



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 1/2019/GRM/SRG

Assunto: Operações de transbordo *ship to ship*.

### 1. DA INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise e manifestação acerca do regramento normativo para a realização das operações de transbordo *ship to ship*. Conforme citado na Nota Técnica (NOTE) n. 20/2018/GRM/SRG (0463608), consultas sobre adequação normativa referentes às operações *Ship to Ship* (STS) vêm sendo deveras dirigidas a esta casa, de forma que a presente apreciação técnica cumpre o disposto na Resolução n. 6.534, de 9 de novembro de 2018 (0633976), que determinou avaliação acerca da necessidade de regulação normativa da matéria.

2. Entende-se por operação *Ship to Ship* o transbordo de carga de petróleo e seus derivados entre embarcações localizadas em águas jurisdicionais brasileiras, podendo ocorrer com as embarcações em movimento ou fundeadas. Essas operações podem ser realizadas em três modalidades: com um dos navios ancorado em área abrigada; em movimento em área onde não é possível fundeio (*ship to ship underway*); ou operação mista, na qual a aproximação e amarração são feitas em movimento e a transferência é realizada com um dos navios ancorados. (adaptado de [IBAMA - 2016\[1\]](#)). Segundo Petrobrás *apud* Bisneto[2], a operação *ship to ship* se refere a uma operação de transbordo de petróleo de um navio para o outro sem a presença de dutos, tancagem ou bombas de terminal e pode ocorrer com os dois navios em movimento, com um dos navios fundeado; amarração em movimento prosseguido de fundeio ou os dois navios atracados no mesmo porto ou terminal aquaviário.

3. É importante destacar algumas consultas enviadas a esta casa que versam primordialmente sobre os regimes de navegação das embarcações durante as operações de transbordo. No processo n. 50300.006073/2017-55, é consultada esta Agência sobre esclarecimentos acerca da legislação vinculada à autorização para embarcações de apoio a operação *ship to ship* (STS) e afretamento, especificamente esclarecendo questões vinculadas à Lei nº 9.432/1997, às Resoluções nº 13 de 10 de outubro de 2016, Resolução nº 05 de 23 de fevereiro de 2015 e Resolução nº 01 de 13 de fevereiro de 2015.

4. Constante no processo n. 50300.009960/2016-02 é a dúvida sobre o correto enquadramento da operação realizada pela empresa interessada na tratativa ora analisada, que envolvia uma navegação de longo curso, seguida de uma operação de transbordo e sendo concluída com uma navegação interior de percurso longitudinal.

5. Já o processo n. 50300.003371/2017-93 buscou obter as fronteiras teóricas dos regimes de navegação presentes na realização das operações de transbordo STS, com o fim de compreender quais seriam os tipos de navegação existentes nos diversos tipos de transbordo possíveis, bem como compreender os limites territoriais da área de jurisdição brasileira. A Nota Técnica n.

20/2017/GRM/SRG (0254931), bem como o Parecer Técnico n. 5/2017/GRM/SRG (0262888) subsidiaram o entendimento basilar para as consultas sobre adequação normativa subsequentes enviadas a esta casa.

6. Cabe frisar que o presente tema já foi regulamentada pela Marinha do Brasil, pelo Ibama, Receita Federal do Brasil, e se encontra em fase de Audiência Pública na ANP baseado no processo n. 48610.006143/2017-20, conforme AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 1/2019 - **DOU 11.1.2019**, cada órgão atuando de acordo com suas competências constitutivas.

7. A apreciação técnica da matéria se dá em virtude da publicação da Resolução n. 6.534, de 9 de novembro de 2018 (0633976), que determinou avaliação acerca da necessidade de regulação normativa da matéria, discorrida ao longo do presente documento técnico.

8. É o relatório.

[1] [http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=748&Itemid=627](http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=748&Itemid=627)

[2] Bisneto, Aziz Baruque: Operações De Transferência de Petróleo Ship to Ship no Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica

## 2. DA CONTEXTUALIZAÇÃO

### 2.1. Da Identificação dos Problemas e Cenário Atual

9. Ao contextualizar o tema referente às operações de transbordo *ship to ship*, apresenta-se, a seguir, as principais áreas de transbordo STS ao redor do mundo, retirada de Fendercare *apud* Teixeira[3]:



Figura 1: Principais áreas de operação *ship to ship* no mundo.

Fonte: Fendercare, Safe STS, SPT e AET *apud* Teixeira.

10. De acordo com Teixeira, duas situações motivaram a realização das operações *ship to ship* quando analisado, a título exemplificativo, o caso de Angra dos Reis, *in verbis*:

A primeira situação ocorre quando um navio aliviador, que possui a tecnologia de posicionamento dinâmico (navio DP), cuja especialização caracteriza especialmente para emprego em operações de alívio das unidades de produção marítima para posterior descarga em terminais próximos, suprimindo refinarias da região ou abastecendo tancagens, retornando

em seguida à área produtora para nova operação de alívio. A segunda situação ocorre quando o lote a ser exportado é maior que 900 mil barris, requerendo um navio tanque de maior capacidade como um VLCC (DWT com cerca de 300.000 Toneladas Métricas), que excede o porte máximo para receber carga diretamente das unidades de produção marítimas.

11. A evolução do setor forçou a busca por procedimentos que trouxessem mais flexibilidade e rapidez ao processo de escoamento. Um desafio de logística, que a operação de transbordo STS atendeu com eficácia, reduzindo custo e tempo por operação. Os navios aliviadores da operação *ship to ship* podem realizar operações de idas e vindas de carregamento e escoamento de petróleo, ampliando assim a capacidade de transporte desse tipo de carga, sem trazer o ônus de congestionar os terminais, já com grande movimento, caracterizado como antigo problema determinante para a logística do setor.

12. De acordo com Petrobrás *apud* Bisneto, o Brasil apresenta hoje, como terminais aquaviários integrados ao escoamento do petróleo do Pré-Sal, para a referida empresa, os de São Sebastião (SP), Angra dos Reis (RJ), São Francisco do Sul (SC), Osório (RS), Madre de Deus (BA) e Suape (PE). Grande parte desse petróleo nacional é originário das operações de alívio na Bacia de Campos que se destinam aos terminais de São Sebastião e Angra dos Reis.



Figura 2: Terminais aquaviários integrados ao escoamento do petróleo do Pré-Sal.

Fonte: Petrobrás.

13. Cabe reforçar que a operação *ship to ship* possui demanda crescente no território nacional, devido às suas vantagens de custo financeiro de transferência de óleo para exportação. O efeito positivo das operações STS no número de navios operados nos portos de Suape e Pecém entre 2013 e 2015 pode ser observado através da figura a seguir:

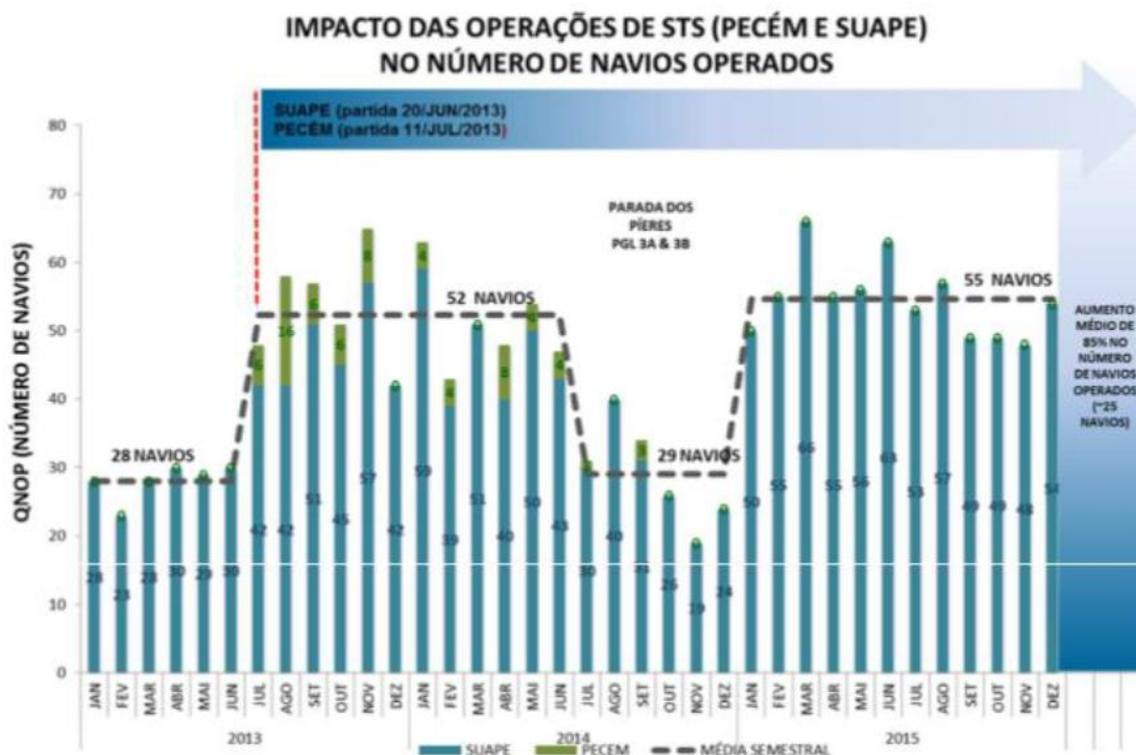


Figura 3: Projeções de aumento das operações STS.

Fonte: Petrobrás.

14. A presente matéria é regulada por diversas autoridades competentes. Além das já supracitadas Autoridade Marítima, IBAMA, Receita Federal, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), também estão presentes na regulamentação da matéria organismos internacionais, a dizer: *International Maritime Organization (IMO)*, *Oil Companies International Marine Forum (OCMIF)*, bem como acordos e tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil faça parte, como a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, MARPOL 73/78. Cabe citar que a preocupação supra das regulações efetuadas pelos demais órgãos competentes tem como objetivo primordial a da salvaguarda da vida humana e a preservação ambiental, face aos elevados riscos ambientais de vazamento de óleo combustível e derivados.

15. Ao discorrer sobre a regulação competente à Autoridade Marítima, cabe ressaltar que o dispositivo normativo concernente às operações STS é disposto na Seção IV da [NORMAM 08/DPC](#), que versa sobre a transferência de óleo entre embarcações.

16. O IBAMA estabelece, através da [Instrução Normativa nº 16/2013](#), os procedimentos técnicos e administrativos que deverão ser requisitados para as operações *ship to ship*, incluindo prevenção, procedimentos de emergência, planos de ação e a limitação de áreas pré-estabelecidas nas quais não poderão ser executadas tais operações. No art. 2º da referida instrução normativa, foi atribuído ao IBAMA a responsabilidade pelo desenvolvimento, implantação e operação do Sistema Nacional de Transporte de Produtos Perigosos. Cabe citar também que, em função da proteção ao meio ambiente, foram delineadas áreas de restrição às operações *ship to ship* como áreas costeiras a menos de 50 quilômetros do litoral; áreas de Montes Submarinos em profundidades inferiores a 500 metros da lâmina d'água e áreas a menos de 50 quilômetros de Unidades de Conservação Marinhas.

17. Frise-se que as autorizações supracitadas, bem como os demais documentos internacionais, dependerão do cumprimento das normas de prevenção da poluição hídrica causada pela atividade realizada pelas embarcações.

18. A Receita Federal regulamenta o tema através da Instrução Normativa RFB nº [1.381/2013](#), que dispõe sobre procedimentos simplificados para o despacho aduaneiro de importação e exportação de petróleo bruto, gás natural, seus derivados e biocombustíveis. Dentre os diversos

dispositivos referente ao embarque e desembarque dessas mercadorias, a instrução normativa é expressa ao exigir, para a realização do transbordo STS, a certificação da embarcação pela *International Maritime Organization* (IMO).

19. A IMO dispõe de um manual de procedimentos para as embarcações que possuem sistema de posicionamento dinâmico (DPS). No documento [Guidelines for Vessels with Dynamic Positioning Systems](#) é apresentado um *checklist* a ser realizado pelas embarcações aqui mencionadas para que se possa obter a certificação para a realização do transbordo STS.

20. Na esfera de competências da ANP, se encontra em processo de revisão a portaria nº [170/2002](#)-ANP, que regula, no âmbito da Agência, a atividade de transporte a granel de petróleo, seus derivados e gás natural por meio aquaviário, compreendendo as navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário e interior. Ao revisar a portaria em questão, a dita Agência passa a incluir também em sua regulação as operações STS. Nesse sentido, ao regulamentar a operação de transbordo em epígrafe, a Agência passa a exigir, além dos demais documentos encontrados na referida proposta, do manual de operação a ser utilizado para operação STS, bem como do memorial descritivo detalhado da operação pretendida, que contenha, pelo menos: descrição da operação, o local onde será realizado a Operação STS, as empresas envolvidas, o programa de combate a incêndios, a data ou período em que serão realizadas a operação, as características das embarcações envolvidas e as normas e regulamentos utilizados.

21. Ao se observar a regulação econômica das referidas atividades de transbordo com foco no serviço de transporte aquaviário, verifica-se a presença de uma lacuna normativa da matéria. Os dispositivos normativos exarados por esta casa e que versam sobre a navegação marítima e de apoio cumprem os objetivos estabelecidos na lei n. 10.233/01 e estabelecem as definições para a real aplicação da lei n. 9.432/97. Entretanto, em virtude de a matéria em epígrafe se tratar de um processo de modernização dos procedimentos logísticos referentes ao transporte aquaviário de óleo combustível e derivados, é a natural a compreensão de essa matéria não ter sido ainda tratada no âmbito da Agência Reguladora, tampouco se for considerado o processo de elaboração intrínseco ao poder legislativo, de sorte que é pacífico o entendimento de não ter sido possível a lei prever a forma de modernização do setor, sequer adentrar na especificidade técnica da atividade. Nessa ótica, ao se considerar a expectativa no mercado de petróleo de elevar a quantidade dessas operações de transbordo, resta claro o prejuízo em não estar regulamentada a atividade.

22. Nessa toada, cabe citar que o objetivo maior das regulações já disponíveis acerca das operações de transbordo STS tem como fulcro a salvaguarda das operações, com foco na preservação ambiental e na prevenção de acidentes. Entretanto, a regulação ora proposta tem como cerne a atividade econômica envolvida na realização das operações de transbordo STS focada na prestação do serviço de transporte aquaviário.

23. Destarte, os impactos econômicos gerados pela realização da atividade não são comparáveis àqueles relacionados à esfera ambiental, de sorte que as diretrizes aqui expostas para a realização das operações em epígrafe são permitidas de um caráter mais fluido. Outrossim, justifica-se a emissão da autorização, pelos demais órgãos competentes, para operar no transbordo STS a empresas não classificadas como empresa brasileira de navegação (EBN), de sorte que não cabe aos demais órgãos vincular ou não a autorização às empresas brasileiras, sendo papel basilar desta Agência Nacional de Transportes Aquaviários tutelar o mercado às embarcações de bandeira brasileira, nos termos da lei n. 9.432/97, bem como demais dispositivos legais competentes.

24. Ao ser apreciada a matéria em comento, é fundamental observar os mais diversos aspectos da regulação proposta ao tema. Nesse sentido, é fundamental que o Estado se alinhe à modernização dos processos logísticos, que caracterizam ganhos de escala e redução dos custos logísticos, de sorte que toda a cadeia regulada tende a apresentar uma evolução ao se analisar o longo prazo. Entretanto, tendo em vista a eficácia *erga omnes* das disposições normativas, torna-se fundamental a previsão de situações que fogem à intenção normativa. É sabido que, enquanto para o

poder público só se é possível fazer o que a lei permite, ao particular se permite realizar tudo aquilo que a lei não proíbe.

25. Nesse sentido, caso seja necessário ao ente regulador estabelecer condições que se garanta o atingimento dos objetivos propostos, é necessário o estabelecimento expresso de condicionantes e vedações ao setor regulado, para que seja mantida a segurança jurídica nas relações econômicas tuteladas. Portanto, é fundamental ater-se ao atingimento do objetivo propostos de modo que seja observado os efeitos diretos e indiretos da publicação da norma pretendida.

26. Na tratativa em epígrafe, se entende como efeito direto a regulação das operações de transbordo *ship to ship*, estabelecendo as diretrizes para a regulação da atividade, de modo que permaneça tutelada à reserva de mercado estipulada na lei n. 9.432/97. Como efeito indireto, há a clara possibilidade da existência de situações que caracterizem distorções à concorrência. É de bom grado frisar que tal preocupação, sob o aspecto regulatório, já foi objeto de preocupação de parte do setor face à real possibilidade de assimetria concorrencial.

27. A Associação Brasileira de Terminais Líquidos (ABTL) enviou a esta casa duas cartas, através das quais demonstra apreensão com relação à expectativa da presença de concorrência desleal, face à possibilidade de realização irrestrita das operações *ship to ship*, de sorte que as embarcações possam realizar operação comercial de armazenagem de carga de terceiros, oferecendo os mesmos serviços que os terminais de armazenagem de graneis líquidos, porém sem as mesmas exigências para a obtenção da autorização para a prestação dos serviços de armazenagem.

28. Encontra-se no processo n. 50300.004731/2017-74 a Carta DIPRE-041/16 (0270060), por meio da qual a referida associação apresenta aspectos regulatórios, alfandegários, de segurança portuária, ambientais e jurídico/concorrenciais envolvendo a questão. Enumera pontos nos quais a atual legislação atua, segundo a consulente, de forma muito rígida com relação aos terminais e, caso fossem aceitas as operações STS, aqui se ressalva o cenário no qual elas fossem realizadas de maneira irrestrita, afetaria toda a regulação do setor de terminais. A seguir, são apresentados algumas das exigências solicitadas aos terminais líquidos, ao serem consideradas apenas as exigências estipuladas por esta douta Agência Nacional de Transportes Aquaviários:

- Prestação de serviço com observância dos padrões de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade, respeito ao meio ambiente;
- Disponibilidade de informação transparente, correta e precisa por meio de canais de comunicação acessíveis, vedada a publicidade enganosa e abusiva;
- Segregação nos armazéns e pátios de cargas perigosas ou especiais, com marcação dos volumes avariados, diferença de peso, indício de violação e em trânsito aduaneiro, e, também, indicação das características de cada volume e a natureza da avaria ou da especificidade verificada, em conformidade com as normas de segurança, aduaneiras, ambientais e regulatórias aplicáveis;
- Demarcação da área de operações com sinalização horizontal e vertical adequada além de demarcação como: "ÁREA DE SEGURANÇA", conforme plano de segurança apresentado à ANTAQ;
- Elaboração e submissão à aprovação do órgão ambiental competente de plano de emergência individual para controle e combate à poluição por manuseio de cargas de óleo, substâncias nocivas ou perigosas;
- Cumprimento das determinações da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), quanto à implantação, a manutenção e a execução dos Planos de Segurança;
- Controle de acesso e sistema de segurança nas áreas internas e externas conforme requisitos mínimos exigidos pela Polícia Federal ou Receita Federal do Brasil, ou pelo Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (Código ISPS), quando cabível;
- Cumprimento de normas técnicas que regulam a armazenagem ou movimentação de cargas ou materiais perigosos;
- Armazenamento ou movimentação de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis, de acordo com normativo editado pela Agência Nacional de Petróleo, Gás

Natural e Biocombustíveis (ANP);

- Prevenção de incêndios, acidentes ou desastres nos portos organizados e instalações portuárias; e
- Outras determinações, normas e regulamentos relativos à segurança portuária a serem editados pela ANTAQ e demais órgãos.

29. Ao enviar a esta Agência a carta DIPRE-15/17 (0126130), constante no processo n. 50300.008978/2016-89, a ABTL torna a expressão sua preocupação com a possível falta de isonomia concorrencial acerca da realização de operações *ship to ship*, ao largo do Rio Amazonas, e consulta esta Agência se a operação havia sido realizada em área devidamente homologada por essa Agência, possuindo todas as credenciais necessárias para a realização do transbordo.

30. Diante de tal lacuna regulatória e frisando a recente inflexão na modernização da prestação de serviço de transporte aquaviário na navegação marítima no avanço das operações *Ship to Ship* (STS), recomendou-se a publicação de um documento normativo que estipulasse os regramentos para a realização das operações STS, abrangendo os principais aspectos trazidos pelo setor regulado a esta casa, de forma a não entrar o aprimoramento logístico do setor, assim como não abrir precedentes que possam configurar distorções à concorrência. Destarte, e com base nas diversas consultas referentes ao tema enviadas a esta setorial técnica desde 2016, a Resolução n. 6.534, de 9 de novembro de 2018 (0633976), determinou avaliação acerca da necessidade de regulação normativa da matéria.

31. A regulação normativa proposta interessa às empresas de navegação que operem nas atividades de apoio marítimo, cabotagem, longo curso e apoio portuário, quando realizado em águas abrigadas, e que atuam na cadeia econômica de graneis líquidos.

32. Cabe ressaltar que a avaliação acerca da regulação normativa da matéria se dá em virtude da necessidade do setor privado em aprimorar os processos logísticos. Nessa toada, não é a determinação de órgão superior a diretriz para o prosseguimento da matéria.

## 2.2. **Das causas e consequências dos problemas identificados**

33. A necessidade de apreciação regulatória se deu em virtude do aprimoramento logístico do setor de transporte aquaviário de hidrocarbonetos. As inovações mercadológicas são fatores que, por mais que haja esforço do regulador e da sociedade no processo de elaboração normativa, apresentam uma imprevisibilidade intrínseca ao cenário de modernização econômica. Destarte, é fundamental o papel do ente regulador ao garantir a segurança jurídica e a atualidade das normas, de certo que é impossível o processo legislativo tratar e prever o dinamismo e as especificidades técnicas do mercado regulado, ao se observar o preciosismo dessa área econômica e a rigidez presente no processo de criação de leis, este naturalmente existente para prover segurança jurídica à sociedade. Nesse sentido, é natural as leis serem mais genéricas e perenes do que as normas entabuladas pelo ente regulador, que visam regular o mercado, atendidas as condições estabelecidas em lei, contudo se permitindo de um caráter com a especificidade e o rigor técnico necessários para se regular adequadamente a atividade econômica objeto de sua competência.

34. Sendo assim, o aprimoramento do processo logístico da cadeia produtiva de petróleo ensejou a necessidade do provisionamento da segurança jurídica pelo ente regulador, de sorte que a adoção de uma posição de passividade por esta casa tornaria o cenário jurídico dotado de incertezas e prejuízos à economia do setor, com o potencial de se propagar ao longo da cadeia econômica e agregação de valor com possibilidade latente de impactar o destinatário final do processo produtivo de petróleo.

### 3. DA ANÁLISE

#### 3.1. Das Competências e dos Objetivos

35. Ao se demonstrar a competência para a apreciação da matéria, é fundamental discorrer sobre as prerrogativas do ente regulador e da União desde suas atribuições mais basilares, estabelecidas na Carta da República deste país. A Constituição de 1988 estabelece:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

(...)

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

36. Ao ser criada a agência reguladora competente às atividades presentes no Direito Marítimo, a Lei nº [10.233](#), de 5 de junho de 2001, define:

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da ANTAQ:

(...)

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

XXI - fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre;

37. Dentro das competências da ANTAQ, esta setorial técnica possui respaldo para apreciar a matéria em epígrafe com base no seguinte dispositivo, constante da Resolução n. [3.585](#), de 18 de agosto de 2014:

Art. 54. A Gerência de Regulação da Navegação Marítima tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Regulação:

I - elaborar e revisar normas e padrões técnicos relativos à exploração e fiscalização dos serviços de transporte aquaviário na navegação marítima de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário;

II - analisar atos de concentração ou **condutas que possam configurar infração à ordem econômica** na navegação marítima de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário; (g.n)

38. Ao serem estabelecidas as fronteiras para a atuação normativa da matéria, é fundamental estipular os objetivos a serem atendidos pela apreciação regulatória, no intuito de prover o devido direcionamento para a solução do problema encontrado.

39. Diante o exposto, explicita-se que a análise da necessidade da regulação normativa da matéria visa suprimir a lacuna regulatória presente na regulação econômica das operações de transbordo *ship to ship*, tendo em vista que tal matéria já é devidamente regulamentada pelo IBAMA e pela Autoridade Marítima. Além disso, se busca delimitar as condicionantes para a realização do transbordo, de forma que se preserve a real natureza da atividade, protegendo o cenário econômico de distorções à concorrência sem, contudo, entravar o aprimoramento dos processos logísticos presentes.

### 3.2. Da Identificação e Escolha das Alternativas Regulatórias

40. A identificação das alternativas regulatórias levou às seguintes propostas:

1. Não alterar o cenário vigente. Manter o *status quo*.
2. Regular a atividade de transbordo mediante autorização concedida ao regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, observando a preservação da defesa da concorrência.
3. Regular a atividade de transbordo dispensando a obtenção de autorização pelo regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, dispensadas de autorização da ANTAQ, observando a preservação da defesa da concorrência.

41. Ao ser dado prosseguimento à apreciação técnica, é prudente discorrer sobre as alternativas apresentadas supra. Destaca-se que foram vislumbrados os seguintes impactos regulatórios para cada proposta denotada.

Proposta 1: Manter o *status quo*.

- Impactos positivos:
  - Manutenção do custo burocrático;
  - Autorregulação do mercado.
- Impactos negativos;
  - Aumento da insegurança jurídica, tendo em vista o crescimento do mercado de petróleo;
  - Elevado risco de distorções à concorrência com instalações de armazenagem, ao se considerar exigências diferentes para a prestação do mesmo serviço;
  - Exigência de corpo técnico qualificado para o contínuo atendimento às consultas dirigidas a esta casa acerca das operações de transbordo, ora não normatizadas.

Proposta 2: Regular a atividade de transbordo mediante autorização concedida ao regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, observando a preservação da defesa da concorrência.

- Impactos positivos:
  - Clarificação das diversas consultas enviadas a esta casa acerca do entendimento normativo referente às operações de transbordo;
  - Permite ao regulador a obtenção de um grau de discricionariedade para conceder ou não a autorização, com base no cumprimento das exigências estabelecidas;
  - Garantia da defesa da concorrência, ao se coibir concorrência desleal com os terminais de armazenagem.
- Impactos negativos;
  - Maior custo regulatório das três propostas apresentadas;
  - Possibilidade de carência de requisitos objetivos que propiciem isonomia ao processo autorizatário, elevando o risco de não se atingir a segurança jurídica desejada;
  - Necessidade de corpo técnico qualificado para fiscalizar o cumprimento fidedigno dos critérios de autorização e das atividades realizadas pelo setor regulado.

Proposta 3: Regular a atividade de transbordo dispensando a obtenção de autorização pelo regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, observando a preservação da defesa da concorrência.

- Impactos positivos:
  - Estabelecimento da segurança jurídica necessária ao mercado para garantir a ideal realização da atividade;
  - Clarificação das diversas consultas enviadas a esta casa acerca do entendimento normativo referente às operações de transbordo;
  - Garantia da defesa da concorrência, ao se coibir concorrência desleal com os terminais de armazenagem.
- Impactos negativos;
  - Elevação do custo regulatório, inferior à proposta 2;
  - Possibilidade de insegurança jurídica desde a elaboração do documento normativo até a efetiva promulgação da norma;
  - Necessidade de corpo técnico qualificado para fiscalizar o cumprimento fidedigno das condições exigidas ao setor regulado.

42. Ao serem identificados os impactos regulatórios esperados para cada proposta regulatória, é salutar frisar que a escolha da melhor alternativa regulatória possível sempre deve ser baseada nos objetivos que a proposta regulatória deve atingir. Nesse sentido, o ideal é se obter dados do setor regulado que permitam uma metodologia quantitativa que expresse qual das alternativas regulatórias que alcançam o objetivo trazem o maior benefício à sociedade como um todo em relação aos custos de implementação. Ao se observarem os custos, deve-se ter em mente os mais diversos tipos de custos possíveis, como custo financeiro, econômico, burocrático, administrativo e regulatório. Além disso, é necessário buscar obter a mesma base de mensuração dos diferentes tipos de custo para se evitar uma análise muito complexa.

43. Entretanto, na maioria das situações fáticas o regulador econômico dispõe da quantidade de dados suficiente para se realizar uma análise quantitativa, de sorte que se parte de uma análise qualitativa, validada durante o rito do processo de elaboração de normas, que visa atender os mesmos intuitos da análise outrora comentada, sem dispor da suficiência de informações para o tratamento quantitativo da regulação a ser escolhida. Destarte, é prudente comentar que o caso em epígrafe é latente de uma recente inflexão no aprimoramento logístico do setor de transporte aquaviário de hidrocarbonetos, de sorte que o que se tem no cenário regulatório é a antecipação da solução de problemas que já começaram a ser identificados pelo setor regulado ao se verificar a lacuna regulatória de uma atividade que, em médio prazo, terá papel de destaque na atividade petrolífera. Nesse sentido, é intrínseco o entendimento de não serem disponíveis dados suficientes para a realização de uma análise quantitativa. Ao reforçar, cabe citar que esses dados sequer foram gerados na sociedade em quantidade e qualidade de informações robustas a ponto de a análise regulatória prescindir da metodologia qualitativa para partir a um rigor metodológico mais elevado.

44. Outrossim, é prudente ressaltar que o objetivo maior da atuação do ente regulador é buscar a melhor solução a um problema regulatório, que inclui a opção de não fazer nada, sendo a metodologia apenas um instrumento para se alcançar o fim. Nesse sentido, a análise qualitativa garante sua robustez com a participação da sociedade na elaboração normativa, de sorte que não se verifica prejuízos ao se adotá-la. Destarte, a escolha da melhor alternativa regulatória possível é tomada, na presente análise, com base em critérios qualitativos de mensuração.

45. A primeira alternativa regulatória considerada é a opção de manter o *status quo*, é dizer, não alterar o cenário regulatório vigente. Essa alternativa regulatória só deve ser escolhida em uma análise de impacto regulatório se as demais opções vislumbradas causam mais prejuízos que benefícios face ao problema que se deseja enfrentar. Dito isso, apesar de ser uma escolha que nunca resolve o problema elencado, deve ser sempre comparada com as demais alternativas. Ao se ter em vista que qualquer outra alternativa resolve, ao menos parcialmente o problema regulatório, e traz mais benefícios do que prejuízos ao cenário regulatório, tal opção deve ser imediatamente enfeitada. Na apreciação técnica em epígrafe, verifica-se que há opções que apresentam indícios de solução do problema vislumbrado, com atingimento do objetivo da proposta regulatória e que trazem mais benefícios do que prejuízos ao setor regulado. Dessarte, se tem em vista que a opção de manter o *status quo* não é a mais indicada para a apreciação em comento.

46. A segunda alternativa regulatória: Regular a atividade de transbordo mediante autorização concedida ao regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, observando a preservação da defesa da concorrência, resolve substancialmente as questões envolvendo as operações de transbordo, além de garantir um controle completo da atividade, mediante à instrumentalização de ato administrativo discricionário, é dizer, a capacidade que o ente regulador obtem ao deferir ou indeferir um pedido de autorização para a realização das operações de transbordo. Ao ir além, busca traçar mecanismos que preservem a defesa da concorrência, comentados no parágrafo anterior. Cabe frisar que o processo n. 50300.010421/2017-99 iluminou os preceitos regulatórios de defesa da concorrência no tocante às operações de transbordo *ship to ship*. Nesse sentido, foi publicada a Resolução n. 6.534/2018, que ensejou a presente apreciação técnica e, além de classificar os regimes de navegação existentes na realização das operações de transbordo em epígrafe, definiu:

Art. 1º Conhecer da consulta formulada pela empresa Shell Brasil Petróleo LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.456.016/0001-67, para registrar que:

(...)

V - As operações de transbordo descritas somente poderão ser assim enquadradas se a embarcação utilizada para receber a carga transbordada atender às seguintes condições: (a) permanecer em AJB por, no máximo, 30 (trinta) dias corridos; (b) ocorrendo a operação em áreas abrigadas de portos ou terminais, a transferência da carga deverá se dar diretamente para outra embarcação, não se utilizando de quaisquer infraestruturas de armazenagem, dutos ou terminal portuário; e (c) mediante armazenagem ou transbordo somente de carga própria, vedada a prestação de serviços a terceiros ou a realização de atividades de instalações flutuantes de apoio ao transporte aquaviário em caráter continuado ou permanente; e

VI - A embarcação utilizada para o transbordo somente poderá realizar operação similar decorrido o prazo mínimo de 30 (trinta) dias da data da última operação de transbordo em AJB.

47. Sendo assim, resta clara a preocupação do ente regulador em garantir a defesa da concorrência ao estipular as condicionantes para que o regulado interessado possa operar as atividades de transbordo. Nesse sentido, a proposta n. 2 é melhor do que a proposta anteriormente tecida, sendo necessária sua aplicação, porém dotada de um excessivo controle burocrático ao exigir a autorização para cada operação de transbordo solicitada. É importante frisar que a proposta de regulação da matéria apresentada veda a realização da prestação de serviço de transporte aquaviário a terceiros ao não se poder transbordar carga com característica de comercialização dos produtos.

48. A proposta n. 3: regular a atividade de transbordo dispensando a obtenção de autorização pelo regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, observando a preservação da defesa da concorrência; difere substancialmente da proposta supra ao dispensar o setor regulado da obtenção de autorização para realizar as operações de transbordo. Nesse sentido, como a competência do ente regulador é sobre a prestação do serviço de transporte aquaviário, não há o que se falar em solicitação de autorização, na regulação econômica ora analisada, para se transbordar carga própria,

tendo em vista que a operação objeto da norma não caracteriza prestação de serviço de transporte aquaviário. Outrossim, se torna necessária a busca por uma opção regulatória que se obtenham os mesmos benefícios regulatórios e que afaste a implementação de custos meramente burocráticos.

49. Diante o exposto, se opta pela adoção da proposta n. 3 para solucionar a matéria apreciada, tendo em vista ser uma solução que apresenta mais benefícios do que prejuízos à sociedade, buscando solução ao problema encontrado e com o menor custo de implementação das alternativas vislumbradas. Destarte, a solução proposta se apresenta em uma proposta de Resolução Normativa, constante no presente processo, para consideração superior e o devido prosseguimento dos processos de elaboração normativa.

50. Ao finalizar a presente subseção, é importante suscitar a questão referente ao descumprimento das condicionantes apresentadas na Resolução acima. Ao não se cumprirem os dispostos no art. 5º, referencia-se à Resolução Normativa n. 18, de 21 de dezembro de 2017, que veda a realização de operações sem autorização cuja competência pertence a esta Agência e estabelece sanções. Diante o exposto, a presente análise considera prudente a referência expressa ao descumprimento das condicionantes para a realização das operações de transbordo na norma a ser apresentada.

### 3.3. Da Revisão / Redação dos Dispositivos da Norma

51. A seguir, é apresentada a proposta de norma, constante no anexo da Resolução Normativa-MINUTA, acompanhada da justificativa técnica.

#### **RESOLUÇÃO-MINUTA**

CONVERTE EM PROJETO, PARA FINS DE SUBMISSÃO À AUDIÊNCIA PÚBLICA, O ANTEPROJETO NORMATIVO QUE REGULAMENTA O TRANSPORTE A GRANEL DE PETRÓLEO, SEUS DERIVADOS, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, QUE REALIZE AS OPERAÇÕES DE TRANSBORDO *SHIP TO SHIP*

*Art. 1º A presente norma regulamenta as operações de transbordo ship to ship e o subsequente transporte a granel de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis.*

**Justificativa técnica:** O artigo 1º da norma tem por objetivo dar transparência ao setor regulado, apresentando o que se pretende com relação à produção de efeitos normativos, respeitando os ditames da [Lei Complementar nº 95/98](#) (LC 95/98), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, decretos e demais atos de regulamentação expedidos por órgão do poder executivo. O artigo 7º, caput, a referida lei determina:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: "...)

Nesse sentido, o primeiro artigo apresenta a matéria objeto da regulação normativa. É importante tornar cristalino o objeto de alcance da norma, é dizer, a proposta de regulação normativa apresentada visa regulamentar o transporte a granel de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis que realize as operações de transbordo *ship to ship*. Nesse sentido, a norma visa regulamentar não apenas a operação de transbordo em si, como também o transporte aquaviário realizado. Outrossim, ao se buscar resolver o problema regulatório, encontrado apenas para o tipo de carga aqui regulamentado, excluem-se outros tipos de carga da presente regulação normativa, pois a natureza logística da cadeia de petróleo apresenta especificidades técnicas que a impossibilita de ser comparada à logística de demais tipos de carga, de sorte que a regulamentação proposta circunscreve a cadeia de transporte a granel de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis.

*Art. 2º São estabelecidas as seguintes definições, para os efeitos desta norma:*

*I - operação de transbordo ship to ship (operação STS): o transbordo de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis entre embarcações localizadas em águas jurisdicionais brasileiras, sem a utilização de dutos, tancagem ou bombas de terminal aquaviário em terra, podendo ocorrer com as embarcações em movimento ou fundeadas;*

*II - atividades de apoio às operações STS: as realizadas por rebocadores, supridores e outras embarcações que dão suporte logístico à execução das operações STS, mas não transportam a carga transbordada.*

*§ 1º: As operações STS podem ser realizadas com um dos navios ancorado em área abrigada; em movimento em área onde não é possível fundeio ou operação mista, na qual a aproximação e amarração são feitas em movimento e a transferência com um dos navios ancorados.*

**Justificativa técnica:** Para caracterizar a realização das operações de transbordo *ship to ship*, a criação dos campos descritos no presente artigo visa fornecer subsídios técnicos para a compreensão do regime de navegação e da operação comercial pretendida. A definição de operação STS aqui apresentada foi adaptada do conceito contido na [Instrução Normativa nº 16/2013 - IBAMA](#). Além disso, foi também definido as atividades de apoio à operação STS, com o fito de diferenciar o transporte aquaviário realizado pelas embarcações aliviadoras ou petroleiros que enviarão a carga ao destino final, das embarcações que apenas auxiliam a realização das referidas operações.

*§ 2º: Não se considera operação STS:*

**Justificativa técnica:** Este parágrafo tem como finalidade delimitar a região de alcance da referida norma. É fundamental para o estabelecimento da segurança jurídica de qualquer documento normativo o delineamento da sua região de fronteira legal. Nesse sentido, ao clarificar aqueles aos quais a norma não se aplica, se expressa o caráter de regulação estritamente às operações STS.

*I - o transbordo originado ou destinado às instalações flutuantes fundeadas em águas jurisdicionais brasileiras, utilizadas para recepção, armazenagem ou transferência de carga, passíveis de registro na ANTAQ como instalações de apoio ao transporte aquaviário;*

**Justificativa técnica:** A intenção mister da presente regulação normativa é permitir o aprimoramento logístico do setor, preservando a defesa da concorrência. Nessa toada, a fronteira da regulação das operações STS deve circunscrever o transbordo que não caracteriza operação comercial de armazenagem e transferência e afastar a prestação dos serviços de armazenagem realizados pelos terminais líquidos. Frise-se que o intuito se encontra longe de impedir o aprimoramento e a inovação na prestação de serviços tutelada

por esta agência, mas tão somente preservar a segurança jurídica e a adequada regulamentação da atividade tutelada. Ao ser manifestado interesse, do seguimento, de obter receita mediante a realização de serviços de armazenagem e transferência por embarcações que também realizem transporte aquaviário, o tema deve ser analisado sobre outra perspectiva, observando fundamentalmente as condições exigidas para as instalações regulamentadas pela Resolução Normativa n. 13/2016-ANTAQ, bem como os demais dispositivos aplicáveis.

*II - a operação de abastecimento caracterizada pelo transporte e entrega de combustíveis e lubrificantes a granel, em embarcações apropriadas, para o consumo de bordo, não caracterizando a comercialização dos produtos;*

Justificativa técnica: Subentende-se que o transporte de cargas para abastecimento e consumo de bordo são atividades acessórias à realização do transporte aquaviário, não caracterizando o objeto principal, frise-se contratado, da realização do transporte aquaviário e que utilize das operações STS para sua conclusão. Assim sendo, não é objeto da presente norma a regulamentação do transporte de carga que assessorie a embarcação à consecução do serviço de transporte aquaviário contratado. Esse tipo de transporte é em geral considerado como apoio portuário, sendo regulado pela Resolução ANTAQ 1766/2010.

*III - a transferência ou alívio da produção de plataformas fixas ou flutuantes, incluídas as plataformas de perfuração, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos;*

Justificativa técnica: A inclusão do presente inciso visa afastar da regulamentação da matéria as embarcações que realizam, ao se analisar o caso concreto, apenas as atividades de cabotagem.

*IV - o transbordo para as unidades flutuantes de armazenamento (FSU) ou unidades flutuantes de armazenamento e regaseificação (FSRU) que estejam conectadas a terminais localizados em terra.*

Justificativa técnica: O presente inciso visa excluir o transbordo para as unidades flutuantes de armazenamento supra e que estejam conectados a terminais localizados em terra, pois diferem, de fato, do transporte aquaviário regulado pela presente norma.

*Art. 3º Os regimes de navegação referentes às operações STS são classificados para efeitos da outorga aplicável e do afretamento das embarcações na forma que se segue:*

Justificativa técnica: O artigo em comento sintetiza todas as questões enviadas a esta Agência sobre como classificar um determinado tipo de navegação envolvido na operação de transbordo. Nesse sentido, consolida todas as análises técnicas ora contextualizadas ao se apresentar o problema regulatório que se pretende enfrentar.

*I - as atividades de apoio à operação STS devem ser consideradas como navegação de apoio portuário, quando realizadas em águas abrigadas, e de navegação de apoio marítimo, quando realizadas em águas não abrigadas;*

Justificativa técnica: Nesse inciso é transcrito o entendimento consolidado pela Diretoria Colegiada da ANTAQ através da Resolução n. 5.955/18-ANTAQ, ao pacificar o entendimento sobre as embarcações que apoiem a realização das operações de transbordo STS. A referida Resolução teve como finalidade solucionar lacuna sobre interpretação normativa aplicada a um caso concreto. Ao se considerar a eficácia *erga omnes* de uma Resolução Normativa, o referido inciso é transcrito na norma ao deixar expresso o entendimento para as embarcações de apoio às operações de transbordo *ship to ship*.

*II - é considerada navegação de cabotagem a recepção de carga em embarcação localizada*

*em área de transbordo e que a descarregue em portos no território brasileiro ou em área de transbordo distinta da originária, caso ambas estejam localizadas em águas jurisdicionais brasileiras;*

**Justificativa técnica:** Em virtude de a legislação referente à tutela do mercado às embarcações de bandeira brasileira não poder prever, pelas razões já comentadas na presente nota, a especificidade e a atualidade da evolução logística do setor regulado, tornou-se presente uma lacuna interpretativa sobre os regimes de navegação de cabotagem e longo curso referentes à realização do transporte de cargas a granel de petróleo e derivados que utilizem das operações STS. Nessa feita, o inciso em comento classifica, para os efeitos de outorga e afretamento aplicáveis, as situações em que a navegação é classificada como de cabotagem, observando os pressupostos da lei n. 9.432/97. Destarte, o transporte que caracterize a operação de transbordo, com o subsequente descarregamento em qualquer porto do território nacional ou área de transbordo distinta da área na qual a operação foi autorizada, caso ambas estejam localizadas em águas jurisdicionais brasileiras, tem seu regime de navegação classificado como de cabotagem.

*III - é considerada navegação de longo curso a recepção de carga em embarcação localizada em área de transbordo e que, não havendo mais transbordo a realizar, transporte a carga até o destino final no exterior.*

**Justificativa técnica:** Alinhando-se ao inciso anterior, o presente inciso classifica, para os efeitos de outorga e afretamento aplicáveis, as situações em que a navegação é classificada como de longo curso, observando os pressupostos da lei n. 9.432/97. Nesse sentido, é entendida como navegação de longo curso aquela em que a carga, após ser transbordada para a embarcação receptora da carga, não será descarregada em outro ponto distinto da área de transbordo autorizada para a realização da operação senão destino final no exterior.

*Parágrafo único. A operação da embarcação que realizar transbordos intermediários, recebendo carga de mais de uma embarcação ou mesmo descarregando parte da carga embarcada, desde que não a descarregue em uma área distinta da originária, e posteriormente transporte a carga até seu destino final no exterior, também será considerada como navegação de longo curso.*

**Justificativa técnica:** A inserção do parágrafo único tem como fim dirimir eventuais questões acerca de operações que realizem transbordos intermediários, é dizer, a embarcação ao ser aliviada não necessariamente retorna ao ponto de origem, assim como a embarcação ao ser carregada não necessariamente a transporte até seu destino final, de maneira que ambas podem permanecer na área de transbordo para realizar um ou mais transbordos dentro de um intervalo de tempo para, ao final, irem a seus pontos de origem ou destino. Destarte, busca-se preservar a segurança jurídica ao se garantir que, para que seja realizada navegação de longo curso, a embarcação não pode mudar de área de transbordo e deve ter, como destino final, o exterior. Nessa toada, se tem uma condição necessária para que o regime de navegação seja considerado como de longo curso: não cambiar a área de transbordo.

*Art. 4º Embarcação estrangeira que adentre no Brasil para realizar transbordo com posterior transporte de carga para o exterior que, por motivos operacionais, necessite alterar o regime de navegação para cabotagem, deverá cumprir o regramento estabelecido na Lei nº 9.432/97, bem como os dispositivos normativos referentes ao afretamento de embarcações brasileiras, observadas as restrições referentes aos prazos mínimos de antecedência para circularização, sendo vedada a realização de circularização ou alteração do regime e*

*navegação se a carga já estiver embarcada.*<sup>2</sup>

**Justificativa técnica:** O artigo em comento dirime quaisquer lacunas interpretativas a respeito do cumprimento dos dispositivos normativos da ANTAQ referentes ao afretamento de embarcações, observando a intenção legislativa de tutela do mercado às embarcações de bandeira brasileira ao ser editada a Lei nº 9.432/97.

*Art. 5º A embarcação utilizada para receber o transbordo de cargas deverá atender às seguintes condições:*

*I - permanecer em águas jurisdicionais brasileiras por, no máximo, 30 (trinta) dias corridos;*

*II - ocorrendo a operação em áreas abrigadas de portos ou terminais, a transferência da carga deverá se dar diretamente para outra embarcação, não se utilizando de quaisquer infraestruturas de armazenagem, dutos ou terminal portuário;*

*III - armazenar ou transbordar somente carga própria, vedada a prestação de serviços a terceiros ou a realização de atividades de instalações flutuantes de apoio ao transporte aquaviário em caráter continuado ou permanente.*

*§ 1º A embarcação enunciada no caput do art. 5º somente poderá realizar operação similar decorrido o prazo mínimo de 30 (trinta) dias da data da última operação de transbordo realizada em águas jurisdicionais brasileiras.*

*§ 2º Se a operação STS ocorrer em área portuária, deverá ter a anuência da Autoridade Portuária.*

**Justificativa técnica:** A inclusão do presente artigo se dá em virtude de se cumprir o papel institucional da ANTAQ ao preservar a defesa da concorrência. O objetivo da norma é traçar as diretrizes normativas para a realização das operações *ship to ship*. Nesse sentido, a autorização exarada por esta casa deve delinear tão somente o transporte de granel de petróleo e derivados que envolva a realização dos transbordos. Ao se compreender que a embarcação permanece por um período de tempo sem realizar serviço de transporte aquaviário, esta poderia realizar comercialmente serviços de armazenagem e transferência para terceiros. Frise-se que o intuito jamais é proibir a realização de um serviço novo pelo mercado, mas sim evitar que setores regulados de natureza comercial distinta tenham exigências diferentes para realizar a prestação do mesmo serviço.

Nesse sentido, a inserção do prazo mínimo como condicionante para a realização de operação similar visa evitar distorções à concorrência. É sabido que as operações que envolvem transbordo em regimes de navegação de longo curso permanecem em um intervalo de tempo relativamente curto em AJB. Nesse sentido, qualquer embarcação que tenha sido autorizada para realizar as operações de transbordo e permaneça longo período em área de transbordo apresenta considerável indício de distorção da operação pretendida, de sorte que poderia realizar prestação de atividade econômica não autorizada por esta norma.

Dessarte, compreende-se que a prestação do serviço de armazenagem e transferência para terceiros, caracterizando operação comercial, por embarcações autorizadas para realizar transporte aquaviário está fora do escopo desta norma, tendo em vista a assimetria concorrencial com os terminais de granel líquido para realizar a prestação do mesmo serviço, ao se verificar as condicionantes postas na Resolução Normativa n.13/2016-ANTAQ. Ao delimitar as condicionantes para a realização das operações intentadas, se garante o fiel cumprimento pelo mercado, não obstando o aprimoramento logístico do setor. O prazo mínimo exigido para a realização de operação similar se alinha às condicionantes estipuladas ao longo dos incisos. Nesse sentido, o prazo mínimo estipulado visa garantir que a autorização emitida seja realmente para realizar as operações de

transbordo, dificultando a ocorrência do cenário em que o autorizado intente realizar atividade distinta da permitida. Por fim, ao se referir à anuência da autoridade portuária para a realização de operações STS em áreas portuárias, o último parágrafo se torna expresso com vistas a dirimir quaisquer questões interpretativas para o caso vislumbrado.

*Art. 6º A inobservância dos procedimentos e critérios desta Norma constitui infração administrativa, sendo considerada como operação não autorizada, podendo ser instaurado procedimento administrativo sancionador, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades legalmente estabelecidas nas esferas de competência da Marinha do Brasil, assim como da Polícia Federal, do Ministério Público Federal, órgãos ambientais e dos demais órgãos competentes, quando couber.¶*

**Justificativa técnica:** Ao se estabelecerem vedações ao ente regulado na presente norma, é fundamental a inserção, no corpo do documento regulatório, de sanções que visem garantir o fiel cumprimento do dispositivo normativo. É importante frisar que a supra infração administrativa foi retirada e adaptada do art. 28 da Resolução Normativa nº 18/2017. Além disso, afasta quaisquer interpretações distintas ao se deixar expresso que as sanções aplicadas por essa Autoridade Reguladora não afasta as penalidades referentes ao descumprimento dos dispositivos legais das demais autoridades competentes.

*Art. 7º A aplicação de sanções em razão de infrações administrativas estabelecidas nesta Norma observará o disposto na regulamentação da ANTAQ que disciplina a fiscalização e o procedimento sancionador em matéria de competência da ANTAQ.¶*

**Justificativa técnica:** O presente artigo torna claro o entendimento de que as infrações administrativas decorrentes desta norma não extrapola o disposto na regulamentação da ANTAQ. De igual modo, o presente artido é inserido com a finalidade de se manter a transparência regulatória na elaboração da norma em epígrafe.

#### 4. DAS CONCLUSÕES

52. Por todo o exposto, conclui-se que a regulamentação econômica das operações de transbordo *ship to ship* representa um avanço na relação entre a preservação da segurança jurídica e a modernização da atividade econômica regulada. A apreciação da matéria buscou preservar o aprimoramento dos processos logísticos, ao mesmo passo em que foram observadas as possíveis situações de geração de distorções à concorrência. Ao serem reguladas estritamente as operações de transbordo, estabelecendo fronteiras de aplicação da norma e condições para a realização das atividades, esta Agência Reguladora cumpre seu papel constitucional de garantir a defesa da concorrência.

53. Ao ser contextualizado o problema regulatório, citou-se os diversos processos que envolveram consultas acerca de adequação normativa da matéria. Ao serem apreciadas as demandas do ente regulado, se verificou um latente ponto de inflexão nas operações de transbordo, com a inclusão de novas áreas de transbordo na costa brasileira e com empresas do setor deixando de realizar o transbordo no Uruguai e passando a realizá-los no Brasil para aprimorar seus custos logísticos. Nesse sentido, o processo de apreciação da matéria considerou o atual cenário regulatório, identificou que o tema já é tratado pelo IBAMA, pela Autoridade Marítima e se encontra em processo de desenvolvimento pela ANP e verificou a existência de um estado de lacuna regulatória na regulação econômica da atividade, a qual a presente proposta de norma busca solucionar.

##### 4.1. Resumo das alternativas

54. Foram analisadas opções de regulação normativa da matéria. Comentou-se que a opção de não regular deve ser escolhida apenas quando as demais alternativas vislumbradas apresentam mais prejuízos do que benefícios em sua aplicação. Apresentou-se os critérios de escolha, *in verbis*: não alterar o *status quo*; regular a atividade de transbordo mediante autorização concedida ao regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, observando a preservação da defesa da concorrência; e regular a atividade de transbordo dispensando a obtenção de autorização pelo regulado, classificar os regimes de navegação existentes na operação *ship to ship* e estabelecer diretrizes para a realização das operações, observando a preservação da defesa da concorrência..

55. Após se discorrer sobre o tema, verificou-se como mais adequada a regulação econômica da atividade dispensada da obtenção de autorização por esta Agência, de sorte que os pontos-chave da escolha, bem como os impactos vislumbrados, foram apresentados para cada proposta, com a finalidade de fornecer substrato para assegurar que a escolha definida era realmente a mais adequada no processo de avaliação normativa.

#### 4.2. Das Recomendações (Acompanhamento dos Resultados)

56. Submete-se à consideração superior propondo a aprovação da proposta de Regulação Normativa, com base nos subsídios apresentados no presente documento técnico.

É o entendimento.



Documento assinado eletronicamente por **Diego Rafael Barboza Amorim, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 22/01/2019, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Guimarães Trajano, Gerente de Regulação da Navegação Marítima**, em 22/01/2019, às 18:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **0675041** e o código CRC **C04B96DF**.

**DIEGO RAFAEL BARBOZA AMORIM**

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários  
Gerência de Regulação da Navegação Marítima

De acordo,

**RODRIGO GUIMARÃES TRAJANO**

Gerente

