



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

**RELATORIA: DG**

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 54/2023

**OBJETO:** Filiação da ANTT na Associação Brasileira de Agências Reguladoras - ABAR.

**ORIGEM:** Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal - SUESP

**PROCESSO (S):** 50500.354198/2019-02

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT** Nota. n. 03306/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº19101831) e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00261/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 19101836)

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de filiação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT à Associação Brasileira de Agências Reguladoras - ABAR, encaminhada pela Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal - SUESP.

**2. DOS FATOS**

2.1. De acordo com a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5634/2022/SUESP/DIR, a ABAR é instituição de direito privado, sob a forma de associação civil, sem fins econômicos ou lucrativos, apartidária, de caráter nacional. O ato de retomar o vínculo com a ABAR, significa adquirir o acesso a um conjunto de serviços associativos oferecidos aos entes que usufruem do status de Agência associada.

2.2. Resgatando o histórico dos fatos, no ano de 2003, a ANTT se filiou a ABAR nos termos da Deliberação nº 85, de 30/04/03, tendo como fundamentação legal o art. 3º, incisos XXIV e XXV do Decreto nº 4.130, de 13, de fevereiro de 2002, conforme Anexo - Processo de filiação (0900405), Ata de Reunião - Anexo - SEGER 1/2 (0900536).

2.3. No entanto, o Ministério Público de Contas da União, em março de 2019, nos termos da Representação com Pedido de Medida Cautelar formulada pelo (SEI nº18731920 - Inicial), em síntese, requereu a suspensão do pagamento de anuidade pelas agências reguladoras federais em favor da Abar e oitivas das entidades para abordarem a ausência de autorização legal para filiação. Porém, o Tribunal de Contas, por meio da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SEI nº18731920 - Instrução cautelar) propôs o indeferimento da medida cautelar pleiteada. No mérito, propôs o arquivamento dos autos pela baixa materialidade e conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais - SecexTrabalho para que avalie futuras ações de controle para o exame conjunto da legalidade da associação entre entidades públicas e associações de direito privado.

2.4. Nesse ínterim, após a reiteração do pedido de medida cautelar, o Ministério Público de Contas, em setembro de 2020, **concordou com o arquivamento do processo já que não foram confirmadas as irregularidades inicialmente apontadas e considerou que a Abar e as agências reguladoras trouxeram esclarecimentos que permitiram uma visão sistêmica sobre a filiação de agências federais a uma associação privada, exaurindo o feito (SEI nº 18731920 - Concordância).**

2.5. *Pari passu*, o Acórdão nº 11205/2020 - TCU - 1ª Câmara (SEI nº18731920), veio conhecer da presente representação e considerá-la parcialmente, dando ciência às agências reguladoras federais, em geral, e à Aneel, em particular, que, devido à filiação a uma associação constituir vínculo de natureza institucional, e não contratual, a fundamentação legal do pagamento de anuidades à Associação Brasileira de Agências Reguladoras — Abar tem previsão no art. 53 do Código Civil, e não no art. 25, caput, da Lei 8.666/1993.

2.6. Deste modo, por meio da NOTA TÉCNICA - ANTT 5634 (SEI nº3218867), em setembro de 2022, a SUESP resgatou as discussões anteriores quanto à viabilidade jurídica de filiação da ANTT junto à ABAR, ocasião que foi solicitada a manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, a qual concluiu pela **impossibilidade jurídica de que a ANTT retome seu vínculo associativo com a ABAR, há época.**

2.7. Cumpre esclarecer que a Associação tem como objetivo promover a mútua colaboração entre as Agências Reguladoras Associadas e os Poderes Públicos, na busca do aperfeiçoamento da Regulação e da capacidade técnica, contribuindo para o avanço da atividade regulatória em todo o Brasil, visando promover o fortalecimento dos mecanismos institucionais e consolidar a autonomia administrativa, financeira e decisória das Agências Reguladoras. Promove ainda, extenso calendário de eventos de capacitação e atualização dos servidores das agências reguladoras, além de outros agentes com atuação na regulação, tanto da iniciativa privada como do poder público.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. Diante dos fatos elencados, supra, considerando que a associação impacta positivamente nas atividades desempenhadas por esta Agência, haja vista o incremento de

informações e conhecimentos que afetam diretamente a maneira de enfrentar os desafios da regulação que surgem de forma relativamente similar aos órgãos reguladores, considerando ainda que essa troca constante de informações, no âmbito da associação, permite revisar e aprimorar normas e regulamentos que vêm tornando sua atuação cada vez mais efetiva no que tange ao cumprimento de sua missão institucional, a SUESP encaminhou, por meio da NOTA TÉCNICA - ANTT 5981 (SEI nº 18721376), nova consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT quanto à filiação à Abar.

3.2. Por meio do Nota. n. 03306/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº19101831), Anexo a NOTA n. 03306/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº19101835) e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00261/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 19101836), a PF-ANTT emitiu a seguinte manifestação:

Assim sendo, a filiação da ANTT à associação de Direito Privado é em tese viável juridicamente de acordo com o entendimento vinculante (a esta PF-ANTT) da PGF. Deste modo, no caso concreto, a questão passa a ser de atualizada, suficiente instrução e de adequada motivação para preencher os requisitos preconizados na referida manifestação: a) **competência da Autarquia para tal adesão - que deve ser extraída do conjunto normativo que disciplina as suas atividades;** b) **relação da associação privada com os fins da Autarquia;** c) **inexistência de conflito de interesses;** d) **observância das normas orçamentárias para pagamento da despesa.** Todos estes pressupostos devem ser certificados neste processo.

3.3. Dito isto, a Superintendência pleiteante teceu as considerações em atendimento ao preconizado pela Procuradoria Federal Junto à ANTT, conforme disposto abaixo:

**a) competência da Autarquia para tal adesão - que deve ser extraída do conjunto normativo que disciplina as suas atividades;**

A ANTT, criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, é uma autarquia sob regime especial, caracterizado pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

Tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica, conforme se extrai do art. 20 da lei instituidora.

O art. 22 da Lei n. 10.233, de 2001 (Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre), no §1º dispõe que "A ANTT articular-se-á com as demais Agências, para resolução das interfaces do transporte terrestre com os outros meios de transporte, visando à movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens."

Do mesmo modo, o §2º do mesmo dispositivo estabelece que "A ANTT harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano".

Recentemente, a Lei n. 13.848/2019 (Lei das Agências) consagrou previsões gerais para articulação entre agências reguladoras. Em seu art. 30 estabelece a possibilidade de as agências reguladoras constituírem comitês para o intercâmbio de experiências e informações entre si ou com os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Por sua vez, o art. 34 também prevê que as agências reguladoras poderão promover a articulação de suas atividades com as de agências reguladoras ou órgãos de regulação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de competência.

Segundo o Acórdão 11205/2020 - TCU - 1ª Câmara, considerando a natureza jurídica das agências, ressalta que devido à filiação a uma associação constituir vínculo de natureza institucional, e não contratual, a fundamentação legal do pagamento de anuidades à Associação Brasileira de Agências Reguladoras - Abar tem previsão no art. 53 do Código Civil, e não no art. 25, caput, da Lei 8.666/1993.

Nesse entendimento, o vínculo que une os associados não é contratual ou convencional, e dessa forma, os associados não se contratam entre si nem se obrigam entre si; tampouco se afiliam à associação mediante contrato. Os associados constituem e passam a integrar a associação porque buscam organizar esforços para o atingimento de fins comuns.

Em derradeiro, lança-se mão do Parecer n. 00022/2018/DEPCONSU/ PGF/AGU, já citado, o qual destacou que "não se faz necessária autorização legal literal para adesão de Autarquias a associações nacionais e internacionais, desde que haja compatibilidade dos estatutos privados com as competências das Autarquias".

Assim, e legítimo, pois, a adesão da ANTT como membro da Abar, indo ao encontro dos objetivos desta Autarquia e os fins que a associação se propõe, sendo que a articulação entre os diversos níveis federativos fomenta a troca de conhecimentos e boas práticas regulatórias.

**b) relação da associação privada com os fins da Autarquia;**

Conforme consta no Estatuto da ABAR, compete à instituição: I - firmar parcerias, convênios, acordos e/ou cooperações com associações, institutos ou entidades; II - buscar o intercâmbio de experiências e a promoção de conhecimentos; III - organizar, periodicamente, congressos, seminários, fóruns, simpósios, cursos e reuniões entre as associadas, promovendo o debate acerca de temas de interesse comum, assim como visando a promoção, a divulgação e a defesa da atividade regulatória; IV - estudar e sugerir, a órgãos e autoridades públicas, as diretrizes para o aperfeiçoamento de normas relacionadas à atuação regulatória; V - atuar, em nome próprio, na defesa de seu interesse institucional e dos interesses com de suas associadas.

Percebe-se que, além das competências elencadas, a Associação tem como fim precípuo a finalidade de contribuir para o avanço e consolidação das atividades de regulação em todo o Brasil, buscando o aprimoramento da regulação e a troca de experiências.

Nesse contexto, aderente às atribuições legais da ANTT, a Abar proporciona ações de capacitação e aperfeiçoamento profissional aos servidores e dirigentes das Agências Associadas (calendário de eventos, seminários, congressos, entre outros) a valores diferenciados para os seus associados, inclusive por vídeo conferência, visando o permanente aperfeiçoamento destes profissionais nos assuntos que são tratados no dia a dia das Agências Reguladoras.

Ademais, a associação junto à Abar impacta positivamente nas atividades desempenhadas por esta Agência, haja vista o incremento de informações e conhecimentos que afetam diretamente a maneira de enfrentar os desafios da regulação, que surgem de forma relativamente similar aos órgãos reguladores. Essa troca constante de informações, no âmbito da associação, permite revisar e aprimorar normas e regulamentos que vêm tornando sua atuação cada vez mais efetiva no que tange ao cumprimento de sua missão institucional. (Constante na NOTA TÉCNICA - ANTT 5634 (SEI nº 13218867).

**c) inexistência de conflito de interesses;**

Considerando o disposto no art. 3º do Estatuto da Associação, compete a Abar atuar na defesa dos interesses comuns de suas associadas, que conta, atualmente, com 58 agências reguladoras com atuação nos âmbitos municipal, intermunicipal, distrital, estadual e federal. Nesse âmbito de atuação, a Abar participa de discussões que subsidiam processos executivos e legislativos em tema de regulação, indo, novamente, ao encontro dos interesses desta Agência, razão pela qual não se vislumbra conflito de interesses.

**d) observância das normas orçamentárias para pagamento da despesa.**

Quanto à observância das normas orçamentárias, informamos que, conforme correspondência eletrônica da Abar (SEI nº19185934), caso a adesão da ANTT se concretize ainda este ano, foi informado que não haverá pagamento da anuidade de 2023. Portanto, não será necessária reserva orçamentária relativa ao ano de 2023.

Em relação aos anos subsequentes, a despesa decorrente da referida associação deverá aguardar a aprovação e publicação da Lei Orçamentária Anual. Assim, a efetiva disponibilidade fica condicionada a publicação da LOA 2024, conforme consta no DESPACHO SUDEG (SEI nº 19224722). Nesta ocasião, o processo deve retornar à GEORF para ser analisado e efetivado, a depender da dotação disponibilizada.

3.4. Com base no explanado, levando em consideração a análise técnica apresentada nos autos, não se observa óbices ao prosseguimento do feito.

**4. DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Diante do exposto acima, e com base na análise técnica apresentada nos autos, **VOTO** pela aprovação da proposta apresentada pela SUESP, visando a Afiliação da ANTT junto à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, nos termos da Minuta de Deliberação DG, (SEI 19415512).

Brasília, 09 de outubro de 2023.

**RAFAEL VITALE**  
Diretor-Geral



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL VITALE RODRIGUES, Diretor Geral**, em 16/10/2023, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



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 **19412671** e o código CRC **8394B95E**.

Referência: Processo nº 50500.354198/2019-02

SEI nº 19412671

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)