



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 88/2024

OBJETO: PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 18/2023

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.002715/2022-58

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER Nº 00148/2024/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de alteração da Instrução Normativa nº 18, de 9 de março de 2023, para prever a possibilidade de inclusão de obras de resiliência climática e a construção de Pontos de Parada e Descanso (PPD) em revisão extraordinária na revisão ordinária, além de outros ajustes formais.

2. DOS FATOS

Conforme registrado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3983/2024/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 23554405), a proposta em causa decorreu da necessidade de aprimoramentos da IN nº 18, de 2023, assim como de orientações de política pública emanadas do Ministério dos Transportes, a exemplo da Portaria nº 387, de 17 de abril de 2024, que dispôs sobre a política nacional de Pontos de Parada e Descanso (PPD), e da Portaria nº 622, de 1º de julho de 2024, que cuidou das diretrizes para alocação de recursos em contratos de concessão rodoviária visando ao desenvolvimento de infraestrutura resiliente, à mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e à transição energética.

Por sua vez, após consulta às áreas finalísticas da SUROD quanto ao teor da proposição, foi acostada aos autos a Minuta de Instrução Normativa 25131402.

Submetidos então os autos ao crivo da Procuradoria Federal junto à ANTT, sobreveio o PARECER Nº 00148/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 25385058), por meio do qual se concluiu favoravelmente à proposta da área técnica.

Uma vez consolidado o histórico processual no RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 564/2024 (SEI 25428526), os autos aportaram nesta Diretoria, mediante regular sorteio realizado pela Secretaria-Geral em 29.08.2024, conforme registrado na Certidão de Distribuição 25484370.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Os fundamentos da proposta em causa, sintetizados no RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 564/2024 (SEI 25428526), estão lançados na sobredita NOTA TÉCNICA SEI Nº 3983/2024/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 23554405), da qual se extraem os seguintes excertos:

4.11. Note-se que o Regimento Interno da ANTT permite a elaboração de portarias pelos titulares das unidades organizacionais (assessores e superintendentes), para a execução de atividades administrativas das respectivas unidades, para regulamentar assuntos internos do órgão que a edita, como o detalhamento de fluxos de trabalhos internos à área; designações de pessoal para realização de rotinas do setor; organização administrativa e outras questões mais pontuais.

4.12. Nesse caso específico, como se cuida de revisão de norma posta, entende-se que o instrumento adequado é a instrução normativa, uma vez que a mesma tratará de procedimentos e rotinas técnicas e administrativas que impactam os regulados, além de ser ato da mesma espécie que deve ser utilizado para o aprimoramento normativo. Assim sendo, passa-se a analisar a forma como esse instrumento deve ser elaborado.

(...)

4.19. Devido à importância da Audiência Pública nas decisões da Agência e no diálogo com a sociedade, esse meio está previsto na ANTT desde a publicação da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que define, em seu art. 68, quais objetos deverão obrigatoriamente ser submetidos a esse meio de participação social:

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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019\) Vigência](#)

§ 1º Na invalidação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

§ 2º Os atos normativos das Agências somente produzirão efeitos após publicação no Diário Oficial, e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação.

§ 3º Qualquer pessoa, desde que seja parte interessada, terá o direito de peticionar ou de recorrer contra atos das Agências, no prazo máximo de trinta dias da sua oficialização, observado o disposto em regulamento.

4.20. Cuidou a Resolução 6.020/2023 de detalhar esse dispositivo legal, nos seguintes termos:

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;
- II - minutas de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão;
- III - iniciativas de anteprojetos de lei; e
- IV - outras matérias relevantes, a critério da ANTT.

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.

4.21. No presente caso, é possível optar pela dispensa da PPCS, dado que não há impacto nos direitos de agentes econômicos nem de usuários. Ressalte-se, ainda, que cuidam-se de ajustes pontuais, baseados em política pública ou de mera escolha de momento para manifestação de regulado. Todavia, conforme explanado, essa decisão deve ser levada para chancela da Diretoria da Agência.

4.22. No que diz respeito a Análise de Impacto Regulatório (AIR), estabelecida por meio do art. 6º da [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), como medida prévia às propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, a Resolução ANTT nº 5.976/2022 define:

Art. 93. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão pela Diretoria Colegiada.

Art. 94. A AIR tem por objetivos:

- I - auxiliar a Diretoria Colegiada no processo de tomada de decisão regulatória;
- II - explicitar o problema que se pretende solucionar;
- III - suscitar discussões quanto aos impactos das atividades de regulação desempenhadas pela ANTT;
- IV - documentar e fundamentar tecnicamente as opções consideradas no processo de tomada de decisão regulatória; e
- V - promover a formulação de regulação com base em evidências e fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória.

Art. 95. A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos ou outra ação regulatória de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados será precedida de Análise de Impacto Regulatório.

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 - atos normativos 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, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#); e
- VII - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais, sem que ocasione impactos severos no âmbito nacional. (

Art. 97. A AIR não se aplica para edição de atos:

- I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à ANTT;
- II - de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados; e
- III - que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito.

Art. 98. Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado o problema regulatório identificado e a proposta de decisão.

Art. 99. A AIR deverá ser iniciada quando se pretenda adotar ações concretas voltadas à resolução de problema regulatório identificado.

§ 1º O relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo ou outra ação regulatória.

§ 2º Na elaboração de AIR, as conclusões de avaliação de resultado regulatório, quando houver, devem ser levadas em consideração.

Art. 100. A Diretoria Colegiada manifestar-se-á em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 1º A manifestação de que trata o caput integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de Processo de Participação e Controle Social.

§ 2º A análise de que trata o caput deverá ser feita pelo Diretor-Relator em seu voto de abertura do Processo de Participação e Controle Social, para posterior deliberação pela Diretoria Colegiada.

Art. 101. Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar futura elaboração de avaliação de resultado regulatório.

Art. 102. A Diretoria Colegiada poderá estabelecer normas e procedimentos para elaboração de AIR, observadas as diretrizes previstas neste Regimento Interno.

4.23. Portanto, a AIR é necessária apenas quando da edição de resoluções, ainda que com excessões, sendo dispensadas na elaboração dos demais atos normativos (portarias, instruções normativas e manuais). Mas, conforme o artigo art. 98, na elaboração desses últimos atos é obrigatória a elaboração de nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado o problema regulatório identificado e a proposta de decisão.

4.24. Conforme visto e considerando a proposta que se traz, tanto o Decreto como o RIANTT permitem a dispensa da AIR para o presente caso, e a sua substituição pela presente Nota Técnica, uma vez que se visa a reduzir restrições, com o fim de padronizar o tratamento a ser observado pelas concessionárias, quanto aos prazos, às regras de apresentação e análise de documentos em prestação de contas, e permitir a redução de custos regulatórios.

(...)

5.2. Como se vê na proposta, indica-se que o artigo 12 seja aprimorado para refletir as determinações das Portarias Ministeriais nº 387, de 17 de abril de 2024 e nº 622, de 1º de julho de 2024, entre as hipóteses de revisão extraordinária dispostas no seu § 2º.

5.3. Como mencionado, ante a necessidade premente de urgência de investimentos em resiliência climática, conforme incidentes ocorridos principalmente no Estado do Rio Grande do Sul, sobretudo em maio de 2024, a Portaria nº 622/2024 aponta a aplicação de 1% da receita bruta da concessão para o desenvolvimento de infraestrutura resiliente, com o objetivo de reduzir os impactos na infraestrutura rodoviária decorrentes das mudanças do clima. Neste sentido, a Agência deve estar atenta e pronta para poder incluir essa discussão no roteiro das concessões rodoviárias de maneira assertiva e pontual. Por isso, a

inclusão se justifica.

5.4. Quanto à inclusão dos Pontos de Parada e Descanso na mesma previsão, a PF-ANTT já se manifestou sobre o tema com Parecer que porta a seguinte ementa, o que supre demais justificativa:

PARECER n. 00115/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA. PONTOS DE PARADA E DESCANSO - PPD. LEI Nº 13.103, DE 2015. RESOLUÇÃO Nº 5.859, DE 2019. 1. Não é a revisão quinzenal o único instrumento apto a promover a inclusão, decorrente de imposição legal, de obras/serviços dentre o rol de obrigações dos contratos de concessão. 2. Sendo hipótese de fato do príncipe, as repercussões decorrentes da inclusão - por meio de termo aditivo - de obrigação de instalação de PPD, decorrente de determinação legal (Lei nº 13.103, de 2015) devem ser apuradas em sede de revisão extraordinária, conforme disposto na Resolução nº 675, de 2004.

5.5. Além disso, as sugestões da GEGIR também se mostraram muito relevantes, ao passo que atualizam a instrução normativa e alocam a manifestação da concessionária acerca da revisão extraordinária em momento processual mais pertinente. Destaque-se que as sugestões de padronização da designação das revisões não serão levadas a cabo para o momento, uma vez que requer um alinhamento de todo arcabouço do Regulamento de Concessões Rodoviárias, o que não está entre os objetivos da presente mudança proposta. (destaques originais)

Sob tais fundamentos, uma vez consultada a Procuradoria Federal Junto à ANTT sobre o conteúdo da proposição, foi exarado o Parecer nº 00148/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 25385058), onde se concluiu pela juridicidade do ato projetado, nos seguintes termos:

10. Temos, então, que a pretensão nesse momento é de, tão somente, acrescentar algumas disposições para, em síntese, (i) corrigir nome de uma das Gerências da SUROD, (ii) fazer menção ao RCR 3 (Resolução nº 6.032, de 21 de dezembro de 2024), e (iii) listar expressamente duas novas matérias (inclusão de investimentos para aumento da resiliência climática e para construção de pontos de parada e descanso) que podem ter seus impactos refletidos em revisão extraordinária, em razão de seu caráter emergencial.

11. Com efeito, nenhuma dessas alterações desvirtua a lógica procedimental de que deve se revestir a instrução normativa; não há ainda problema regulatório a ser resolvido, ou que dependa de avaliação prévia acerca da escolha regulatória a enfrentá-lo. Não se está diante de medida em relação a qual se deve aferir seus prováveis efeitos; a Agência, nessa oportunidade, não se vê em vias de tomar decisão que mereça ser previamente discutida com a sociedade organizada.

12. Por essa mesma razão, fica de fato dispensado procedimento de participação e controle social; tampouco faz sentido falar em análise de impacto regulatório, sabendo tratar-se de ajustes pontuais em norma procedimental que, de um jeito ou de outro, não repercutem na esfera de direitos dos regulados.

(...)

14. Diante do exposto, não vislumbramos óbice algum à alterações propostas na Instrução Normativa nº 18/2023, razão pela qual autos parecem em condições de seguir à deliberação da Diretoria Colegiada da Agência.

Assim, restou claramente atestada a juridicidade da medida preconizada pela SUROD, que reuniria as aptidões necessárias para a sua deliberação, e consequente aprovação, pelo Colegiado.

Nada obstante, foram efetivadas pequenas correções no artigo 4º da minuta, apenas de cunho redacional, sem qualquer alteração do mérito da proposta, a exemplo da exclusão da incorreta citação ao § 3º, bem como da inexistente renumeração de parágrafos.

Diante de todo o exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso I, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, esta Diretoria entende presentes os requisitos para a aprovação da proposta de alteração da Instrução Normativa nº 18, de 9 de março de 2023.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Diante do exposto, **VOTO** por aprovar a edição da Instrução Normativa que promove alterações na Instrução Normativa nº 18, de 9 de março de 2023, para prever a possibilidade de inclusão de obras de resiliência climática e a construção de Pontos de Parada e Descanso (PPD) em revisão extraordinária, bem como para dispor sobre novo prazo para incidência dos efeitos tarifários da revisão extraordinária na revisão ordinária, além de ajustes de cunho formal, nos termos da Minuta acostada aos autos (SEI 26081692).

Brasília, 23 de setembro de 2024.

GUILHERME THEO SAMPAIO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 23/09/2024, às 15:16, 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, informando o código verificador **26081671** e o código CRC **07E6AB78**.

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br