

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>RELATORIA:</b>      | <b>DMR</b>  |
| <b>TERMO:</b>          | <b>VOTO À DIRETORIA COLEGIADA</b>   |
| <b>NÚMERO:</b>         | <b>218/2017</b>   |
| <b>OBJETO:</b>         | <b>APROVAR O RELATÓRIO FINAL AUDIENCIA PÚBLICA Nº 006/2017 COM CONSULTA PÚBLICA REFERENTE AO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL, NO ÂMBITO DA ANTT.</b> |
| <b>ORIGEM:</b>         | <b>SUREG</b>  |
| <b>PROCESSO(s):</b>    | <b>50500.338441/2017-75</b>   |
| <b>PROPOSIÇÃO PRG:</b> | <b>PARECER Nº 02097/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (fls.133/137)</b>  |
| <b>PROPOSIÇÃO DMR:</b> | <b>Pela Aprovação do Relatório Final da Audiência Pública nº 006/2017</b>   |
| <b>ENCAMINHAMENTO:</b> | <b>À VOTAÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA</b>   |

## I - DAS PRELIMINARES

Trata o presente processo da aprovação do Relatório Final da Audiência Pública nº 006/2017, com Consulta Pública, que submeteu proposta de atualização da Resolução ANTT nº 3.705, que regula os mecanismos de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT.

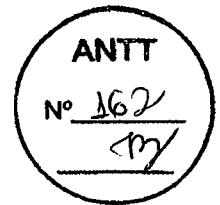
## II – DOS FATOS

De fevereiro a julho de 2015, iniciaram-se os estudos para levantamento das necessidades de alterações com as Unidades Organizacionais, conforme **Memorando SUREG nº 002/ 2015**, em julho de 2015, que resultou na Análise de Impacto Regulatório - AIR, versão 1.0, para tratar da desatualização do manual de PPCS. Concluiu-se que havia problemas no PPCS relacionados a assunto de interesse geral e, por conseguinte, deveria ser proposta alteração primeiro da Resolução para posteriormente adequar o manual.

Considerando o caráter regulatório do projeto, optou-se pela inclusão do tema na Agenda Regulatória 2015/2016 por meio da Resolução ANTT nº 5.039, de 3 de março de 2016.

Entre os dias 23 de junho e 18 de julho de 2016, realizaram-se reuniões com a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER, Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas - SUROC, Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária - SUINF, Superintendência de Fiscalização, Assessoria de Comunicação Social - ASCOM, Ouvidoria, e Procuradoria Geral junto à ANTT (PF-ANTT), visando debater as melhorias necessárias. Nesse trabalho de revisão, em janeiro de 2016, as agências federais de regulação, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, Agência Nacional de Energia Elétrica- ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustíveis - ANP e Agência Nacional de Transportes Aquaviário - ANTAQ, foram consultadas para intercâmbio de experiência sobre os procedimentos de transparência e participação social.

Em seguida, com o intuito de receber contribuições de todos servidores da Agência, procedeu-se à Consulta Interna consoante à revisão da Resolução ANTT nº 3.705, de 2011, de 14 de dezembro de 2016 até o dia 27 de janeiro de 2017. Como consequência da Consulta



Interna, alterou-se também a AIR, conforme versão 2.0. Visando colher mais subsídios, realizaram-se reuniões novamente com as áreas internas envolvidas.

Como resultado dos estudos narrados acima, encaminhou-se proposta de abertura de Processo de Participação e Controle Social sobre tema, conforme NT **006/2017/SUREG**, de 17 de março de 2017, (fls. 203/232 vº do processo 50500.121403/2013-51), que foi analisada pela **Procuradoria-Geral no nº 00722/2017/PF-ANTT/PGF/AGU** (fls. 319/320 vº do auto retro citado). Após as considerações das recomendações da PF-ANTT, realizou-se Audiência Pública nº 006/2017, com Consulta Pública, no período de 19 de junho a 04 de agosto de 2017, na qual foram recebidas 11 manifestações. Essas contribuições foram analisadas pela Comissão da Audiência Pública no Relatório final que consta nas (fls. 97/127 vº) deste processo. Por sua vez, o auto foi encaminhado à PF-ANTT para análise jurídica consubstanciada no **Parecer nº. 02097/2017/PF-ANTT/PGF/AGU** (fls. 133 a 137 vº) deste auto). O Gabinete do Diretor-Geral encaminhou para SUREG para providências quanto às recomendações da PF-ANTT, consideradas na **Nota Técnica SUREG nº 51/2017** (fls.142/147)

### III – DA ANÁLISE PROCESUAL

Segundo o **Parecer nº. 02097/2017/PF-ANTT/PGF/AGU** (fls.133/137v) a proposta apresentada no Relatório Final da Audiência Pública nº 006/2017 encontra-se juridicamente apta a produzir os efeitos a que se destina, observando-se as recomendações proposta pela PF-ANTT. Ressalta-se que todas as recomendações feitas pela PF-ANTT têm como objeto a minuta de Resolução (fls. 122/127vº), não havendo sugestões referentes diretamente ao Relatório Final da Audiência mencionada, nem quanto aos trâmites procedimentais realizados no processo de participação em questão.

Assim, procede-se, a seguir, às considerações da SUREG em relação às contribuições da PF-ANTT quanto à minuta de Resolução.

Tendo em vista a natureza de grande parte das recomendações, entendidas pela equipe técnica como alterações meramente formais ou que aperfeiçoam o texto, possibilitando melhor compreensão, acolhem-se as recomendações contidas nos parágrafos 13, 17, 20, 25, 27, 28, 29, 33, 36, 37, 41, 43 e 45.

Quanto às recomendações contidas nos parágrafos 12, 22-23 e 34-35, há discordância em algumas argumentações e que se esclarecem a seguir:

**Parágrafo 12 do Parecer da PF-ANTT:**

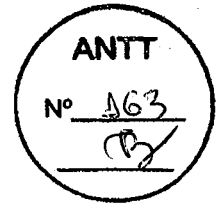
O referido parágrafo recomenda a inclusão de alguns “CONSIDERANDOS” no preâmbulo do ato normativo, para remeter aos artigos da legislação que tratam do tema e aludir à Audiência Pública nº 006/2017. No entanto, considerando-se as normas vigentes relativas à redação oficial, encontraram-se recomendações divergentes da apresentada pela PF-ANTT.

O artigo 6º da Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispõe o seguinte:

*Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.*

O Manual de Redação da Presidência da República versa sobre o assunto, pg 94:

*O preâmbulo contém a declaração do nome da autoridade, do cargo em que se acha investida e da atribuição constitucional em que se funda para promulgar a lei e a ordem de execução ou mandado de cumprimento, a qual prescreve a força coativa do ato normativo.*



Ainda em consonância com o Manual de Redação da Presidência da República, o Manual de Legística da ANTT, pg. 14, normatiza da seguinte forma:

*O preâmbulo é um texto não normativo, que identifica o nome e o cargo da autoridade responsável pela promulgação de tal ato normativo, com a indicação do fundamento legal. Varia de acordo com o tipo de ato ou com o momento adequado do processo legislativo.*

*Quando a norma tiver sido submetida a algum Processo de Participação e Controle Social, com audiência pública, por exemplo, esta deve ser citada no preâmbulo. Devem ser evitados “considerandos” que não sejam essenciais ao entendimento normativo. As explicações e embasamentos normativos do ato devem constar nas Notas Técnicas, pareceres e exposições de motivos. O excesso de “considerandos” desvia o leitor da função principal da norma, que é regerar. (Grifo nosso)*

Dessa forma, para manter a padronização nos atos normativos da Agência, conforme instituído no Manual de Legística da ANTT, propormos o seguinte preâmbulo:

*A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições conferidas pelo inciso VIII do art. 25 da Resolução ANTT nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009, fundamentada no Voto DG –xxxx, de xx de 20xx, no que consta do processo nº xxxxx;*

*CONSIDERANDO as contribuições apresentadas na Audiência Pública nº 006/2017, com Consulta Pública, RESOLVE:*

**Parágrafos 22 e 23 do Parecer da PF-ANTT:**

Nesses parágrafos, é sugerido alterar o termo “possibilita” por “utiliza” ou “emprega” no art. 2º da minuta de Resolução. Entende-se que justamente a palavra “possibilita” reflete de forma mais apropriada o caráter facultativo da participação do interessado, propiciada pela

Tomada de Subsídio, Reunião Participativa, Consulta Pública e Audiência Pública. Assim, recomenda-se a manutenção da redação atual, contendo o termo “possibilita”, com o emprego do verbo “utilizar” no *caput*, pois os incisos tratam da finalidade para qual os meios são utilizados, e sua inclusão confere coesão ao texto. Segue a nossa nova proposta de redação:

*Art. 2º Para fins desta Resolução, são utilizados os seguintes meios de Participação e Controle Social:*

*I – para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas:*

*a) Tomada de Subsídio: meio que possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado; e*

*b) Reunião Participativa: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial.*

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

*a) Consulta Pública: meio que possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado; e*

*b) Audiência Pública: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial e é acompanhada, obrigatoriamente, por um período de recebimento de contribuições por escrito.*

*§ 1º As Tomadas de Subsídio e Reuniões Participativas, a critério da ANTT, podem ser abertas ao público ou restritas a convidados.*

*§ 2º As Consultas Públicas e Audiências Públicas serão sempre abertas ao público. (grifo nosso)*

**Parágrafos 34 e 35 do Parecer da PF-ANTT:**

Em tais parágrafos, o parecer argumenta com base numa suposta incompatibilidade entre os parágrafos 1º, 2º e 3º dos artigos 9º e 11 e do parágrafo 6º do artigo 26 da minuta de



Resolução com a redação dos incisos II e VI do artigo 40 do Regimento Interno da ANTT (Resolução ANTT nº 3.000, de 2009). Seguem os referidos incisos do Regimento Interno:

*Art. 40. À Procuradoria-Geral, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, compete:*

*(...)*

*II – emitir pareceres jurídicos, submetendo à aprovação da Diretoria aqueles que se refiram a matéria de responsabilidade regulamentar da ANTT, e os que tratem de interpretação da legislação relacionada à esfera de atuação da Agência;*

*(...)*

*VI – assistir as autoridades da ANTT quanto aos aspectos da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, inclusive examinando previamente os textos normativos, os editais de licitação e outros atos dela decorrentes, bem assim os atos de dispensa e inexibibilidade de licitação;*

A minuta proposta não alterou as disposições que tratam da manifestação da Procuradoria-Geral no processo de participação e controles social presentes na Resolução ANTT nº 3.705, de 2011. Após consulta da SUREG à Diretora Elisabeth Alves da Silva Braga, a diretriz foi para permanecer esses procedimentos vigentes. Adicionalmente, esclarece-se que não houve contribuições acerca do tema na Consulta Interna, nem na Audiência Pública, tampouco no primeiro parecer da **Procuradoria-Geral nº 00722/2017/ PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 319/320)**, que analisou a minuta antes da submissão à Audiência Pública. Outra consideração importante é que durante esses 6 anos da Resolução citada, também não se constataram problemas decorrentes destes dispositivos.

Por outro lado, cabe observar que, mesmo sem a obrigatoriedade, atualmente o Gabinete do Diretor Geral sempre encaminha os processos relativos à participação social para parecer da Procuradoria-Geral nos dois momentos: proposta de abertura e relatório final. Adicionalmente, deve-se ponderar que se o posicionamento da Procuradoria-Geral é de que o órgão deverá analisar o processo nos dois momentos, forçosamente a Procuradoria-Geral solicitará sempre o processo, e a comunicação será apenas uma burocracia. Esse possível efeito negativo não era a finalidade desta previsão de comunicação prévia; o objetivo era que seriam ponderados e racionalizados quais os temas que necessitam da assistência jurídica, evitando resultados contraproducentes ou ineficientes.

Avalia-se, salvo melhor juízo, que os parágrafos 1º, 2º e 3º dos artigos 9º e 11 e o parágrafo 6º do artigo 26 da minuta de Resolução não afrontam em nenhum momento as competências da Procuradoria-Geral de emitir pareceres e assistir as autoridades quanto aos aspectos de legalidade. A intenção de tais dispositivos incluídos na redação é, unicamente, a de sistematizar procedimentos e prazos a serem adotados pelas Unidades Organizacionais e pela Procuradoria-Geral.

Os dispositivos propostos na minuta de Resolução esclarecem o dever de a Unidade Organizacional interessada dar conhecimento da proposta de Consulta Pública (art. 11) ou Audiência Pública (art. 9º) à Procuradoria-Geral, antes do encaminhamento do processo à Diretoria Colegiada; e, ainda, a possibilidade de a Procuradoria-Geral solicitar vistas do processo, e os respectivos prazos para tal ação, podendo, a seu exclusivo critério, emitir parecer jurídico, em conformidade com o contido no inciso II do Artigo 40 da resolução ANTT nº 3000, de 2009. De modo similar, o parágrafo 6º do art. 26 trata do dever de a Unidade Organizacional interessada comunicar à Procuradoria-Geral o encaminhamento dos Relatórios de Audiência ou Consulta Pública à Diretoria Colegiada e, por fim, fixa procedimento e prazo para que a Procuradoria-Geral se manifeste sobre a legalidade dos atos, em conformidade com as competência contida no inciso VI do Artigo 40 da resolução ANTT nº 3000, de 2009.




#### IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Considerando o exposto, com base nas manifestações das áreas técnicas, assim como da Procuradoria Federal junto à ANTT, proponho a Diretoria Colegiada:

- a) Aprovar o Relatório Final da Audiência Pública nº 006, com Consulta Pública, referente à proposta de Resolução que dispõe sobre mecanismos do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT e revoga a Resolução ANTT nº 3.075, de 10 de agosto de 2011, conforme Minutas de Deliberação e Resolução anexas à Nota Técnica SUREG nº 051/2017.

Brasília, 15 de 12 de 2017.

  
**MARIO RODRIGUES JUNIOR**  
Diretor

 À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 15 de 12 de 2017.

Ass: 