



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DWE

RELATORIA: DIRETOR WEBER CILONI - DWE.

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA.

NÚMERO: 123/2020

OBJETO: PROPOSTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA VISANDO A REVISÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS INFERIORES A DECRETO, DE QUE TRATA O DECRETO 10.139/2019

ORIGEM: SUART

PROCESSO (S): 50500.003380/2020-23

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER Nº [00303/2020](#)/PF-ANTT/PGF/AGU (3784644).

PROPOSIÇÃO DWE: PELA APROVAÇÃO.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de Instrução Normativa que visa orientar os procedimentos e rotinas técnicas e administrativas para revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, de que trata o Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2019, em continuidade ao Projeto de Revisão do Estoque Regulatório da ANTT.

Busca-se, por meio da referida instrução, uma melhora qualitativa na regulação na medida em que a redução de atos normativos ou sua consolidação em documentos únicos, agregados por afinidade de temas, pertinência ou conexão, propiciará aos agentes regulados e aos usuários dos serviços um acesso mais ágil aos regramentos de interesse, sem duplicidade de normas ou várias normas sobre o mesmo tema, reduzindo o custo regulatório para o mercado como um todo.

Em 28/08/2020 foi elaborado o VOTO DWE 104 (981395) e submetido à Diretoria Colegiada.

No entanto, posteriormente, a Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional (SUART) solicitou, por meio do Despacho GERAP nº102831, o retorno do processo à Gerência de Regulação Aplicada (GERAP) para alterações na Minuta de Instrução Normativa.

Desta forma, o processo foi retirado de pauta e encaminhado à área técnica para que fossem tomadas providências necessárias.

Assim, em 01/10/2020 o processo foi restituído a esta Diretoria. Conforme Despacho GERAP nº4191815, no qual foram realizados ajustes na redação da minuta de instrução normativa anteriormente encaminhada, senão vejamos:

Os ajustes realizados não ocasionaram alteração de mérito, mas tão somente melhor emprego de técnica legística visando dar maior clareza ao texto, em especial aos dispositivos que tratam das diretrizes a serem observadas durante a avaliação dos atos normativos sujeitos ao processo de revisão e consolidação, bem como aos dispositivos que tratam da realização de Procedimentos de Participação e Controle Social - PPCS e de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

Nesse sentido, o art. 2º da minuta de Instrução Normativa (986445) foi reescrito e desmembrado, dando origem a mais dois artigos (arts. 3º e 4º), com vistas a dar mais fluidez ao texto e evitar excesso de informações em um mesmo dispositivo.

Por sua vez, o art. 10, renumerado para art. 12, foi reescrito de forma a substituir as remissões ao Decreto nº 10.411, de 3 de junho de 2020, pelo próprio texto literal dos dispositivos do mencionado decreto que tratam das hipóteses de não aplicabilidade ou dispensa de AIR. O intuito foi evitar que, nessas situações, o corpo técnico da Agência tenha de se reportar tanto à instrução normativa, quanto ao decreto, o que poderia gerar dificuldades para a interpretação das normas.

Outras alterações menores no texto também foram realizadas, como a supressão ou acréscimo de palavras ou expressões isoladas com vistas a tornar a instrução mais clara. (grifo acrescentado)

Portanto, o presente Voto DWE, com as alterações propostas pela SUART, deverá ser submetido à deliberação da Diretoria Colegiada para aprovação. Por todo o exposto, o VOTO DWE 104 (3981395) deverá ser desconsiderado.

2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

O Decreto n.º 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, define o seu campo de abrangência no art. 1º, aplicando-se a todos os atos inferiores a decreto, independentemente da nomenclatura, desde que tenha conteúdo normativo, exceto: I - atos cujo destinatário, pessoa natural ou jurídica, esteja nominalmente identificado; e II - recomendações ou diretrizes cujo não atendimento não implique aos destinatários consequências jurídicas, efetivas ou potenciais.

Os arts. 5º e 10 do referido Decreto fixam a obrigatoriedade e as diretrizes para a competência interna para revisar e consolidar os atos normativos no âmbito de cada órgão, nos seguintes termos:

Art. 5º Fica determinada a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto.

(...)

Art. 10. Compete aos titulares dos órgãos e das entidades definir as competências e o detalhamento dos procedimentos para os trabalhos de revisão e consolidação.

§ 1º Cabe ao titular do órgão ou da entidade designar servidor para monitorar os trabalhos de revisão e de consolidação normativa em todas as unidades do órgão ou da entidade.

§ 2º É obrigatória a participação da unidade jurídica do órgão ou da entidade nos trabalhos de revisão e de consolidação de atos normativos de competência de Ministro de Estado ou de colegiado do qual o Ministro de Estado participe.

Desta forma, a pedido da SUREG, a Datalegis, responsável pela alimentação do sítio ANTTlegis, realizou uma triagem preliminar sobre os atos normativos. Após triagem preliminar dos atos publicados pela ANTT realizada com apoio da empresa Datalegis, identificou-se a existência de **6.092** (seis mil e noventa e duas) **resoluções**, **16.024** (dezesesseis mil e vinte e quatro) **deliberações** e **8.916** (oito mil novecentos e dezesseis) **portarias**, as quais foram segregadas quanto a sua natureza normativa e alcance em ação coordenada pela Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional - Suart.

Em seguida, a pedido da Suart, as unidades organizacionais designaram pontos focais responsáveis por coordenar no âmbito de suas respectivas Superintendências o exame preliminar dos atos em questão, fazendo, para tanto, uso de planilhas eletrônicas disponibilizadas pela área de governança. Esta, por sua vez, ficou responsável por consolidar os dados recebidos, bem como identificar os atos normativos transversais, ou seja, aqueles elaborados em conjunto por duas ou mais áreas, haja vista que a revisão e consolidação destes serão de sua responsabilidade.

Concluído o exame preliminar, a Suart encaminhou ofício aos setores envolvidos, com tabela anexa contendo todas as resoluções identificadas pelos pontos focais e consolidadas pela área de governança que seriam objeto de revogação ou de revisão/consolidação, a fim de que cada unidade organizacional validasse estas informações.

Em 23/07/2020, foi publicado o Decreto nº 10.437, de 23 de julho de 2020, alterando o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 no que se referia às datas para a publicação das normas objeto do processo de revisão e consolidação normativa.

Seguindo os prazos de conclusão das etapas previstas no art. 14 do Decreto nº 10.139/2019, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 10.437/2020, e em comum acordo com as áreas com competência sobre as matérias que serão objeto de revisão e consolidação, foram estabelecidas as cinco entregas do projeto, conforme a seguinte divisão temática:

- a) **Primeira etapa**, a ser concluída até 30 de novembro 2020, envolvendo as resoluções passíveis de revogação expressa.
- b) **Segunda etapa**, a ser concluída até 26 de fevereiro de 2021, envolvendo (i) atos normativos passíveis de revogação editados por órgãos já extintos ou cujas competências foram assumidas pela ANTT; (ii) atos normativos inferiores a resolução passíveis de revogação expressa; e (iii) atos normativos que tratam de quitação de débitos junto à Agência.
- c) **Terceira etapa**, a ser concluída até 31 de maio de 2021, envolvendo (i) atos normativos que tratem de transporte ferroviário de cargas e (ii) atos normativos que tratem da fiscalização de serviços de transporte rodoviário de cargas e passageiros.
- d) **Quarta etapa**, a ser concluída até 31 de agosto de 2021, envolvendo atos normativos que tratem de matérias transversais, não constantes da lista dos demais temas.
- e) **Quinta etapa**, a ser concluída até 31 de novembro de 2021, envolvendo (i) atos normativos que tratem de transporte rodoviário de passageiros; (ii) atos normativos que tratem de infraestrutura rodoviária; e (iii) atos normativos que tratem de transporte ferroviário de passageiros.

Vale frisar que a divisão acima está em consonância com a organização regimental da Agência, de sorte a permitir que durante a fase de exame, em específico, as áreas possam analisar de maneira mais precisa os assuntos que serão apenas revisados, além daqueles que deverão ser revisados e consolidados.

Deste modo, se faz mister um instrumento unificado, que contenha as premissas básicas a serem observadas durante a execução e o desenvolvimento deste projeto, e que oriente os procedimentos e rotinas técnicas e administrativas para revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

Neste intento, por solicitação da Suart, a Chefia de Gabinete do Diretor-Geral submeteu à Procuradoria Federal junto à ANTT minuta de ato normativo para análise dos elementos necessários a sua edição. Não obstante o caráter opinativo do parecer, este concluiu pela "possibilidade de edição do ato normativo em tela" com sugestões, que foram consolidadas em proposição de minuta de Instrução Normativa pela Procuradora-Geral, acatada em seu inteiro teor por esta

Superintendência, no Despacho nº [07161/2020](#)/PF-ANTT/PGF/AGU que aprovou e complementou o Parecer nº [00303/2020](#)/PF-ANTT/PGF/AGU (3784644).

O posicionamento da Procuradoria está de acordo com o entendimento já assentado pela Diretoria Colegiada no Voto Vista nº 03 (SEI nº3874037 - Processo nº 50500.015839/2020-31), no qual se optou pela utilização do instituto da Instrução Normativa, conforme previsão do art. 120, inciso II, do Regimento Interno da ANTT:

Art. 120. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:

I - Resolução - ato normativo editado pela Diretoria Colegiada, de caráter geral e abstrato, sobre matérias de competência da ANTT;

II - **Instrução normativa - ato normativo editado pela Diretoria Colegiada que, sem inovar, oriente a execução na ANTT de norma hierarquicamente superior, de modo a detalhar padrões operacionais, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas necessárias à sua adequada aplicação; (grifos nossos)**

O Decreto nº 10.139, de 2019, nascedouro do projeto de revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, tem seu fundamento de validade tanto na Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, quanto na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 84 que compete ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, bem como dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal. Vejamos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (EC nº 23/99 e EC nº 32/2001)

...

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

...

VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

A Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, em atendimento ao parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Além de disciplinar sobre a estruturação formal de uma lei, o referido diploma legal dispõe também sobre a revisão e consolidação da legislação federal, impondo também que tais procedimentos sejam aplicáveis a toda a Administração Pública Federal, conforme disposição contida em seu art. 16, *in verbis*:

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação

Portanto, a necessidade de triagem, revisão e consolidação dos atos normativos, onde se encontram os atos expedidos por Agências Reguladoras, já está posta no ordenamento há bastante tempo e a ANTT, como exposto acima, antes mesmo da edição do Decreto nº 10.139, de 2019, já vinha desenvolvendo projetos que dão cumprimento ao comando legal supracitado.

Quanto à competência para coordenar o processo ora em análise, ressalta-se que esta está alinhada às atribuições conferidas à Suart pela Resolução nº 5.888, de 12 de maio de 2020, em especial às seguintes:

Art. 34. À Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional compete:

(...)

III - promover a articulação interna e institucional com outros órgãos do setor público;

(...)

IX - propor normas, racionalizar e simplificar instrumentos, procedimentos e rotinas de trabalho, com vistas ao desenvolvimento das ações da ANTT;

(...)

XV - propor à Diretoria Colegiada procedimentos para o aprimoramento da Governança Regulatória;

Cabe aqui destacar que a proposta de Instrução Normativa ora apresentada não implica, por certo, na expedição de nenhum comando normativo de abrangência externa, mas tão-somente na fixação de diretrizes internas para o desenvolvimento dos trabalhos relativos ao projeto em tela.

A esse respeito, a Resolução nº 5.888/2020, ao tratar do Regimento Interno da ANTT, dispôs sobre a necessidade de observância do Processo de Participação e Controle Social e da aplicação da Análise de Impacto Regulatório, mas fez algumas ressalvas para sua não aplicação a situações específicas, que entendemos ser aplicáveis à espécie.

Segundo o art. 98, IV, do Regimento Interno, não se faz necessária a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública quando se tratar de ato que verse exclusivamente sobre a

organização interna da ANTT. Vejamos:

Art. 98. Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:

(...)

IV - edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT;

Já o art. 115 do mesmo diploma prevê a dispensa da Análise de Impacto Regulatório para a edição de atos normativos de natureza administrativa, como se vê abaixo:

Art. 115. A realização de Análise de Impacto Regulatório é dispensada para edição de atos normativos:

I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à ANTT;

Este entendimento foi corroborado pela Procuradoria Federal junto à ANTT, em seu Parecer nº [00303/2020/PF-ANTT/PGF/AGU 3784644](#)), senão vejamos: "note-se que a proposta normativa em questão diz respeito a diretrizes funcionais, política administrativa e de recursos humanos interna, sendo prescindível, pois, a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública".

Neste mesmo sentido, em observância aos preceitos contidos na Resolução nº 5.888, de 2020, também se configura desnecessária a análise do impacto regulatório por se tratar de um ato de natureza eminentemente administrativa, cujos efeitos são restritos ao âmbito interno da Agência.

Assim, fundamentado nas manifestações técnicas e jurídicas, tendo-se em vista que as sugestões apresentadas pela Procuradoria no Parecer nº [00303/2020/PF-ANTT/PGF/AGU \(3784644\)](#) foram acolhidas, bem como as alterações propostas pela área técnica no Despacho GERAP nº 4191815, proponho ao Colegiado a aprovação da Instrução Normativa DWE4203041 que veicula orientações a respeito dos procedimentos e rotinas técnicas e administrativas para revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas, VOTO por aprovar a Instrução Normativa DWE4203041 que veicula orientações a respeito dos procedimentos e rotinas técnicas e administrativas para revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

Brasília, 13 de outubro de 2020.

WEBER CILONI
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI, Diretor**, em 13/10/2020, às 12:43, 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, informando o código verificador 4202517 e o código CRC **F9018A1A**.

Referência: Processo nº 50500.003380/2020-23

SEI nº 4202517

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