

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

SEI Nº 50500.189507/2023-35

Interessado: SUESP**Referência:** Processo nº 50500.189507/2023-35**Processos Relacionados:** nº 50500.059694/2021-61 e nº 50500.105652/2020-29**Assunto:** Relatório de AIR**Ementa:** Análise de Impacto Regulatório – AIR. Aperfeiçoamento do processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades disciplinado pela Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.**Palavras-chaves:** Processo Administrativo Sancionador; Eficiência; Resolução nº 5083/2016.**Versão:** 2.1 (após discussões focadas com unidades técnicas da ANTT).**1. INTRODUÇÃO**

Esta Análise de Impacto Regulatório (AIR) trata do projeto constante da Agenda Regulatória biênio 2023-2024, Eixo Temático nº 1 - Temas Gerais, intitulado "Aperfeiçoamento do processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades disciplinado pela Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016".

O objetivo principal da presente revisão é atualizar o Processo Administrativo Sancionador, adequando-o às necessidades advindas da atual realidade da ANTT e dos setores regulados, a simplificação administrativa, a redução de custos para a Administração, e o aumento da eficiência e da celeridade desse Processo.

A primeira versão do Relatório de AIR (versão 1.0) é datada de 25/04/2022 - documento SEI nº 8920077. A segunda versão (2.0 – documento SEI nº 12014672) acrescentou informações atinentes à Consulta Interna, permanecendo o problema, objetivos, atores e principais alternativas da primeira versão. Por fim, a presente versão da AIR (2.1) incorpora novas informações ao assunto, com base em contribuições e troca de informações de forma focalizada com áreas específicas da ANTT.

Informe-se que a matéria foi submetida à Consulta Interna (Despacho SEI 10990317), em 25/04/2022, e as contribuições recebidas foram consolidadas na Planilha documento SEI nº 11842928. Adicionalmente à essa Consulta Interna, foram realizadas reuniões e troca de informações e documentos, entre a SUESP e as áreas da ANTT envolvidas com o assunto, com o objetivo de aprimorar os trabalhos até então realizados e subsidiarem a proposta final de ação regulatória. Mais informações podem ser obtidas no processo nº 50500.059694/2021-61.

O presente Relatório de AIR se refere ao processo de mapeamento do problema, levantamento de alternativas e análise dos respectivos impactos realizado, visando inclusive o equilíbrio buscado pelas boas práticas regulatórias, entre a complexidade do tema trabalhado e o custo de realização de uma AIR.

Sobre o tema, importa inicialmente conceituar o que vem a ser o Processo Sancionador de que trata essa AIR: as agências reguladoras dispõem de função normativa, fiscalizatória, sancionatória e mediadora de conflitos, essa última incorporando o atendimento às demandas dos usuários (ARAÚJO, 2011 *apud* SOUTO, 2002; DI PIETRO, 2005; OLIVEIRA, 2003, ARAGÃO, 2002). Segundo Araújo (2011), outra função importante das agências reguladoras é o poder disciplinar exercido por meio de medidas sancionadoras tomadas em caso de descumprimentos das obrigações contratuais observadas nas fiscalizações realizadas ou por outros meios. Para o exercício de tal função, as agências se valem do Processo Administrativo Sancionador - PAS, espécie de processo administrativo, instrumento imprescindível para a apuração de eventuais infrações e aplicação da penalidade correspondente.

A primeira regulamentação do tema no âmbito da ANTT ocorreu por meio da Resolução nº 442, de 17 de fevereiro de 2004, revisada e revogada pela Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, em um contexto em que alguns processos tramitavam por meio eletrônico, ao passo que outros processos tramitavam por meio físico (em papel), em especial os Processos Administrativos Ordinários.

De acordo com a Nota Técnica nº 004/2015/SUREG/ANTT, constante nos autos do processo nº 50500.001963/2010-48, as principais inovações introduzidas pela Resolução ANTT nº 5.083/2016 foram:

- a) Inclusão do Termo de Registro de Ocorrência – TRO: trata-se de um termo para determinar o momento em que foi verificada uma ocorrência que devia ser corrigida dentro do prazo previsto em contrato, de forma a proporcionar a correção da ocorrência sem a necessária instauração de processo administrativo sancionador;
- b) Desconto de 30% mediante renúncia do direito de recorrer: o desconto estava previsto na Resolução ANTT nº 4.071, de 03 de abril de 2013, para as concessionárias de rodovias condenadas ao pagamento de multa que renunciarem ao direito de recorrer. Esse foi um incentivo às empresas para pagarem a multa com valor menor e, conseqüentemente, encerrar o processo administrativo com antecedência, gerando menos custos para a Administração Pública. Em face disso, foi estendido a todos os modais regulados pela ANTT;
- c) Exclusão da Notificação de Infração: tratou-se de uma sugestão da Diretoria Colegiada que entendeu não ser necessária a previsão da Notificação de Infração, porque essa teria a mesma função do Auto de Infração: comunicar a instauração do processo ao infrator. Desse modo, considerando a premissa da simplificação administrativa, não seria necessário manter dois documentos com a mesma função;
- d) Instauração do processo pelos coordenadores regionais: Essa proposta visou facilitar e agilizar a tramitação do processo administrativo. Na Resolução nº 442, de 17 de fevereiro de 2004, apenas o gerente responsável poderia instaurar o processo. Após lavrado, o Auto de Infração era encaminhado à sede da ANTT para instauração, remetido à unidade regional para instrução e novamente encaminhado à sede para decisão do gerente. No regulamento, foi proposto que os coordenadores regionais pudessem instaurar o processo e instruí-lo de modo que este apenas fosse encaminhado à sede para decisão do Gerente. Isso facilitou a tramitação, reduziu o tempo do processo e dos custos da Administração Pública;

- e) Exclusão do capítulo referente ao processo de penalidade do vale-pedágio: sugestão da SUFIS, a qual entendeu-se ser melhor retirar os dispositivos do processo de penalidade do vale-pedágio, o qual é regulado pela Resolução nº 2.885, de 09 de setembro de 2008, de modo que as respectivas infrações seriam processadas no rito do Processo Administrativo Simplificado - PAS, haja vista que o regramento era muito similar;
- f) Inclusão da medida cautelar nos moldes da Res. 3.694/2011: a medida cautelar não era considerada no processo administrativo sancionador. Assim, o novo diploma contemplou o regramento do Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas, no que é cabível, tornando o texto equânime para todas as áreas da ANTT;
- g) Inclusão do capítulo do Processo Eletrônico: o capítulo específico sobre o processo eletrônico seguiu as normas dos ritos ordinário e simplificado. Utilizou-se como base o regramento da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006; e
- h) Reorganização da estrutura do texto: reestruturação da Resolução para facilitar a compreensão. Assim, separou-se em quatro títulos: I - Das disposições gerais; II - Das fases e da informatização do processo administrativo; III - Das espécies de processo administrativo; e IV - Das Disposições finais e transitórias.

Cinco anos após a edição deste normativo, foram vislumbradas oportunidades de melhoria que necessitam da atualização do normativo que atualmente regulamenta o Processo Administrativo Sancionador da ANTT, em especial quanto aos prazos e eficiência processual. Ao longo de 2021 foram desenvolvidos estudos bibliográficos, levantamento de benchmarking e realização de consulta interna às Unidades Organizacionais afetas à matéria de modo a levantar melhorias atinentes ao Processo Administrativo Sancionador da ANTT. Citados estudos e consulta encontra-se consubstanciados no Processo SEI nº 50500.069482/2021-92 que, em resumo, se debruçou sobre os seguintes aspectos:

- a) pesquisa bibliográfica: desenvolvida a partir de artigos e estudos precedentes que buscaram descrever o poder sancionatório das agências reguladoras e sua aplicação por meio do processo administrativo sancionador;
- b) pesquisa documental: realizada com base na legislação pertinente ao processo administrativo na Administração Pública, incluindo as normas emanadas sobre o assunto pelas agências reguladoras para disciplinar o processo sancionador;
- c) existência de diretrizes de atuação responsiva, estabelecidos pela Portaria nº 34, de 12 de fevereiro de 2020 que possam ser inseridos na Resolução ANTT nº 5.083/2016;
- d) pertinência de realização de alterações no texto da Resolução ANTT nº 5.083/2016 a partir das recomendações exaradas pela Controladoria Geral da União (CGU) no Relatório de Avaliação sobre a gestão do processo sancionador na ANTT; e
- e) pertinência de inclusão de dispositivo que discipline a incidência de penalidade à pessoa física nas infrações praticadas por pessoa jurídica prevista no art. 78-E da Lei nº 10.233/2001.

Ademais, a Controladoria Geral da União (CGU) exarou em duas ocasiões recomendações atinentes a necessidades de melhoria do Processo Administrativo Sancionador da ANTT:

a) primeiramente, no Relatório de Avaliação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - Exercícios 2014-2018, publicado em 2019 (disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13717.pdf>), concluiu a CGU que:

- a.1) Verificou-se que, de modo geral, os processos permanecem por tempo excessivo em todas as suas fases, desde as mais simples, como notificação dos autuados, até as mais complexas, como o julgamento. Destaca-se, ainda, que o modelo atual de processamento dos autos de infração mostrou-se ineficiente para atender à demanda de processos. Como resultado, tem-se o aumento do número de processos pendentes de julgamento ao longo dos anos e uma baixa arrecadação das multas. (BRASIL/CGU, 2019)
- b) Em uma segunda ocasião, a CGU desenvolveu, em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), Relatório de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação. Citado documento, publicado em 2021 (disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/444), recomenda de forma mais endereçada que a ANTT:
- b.1) "estabeleça, em norma interna, com base em critérios técnicos, prazo razoável para conclusão do processo sancionador, incluindo as etapas intermediárias";
- b.2) "afira efetividade à fiscalização e evite a prescrição dos autos de infração"; e
- b.3) "reduza o estoque de processos pendentes de conclusão".

Percebe-se, dessa forma, que as melhorias identificadas pela CGU necessitam de ações normativas, administrativas e processuais. Sendo assim, outros projetos desenvolvidos pela ANTT também abarcaram entregas voltadas à melhoria do Processo Administrativo Sancionador da ANTT, em especial consoantes aos aspectos relacionados a sistemas de informação e gestão de processos, conforme se segue:

I - Atuação Responsiva: Os resultados desse projeto foram apresentados por meio da NOTA TÉCNICA - ANTT 1601 (SEI nº 10402826) nos autos do Processo SEI nº 50500.322047/2019-87.

II - Automação e Integração de Sistemas: objetiva ampliar a automação dos atos de instrução, dos atos de instrução, da notificação ao julgamento, bem como integrar e unificar os sistemas informatizados existentes utilizados no processamento dos autos de infração. As Unidades Organizacionais incluíram a implementação/aprimoramento do SIFAMA, que permitirá a automação do processamento dos autos de infração, na lista de atividades priorizadas para o ano de 2022. As informações constam do Processo SEI nº 50500.028692/2021-21.

III - Gestão e Controle de Processos Sancionadores: objetiva aperfeiçoar o modelo de processamento dos autos de infração para melhorar sua eficiência de forma a conferir maior celeridade ao processamento e reduzir o tempo de tramitação dos processos sancionadores, principalmente na etapa de julgamento. O Grupo de Trabalho – GT, criado pela Portaria nº 495, de 28 de julho de 2020, concluiu suas atividades e apresentou os resultados alcançados por meio do Relatório de Atividades COART (8727272), em 25/11/21, nos autos do Processo SEI nº 50500.071695/2020-01.

Dessa feita, a presente AIR se debruça sobre possibilidades de intervenções que se fazem necessárias para melhorar o Processo Administrativo Sancionador da ANTT, como se verá no decorrer do documento.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Sumário Executivo

Problema regulatório

Ineficiência do Processo Sancionador da ANTT, regulamentado pela Resolução nº 5.083, de 27 de Abril de 2016

Objetivos

- Objetivo Geral: aumentar a eficiência do Processo Sancionador da ANTT, regulamentado pela Resolução nº 5.083, de 27 de Abril de 2016
- Objetivos específicos
 - reduzir passivo de autos infracionais da ANTT instaurados com o PAS;
 - responsabilizar administradores e controladores como pessoa física;
 - assegurar segurança jurídica;
 - reduzir tempo de processamento e julgamento dos autos atinentes ao PAS;
 - objetivar regras
 - dar transparência aos prazos de processamento e julgamento dos autos
 - diminuir judicialização

Soluções Consideradas

- 1) Fazer nada (manter Resolução nº 5.083/2016;
- 2) Soluções não normativas (automação de sistemas, gestão e controle de processos sancionadores, campanhas, atuação responsiva e treinamento)
- 3) Revisar Resolução nº 5.083/2016 com vistas a atingir os objetivos supramencionados

Solução sugerida

- 3) Revisar Resolução nº 5.083/2016 com vistas a atingir os objetivos supramencionados

Possíveis impactos da solução sugerida

É a opção que atende de forma mais adequada aos objetivos supramencionados, mas necessita passar pelo processo de elaboração normativa, com todas as etapas atinentes, mas não resolve o problema por completo, pois tal resolução necessita de tratamento do Processo de trabalho, incluindo avaliação de vulnerabilidades e necessidades de melhoria nas etapas e nos instrumentos utilizados.

3. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

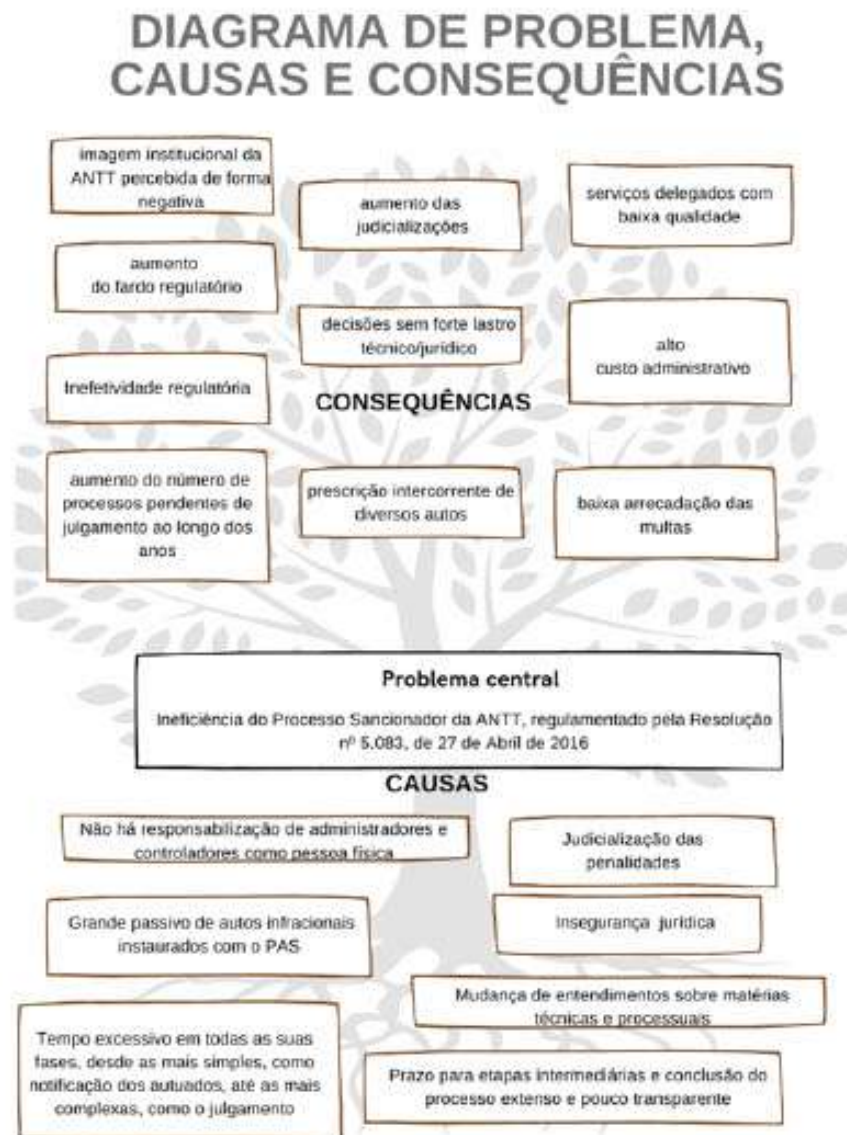
A questão regulatória que se busca resolver é o desafio relacionado com a baixa eficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT, como avaliado internamente, pela Agência, e externamente, pela CGU. Por não possuir uma origem única, tanto os diagnósticos quanto as possíveis soluções devem ser múltiplas.

Em entrevista com as áreas, observa-se que a judicialização das penalidades gera considerável incerteza, inclusive quanto ao rito a ser seguido no âmbito interno da ANTT, do que resultam várias consequências. Esse problema é agravado proporcionalmente ao valor da sanção: quanto maior o valor da multa, mais incentivos os agentes possuem para postergar o pagamento, principalmente considerando os valores envolvidos nas concessões.

Em consulta realizada às áreas técnicas, foram ressaltados outros aspectos relacionados ao problema central, tais como: a gestão do estoque dos autos infracionais instaurados com o Processo Administrativo Sancionador Simplificado; insegurança jurídica resultante de dispositivos que permitem diferentes interpretações sobre matérias técnicas e processuais em curto espaço de tempo; e a judicialização e a prescrição intercorrente dos autos. Tais dificuldades são comuns às áreas que aplicam a Resolução nº 5.083/2016 mas, embora com raízes comuns, a manifestação ocorre de distintas formas.

Ademais, constam como subsídios para construção do Diagrama de Problema, causas e consequências as recomendações exaradas pela Controladoria-Geral da União supramencionadas que se referem ao tempo excessivo em todas as fases do processamento e consequente baixa arrecadação das multas, bem como a pouca transparência dos prazos de processamento, volume do estoque de processos pendentes de conclusão e alta taxa de prescrição dos autos. Todos esses insumos foram organizados no diagrama de causa e consequência esquematizado na Figura abaixo:

Figura 1 - Diagrama de Causa e Consequência sobre a baixa efetividade do Processo Administrativo Sancionador da ANTT.



4. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES ECONÔMICOS, DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DOS DEMAIS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

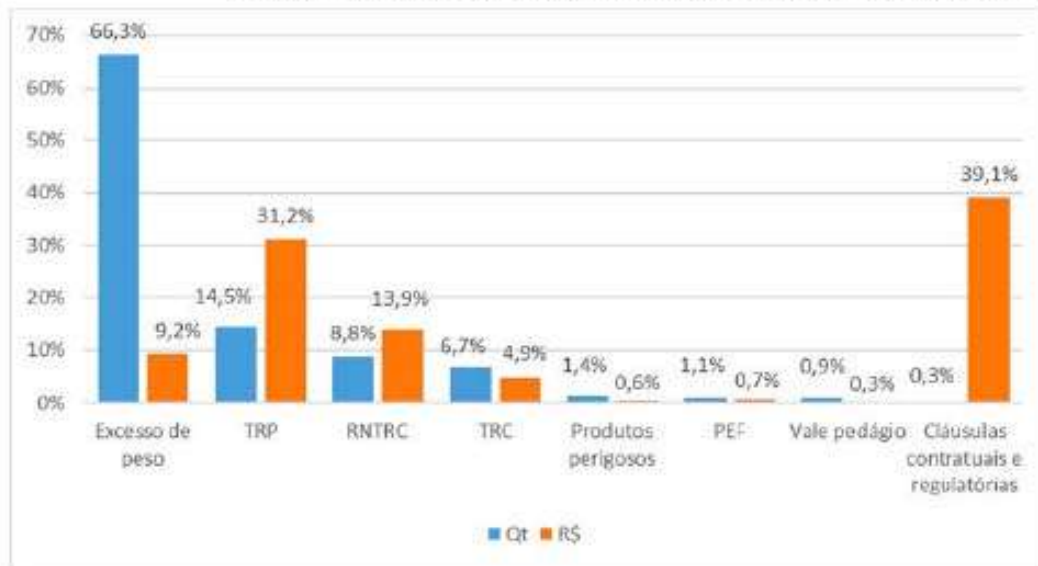
Os atores internos envolvidos no problema são todas as Unidades Organizacionais da ANTT que atuam com Processos Administrativos Sancionadores. Externamente, o problema supramencionado afeta todos os agentes regulados pela ANTT, incluindo os concessionários, permissionários, autorizatários, bem como transportadores e agentes autônomos.

Apesar do efeito abrangente, os agentes internos e externos são afetados de modo distinto. Com relação às Unidades Organizacionais da ANTT, temos que a SUDEG (mais recentemente em substituição à SUFIS) possui um estoque considerável de PAS e poucos Processos Ordinários; a Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER, por sua vez, possui mais Processos Ordinários e apenas alguns PAS. A Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, se encontra em uma posição intermediária entre as duas anteriores, possuindo um estoque considerável de PAS e ainda responsável por diversos Processos Ordinários, incluindo os processos de Caducidade, que é uma das espécies processuais mais complexas no âmbito da ANTT.

A Diretoria da ANTT, por sua vez, é afetada com o quantitativo de processos, bem como pelas interferências na imagem institucional da ANTT. Por fim, a Procuradoria-Federal junto à ANTT tem que lidar com a alta carga de processos de judicialização.

Os transportadores (Transportadores Autônomos de Carga e Empresas Transportadoras de Cargas) podem ser penalizados por problemas relacionados com Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC), Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), Pagamento Eletrônico de Frete (PEF), Transporte de Produtos Perigosos, e Vale Pedágio. Os autorizatários de Transporte Interestadual de Passageiros podem ser responsabilizados por infrações ao Transporte Rodoviário de Passageiros (TRP). Estes agentes são submetidos primordialmente ao Processo Administrativo Sancionador Simplificado (PAS), o qual corresponde a 99,7% (66,3% + 14,5% + 8,8% + 6,7% + 1,4% + 1,1% + 0,9% = 99,97%) dos autos da ANTT, como demonstra o Relatório da CGU, e representado no Gráfico abaixo:

Gráfico 1: Distribuição do quantitativo de Autos de Infração e valores por tipo de infração.



Os concessionários de infraestrutura rodoviária e ferroviária correspondem a um quantitativo diminuto (0,3%) dos autos de infração, mas com grau de complexidade e montante dos valores mais elevados do que os grupos anteriores.

A Procuradoria-Federal junto à ANTT é fortemente impactada, em especial pelas causa-raízes relacionadas à judicialização e, portanto, é um importante ator interno afetado pelo processo.

Ademais, pode-se incluir os seguintes órgãos da Administração Pública que também são afetados pela temática, embora de forma marginal:

- Ministério Público;
- Ministério da Infraestrutura;
- Ministério da Economia;
- Controladoria Geral da União (CGU);
- Tribunal de Contas da União (TCU); e,
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Por fim, ressalte-se que a população em geral também é afetada quando o processo final da regulação (fiscalização e penalização daqueles que não cumprem o estabelecido) possui falhas, pois gera um alto risco de os serviços delegados não possuírem a qualidade e a segurança necessárias, além do alto custo administrativo e regulatório que é, em última instância, pago pelo erário.

5. IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO DO ÓRGÃO OU DA ENTIDADE QUANTO AO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

As principais normas de referência para edição deste normativo são:

- a) [Lei nº 10.233, de 2001](#), que dispõe sobre a criação da ANTT, *in verbis*:

[...]

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

[...]

- b) [Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#): o novo Código de Processo Civil (CPC) nasceu mirando maior agilidade nos processos judiciais com a pretensão de concretizar o direito fundamental inserido no art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, por meio da emenda constitucional nº 45/2004; e

- c) [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#): regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecendo normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, visando, em especial à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Além das leis supramencionadas, o principal agente a influenciar na produção normativa é o Poder Judiciário, em razão da judicialização de diversos autos, decisões proferidas por varas federais que demandam a revisão de todo o rito administrativo, e não só a análise na querela pleiteada.

Ademais, conforme já mencionado, existem recomendações constantes dos dois relatórios da CGU supramencionados na identificação do problema regulatório:

- a) Relatório de Avaliação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - Exercícios 2014-2018, publicado em 2019 (disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13717.pdf>); e

- b) Relatório de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), publicado em 2021 (disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/444).

Infralegalmente, o Regimento Interno da Agência também previu a existência do Processo Administrativo Sancionador regido por norma processual própria, nos termos do art. 108, Parágrafo único, do Anexo da Resolução ANTT nº 5.976, de 7 de abril de 2022:

[...]

Art. 108. As normas processuais previstas neste Regimento Interno aplicam-se aos processos em andamento, na fase em que se encontrarem.

Parágrafo único. Os processos administrativos para apuração de infrações e aplicação de penalidades serão regidos por norma processual própria, aplicando-se este Regimento Interno subsidiariamente.

[...]

Por fim, importante mencionar que compete à Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP), de acordo com o estabelecido no Art. 28 da Resolução nº 5.976/2022, "promover ações com o objetivo de harmonizar os conteúdos de natureza regulatória transversais", dentre outras competências:

[...]

Art. 28. À Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal compete:

[...]

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

IV - coordenar e implantar ações visando o desenvolvimento institucional, em especial a gestão de riscos, a gestão por processos, a gestão de projetos, compliance e governança;

[...]

VIII - articular e promover ações com o objetivo de harmonizar os conteúdos de natureza regulatória transversais;

[...]

XVIII - promover ações de transformação e inovação organizacional; e

[...] (destaque acrescentado)

Face a todo o exposto, resta demonstrada a competência da ANTT, e em específico da SUESP, no que se refere à promoção dos estudos e a proposição de ação regulatória de natureza transversal, ou seja, com atuação por diversas superintendências da ANTT.

5.1. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL QUANTO ÀS MEDIDAS ADOTADAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

O Processo Administrativo Sancionador é regulamentado considerando-se o ordenamento jurídico brasileiro, de forma peculiar, não sendo identificadas experiências internacionais semelhantes que pudessem auxiliar nas etapas de AIR.

Contudo, foram realizadas consultas aos seguintes organismos nacionais e internacionais, com vistas à obtenção de subsídios para os trabalhos, a saber:

a) Agências Reguladoras Federais: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Águas (Ana), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);

b) Pesquisa no âmbito de órgãos federais relacionados com a matéria, como o Conselho Nacional de Trânsito (Contran); e

c) Consulta a organismos internacionais como o *Transport Canada* e o *International Transport Forum* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ITF/OCDE).

As experiências nacionais, face à similaridade de contexto, mostraram-se mais úteis e aplicáveis ao caso em estudo, sendo algumas consideradas, conforme mencionado ao longo dos próximos itens da presente AIR.

6. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

O objetivo primordial da presente análise é simplificar e aumentar a eficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT, o qual está intimamente correlacionado com os deveres institucionais e à própria Missão Institucional da Agência: "Assegurar aos usuários adequada infraestrutura e prestação de serviços de transporte terrestre, com transparência e regulação efetiva, proporcionando melhoria contínua dos serviços". Também está alinhado aos seguintes objetivos estratégicos da Agência:

a) Garantir níveis elevados de satisfação com o serviço de transportes terrestres regulado;

b) Garantir segurança jurídica, cumprimento de contrato e efetividade da regulação;

c) Fortalecer a imagem e a identidade institucional, com foco na entrega de valor; e

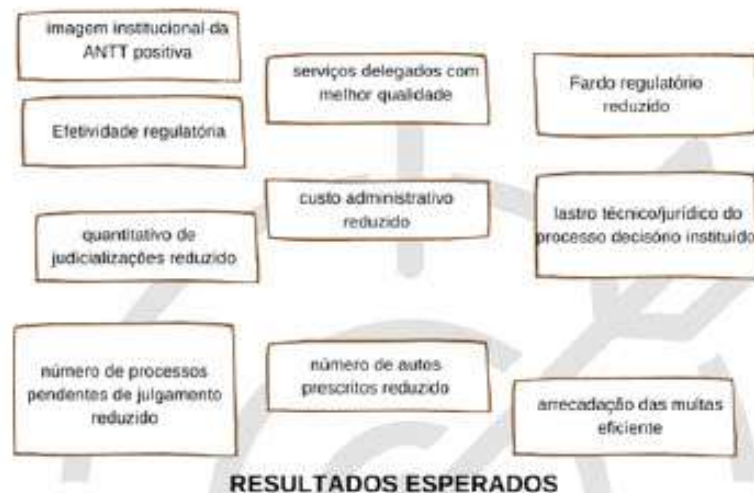
d) Aperfeiçoar processos, normativos e marco regulatório, com base em evidências, no uso intensivo de tecnologia da informação e na participação social.

Os objetivos específicos constituem as etapas a serem alcançadas, e visam basicamente solucionar as principais causas apontadas no Diagrama de Problema, Causas e Consequências. Da mesma forma, os resultados esperados visam solucionar as consequências atualmente identificadas, como menos judicializações, maior celeridade dos processos administrativos sancionadores simplificados, mais efetividade regulatória e atendimento ao interesse público.

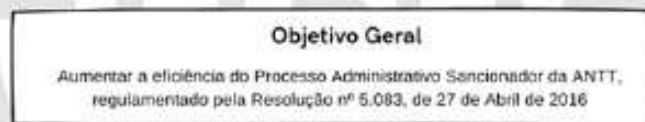
O Diagrama de Objetivos abaixo ilustra essa correspondência:

Figura 2: Diagrama de objetivos e resultados.

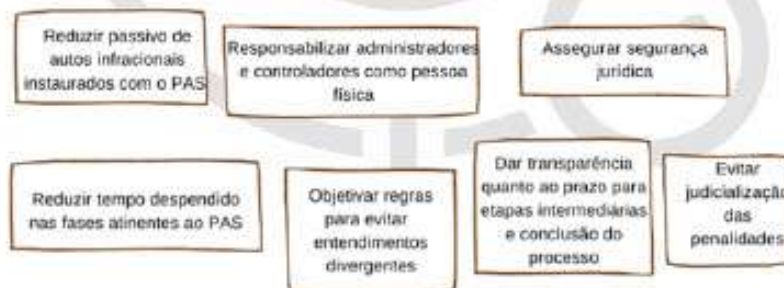
DIAGRAMA DE OBJETIVOS E RESULTADOS



RESULTADOS ESPERADOS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS



7. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS AO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

A **opção inicial** em uma Análise de Impacto Regulatório é sempre manter o *status quo* que, no caso presente, é manter a Resolução nº 5.083/2016 sem qualquer alteração.

A **segunda opção** se refere a soluções não-normativas atinentes às causas raízes do problema identificado e que, portanto, se referem ao alcance dos objetivos específicos levantados no Diagrama de objetivos, conforme o Quadro abaixo:

Quadro 1 - Possíveis soluções não-normativas para alcançar os objetivos específicos.

Ineficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT		
Causas	Objetivos específicos	Soluções não-normativas propostas
(i) Passivo/Estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Reduzir passivo/estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Automação e integração de sistemas Gestão e controle de processos sancionadores.
(ii) A judicialização das penalidades em função das incertezas normativas	Assegurar segurança jurídica	Atuação responsiva
(iii) Mudança de entendimentos sobre matérias técnicas e processuais em curto espaço de tempo	Objetivar regras para evitar entendimentos divergentes	Campanha de conscientização Treinamento
(iv) Ausência de penalidades para a pessoa física dos administradores e controladores	Responsabilizar administradores e controladores como pessoa física	Não tem
(v) Tempo excessivo em todas as fases	Reduzir tempo despendido nas fases atinentes ao PAS	Automação e integração de sistemas Gestão e controle de processos sancionadores.

A **terceira opção** se refere à revisão da Resolução nº 5.083/2016, buscando atender aos objetivos específicos, de modo que, se alcançados, resultarão no alcance do Objetivo-Geral. Isso porque, conforme mencionado, os objetivos específicos refletem as causas-raízes do problema identificado. Portanto, em alcançando os objetivos específicos, provavelmente serão equacionadas as causas raízes que resultam no problema central e assim a regulação alcançará o objetivo principal que é resolver ou melhorar o problema inicialmente identificado.

Saliente-se que essa opção não é isolada e deve ser acompanhada das soluções não normativas dispostas na Opção 2 supramencionada. Por outro lado, a Opção 2 também pressupõe fundamentação normativa e, portanto, a revisão do atual arcabouço infralegal da ANTT se faz necessária.

No Quadro 2, abaixo, é apresentado o detalhamento das possíveis soluções normativas com vistas a alterar dispositivos da Resolução nº 5.083/2016, alcançar os objetivos específicos descritos no item 6 da presente AIR e, conseqüentemente, solucionar as causas do problema central que se pretende resolver, qual seja, a ineficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT, regulamentado pela Resolução nº 5.083/2016.

Quadro 2 - Soluções normativas para alcançar os objetivos específicos

Ineficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT		
Causas	Objetivos específicos	Soluções propostas
(i) Passivo/Estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Reduzir passivo/estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	A alteração de alguns comandos legais (Artigos, Incisos e Parágrafos) da Resolução nº 5.083/2016 que objetivam a simplificação administrativa e a celeridade processual, contribuindo para a redução do passivo existente.
(ii) A judicialização das penalidades em função das incertezas normativas	Assegurar segurança jurídica	A alteração de alguns comandos legais (Artigos, Incisos e Parágrafos) da Resolução nº 5.083/2016 têm o intuito de deixar a norma mais clara e assertiva, contribuindo assim para a redução dos casos de judicializações.
(iii) Mudança de entendimentos sobre matérias técnicas e processuais em curto espaço de tempo	Objetivar regras para evitar entendimentos divergentes	A alteração de alguns comandos legais (Artigos, Incisos e Parágrafos) da Resolução nº 5.083/2016 que têm o intuito de atualizar e deixar a norma mais clara e assertiva, contribuindo assim para evitar entendimentos divergentes.
(iv) Ausência de penalidades para a pessoa física dos administradores e controladores	Responsabilizar administradores e controladores como pessoa física	Nos artigos 68, 68-A e 68-B são propostos novos comandos legais com o objetivo de regulamentar o estabelecido no artigo 78-E da Lei nº 10.233/2001.
(v) Tempo excessivo em todas as fases e transparência dos prazos	Regulamentar prazo tempo relativo ao procedimento de envio e julgamento das autuações e penalidades para infrações de serviços de transporte de carga e de passageiros	A alteração de alguns comandos legais (Artigos, Incisos e Parágrafos) da Resolução nº 5.083/2016, em específico o artigo 84, visam deixar mais claro o marco temporal em que começam a ser contados os prazos para expedição da notificação de multa, além de regulamentar lacunas temporais atualmente presentes na resolução nº 5.083/2016.

Com base em todo o exposto, propõe-se a adoção da opção 3, Revisão da Resolução nº 5.083/2016, por se tratar de solução identificada como mais efetiva, especialmente ao se considerar como medida complementar às ações não-normativas anteriormente apresentadas.

Informe-se que as proposições de alteração, inclusão e/ou exclusão de comandos legais da Resolução nº 5.083/2016 são apresentadas em detalhes na tabela "Propostas de Alteração" (17581324), acompanhadas das correspondentes justificativas.

Ao longo do processo de análise e aprimoramento da Resolução, foram identificadas diversas oportunidades de melhoria e aperfeiçoamento do normativo. Tais oportunidades foram analisadas e tratadas e, conforme o caso, são objeto de proposta de alteração o âmbito da Resolução nº 5.083/2016. Algumas dessas oportunidades requereram análises e estudos mais aprofundados, como é o caso dos seguintes pontos:

- Realização de comunicação por Carta Simples em substituição à correspondência registrada com Aviso de Recebimento (AR);
- Estabelecimento de prazo para a conclusão do Processo Administrativo Simplificado (PAS); e
- Regulamentação do Art. 78-E da Lei nº 10.233/2001 – penalização de administradores e controladores.

Passa-se à abordagem de forma individualizada desses 3 (três) pontos:

7.1 Realização de comunicação por Carta Simples em substituição à correspondência registrada com Aviso de Recebimento (AR)

Dentre as proposições de aprimoramento da Resolução nº 5.083/2016 com vistas à simplificação administrativa, a redução de custos para a Administração e o aumento da celeridade do processo sancionador, consta a adoção da correspondência no formato Carta Simples em substituição à Carta Registrada com Aviso de Recebimento (AR).

A referida solicitação foi apresentada pela Gerência de Processamento e Cobrança de Autos de Infração – GEAUT, da Superintendência de Gestão Administrativa – SUDEG, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1907/2023/GEAUT/SUDEG/DIR/ANTT (16175254), que instrui o processo nº 50500.082528/2023-21.

Por meio dessa Nota a GEAUT propõe ajustes no texto da Resolução nº 5.083/2016 com base no PARECER n. 00230/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (16687557) da Procuradoria Federal junto à ANTT. Dentre os ajustes solicitados, destaque-se a inclusão do artigo 83-A. Segundo a GEAUT, a não exigência do envio de Aviso de Recebimento junto com as notificações emitidas reduziria o "custo atual de R\$13,44 (treze reais e quarenta e quatro centavos), por aviso de recebimento emitido, para o valor de R\$2,35 (dois reais e trinta e cinco centavos) para a emissão das notificações sem o envio de aviso de recebimento". Adicionalmente, aquela Gerência informa que, "para os casos em que houver adesão ao SNE-ANTT, esse custo será reduzido a zero, tendo em vista que não será enviado notificação física aos infratores". Conclui-se, portanto, que a adoção da Carta Simples em substituição à correspondência com Aviso de recebimento propiciaria uma economia da ordem de 82,5%, enquanto que o emprego do Sistema de Notificação Eletrônica (SNE) possibilitaria uma economia de 100% com essas comunicações.

Observe-se que a proposta trazida pela GEAUT visa a redução de custos para a ANTT, sendo que, segundo a área, a proposta possui embasamento jurídico (16687557) para a sua implementação. Considerando-se os milhares de processo em tramitação na Agência, os benefícios advindos da simplificação administrativa ora proposta resultariam em redução significativa de custos para a Administração.

Por fim, informe-se que a adoção da Carta Simples conferirá a segurança e a eficácia adequada ao processo, visto que essa comunicação possuirá redundâncias com outros canais de comunicação, como por exemplo a publicação no Diário Oficial da União (DOU) e a disponibilização de informações na "área do autuado", no site da ANTT, onde os interessados possuem acesso às informações sobre as suas respectivas infrações. Mais informações sobre o assunto podem ser obtidas tabela "Propostas de Alteração" (17581324).

7.2 Estabelecimento de prazo para a conclusão do Processo Administrativo Simplificado

O estabelecimento de prazos para algumas etapas do Processo Administrativo Simplificado (PAS) apresenta-se como ação necessária para deixar mais claro o marco temporal em que começam a ser contados os prazos para expedição da notificação de multa, além de regulamentar lacunas temporais atualmente presentes na resolução nº 5.083/2016. Com o preenchimento dessas lacunas, será possível definir o prazo limite para a conclusão do PAS.

O Quadro a seguir apresenta as principais etapas do PAS, as etapas que já possuem prazos definidos, e aquelas que ainda carecem de regulamentação:

Quadro 3: Proposta de regulamentação de prazos para o Processo Administrativo Simplificado (PAS).

Etapas do Processo Sancionador	Prazos Máximos (em dias corridos) a contar do consentimento do Fiscal (da lavratura do Auto de Infração em sistema da ANTT)			
	1. Sem manifestação do interessado (sem apresentação de defesa e/ou recurso)*	2. Com apresentação apenas de defesa pelo interessado*	3. Com apresentação apenas de recurso pelo interessado	4. Com apresentação de defesa e recurso pelo interessado
Expedição de Notificação de Autuação (a partir da data da Infração)	90 (regulamentado no Art. 83, § 1º)			
Apresentação de Defesa pelo interessado: não inferior a 30 dias (parâmetro de 45 dias a partir da expedição da Notificação)	45	210**		45
Julgamento da Defesa pela Administração	165		165	210
Apresentação de Recurso pelo interessado não inferior a 10 dias			10 (regulamentado no caput do Art. 85)	
Julgamento do Recurso pela Administração			360 (regulamentação proposta no Art. 85, § 5º)	
Expedição da Notificação de Multa	150***			
Prazo (máximo)	240 (regulamentação proposta no Art. 84, § 4º, inciso I)	450 (regulamentação proposta no Art. 84, § 4º, inciso II)	610	820

Notas:
* Situações em são admitidas a concessão de desconto de 30% (aceitação da decisão da Administração e renúncia ao direito de interpor recurso)
** Valor 210: estabelecido de forma indireta, pela subtração dos valores 90 e 150 do total 450.
*** Valor 150: estabelecido de forma indireta, pela subtração do valor 90 do total 240.

Analisando-se o Quadro 3, observa-se que os prazos para algumas etapas do processo sancionador já se encontram regulamentadas. Contudo, faz-se necessário regulamentar alguns prazos, como os correspondentes a 240, 360 e 450 dias (Artigos 84 e 85 da Resolução nº 5.083/2016). Regulamentando-se esses prazos, ficarão claros os prazos intermediários (das etapas) e também os prazos totais para a conclusão do PAS (a Expedição da Notificação de Multa).

Resalte-se que os prazos ora propostos configuram-se prazos máximos, ou seja, prazos limites para a conclusão do PAS, e foram definidos com base no processo sancionador aplicável ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Contudo, a Administração pode implementar ações com vistas a aprimorar e informatizar procedimentos internos atinentes ao PAS, conferindo, na prática, prazos inferiores aos estabelecidos em norma.

Outra alteração proposta é a definição de prazos estabelecidos nos artigos 83, 84 e 95: ao invés de prazos específicos de 30 (trinta) dias, a GEAUT/SUDEG propõe prazos mais flexíveis, ou seja, "não inferiores a 30 (trinta) dias". Essa proposição visa resguardar os administrados, garantindo prazo mínimo para apresentação de defesa, de recurso e pagamento de multa, propiciando àquela Gerência uma melhor gestão dos prazos, considerando-se as atividades complementares de tramitação de processos e ações de comunicação aos interessados.

Por fim, informe-se que a definição de prazos para o PAS visa trazer mais transparência à atuação da ANTT bem como contribuir para a celeridade do processo sancionador, dessa forma atendendo às recomendações exaradas pela CGU, e também, à recomendação objeto do RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 09/AO/AUDIT/2022 (15582256), que instrui o processo nº 50500.049705/2023-67.

7.3 Regulamentação do Art. 78-E da Lei nº 10.233/2001 – penalização de administradores e controladores

A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), assim dispõe:

[...]

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

Art. 78-E. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa.

[...]

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 1º O valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

[...]

Note-se que a Lei nº 10.233/2001 define a competência da ANTT para regulamentar a as infrações cometidas pelos administradores ou controladores das empresas que prestam serviços de transporte terrestre.

A regulamentação do Art. 78-E no âmbito da ANTT foi analisada considerando-se o PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3593946) da Procuradoria Federal juto à ANTT (PF-ANTT), de forma a proporcionar a adequada regulamentação da matéria, e atender ao acordo celebrado entre A ANTT e o Ministério Público Federal (MPF/GO) no âmbito do processo nº 50500.005659/2023-94, que tem como objeto a regulamentação do Art. 78-E da Lei nº 10.233/2001. Dentre as recomendações exaradas pela PF-ANTT, destacam-se:

a) "não parece fazer sentido a edição de norma para reescrever cada uma das irregularidades sancionáveis, tendo em vista que são coincidentes àqueles já elencadas pelas resoluções vigentes [...] faltaria à ANTT apenas editar norma que discipline o quantitativo e a valorização de multa a que a pessoa

física se sujeita no caso de violação às infrações já previstas em suas demais normas”;

b) “no âmbito do processo administrativo sancionador, não é possível valer-se de analogia para buscar em outro campo do direito meios de impor sanção ao administrado”;

c) “muito embora a Lei nº 10.233, de 2001, tenha estabelecido o limite máximo de multa a ser aplicada pela ANTT, também lhe impôs o dever de fixar - em regulamento - o seu valor, com vistas a restringir o campo de discricionariedade e subjetividade na dosimetria da pena”; e

d) “a ANTT, ao se perquirir sobre dolo ou culpa de administrador, se valha do processo administrativo ordinário, com comissão processante constituída, fase de instrução processual delimitada, espaço maior para realização de provas e para o exercício de ampla defesa pelo processado pessoa física”.

Com base nessas recomendações, no diagnóstico interno elaborado no âmbito dos estudos (17188656), e em experiências nacionais, especialmente aquelas referentes ao Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Resolução ANTAQ nº 3.259, de 30 de janeiro de 2014), foram promovidas análises que subsidiaram a proposta de alteração do artigo 68, e inclusão dos novos artigos 68-A e 68-B na Resolução nº 5.083/2016 – para mais informações consultar a tabela “Propostas de Alteração” (17581324).

As análises realizadas possibilitaram o estabelecimento de algumas premissas que foram adotadas na confecção dos artigos 68, 68-A e 68-B, a saber:

a) Definir o valor da multa aplicável a ao administrador/controlador com base em percentual da penalidade aplicada à empresa, considerando que:

a.1) as penalidades aplicáveis às empresas já estão definidas em regulamentos setoriais, que definem as penalidades de acordo com as particularidades e documentos de outorga específicos e de acordo com cada serviço regulado/fiscalizado;

a.2) Configura-se uma métrica simples, objetiva e de fácil aplicação por todas as superintendências da ANTT; e

a.3) Definição de percentual fixo e único, de forma a padronizar sua aplicação em todas as áreas da Agência, tratando as áreas de forma isonômica, respeitando as particularidades de cada serviço regulado/fiscalizado e os pesos/valores das multas definidas por cada área.

b) Regulamentar somente os valores de multas, deixando a cargo dos regulamentos setoriais definirem condicionantes específicos para os casos de dolo ou culpa, aspectos relativos à reincidência genérica ou específica, atenuantes e agravantes, dentre outros, sob a justificativa de que a Superintendência regulamentadora poderá promover essa regulamentação da forma mais adequada à realidade e às particularidades dos serviços por ela geridos;

c) Definição de valores de multas que sejam “razoáveis” e “efetivos”, de forma a evitar que a infração seja desconsiderada (no caso de valor muito baixo) ou seja objeto de judicialização (no caso de multa com valor muito alto);

d) Regulamentação do assunto em caráter “temporário” e “provisório”, até que as áreas (que desejarem) aprimorem seus regulamentos setoriais;

e) Regulamentação da matéria adotando-se como premissa cenário “conservador” (maior segurança jurídica e regulatória) e realização de ARR da proposta normativa após 3 anos de sua implementação, de forma a aprimorá-la, face seu caráter inovativo; e

f) Regulamentação da matéria de forma alinhada com as regulamentações setoriais das superintendências (SUPAS e SUROD), em elaboração no âmbito de projetos da Agenda Regulatória da ANTT.

Informe-se que o valor máximo (limite) para uma multa é aquele estabelecido na Lei nº 10.233/2001, a saber, R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Adotando-se o percentual de 1% (um ponto percentual), o valor máximo da multa aplicável ao administrador/controlador seria de no máximo R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Ao se adotar 1%, tem-se que algumas multas a administradores/controladores podem apresentar valores muito baixos e insignificantes, tornando a multa desprezível (por exemplo uma multa de R\$ 1.000,00 à empresa, resultaria numa multa de R\$ 10,00 ao administrador/controlador). Com o intuito de evitar esta situação, propõe-se definir o valor mínimo da multa com base no rendimento/salário do administrador (pessoa física), valor este geralmente diverso da receita das empresas (pessoa jurídica). Para tanto foram pesquisadas referências de valores rendimentos/salários com base em fontes oficiais, aplicáveis às funções exercidas tanto na Administração Pública quanto na iniciativa privada, considerando-se a paridade de rendimentos entre funções semelhantes exercidas nestas duas áreas. A seguir são apresentadas algumas referências de rendimentos/salários:

a) Engenheiro Coordenador, classificação nível funcional Coordenador (nível mais alto na hierarquia da empresa/instituição e com maior renda): R\$ 15.468,18.

Fonte: Tabela de Consultoria do DNIT – Mão de Obra, Out./2021;

b) Engenheiro Chefe, classificação nível funcional chefia (por região): R\$ 14.831,37 (Norte), R\$ 16.691,63 (Nordeste), R\$ 14.902,67 (Centro-Oeste), R\$ 17.035,59 (Sudeste) e R\$ 17.377,05 (Sul). Média nacional: R\$ 16.167,66. Fonte: Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO – DNIT/2023;

c) Dirigente de Instituição Pública Federal: Cargo de Direção “CD1” R\$ 14.689,79; e “CD2” R\$ 12.277,25. Cargo Comissionado de Direção “CCD1” R\$ 19.001,04; “CCD2” R\$ 18.059,99

Fonte: <https://siorg.gov.br/siorg-cidadao-webapp/resources/app/cargos-comissionados.html>.

Note-se que o menor salário/rendimento identificado na pesquisa foi de R\$ 12.277,25 (Cargo CD2). Sobre os salários/rendimentos podem incidir benefícios, impostos, contribuições sociais, para a previdência, transporte, assistência médica etc., a depender do setor de atuação profissional e da política da empresa/instituição, que podem contribuir para o aumento ou redução do valor líquido a ser recebido pelo administrador/controlador. Considerando-se:

a) de forma conservadora, que a renda líquida do administrador/controlador, seja no mínimo (aproximadamente) de R\$ 10.000,00;

b) o nível de conhecimento das regras e de responsabilidade do administrador/controlador perante a ANTT;

c) a adoção de valor “conservador”, mas que “impacte” e proporcione uma “reflexão” ao infrator sobre a mudança de conduta, e seja passível de quitação; e

d) necessário evitar multas com valores muito baixos que de certa forma “compensem” ou “estimulem” a promoção da infração e sua reincidência (evitar o descrédito da sanção).

Propõe-se que o valor mínimo da multa seja de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Informe-se que a regulamentação da responsabilização de administradores e controladores (Regulamentação do Artigo 78-E da Lei nº 10.233/2001) é proposta por meio da definição de uma métrica simples de maneira a preencher a lacuna regulatória atual da regulamentação do tema em alinhamento com as regulamentações setoriais das superintendências (SUPAS e SUROD), em elaboração no âmbito de projetos da Agenda Regulatória da ANTT.

Por fim, importante mencionar a possibilidade de parcelamento de dívidas/multas por pessoas físicas e jurídicas nos termos da Resolução ANTT nº 5.830/2018, que estabelece:

[...]

Art. 12 O valor das parcelas será obtido da divisão do montante consolidado dos débitos pelo número de prestações indicado pelo requerente, e não pode ser inferior a:

I - R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais), quando o devedor for pessoa física; e

II - R\$ 1.000,00 (mil reais), quando o devedor for pessoa jurídica.

[-]

Conforme já mencionado, com base em todo o exposto foi proposta a redação dos artigos 68, 68-A e 68-B, regulamentando a matéria em detalhes, tratando inclusive de exceções e situações específicas (Ex.: convalidação de pena não pecuniária em multa). Mais informações na tabela "Propostas de Alteração" (17581324).

8. EXPOSIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

Inicialmente, é fundamental que se compreenda que a AIR é um processo de diagnóstico do problema, reflexão sobre a necessidade de atuação regulatória e de investigação sobre a melhor forma de executá-la. Tal processo não se inicia com o atual documento, sendo o presente texto uma compilação sistematizada de diversos debates e análises que foram realizadas até o momento os quais se encontram pormenorizados nos processos nº 50500.069482/2021-92 e nº 50500.059694/2021-61.

Na presente análise, consoante as boas práticas regulatórias, foram utilizadas diferentes metodologias conforme a disponibilidade dos dados e a necessidade de aprofundamento da análise. Assim, algumas análises utilizaram metodologia qualitativa de identificação de vantagens, desvantagens e impacto sobre o problema; outras remeteram à análise de custo, conforme disposto no Art. 7º do Decreto nº 10.411/2020, segundo o qual a equipe técnica pode optar pelas seguintes metodologias:

[-]

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

- I - análise multicritério;
- II - análise de custo-benefício;
- III - análise de custo-efetividade;
- IV - análise de custo;
- V - análise de risco; ou
- VI - análise risco-risco.

[-]

Informe-se que foi utilizada a metodologia "análise de risco", sendo apresentada a análise em maiores detalhes no item 9.1 da presente AIR.

Passa-se então à análise das opções (alternativas) de atuação identificadas.

OPÇÃO 1 - MANTER O STATUS QUO

Para a análise do cenário atual (cenário-base), utilizou-se como base o Relatório de Avaliação da ANTT, 2014-2018, editado pela CGU, bem como os dados fornecidos pela ANTT por meio do processo nº 50500.311941/2019-21.

Manter o *status quo* não gera custos de melhoria do processo atualmente adotado, mas também não resolve o problema, prorrogando e até mesmo aprofundando a ineficiência identificada atualmente.

No cenário atual, a ANTT enfrenta uma questão de baixa eficiência na arrecadação de suas multas: de acordo com dados fornecidos no relatório da CGU, a ANTT arrecada apenas cerca de 7,4% do valor das multas aplicadas. A SUFIS aplica cerca de 99,7% das multas, correspondendo a cerca de 60,9% desse montante total. Por outro lado, a SUROD aplica apenas 0,2% das multas, correspondendo à 30,8% desse montante; e por fim, a SUFER aplica 0,1% das multas, correspondendo à 8,2% desse montante. É importante ressaltar que a função das multas não é arrecadatória, apesar de ser fonte de receita da ANTT, de acordo com o art. 77, V da Lei nº 10.233/2001:

[-]

Art. 77. Constituem receitas da ANTT e da ANTAQ:

[-]

V – o produto das arrecadações de cada Agência, decorrentes da cobrança de emolumentos e multas;

[-]

Outrossim, tais dados são importantes indicadores de vulnerabilidades no processo, indicando baixa eficiência quando se compara os valores arrecadados em proporção aos processos instaurados.

A presente AIR levantou custos fiscalizatórios da ANTT que possam servir de linha de base para comparar as alternativas, avaliar impactos e construir indicadores de monitoramento. As premissas adotadas para tal avaliação (referente a um diagnóstico de cenário-base que não se pretende ser uma avaliação de resultado regulatório *per se*) foram as seguintes:

- a) O lapso temporal considerou o período de 2014 a 2019;
- b) A proporção de servidores de nível médio e nível superior é baseada na proporção atual disponibilizada pela listagem de servidores alocados na ANTT, conforme descrito na Tabela 1, porquanto esta distinção não foi feita na auditoria realizada pela CGU;
- c) Não foram considerados colaboradores terceirizados, requisitados, cedidos ou sem vínculo com a Administração Pública; isso porque, com base nas informações prestadas à CGU, apenas a Superintendência de Transporte Ferroviário utilizava colaboradores terceirizados para auxiliar na função de emissão de autos infração e de elaboração de manifestação. Diante disso, apenas serão considerados os servidores efetivos da ANTT;
- d) Não foram considerados os custos fixos ou indiretos, como energia elétrica, água e esgoto, internet, telefonia, aluguel do espaço, custo com viaturas e serviços de limpeza;
- e) Considerou-se que todos os servidores responsáveis por processos administrativos sancionadores estivessem alocados executando exclusivamente essa atividade, dada a dificuldade de isolar variáveis;
- f) Considerou-se que os servidores estariam alocados na classe B-V e que não progrediram (optou-se por essa classe porquanto o último concurso da ANTT ocorreu em 2013, de modo a haver equilíbrio entre os antigos servidores e os novos).

Considerando dados de 2021, a ANTT apresentava a seguinte proporção de servidores efetivos com capacidade fiscalizatória:

Tabela 1: Servidores Efetivos atuando nas Superintendências com capacidade Fiscalizatória.

Cargo	SUFIS	SUFIS	SUFIS	SUFIS	SUFIS	SUFIS	SUFIS	SUFIS	Total
Técnico em Regulação (TREG) – Nível Médio	370	95%	58	43%	25	38%	14	44%	520
Especialista em Regulação (EREG) – Nível Superior	20	5%	77	57%	40	62%	18	56%	266

Considerou-se o valor médio da hora de trabalho do Técnico em Regulação equivalente a R\$ 57,02, e o valor médio da hora do Especialista em regulação equivalente a R\$ 122,13, conforme definido para a classe B-V, sem considerar qualquer adicional, como diárias, passagens e auxílio alimentação, bem como descontos relativos a imposto sobre a renda, contribuições previdenciárias etc., conforme se verifica abaixo:

Tabela 2: Remuneração dos Especialistas e Técnicos em Regulação (2021).

CLASSE	PADRÃO	SUBSÍDIO (em R\$)	
		Especialista em Regulação (TREG)	Técnico em Regulação (EREG)
ESPECIAL	III	R\$21,036.46	R\$10,147.08
	II	R\$20,538.26	R\$9,884.89
	I	R\$20,040.07	R\$9,628.19
B	V	R\$19,541.88	R\$9,123.26
	IV	R\$19,044.73	R\$8,887.09
	III	R\$18,545.48	R\$8,658.03
	II	R\$18,048.34	R\$8,433.85
	I	R\$17,549.09	R\$8,215.48
A	V	R\$17,051.95	R\$7,787.08
	IV	R\$16,553.76	R\$7,588.07
	III	R\$16,054.51	R\$7,392.33
	II	R\$15,557.36	R\$7,201.90
	I	R\$15,058.12	R\$7,016.67

Equação 1 - Remuneração por hora dos Técnicos em Regulação

$$(R\$ 9.123,26 / 40 \text{ horas}) / 4 \text{ semanas} = R\$ 57,02$$

Equação 2 - Remuneração por hora dos Especialistas em Regulação

$$(R\$ 19.541,88 / 40 \text{ horas}) / 4 \text{ semanas} = R\$ 122,13$$

Para definir o custo dos servidores, utilizamos fração da metodologia definida no artigo Método para cálculo de emolumentos de serviços públicos: uma aplicação ao transporte rodoviário internacional de cargas (RIBEIRO; NETTO; PEIXOTO; ROCHA, 2019) para manter coerência entre os custos da ANTT e os valores arrecadados, sem precisar considerar a inflação do período, o que poderia contaminar a análise.

De acordo com os dados informados, o número de servidores efetivos responsáveis pela emissão de autos de infração e pelas manifestações na instrução processual se distribui do seguinte modo:

Tabela 3: Média anual dos Servidores responsáveis pela emissão dos Autos de Infração (2021).

Superintendências	Emissão de Autos de Infração		
	Total	TREG	EREG
SUFIS	433	409	24
SUROD	126	54	72
SUFER	44	17	27
SUPAS	4	2	2

Tabela 4: Média anual dos Servidores responsáveis pela manifestação nas instruções processuais (2021).

Superintendências	Elaboração de manifestações nas instruções processuais		
	Total	TREG	EREG
SUFIS	46	43	3
SUROD	126	54	72
SUFER	41	16	25
SUPAS	4	2	2

Nestas tabelas, é importante ressaltar que apenas na Superintendência de Fiscalização (SUFIS), à época, existia considerável diferença entre a quantidade de servidores que emitem os autos de infração e os servidores que instruem os próprios autos. Isto ocorre em razão das peculiaridades das infrações e processos de trabalho sob responsabilidade desta Superintendência. Além disso, as demais superintendências foram uníssonas em afirmar que o grupo de servidores responsáveis por emitir os Autos de infração também são os responsáveis por instruí-los.

Tabela 5: Custo dos servidores responsáveis pela emissão dos Autos de Infração de 2014 até 2019.

Custos de emissão de Autos de Infração (2014-2019)					
Superintend.	TREG		EREG		Total
SUFIS	409	R\$ 232.410.944,18	24	R\$ 28.140.307,20	433 R\$ 260.551.251,38
SUROD	54	R\$ 30.735.369,28	72	R\$ 84.420.921,60	126 R\$ 115.156.290,88
SUFER	17	R\$ 9.608.442,46	27	R\$ 31.657.845,60	44 R\$ 41.266.288,06

SUPAS	2	R\$ 993.600,30	2	R\$ 2.345.025,60	4	R\$ 3.338.625,90
Total		R\$ 273.748.356,22		R\$ 146.564.100,00		R\$ 420.312.456,22

Tabela 6: Custo dos servidores responsáveis pela manifestação nas instruções processuais de 2014 até 2019.

Custos com elaboração de manifestações na instrução processual (2014-2019)						
Superintend	TREG		EREG		Total	
SUFIS	43	R\$ 24.690.308,16	3	R\$ 2.947.299,93	46	R\$ 27.637.608,09
SUROD	54	R\$ 30.735.369,28	72	R\$ 84.264.586,56	126	R\$ 114.999.955,84
SUFER	16	R\$ 8.953.321,38	25	R\$ 29.583.399,88	41	R\$ 38.536.721,26
SUPAS	2	R\$ 993.600,30	2	R\$ 2.345.025,60	4	R\$ 3.338.625,90
Total		R\$ 65.372.599,12		R\$ 119.140.311,97		R\$ 184.512.911,09

Se consideramos que a ANTT recolheu aproximadamente R\$ 170.000.000,00 (cento e setenta milhões de reais) aos cofres públicos, como mensurado pela CGU, é possível presumir que o impacto ao erário ficou negativo, conforme se observa abaixo:

- a) Custo total com emissão de autos e manifestação na instrução processual: R\$ 604.825.367,31; e
b) Custo total descontado o valor referente à receita de R\$ 170.000.000,00: R\$ 434.825.367,31.

A Tabela a seguir apresenta o valor dos autos e o montante arrecadado por superintendência:

Tabela 7: Quantidade de autos emitidos, seus respectivos valores e os valores arrecadados pelo erário de 2014 até 2019.

Superintend.	Quantidade de autos		Valor dos autos		Valor arrecadado
SUFIS	99,69%	1.405.690	60,95%	R\$ 1.394.610.000,00	R\$ 103.530.000,00
SUROD	0,20%	2.760	30,82%	R\$ 705.320.000,00	R\$ 52.360.000,00
SUFER	0,09%	1.308	8,21%	R\$ 187.780.000,00	R\$ 13.940.000,00
SUPAS	0,02%	260	0,02%	R\$ 458.000,00	R\$ 34.000,00
Total	100,00%	1.410.018	100,00%	R\$ 2.288.168.000,00	R\$ 169.864.000,00

Considerando o custo de realização dos estudos e que apenas a análise supra já é suficiente para avaliar o cenário atual e a necessidade de se desenvolverem ações no sentido de reduzir os impactos negativos supramencionados, não foram realizados aprofundamentos quanto a:

- a) custos fixos e indiretos;
b) Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) descumpridos;
c) Custo de judicialização das multas aplicadas; e
d) Efetividade por tipo de penalidade.

Assim, a análise demonstra que, apesar de os custos e benefícios futuros não serem facilmente mensuráveis e demandarem estudos cujos custos administrativos não se justificam na presente AIR, a manutenção do *status quo* gera os custos correntes que tendem a impactar de forma progressivamente negativa sobre os cofres públicos, sobre os usuários e sobre a própria imagem da ANTT, piorando as consequências mapeadas no Diagrama de problemas.

OPÇÃO 2 - IMPLEMENTAR AÇÕES NÃO-NORMATIVAS VOLTADAS A ALCANÇAR OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DISPOSTOS NO DIAGRAMA DE OBJETIVOS

Essa opção apresenta resultados positivos para a maioria dos objetivos específicos, grande parte das ações descritas na "Quadro 1: Possíveis soluções não-normativas para alcançar os objetivos específicos", constante do Item "7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO". Informe-se que algumas possíveis soluções às causas-raízes identificadas já se encontram em desenvolvimento no âmbito de outros projetos, conforme apresentado no Quadro 4:

Quadro 4: Avaliação qualitativa e viabilidade das ações não-normativas.

Ineficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT				
Causas	Objetivos específicos	Soluções não-normativas propostas	Impacta positivamente o objetivo-específico delineado?	Viabilidade e status quo das soluções propostas
(i) Passivo/Estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Reduzir passivo/estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Automação e integração de sistemas	Sim	Em andamento. Processo SEI nº 50500.028692/2021-21
		Gestão e controle de processos sancionadores.	Sim	Em andamento. Processo SEI nº 50500.071695/2020-01
(ii) A judicialização das penalidades em função das incertezas normativas	Assegurar segurança jurídica	Atuação responsiva	Em parte	Em andamento. Projeto Atuação Responsiva (Processo SEI nº 50500.322047/2019-87)
(iii) Mudança de entendimentos sobre matérias técnicas e processuais em curto espaço de tempo	Objetivar regras para evitar entendimentos divergentes	Campanha de conscientização	Em parte	Viabilidade operacional positiva. A viabilidade jurídica pode ser afetada pela fragilidade do normativo atual.
		Treinamento	Em parte	Viabilidade operacional depende da elaboração de treinamento, que depende da disponibilidade de técnicos para tal atividade.
(iv) Ausência de penalidades para a pessoa física dos administradores e controladores	Responsabilizar administradores e controladores como pessoa física	Não tem	Não	Não passível de verificação pela inexistência de ação

(v) Tempo excessivo em todas as fases	Reduzir tempo despendido nas fases atinentes ao PAS	Automação e integração de sistemas	Em parte	Em andamento. Processo SEI nº 50500.028692/2021-21
		Gestão e controle de processos sancionadores.	Em parte	Em andamento. Processo SEI nº 50500.071695/2020-01

Desta feita, as ações constantes do Quadro 4 já se encontram em andamento, sendo que parte delas necessita de fundamentação normativa para ser efetivamente implementadas. Ademais, o objetivo específico atinente à responsabilização dos administradores e controladores como pessoa física não seria alcançado por ações não normativas.

Por fim, a objetivação de regras para evitar entendimentos divergentes por meio de campanhas de conscientização e treinamento podem não alcançar os resultados esperados se as regras não estiverem claras e assertivas no normativo.

OPÇÃO 3 - IMPLEMENTAR AÇÕES NORMATIVAS POR MEIO DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO Nº 5.083/2016, VOLTADAS A ALCANÇAR OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DISPOSTOS NO DIAGRAMA DE OBJETIVOS

Passemos agora para as ações específicas relatadas no "Quadro 2: Soluções normativas para alcançar os objetivos específicos" do item "7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO", consoante alterações específicas na Resolução nº 5.083/2016 voltadas à solução das causas-raízes identificadas e consequente alcance de objetivos específicos que levam ao aumento da eficiência no Processo Administrativo Sancionador da ANTT. As alterações sugeridas nesta alternativa e a análise de viabilidade são as seguintes constantes do Quadro 5:

Quadro 5: Avaliação qualitativa e Viabilidade das ações normativas.

Ineficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT				
Causas	Objetivos específicos	Soluções propostas	Impacta positivamente o objetivo-específico delineado?	Viabilidade e status quo das soluções propostas
(i) Passivo/Estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Reduzir passivo/estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Revisão do texto para incorporação da digitalização processual	Sim	Alteração dos Arts. 7º, 8º, 18, 25, 26, 27, 31, 38, 41, 42, 56, 57, 62, 67, 83, 84, 85 e 95; e inclusão do Art. 83-A no Anexo da Resolução nº 5.083/2016.
(ii) A judicialização das penalidades em função das incertezas normativas	Assegurar segurança jurídica	Tornar redação da norma mais assertiva (transparência dos prazos e revisão da redação), conforme boas práticas de Legística; Retificar erros formais presentes na Resolução nº 5.083/2016 quando da compilação do normativo incluindo as alterações sugeridas.	Sim	Alteração dos Arts. 1º, 5º, 7º, 8º, 11, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 29, 31, 38, 41, 42, 56, 62, 64, 67, 83, 84, 85, 86 e 95 do Anexo da Resolução nº 5.083/2016.
		Divulgar de forma efetiva a norma	Em parte	Comunicar o setor regulado sobre a Audiência Pública e, posteriormente, sobre a publicação da norma.
(iii) Mudança de entendimentos sobre matérias técnicas e processuais em curto espaço de tempo	Objetivar regras para evitar entendimentos divergentes	Tornar redação da norma mais assertiva (transparência dos prazos e revisão da redação), conforme boas práticas de Legística	Sim	Alteração dos Arts. 1º, 5º, 7º, 8º, 11, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 29, 31, 38, 41, 42, 56, 62, 64, 67, 83, 84, 85, 86 e 95 do Anexo da Resolução nº 5.083/2016.
(iv) Ausência de penalidades para a pessoa física dos administradores e controladores	Responsabilizar administradores e controladores como pessoa física	Inclusão no texto da Resolução	Sim	Complementação do Art. 68 e inclusão dos Artigos 68-A e 68-B no Anexo da Resolução nº 5.083/2016.
(v) Tempo excessivo em todas as fases	Regulamentar tempo despendido nas fases atinentes ao PAS	Inclusão no texto da Resolução	Sim	Alteração dos Arts. 83, 84, 85 e 95 do Anexo da Resolução nº 5.083/2016.

8.1. Identificação da opção ou da combinação de opções regulatórias que se mostrar mais adequada para o alcance dos objetivos pretendidos.

Por fim, considerando o exposto, sugere-se implementar a opção 3 - alterar a resolução nº 5.083/2016, consoante as sugestões realizadas, e monitorar a eficácia das alterações propostas.

9. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

A implementação da ação regulatória proposta compreende quatro etapas:

- A implementação de melhorias no(s) sistema(s) informatizado(s) utilizados no Processo Administrativo Sancionador da ANTT (ação não-normativa);
- A publicação da Resolução com as alterações objeto da Opção 3 supramencionada; e
- A publicação pelas superintendências de portarias para operacionalizar procedimentos específicos, quando identificada a necessidade; e
- A publicação de resolução, ou aprimoramento das normas existentes, com vistas à regulamentação setorial, em maiores detalhes, dos aspectos relacionados à penalização de administradores e controladores, quando identificada a necessidade.

Para fins de garantir a efetividade das alterações realizadas no normativo, é importante que as Unidades Organizacionais que atuam com o processo realizem instruções internas para os técnicos operacionalizarem o regimento.

Em especial destaca-se a necessidade de estabelecer procedimentos para apuração de fatos que envolvam a possível responsabilização de administradores (Regulamentação do Artigo 78-E da Lei nº 10.233/2001). Após a publicação da norma deve ser estabelecida a adaptação do procedimento para que seja possível coletar informações e elementos durante o procedimento de fiscalização, ordem de serviço ou procedimento preliminar que permitam a verificação pela comissão processante da responsabilidade dos administradores, já que tal processo ocorre após o processo administrativo ordinário contra a empresa regulada pela ANTT.

O estabelecimento desses procedimentos é importante para não causar insegurança jurídica. Uma referência que pode ser utilizada para estabelecer esse procedimento é o trabalho feito nos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) aplicáveis a servidores ou, a título de exemplo, ao trabalho feito pela CGU em processos semelhantes, disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/>.

As áreas devem avaliar a necessidade de atualizar os instrumentos de outorga sejam para conter mecanismos de *compliance* e/ou que determinem o dever de conhecer pelos administradores/controladores. A atualização das obrigações das empresas e seus administradores nos regulamentos setoriais é fundamental para que haja eficácia e efetividade na regulamentação da responsabilização dos administradores/controladores.

Um outro aspecto a ser avaliado por cada superintendência no processo de responsabilização é a pertinência de definir a dosimetria da penalidade aplicável aos administradores/controladores, atenuantes e agravantes, reincidência e etc., no âmbito de seus regulamentos setoriais, de forma alinhada às necessidades e particularidades de cada setor regulado. O exemplo trifásico descrito no volume 14 número de 2020 da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, disponível em <https://revistapbc.bcb.gov.br/>, pode ser utilizado como referência pelos setores que decidirem fazê-lo.

As alterações normativas propostas visam adequar e atualizar a norma, com vistas a solucionar causas raízes da ineficiência do PAS da ANTT consoantes aos prazos, adequação ao processamento por meio eletrônico, gestão do estoque e transparência.

Sallente-se que projetos paralelos (ações não-normativas) complementam as ações objeto da Opção 3, recomendada, sintetizadas no Quadro 6:

Quadro 6: ações não normativas.

Ação não-normativa	Processo nº
Automação e integração de sistemas	50500.028692/2021-21
Gestão e controle de processos sancionadores.	50500.071695/2020-01
Atuação responsiva	50500.322047/2019-87

Para acompanhar a ações relativas à publicação de portarias para operacionalizar os procedimentos específicos, sugere-se que sejam inseridas metas no Plano de Gestão Anual (PGA.)

Observe-se que na Resolução ANTT nº 442/2004 e na atual, a Resolução ANTT nº 5.083/2016, existem pontos que não foram operacionalizados, tais como: a consideração da reincidência para majoração dos valores das multas, as circunstâncias atenuantes e agravantes. Relembre-se que estes aspectos devem ser objeto de regulamentação setorial pelas superintendências. Assim, propõe-se que as superintendências incluam os respectivos projetos regulatórios na Agenda Regulatória da ANTT.

A alternativa proposta de ação regulatória inclui o item "ausência de antecedentes" como parâmetro a ser considerado na aplicação de penalidades e mantém a previsão de circunstâncias agravantes e atenuantes. Quando da elaboração das resoluções setoriais recomenda-se analisar também os efeitos da consideração de antecedentes para empresas novas: deve-se evitar que, apenas por ser nova e não possuir antecedentes, a empresa tenha sua pena atenuada.

Adicionalmente, quando forem criados os regulamentos setoriais (portarias e resoluções) para operacionalizar os procedimentos específicos atinentes ao processo sancionador e a regulamentação em maiores detalhes da penalização de administradores e controladores, assim como o desenvolvimento de ações não-normativas como o aprimoramento de procedimentos internos e a evolução de sistemas de informática, devem ser considerados os seguintes aspectos relativos à preservação de dados pessoais e sensíveis em atendimento ao estabelecido nas Leis nº 13.709/2018 (LGPD) e nº 12.527/2011 (Acesso à Informação - LAI):

a) Atendimento às determinações da Secretaria de Governo Digital para que não sejam adotadas restrições excessivas supostamente com base na LGPD, conforme estabelecido nos Guias Operacionais para adequação à LGPD; e

b) Observar que é que, além da LGPD, existem documentos que devem atender a Lei de Registros Públicos, que mesmo contendo dados pessoais devem ser objeto de publicidade.

Recomenda-se que os aspectos relativos à preservação de dados pessoais e sensíveis seja tratado no âmbito de fórum específico da ANTT, a saber, na Comissão de Apoio à Proteção de Dados Pessoais.

Para monitorar o alcance dos objetivos almejados, sugere-se o seguinte indicador, detalhado no Quadro abaixo:

Quadro 7: Indicador de monitoramento.

Objetivo	Indicador	Medida	Fonte de dados	Periodicidade do monitoramento	Linha de base	Meta	UO responsável
Aumentar a eficiência do Processo Administrativo sancionador da ANTT	Cumprimento do prazo estabelecido	Quantidade de PAS no prazo estabelecido/Quantidade de PAS *100	Unidades Organizacionais	Anual	coletar no primeiro mês de vigência	90%	SUDEG SUFIS SUROD SUFER SUPAS

O indicador proposto visa monitorar o atendimento do objetivo geral da ação regulatória. Recomenda-se que as áreas criem e implementem indicadores adicionais ao acima proposto, de forma a possibilitar o monitoramento do atendimento pelas ações normativas e não-normativas que compõem o escopo do aprimoramento do processo sancionador da ANTT, e o atingimento dos objetivos específicos da ação regulatória, a saber:

a) reduzir passivo de autos infracionais da ANTT instaurados com o PAS;

b) responsabilizar administradores e controladores como pessoa física;

c) assegurar segurança jurídica;

d) reduzir tempo de processamento e julgamento dos autos atinentes ao PAS;

e) objetivar regras;

- f) dar transparência aos prazos de processamento e julgamento dos autos; e
g) diminuir a judicialização.

Propõe-se a realização de Análise de Resultado Regulatório (ARR) após três anos da vigência da nova Resolução com o intuito de verificar a eficácia e os resultados obtidos da ação regulatória proposta, assim como indicações de possíveis aprimoramentos à Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016. Nessa Análise de Resultado Regulatório (ARR) propõe-se analisar, além dos resultados dos indicadores de monitoramento:

- a) o aumento da celeridade do processo sancionador, considerando tanto o tempo total como o tempo de cada fase desde a autuação até o julgamento;
b) o aumento dos valores cobrados e recebidos em relação ao montante do valor de infrações;
c) número de processos pendentes de julgamento;
d) número de autos prescritos;
e) número de processos gerados para a apuração de responsabilidade de administradores e controladores;
f) número de penalizações de administradores e controladores;
g) adesão ao Sistema de Notificação Eletrônica (SNE);
h) a redução no número de judicializações;
i) a redução de custos para a Administração; e
j) a adoção de novos procedimentos com vistas à celeridade do processo e a simplificação administrativa, como por exemplo, a possibilidade de novas delegações de competência para a realização de julgamento em primeira instância etc.

Considerando-se que compete às unidades organizacionais promoverem o monitoramento dos serviços por ela regulados, tais áreas deverão promover ações com vistas ao monitoramento da ação regulatória normativa ora proposta, promovendo:

- a) a estruturação de procedimentos e treinamento de pessoal com vistas à sua efetiva internalização;
b) definição de rotinas de monitoramento do processo sancionador; e
c) coleta, tratamento e armazenamento de dados com vistas ao monitoramento periódico e a realização da ARR após 3 (anos) da implementação da ação regulatória.

Ao realizar a Análise de Resultado Regulatório (ARR) deve-se analisar se houve regulamentação setorial do tema, bem como a existência nos regulamentos setoriais de critérios de reincidência genérica ou específica, atenuantes e agravantes. Dado o caráter "temporário" e "provisório" da regulamentação deve-se verificar a necessidade de manutenção da regulamentação do tema

9.1. IDENTIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS EFEITOS E RISCOS DECORRENTES DA ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 5.083/2016

Os efeitos/riscos, magnitude, probabilidade e controles propostos se encontram alocados para cada grupo de alterações proposto para alcançar os objetivos específicos delineados, conforme o Quadro 8:

Quadro 8 – Análise de riscos da solução normativa proposta.

Ineficiência do Processo Administrativo Sancionador da ANTT					
Causas	Objetivos específicos	Soluções propostas	Risco	Probabilidade e Magnitude	Controle proposto
(i) Passivo/Estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Reduzir passivo/estoque dos autos infracionais instaurados com PAS	Alteração dos Arts. 7º, 8º, 18, 25, 26, 27, 31, 38, 41, 42, 56, 57, 62, 67, 83, 84, 85 e 95; e inclusão do Art. 83-A no Anexo da Resolução nº 5.083/2016.	Não foi identificado risco, posto que o processamento eletrônico já ocorre na ANTT e o aprimoramento de procedimentos não trazem impactos significativos às rotinas atuais	Não há	Não há
(ii) A judicialização das penalidades em função das incertezas normativas	Assegurar segurança jurídica	Alteração dos Arts. 1º, 5º, 7º, 8º, 11, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 29, 31, 38, 41, 42, 56, 62, 64, 67, 83, 84, 85, 86 e 95 do Anexo da Resolução nº 5.083/2016.	Não se identificou risco posto se tratar de alterações pontuais para coerência normativa e maior clareza dos comandos legais	Não há	Não há
		Comunicar o setor regulado sobre a Audiência Pública e, posteriormente, sobre a publicação da norma.	Não comunicar todos os atores envolvidos	Baixa probabilidade e baixa magnitude	Relacionar, em conjunto com as Unidades Organizacionais, todas as entidades a serem comunicadas.
(iii) Mudança de entendimentos sobre matérias técnicas e processuais em curto espaço de tempo	Objetivar regras para evitar entendimentos divergentes	Alteração dos Arts. 1º, 5º, 7º, 8º, 11, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 29, 31, 38, 41, 42, 56, 62, 64, 67, 83, 84, 85, 86 e 95 do Anexo da Resolução nº 5.083/2016.	Não foi identificado risco, pois as alterações já encontram fundamentação em normativos vigentes.	Não há	não há
(iv) Ausência de penalidades para a pessoa física dos administradores e controladores	Responsabilizar administradores e controladores como pessoa física	Complementação do Art. 68 e inclusão dos Artigos 68-A e 68-B no Anexo da Resolução nº 5.083/2016.	Impacto no rito administrativo da ANTT	Alta probabilidade e média magnitude	Mapear processo e treinar técnicos envolvidos
(v) Tempo excessivo em todas as fases	Reduzir tempo despendido nas fases atinentes ao PAS	Alteração dos Arts. 83, 84, 85 e 95 do Anexo da Resolução nº 5.083/2016.	Sistema(s) informatizado(s) não compatível(s) com os prazos estabelecidos na norma	Alta probabilidade e alta magnitude	A Sutec e a Sudreg devem estabelecer ações e prazos adequados para adaptação do(s) sistema(s) aos prazos e procedimentos dispostos na norma - o <i>vacatio legis</i> na minuta de Resolução já prevê prazo para isso

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Informe-se que foi realizada Consulta Interna em 2021, cujo relatório se encontra no documento 8926127, no âmbito do processo administrativo nº 50500.069482/2021-92. Foram recebidas 96 contribuições, as quais foram analisadas e acolhidas em parte, justificando-se as contribuições não acolhidas.

A primeira versão da AIR (8920077) incorporou as contribuições acatadas no escopo da opção 3 - alterações normativas na Resolução nº 5.083/2016 e sugeriu nova Consulta às Unidades Organizacionais envolvidas, acompanhada da Minuta de Resolução, antes de realizar um Processo de Participação Social amplo. As boas práticas sugerem que a AIR seja objeto de consulta (interna ou externa) separadamente da ação regulatória indicada mas, neste caso, a disponibilização da minuta de Resolução alterando o normativo vigente auxilia no entendimento da AIR apresentada.

Em 2022, após a realização de reuniões com as Unidades afetas (Supas, Sufis, Suroc, Sudeg e Diretoria), foi realizada nova Consulta Interna (Despacho Suesp 10990317) sobre o Relatório de AIR - versão 1.0 (8920077) e a Minuta de Resolução (10693888).

No dia 10 de junho de 2022 foi realizada nova reunião para apresentar as contribuições enviadas na Consulta Interna e finalizar uma Minuta de Resolução a ser submetida à participação social ampla. O resultado da Consulta Interna e reunião se encontra consolidado na Planilha (11842928) e respectiva Minuta de Resolução (11842965), que foram submetidos para avaliação das Unidades afetas.

As contribuições recebidas subsidiaram a construção da segunda versão da AIR (12014672) e a minuta de Resolução documento SEI nº 12061650. A referida foi submetida ao crivo da Diretoria colegiada que deliberou que fossem realizadas discussões técnicas focalizadas com as áreas finalísticas da ANTT, com vistas ao aprimoramento da proposta. Neste contexto foram promovidas reuniões e trocas de informações com as superintendências, sendo solicitado às áreas que apresentassem contribuições finais sobre a matéria, por meio do OFÍCIO CIRCULAR_SEI Nº 1215/2023/SUESP/DIR-ANTT (17225268), de 07 de junho de 2023. As áreas apresentaram contribuições que subsidiaram a elaboração da presente AIR, bem como da minuta de Resolução documento SEI nº 17581348, a qual se propõe que seja objeto de Processo de Participação e Controle Social (PPCS).

Informações adicionais sobre as atividades realizadas podem ser obtidas no processo nº 50500.059694/2021-61.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTAQ. Resolução nº 3.259. Brasília, DF: Agência Nacional de Transportes Terrestres, [2014]. Disponível em: <https://juris.antaq.gov.br/index.php/2015/10/02/3259-14/>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. [CTB] Código de Trânsito Brasileiro. Lei nº 9.503. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

MENDES, H. C. T. (2020) A Dosimetria da Penalidade Administrativa Aplicada pelo Banco Central, após a Vigência da Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017 *Revista da PGBC – v. 14 – n. 1. 127-143.* <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1043/52>

RIBEIRO, H. A. S., Netto, G. C., Peixoto, N. E. S., Rocha, C. H. (2019). Método para cálculo de emolumentos de serviços públicos: uma aplicação ao transporte rodoviário internacional de cargas. *Revista Do Serviço Público*, 70(3), 402-428. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i3.3177>



Documento assinado eletronicamente por VANESSA DA SILVA SANTOS, Especialista em Regulação, em 30/06/2023, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por ALAN JOSÉ DA SILVA, Coordenador(a), em 30/06/2023, às 14:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARROSO DA COSTA, Assistente Administrativo Junior, em 30/06/2023, às 14:51, 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 17580342 e o código CRC 44FE9A0F.