



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 6/2019/GRP/SRG

Assunto: Revisão da Resolução ANTAQ nº 2190/2011.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise das recomendações contidas na Nota Jurídica nº 00316/2018/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI nº 0622551), a respeito da revisão da Resolução ANTAQ nº 2190/2011 que dispõe sobre a prestação de serviços de retirada de resíduos de embarcações.

2. O referido parecer jurídico da PFANTAQ tratou de analisar apenas e tão-somente as questões inerentes à inclusão das instalações portuárias públicas de pequeno porte - IP4 e das instalações de apoio ao transporte aquaviário - IATA como sujeitos da regulação. Dessa forma, a PFANTAQ realizou as seguintes indagações: "*(a) se seria obrigatório reabertura da audiência e consulta públicas e (b) se a parte do texto que inclui as instalações portuárias públicas de pequeno porte - IP4 e as instalações de apoio ao transporte aquaviário - IATA no projeto normativo guardaria (in)compatibilidade jurídico-vertical.*"

3. Dessa forma, passa-se a analisar os argumentos contidos no âmbito do parecer jurídico em comento.

DESENVOLVIMENTO

4. Os parágrafos 8 ao 12 da Nota Jurídica nº 00316/2018/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI nº 0622551) analisam a necessidade de nova Audiência Pública frente às principais alterações realizadas no projeto normativo - Documento SEI 0572044.

5. Segundo a PFANTAQ, o dispositivo legal exige audiência/ consulta pública para todo e qualquer processo normativo no âmbito da Agência que afete direitos (interesses) dos agentes econômicos e dos usuários do serviço.

6. Segundo argumenta a PFANTAQ, a proposta inicial não incluía as instalações portuárias de pequeno porte - IP4 nem as instalações de apoio ao transporte aquaviário - IATA como sujeitos da regulação pretendida e, essa inclusão desses dois tipos de agentes econômicos, configuraria ampliação subjetiva, o que afetaria direitos/ interesses de agentes .

7. O parecer jurídico argumenta que, para esses agentes econômicos, sujeitos supervenientes, foi proposto procedimento simplificado, com pretensão regulatória menos gravosa que aquela diagramada para os sujeitos originários da pretendida regulação. Dessa maneira, conclui o referido parecer, tanto os sujeitos supervenientes, como os originários e os usuários teriam direito a se manifestarem acerca disso, visto que "*elementos subjetivos totalmente novos foram incluídos no projeto normativo. E tratamento diferenciado se pretende estabelecer no mesmo instrumento regulatório.*"

8. Dessa forma, conclui a PFANTAQ que seria necessária nova audiência/consulta pública, para que os agentes econômicos afetados (originários e supervenientes) pela regulação pretendida e os usuários do serviço possam se manifestar acerca da referida ampliação subjetiva e do diferente tratamento regulatório pretendido, sob pena de afronta ao devido processo legal normativo.

9. No entanto, ressalta-se que o projeto normativo que foi para Audiência Pública (Documento SEI 0078292) já mencionava as IP4s:

§1º Aplica-se a presente Norma aos serviços prestados em instalações portuárias localizadas nos

portos organizados, em terminais portuários de uso privado (TUPs), e, no que couber, em estações de transbordo de cargas (ETCs), em instalações portuárias públicas de pequeno porte (IP4s) e instalações portuárias de turismo (IPTurs), incluindo as respectivas áreas de fundeio, sem prejuízo para a legislação específica de gestão de resíduos, como aspectos relativos à vigilância sanitária, agropecuária e fitossanitária.

10. Com a inserção da figura das instalações de apoio ao transporte aquaviário com a Norma de Registro - Resolução Normativa 13/ANTAQ de 2016, decidiu-se incluir também essas instalações no escopo do projeto normativo, no entanto, com condições especiais.

11. Dessa forma, ao entender que a inclusão das IATAs ao projeto normativo e os procedimentos simplificados concedidos a elas e às IP4s afetariam direitos dos demais agentes que não teriam tratamento especial, bem como das próprias IATAs que terão obrigações adicionais, coaduna-se com o posicionamento da PFANTAQ de que seria necessária nova audiência pública.

12. Da análise do excerto de texto que inclui os novos sujeitos ao projeto normativo (art. 1º e arts. 25 e 26 da Resolução Normativa-Minuta GRP - Documento SEI 0572044) o parecer jurídico argumentou que, embora nele não se vislumbre, a princípio, incompatibilidade jurídico-vertical, ele carrega algumas fragilidades, que se afiguram fendas para interpretações carregadas desse tipo de incompatibilidade.

13. Dessa forma, a PFANTAQ recomendou que a parte do texto da norma que incluiu os novos agentes fosse melhorado devendo ser enfrentadas as fragilidades suscitadas nos itens 13 a 23 da Nota Jurídica nº 00316/2018/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI nº 0622551).

14. Em consonância com algumas recomendações da PFANTAQ, alterou-se a minuta normativa (Documento SEI 0653695), no que tange aos dispositivos que tratam da inclusão dos novos agentes (IP4 e IATA) ao projeto normativo.

15. Com relação a essas recomendações, a PFANTAQ teceu os seguintes comentários:

PFANTAQ:

"15. Desse quadro, a isenção prevista no art. 25 parece que está, prima facie, no sentido de que os demais preceitos do projeto normativo que com ele não conflite também se aplicaria às instalações portuárias de pequeno porte - IP4 e às instalações de apoio ao transporte aquaviário - IATA. Todavia, em razão de vários preceitos fazerem menção expressa a instalações portuárias, silenciando quanto a instalações de apoio ao transporte aquaviário, parece que os arts. 25 e 26 do projeto normativo se referem a uma regulação própria e integral, estabelecendo inaplicabilidade dos demais dispositivos do projeto normativo."

"16. Ocorre que, se assim tiver sido a pretensão regulatória (de os arts. 25 e 26 do projeto constituírem uma regulação própria e integral), eles estariam regulando basicamente nada. Estariam mais como preceitos de exclusão das instalações portuárias de pequeno porte - IP4 e das instalações de apoio ao transporte aquaviário - IATA da regulação, dada a baixa densidade regulatória que foi carregada aos referidos arts. 25 e 26, de sorte que pareceria sem sentido. Afigura-se necessário se identificar qual o nível de regulação pretendida e o transportar para o texto do projeto normativo, de sorte a ser extirpada essa obscuridade."

16. Destaca-se que o nível de regulação pretendido com o projeto normativo foi que, quanto às IP4 e IATA, seriam aplicadas condições especiais descritas no seu Capítulo VIII, tendo, portanto, a possibilidade dessas instalações aplicarem procedimentos simplificados em relação aos outros dispositivos do projeto normativo.

17. Na Resolução 2.190/2011 original, já havia a previsão de aplicação às IP4, porém elas não recebiam tratamento diferenciado das demais instalações, em geral muito maiores e com melhores condições de atender às regras. Durante o processo de revisão da norma, a equipe da Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade - GMS chegou a propor a retirada das IP4s do escopo de aplicação da Resolução, pois entendeu-se que havia baixíssima aplicabilidade, tratando-se em geral de instalações muito simples e sem estrutura para recebimento de resíduos com volume e/ou complexidade que justificasse a contratação de empresa especializada (e consequente preenchimento dos Anexos da Resolução).

18. No entanto, na versão atual, optou-se por reintroduzir as IP4 e também por incluir as demais instalações sujeitas ao registro na ANTAQ, em consonância com a Resolução Normativa nº 13/2016 (Norma de Registro). Entendeu-se que seria preferível incluir tais instalações, dando a elas um tratamento simplificado e de fácil cumprimento (um Capítulo próprio), do que excluí-las por completo do escopo da norma.

19. Nesse sentido, não concorda-se com a referida nota jurídica de que a inclusão do capítulo VIII estaria regulando "basicamente nada", uma vez que o tratamento diferencial a essas instalações teve por objetivo, justamente, corrigir uma lacuna regulatória (baixa aplicabilidade da Res. 2190 às IP4s nas condições originais), bem como incluir novo agente que surgiu com a Resolução

20. A seguir, sintetiza-se as contribuições da PFANTAQ à minuta normativa, as quais foram consideradas na revisão:

| Contribuição da PFANTAQ | Análise da Contribuição |
|---|---|
| <p>"17. De se notar que nem mesmo no caput do art. 1º do projeto consta referência a instalações de apoio ao transporte aquaviário - IATA, tendo se limitado a mencionar retirada de resíduos de embarcações em áreas sob jurisdição de instalações portuárias brasileiras. Aliás, a expressão jurisdição ali disposta diz respeito à regra de direito internacional, no sentido de áreas sob jurisdição do ordenamento jurídico brasileiro, jurisdição normativa. Melhor ficaria: Art. 1º Esta Resolução Normativa disciplina a prestação de serviços de retiradas de resíduos de embarcações em áreas e águas sob jurisdição brasileira.</p> <p>18. O restante do texto que consta do caput do art. 1º do projeto normativo, que se refere aos instrumento normativos superiores de onde a regulação estará retirando sua fonte de validade e não carregará conteúdo normativo propriamente dito, deveria ser realocado para o preâmbulo da minuta de Resolução Normativa, consoante dispõe a parte final do art. 6º da LC 95/98 ou, em hipótese menos técnica, embora melhor do que adotada no texto atual, ser transportado para o art. 1º da folha de rosto da minuta de resolução normativa, deixando o corpo do texto do projeto normativo apenas para carregar normas jurídicas."</p> | <p>Acatou-se a sugestão da PFANTAQ tendo o caput do art. 1º do projeto normativo ficado com a seguinte redação: <i>Art. 1º Esta Resolução Normativa disciplina a prestação de serviços de retiradas de resíduos de embarcações em áreas e águas sob jurisdição brasileira.</i></p> <p>Ademais, transferiu-se a parte do texto que tratava de instrumentos normativos superiores de onde a regulação estaria retirando sua fonte de validade para o art. 1º da folha de rosto da minuta de resolução normativa, deixando o corpo do texto do projeto normativo apenas para carregar normas jurídicas.</p> |
| <p>"19. Doutro turno, com a inclusão das instalações portuárias públicas de pequeno porte - IP4 e prestação do serviço também pelo porto organizado, houve contemplação de todos os tipos de instalações portuárias previstas na Lei 12.815/13, de sorte a não existir razão para divisão do § 1º do art. 1º do projeto normativo, cuja redação poderia ser: § 1º Esta Resolução Normativa se aplica aos serviços prestados nos portos organizados, nas instalações portuárias de que dispõe a Lei 12.815, de 2013, e nas instalações de apoio ao transporte aquaviário de que dispõe a Resolução Normativa 13/ANTAQ, de 2016.</p> | <p>Acatou-se parcialmente a sugestão da PFANTAQ para adequação textual tendo o § 1º do art. 1º do projeto normativo ficado com a seguinte redação: <i>§1º Esta Resolução Normativa se aplica aos serviços prestados nos portos organizados, nas instalações portuárias autorizadas e nas instalações de apoio ao transporte aquaviário passíveis de registro.</i></p> |
| <p>"20. De consequência, seria necessário redesenhar os textos dos caput dos arts. 25 e 26, para constar descritiva expressa dos tipos e ou modalidades de instalações por eles contemplados. Aliás, as redações dos arts. 25 e 26 sequer se preocuparam com a distinção entre instalação portuária e instalação de apoio ao transporte aquaviário. O art. 25 consigna a expressão "instalações portuárias" como se nela tivesse também contemplando instalações de apoio ao transporte aquaviário e o art. 26 consigna apenas a palavra "instalação". Necessário que neles fiquem mais claro a que tipos/modalidades de instalações se referem.</p> | <p>Visando corrigir esse ponto, alterou-se o art. 25 do projeto normativo, descrevendo quais seriam os tipos e ou modalidades de instalações contempladas no Capítulo VIII: <i>Art. 25 As instalações portuárias de pequeno porte - IP4 e as instalações de apoio ao transporte aquaviário sujeitas a registro na Antaq poderão adotar procedimentos simplificados de retirada de resíduos de embarcações, isentando-se de:</i></p> |
| <p>"21. De igual sorte, o § 2º do art. 1º do projeto normativo não fez a distinção e consigna a expressão "demais instalações sujeitas a registro na Antaq", o que é mais grave. Não se pode descurar que, mesmo a contragosto da PF/ANTAQ, o § 1º do art. 2º da RN 13/2016-ANTAQ abre possibilidade de registro também para instalações portuárias nas condições que especifica, a cujas hipóteses a aplicação do procedimento disposto nos art. 25 e 26 do projeto configuraria privilégio com afronta à isonomia. Ademais, o objeto do § 2º do art. 1º projeto pode ser resolvido por técnica de aplicação do direito, entre norma-comum e norma-especial, de sorte que ele se afigura supérfluo. De duas uma, ou se exclui o referido § 2º do art. 1º ou se melhora sua redação."</p> | <p>Acatando-se a recomendação da PFANTAQ, alterou-se a redação do § 2º do art. 1º para: <i>§2º No caso das instalações portuárias de pequeno porte - IP4 e das instalações de apoio ao transporte aquaviário sujeitas a registro na Antaq, aplicam-se as condições especiais descritas no Capítulo VIII.</i></p> |
| <p>"22. Doutra preocupação, não está claro no projeto normativo se as instalações de apoio ao transporte aquaviário - AITA estariam limitadas a operar (coletar, receber etc.) na retirada de resíduos das embarcações que atracarem em seus berços ou se também poderiam o fazer em relação a embarcações fundeadas ao largo da instalação, nesta hipótese, por traslado dos resíduos através de embarcações menores. A propósito, esta última hipótese, com submissão apenas ao procedimento disposto nos arts. 25 e 26 do projeto, configuraria violação ao princípio da isonomia. Equação do que não se desincumbiu o projeto."</p> | <p>Entende-se que o projeto normativo não veda a retirada de resíduos pelas instalações de apoio ao transporte aquaviário - AITA em relação a embarcações fundeadas ao largo da instalação, visto que o normativo não faz nenhuma restrição em relação a isso.</p> |
| <p>"23. No mais, de volta ao art. 1º do projeto normativo, parece que seu § 3º se afigura redundante com o art. 35, este, a propósito, devendo prevalecer, dado sua redação com natureza de cláusula aberta, bem melhor que a daquele que parece cláusula fechada. Outrossim, foi utilizado duas vezes o número 4º como</p> | <p>Seguindo a recomendação da PFANTAQ, eliminou-se o § 3º do art. 1º do projeto normativo, mantendo o art. 35, bem como alterou-se para</p> |

artigos em dispositivos normativos diversos, com reflexo confuso em remissão. E, também, quanto ao art. 2º da folha de rosto do projeto e que trata da *vacatio legis*, parece que um parágrafo único, para tratar da revogação da Resolução 2.190/2011-ANTAQ, poderia dar maior clareza ao preceito".

mantendo o art. 3º, bem como alterou-se para "parágrafo único" o art. 2º da folha de rosto do projeto e que trata da *vacatio legis*.

CONCLUSÃO

21. *A priori*, não verifica-se óbices institucionais ao acatamento da sugestão da PFANTAQ contida na Nota Jurídica nº 00316/2018/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI nº 0622551), isto é, pela reabertura da Audiência Pública, tendo como justificativa o texto da audiência original, encerrada em 2016, não estar contemplando no seu escopo as instalações de apoio ao transporte aquaviário – IATAs, bem como os procedimentos simplificados concedidos a essas e às IP4s, corroborando com o entendimento jurídico de que tal alteração potencialmente inova acrescentando deveres aos agentes.

22. Dessa forma, decidida pela oportunidade e conveniência da reabertura, sugere-se que essa nova audiência seja ao mesmo tempo curta e limitada. É dizer, que ocorra dentro de um prazo máximo de 10 (dez) dias, o suficiente para os diretamente interessados apresentem suas contribuições, bem como esteja restrita ao Art. 1º e ao Capítulo VIII da Minuta – sem possibilidade de que todo o novo texto seja rediscutido ou seja publicado.

23. Nesse sentido, encaminha-se para consideração superior as seguintes versões de resolução:

I - Resolução Normativa-MINUTA (SEI 0680805) - destacando em azul os pontos revisados/acrescidos em relação ao texto anterior (Resolução Normativa-Minuta SEI 0572044), por conta do último parecer jurídico;

II - Resolução Normativa-MINUTA (SEI 0681109) - destacando em vermelho as alterações realizadas em relação à minuta que foi submetida à Audiência Pública nº 02/2016 - Resolução nº 4828 – ANTAQ SEI 0078292. Nota-se que as mudanças substanciais referem-se à inclusão das IATAs ao escopo da norma e a inserção da modalidade de procedimentos simplificados. Houve a reorganização de dispositivos para outros capítulos e a junção do Capítulo "Das Obrigações da Autoridade Controladora" e "Das Penalidades e Infrações" para "Das Infrações e Penalidades para a Autoridade Controladora", à luz do que ocorre na Resolução 3.274/2014-Antaq;

III - Resolução Normativa-MINUTA (SEI 0681110) - a minuta que seria submetida à audiência pública; e

IV - Resolução Normativa-MINUTA (SEI 0681115) e seu Anexo (SEI 0681116) - nova versão final da minuta, sem qualquer destaque, como se fosse publicada hoje, sem nova audiência.

24. Ademais, ressalta-se que a Minuta de Norma já foi amplamente discutida e alinhada com as demais áreas afetadas - Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade (GMS) e Gerência de Fiscalização de Portos e Instalações Portuárias - GFP.

25. À análise superior.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiane Fernandes Hanones, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 14/02/2019, às 16:47, 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 **0700845** e o código CRC **C4C5D9C8**.

FABIANE FERNANDES HANONES

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários