedade em geral;*

*II - recolher subsídios para o processo decisório da ANTT;*

*III - oferecer aos agentes econômicos, sociedade e usuários dos serviços e das infraestruturas de transportes terrestres administrados pela ANTT um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões relacionados à matéria objeto do processo;*

*IV - Identificar, de forma ampla, todos os aspectos relevantes à matéria objeto do processo; e*

*V - Dar publicidade à ação regulatória. [alterado pela resolução nº 6.023, de 2023]*

Art. 89. ...

*II - para apresentar proposta final de ação regulatória:*

*b) Audiência Pública: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão pública, de forma presencial e/ou virtual, dentro de um período de encaminhamento de contribuições por escrito. [alterado pela resolução nº 6.023, de 2023]*

3.3.4. Sublinha-se, também, conforme estabelecido na Resolução nº 6.020, de 20 de julho de 2023<sup>4</sup>, que a realização de Audiência Pública se apresenta como meio de participação adequado a ser utilizado para apresentar e debater proposta final de ação regulatória:

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.*

3.3.5. Outrossim, a referida resolução trata da necessidade de submissão das propostas de realização de Audiência Pública à Diretoria Colegiada para aprovação:

Art. 15. As propostas de realização de Audiência Pública serão submetidas à Diretoria Colegiada para aprovação.

§ 1º A unidade organizacional que propuser a realização de Audiência Pública dará conhecimento da proposta à Procuradoria Federal junto à ANTT antes do encaminhamento para deliberação da Diretoria Colegiada.

§ 2º A Procuradoria Federal junto à ANTT poderá requerer vista do processo em até 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento da comunicação de que trata o § 1º deste artigo, período durante o qual, se julgar necessário, emitirá seu parecer sobre a matéria.

§ 3º Decorrido o prazo de que trata o § 2º deste artigo e sem requerimento da Procuradoria Federal junto à ANTT, o processo será encaminhado para deliberação da Diretoria Colegiada.

*(...)*

3.3.6. Conforme dito anteriormente, a PF-ANTT foi questionada pela área técnica e se manifestou no sentido do “não interesse em pedir vistas dos autos, considerando que a análise jurídica do certame será melhor realizada após a conclusão do Processo de Participação e Controle Social”.

3.3.7. Por fim, em consonância com a resolução nº 6.020, de 2023, a área técnica sugere que “a audiência pública seja realizada com prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o envio das contribuições pela sociedade, realizando-se uma sessão pública no formato híbrido (presencial e virtual), no dia 27 de setembro de 2023, das 14h00 às 17h00, para apresentação da proposta pela equipe técnica e o recebimento de manifestações orais e por escrito durante a sessão pública, conforme disposto na minuta de aviso acostado aos autos (...)”, prazo compatível com o acordado entre a ANTT e o Ministério Público Federal de Goiás, conforme estipulado anteriormente.

3.3.8. Assim, **CONCLUO** que a avaliação de AIR está compatível com a legislação e com o Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório<sup>5</sup> da ANTT, aprovado pela Deliberação nº 376, de 2022.

3.3.9. Por fim, considerando que não há óbices jurídicos para o prosseguimento da proposta, ainda que a PF-ANTT tenha optado por realizar sua análise posteriormente, e que, do ponto de vista técnico, foram apresentadas as devidas justificativas para o projeto, **ENTENDO** que a minuta de resolução está apta para ser submetida ao PPCS, por meio de Audiência Pública, nos termos

sugeridos pela SUESP. Na mesma seara, estou de acordo com os documentos alterados pela SUESP, os quais constam dos autos: minuta de Procedimentos da Audiência Pública (SEI nº18047923); minuta de Portaria da Comissão de Audiência Pública (SEI nº18048309); tabela das Alterações Propostas na Resolução nº 5.083, de 2016 (SEI nº 18059178) e minuta de Resolução (SEI nº 18059192).

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

##### 4.1. Ante o exposto, **VOTO**:

- a) pela aprovação do relatório de Análise de Impacto Regulatório da Resolução nº 5.083, de 2016, a qual regulamenta o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização; e
- b) pela submissão à Audiência Pública da minuta de Resolução para alteração da Resolução nº 5.083, de 2016, nos termos da minuta de deliberação anexa a esse voto.

Brasília, na data da sua assinatura.

**FELIPE FERNANDES QUEIROZ**

Diretor

<sup>1</sup> Relatório de AIR: o documento de SEI nº 17580342 trata-se da versão 2.1.

<sup>2</sup> Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020: regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

<sup>3</sup> Manual de Análise de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório: Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – 4ª Edição. 2022. Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Aprovado pela Deliberação nº 376, de 9 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/governanca-regulatoria/agendaregulatoria/documentos-orientativos-da-agenda-regulatoria>

<sup>4</sup> Resolução nº 6.020, de 20 de julho de 2023: dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT e dá outras providências. Nota: esta Resolução entra em vigor em 9 de junho de 2024 quanto ao § 2º do art. 24 e em 7 de agosto de 2023, quanto aos demais dispositivos.

<sup>5</sup> Disponível no endereço: <https://anexosportal.datalegis.net/arquivos/1787077.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 17/08/2023, às 15:33, 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\\_aceso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_aceso_externo=0), informando o código verificador **18195157** e o código CRC **87762586**.