

RELATORIA: DSL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 036/2019

OBJETO: PROPOSTA DE EDIÇÃO DO MANUAL PARA REDUÇÃO DO FARDAMENTO REGULATÓRIO.

ORIGEM: SUREG

PROCESSO(s): 50500.328584/2017-79

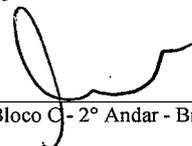
PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER Nº 00840/2018/PF-ANTT/PGF/AGU.

PROPOSIÇÃO DSL: PELA RESTITUIÇÃO DOS AUTOS PARA A ÁREA TÉCNICA PARA SUBMISSÃO DA MATÉRIA A PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

O presente processo administrativo versa sobre proposta originada no âmbito da Superintendência Executiva – SUEXE para edição do Manual para Redução do Fardo Regulatório.



II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

A Superintendência Executiva – SUEXE, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 001/2018/SUEXE/ANTT, de 4 de janeiro de 2018 (fls. 10/13), fundamentou sua proposta de edição do Manual para Redução do Fardo Regulatório, acostado às fls. 14/39.

Aos 4 de janeiro de 2018, aquela área técnica elaborou o Relatório à Diretoria Colegiada de fls. 40/43, bem como a minuta de Deliberação de fls. 44, sugerindo a aprovação do supracitado manual, encaminhando o pleito para apreciação da Diretoria Colegiada desta Agência Reguladora.

Conforme consignado no Despacho nº 041/2018, de 10 de janeiro de 2018, oriundo da Secretaria-Geral – SEGER, os autos foram inicialmente distribuídos ao Diretor Mario Rodrigues – DMR.

Às fls. 54, consta despacho oriundo do gabinete do Diretor DMR, expedido em 25 de fevereiro de 2018, ressaltando a sua nomeação para exercer o cargo de Diretor-Geral desta ANTT e solicitando, assim, a redistribuição do presente processo administrativo.

Aos 28 de fevereiro de 2018, os autos foram redistribuídos à esta Diretoria DSL, conforme registrado no Despacho nº 562/2018, da SEGER.

Em primeira análise, verifiquei a ausência de manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT e, portanto, proferi o DESPACHO Nº 012/2018/DSL/ANTT, de 8 de março de 2018 (fls. 56), solicitando análise daquele órgão de assessoramento jurídico.

Pelo o que consta nos autos, a PF/ANTT entendeu por bem instar a Superintendência de Governança Regulatório – SUREG para manifestação, antes de realizar sua análise jurídica, conforme consta no DESPACHO N. 04006/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 14 de março de 2018 (fls. 57).

A SUREG, por sua vez, exarou a NOTA TÉCNICA Nº 013/SUREG/2018, de 27 de março de 2018 (fls. 59/76), expondo diversos contrapontos à proposta de Manual apresentada pela SUEXE, inclusive sugerindo a submissão da matéria a Processo de Participação e Controle Social – PPCS, nos seguintes termos:

“(…)

A Suexe fundamentou a dispensa de realização de Consulta ou Audiência no art. 7º, inciso VI da Resolução supramencionada, segundo o qual não é obrigatória a realização de tais Processos de Participação Social quando da edição de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT.

Ocorre que, embora o estabelecimento de metodologias passíveis de serem utilizadas pela ANTT não se constitua em uma ação regulatório propriamente dita que afete multiplicidade de interesses de forma direta, a aplicação da citada metodologia irá impactar na ação regulatória e seus consequentes resultados, especialmente porque o

Manual obriga a aplicação da citada metodologia para as ações regulatórias que necessitam de análises de impacto aprofundadas e para as ‘ações regulatórias cujos custos oriundos da regulação sejam superiores ao limite de materialidade de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) por ano (fl. 19).

Ademais, foi manifestado interesse de atores externos no objeto em análise quando, no dia seguinte à destruição do processo, houve requerimento de vistas do mesmo pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF (fls. 48-53).

A participação social deve ser entendida para além da legalidade, como importante instrumento de gestão estratégica para levantamento de expectativas, demandas, riscos e probabilidade quanto à efetividade dos atos emanados pela administração pública. Oliveira (2019) diagnostica que, no Brasil, há poucas previsões de participação social nas decisões e, ao contrário da prática desenvolvida no ambiente regulatório dos Estados Unidos, não há preocupação com a efetividade do processo de elaboração das decisões¹.

A aproximação com os interessados propiciará maior conhecimento do objeto a ser investigado, no caso os custos, além de assegurar a efetividade do modelo proposto e uma melhor harmonização e melhoria das relações entre os atores, minimizando assimetria de informações e assegurando que possíveis estratégias ou planos não permitam a predominância dos interesses de grupos.

Assim, sugerimos reavaliar a decisão de não submeter a proposta ao menos à Consulta Pública, e reiteramos a recomendação de realizar Consulta Interna às partes interessadas, nos moldes em que foram realizadas as atinentes aos manuais da Agenda Regulatória, de Análise de Impacto Regulatório e do próprio Processo de Participação e Controle Social. Desta feita, tem-se a legitimação, pelas unidades organizacionais afetas à matéria, pela sociedade e setor regulado, de que a proposta condiz com as demandas de melhoria do ambiente de negócios.

(...).” (sic – grifei)

Ato contínuo, os autos foram restituídos à PF/ANTT que, por intermédio do PARECER Nº 00840/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 24 de maio de 2018 (fls. 77/79), analisou as questões jurídicas atinentes ao caso, nos seguintes termos:

“(…)

7. Com base nas informações constantes das Notas Técnicas n. 015/2017/SUEXE/ANTT (fls. 02/09), n. 001/2018/SUEXE/ANTT (fls. 10/13) e n. 013/SUREG/2018 (fls. 59/68), verifica-se que dois pontos devem ser considerados antes da publicação do manual proposto pela SUEXE.

8. O primeiro se refere aos efeitos jurídicos a serem produzidos no âmbito interno da ANTT, no sentido de que o referido manual estabelece critérios a serem adotados por suas unidades dentro do seu processo decisório.

¹ OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. *Participação Social na elaboração de normas*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Regulatório: Temas polêmicos*. Belo Horizonte: fórum, 2009.

9. Nesse aspecto, é recomendável que os manuais aglutinem informações e procedimentos internos de normas já vigentes, com o objetivo de orientação de atuação das áreas. Como exemplo, podemos citar as recentes revisões dos manuais de fiscalização e de contabilidade que foram analisados por esta Procuradoria-Geral e que tem como principal função explicitar as razões jurídicas e técnicas de cada um dos procedimentos a serem adotados, bem como indicar quais as melhores práticas a serem tomadas visando a atuação uniforme e coordenada na ANTT.

10. Além disso, a normatização é salutar no sentido de servir como base de fundamentação dos atos administrativos praticados pelas unidades da ANTT. Não é praxe fundamentar atos administrativos a partir de manuais, haja vista que a indexação de seu conteúdo não segue um padrão da mesma forma que as normas jurídicas. Reforça esse entendimento o fato de que os manuais fazem referência às normas jurídicas e não vice-versa.

11. Quanto ao segundo ponto, relacionado com os efeitos da proposta no âmbito externo da ANTT, a regulamentação exercida pela ANTT normalmente tem potencial para interferir nos direitos dos usuários e dos agentes econômicos.

12. Desse modo, a proposta de metodologia para produção de novos atos normativos em substituição aos vigentes e que estejam desatualizados ou cuja aplicabilidade não atenda a mencionada metodologia pode esbarrar nos preceitos do artigo 68, caput, da Lei n. 10.233/01 e da Resolução ANTT n. 5.624/17, que regula o Processo de Participação e Controle Social da ANTT.

13. Estabelece a Resolução ANTT n. 5.624/17 que:

Art. 3º A Consulta Interna é um meio que possibilita as contribuições dos servidores da Agência sobre minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante.

Parágrafo único. A Consulta Interna objetiva obter informações e eliminar incoerências intrainstitucionais, e pode ser utilizada para complementar os Processos de Participação e Controle Social.

Art. 8º A ANTT realizará Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

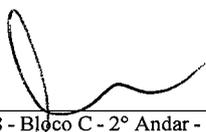
I – minutas de ato normativo;

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.

14. Assim, quanto aos pontos acima elencados, devem ser observadas as regras vigentes quanto à Consulta Interna por conta da necessidade de prévio alinhamento de questões intrainstitucionais, tomando-se por base as observações da Nota Técnica n. 013/SUREG/2018 (fls. 59/68), bem como a necessidade de submissão da matéria à Audiência Pública haja vista que a proposta pode afetar direitos dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços de transportes.



15. Diante do exposto, requer o retorno dos autos à SUEXE para consideração das recomendações acima, especialmente com relação à necessidade de normatização da proposta de metodologia constante do manual para evitar questionamentos sobre a legalidade de sua aplicação, bem como quanto às consultas do Processo de Participação e Controle Social visando também a sua legitimação nos âmbitos interno e externo da ANTT.

(...)." (sic – grifos meus)

Após manifestação da PF/ANTT, o processo retornou à SUREG que, em razão da edição da Resolução ANTT nº 5.810, de 3 de maio de 2018, que aprovou o Novo Regimento Interno da ANTT, passou a ser responsável pela matéria objeto dos autos.

Em nova manifestação, a SUREG defende, diferentemente do entendimento adotado em 27 de março de 2018 (Nota Técnica nº 013/SUREG/2018), a dispensa de realização de Processo de Participação e Controle Social, por entender, agora, que "(...) a implantação do Manual não afeta restritivamente os direitos dos agentes econômicos ou usuários do serviço, o que não exigiria realização de Audiência Pública (...)", conforme consignado na NOTA TÉCNICA Nº 003/SUREG/2019, de 4 de fevereiro de 2019 (fls. 82/84).

Assim, após a juntada de nova versão do Manual para Redução do Fardo Regulatório (fls. 92/115), elaborou o Relatório à Diretoria nº 01/2019 e minuta de Deliberação (fls. 116/119), sugerindo a aprovação do pleito.

Aos 4 de fevereiro de 2019, os autos finalmente retornaram à esta Diretoria DSL, conforme registrado no Despacho nº 333/2019 (fls. 121), oriundo da SEGER.

Pois bem. O art. 102, da Resolução ANTT nº 5.810, de 3 de maio de 2018, que aprova o Regimento Interno da ANTT, dispõe sobre os casos de realização de Audiência Pública, *in verbis*:

Art. 102. As propostas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria Colegiada que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública com os objetivos de:

I - recolher subsídios para o processo decisório da ANTT;

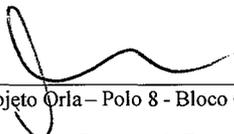
II - propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte terrestre a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões;

III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da consulta pública; e

IV - dar publicidade à ação regulatória da ANTT.

§1º No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia comunicação à Casa Civil da Presidência da República.

§2º Na invalidação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.



§3º Quaisquer interessados poderão manifestar-se, de forma oral ou escrita, em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

Como bem asseverado pela PF/ANTT, a Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, que *dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT e dá outras providências*, por sua vez, prevê:

Art. 6º O Processo de Participação e Controle Social tem por objetivos:

I - fomentar ou provocar a efetiva participação 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 da ANTT.

Art. 8º A ANTT realizará 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.

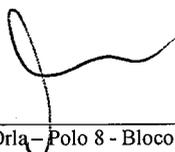
Art. 10. A ANTT, a seu critério, poderá realizar Consulta Pública quando as matérias envolverem assunto de interesse geral e necessitarem de contribuição das partes interessadas e da sociedade em geral, nos seguintes casos:

I - minutas de ato normativo; e

II - outras matérias relevantes, a critério da ANTT.

Nesse sentido, em que pese a SUREG ter mudado seu entendimento após segunda apreciação da matéria em cotejo, compartilho o entendimento da PF/ANTT de que o que ora pretende-se aprovar poderá afetar os direitos de agentes econômicos e/ou de usuários dos serviços regulados pela ANTT e, portanto, entendo por bem submeter a matéria a Processo de Participação e Controle Social.

Assim, acompanhando a Procuradoria Federal junto à ANTT, esta DSL propõe a restituição dos autos à SUREG para submissão da matéria a Processo de Participação e Controle Social.



IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, acompanhando o entendimento da PF/ANTT, VOTO por restituir o Processo Administrativo nº 50500.328584/2017-79 à Superintendência de Governança Regulatória – SUREG para submissão da matéria a Processo de Participação e Controle Social.

Brasília-DF, 05 de fevereiro de 2019.


SÉRGIO DE ASSIS LOBO
Diretor

À Secretaria-Geral (*SEGER*), para prosseguimento.

Em, 05 de fevereiro de 2019.

Ass:


FELIPE R. DA CUNHA ANDRADE
Matrícula 1841376
CGE IV
Diretoria Sérgio Lobo - DSL

DELIBERAÇÃO Nº , DE DE DE 2019

A Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentadas no Voto D – , de de de 2019 e no que consta do Processo nº 50500.328584/2017-79, DELIBERA:

Art. 1º Restituir o Processo Administrativo nº 50500.328584/2017-79 à Superintendência de Governança Regulatória – SUREG para submissão da matéria a Processo de Participação e Controle Social.

Art. 2º Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

MARIO DORIGUES JUNIOR
Diretor-Geral

