



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 27/2019/GRP/SRG

Assunto: Revisão da Resolução nº 2.190-ANTAQ/2011.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise e manifestação a respeito das contribuições da Procuradoria Federal junto à ANTAQ - PFANTAQ, exaradas no PARECER nº 00051/2019/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU, SEI nº 0840199, conforme termos do Despacho AST-DT SEI nº 0847113.
2. O presente processo administrativo-normativo foi instaurado pela Agência Nacional dos Transportes Aquaviários - ANTAQ e tem por objeto pretensão de edição de resolução normativa para atualizar e aprimorar a Resolução 2.190/2011-ANTAQ, que disciplina a prestação de serviços de retirada de resíduos de embarcações em áreas e águas sob jurisdição brasileira, estabelece padrões e procedimentos técnicos para cumprimento pelos entes regulados, tipifica condutas infracionais e comina penalidades,
3. Os autos retornaram à PF/ANTAQ para análise e manifestação jurídicas (Doc/Sei 0772561), a qual foi realizada por meio do Parecer Jurídico nº 00051/2019/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU, SEI nº 0840199.
4. Dessa forma, passa-se a analisar as sugestões feitas pelo Parecer Jurídico.

DESENVOLVIMENTO

5. Da **análise de regularidade jurídico-formal do procedimento**, a PF/ANTAQ destacou a necessidade de ter havido audiência pública "propriamente dita" em relação à parte do texto que incluiu as instalações portuárias públicas de pequeno porte e as instalações de apoio ao transporte aquaviário como sujeitos da regulação no projeto normativo, por força do art. 68 da Lei 10.233/01, que expressamente exige audiência pública.

6. O mencionado dispositivo assim dispõe:

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

7. Ainda complementa a PF/ANTAQ que, *"de acordo com o art. 32 da Lei 9.784/99, audiência pública pressupõe sessão de debates em tempo real entre o seu público alvo e os agentes públicos: Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. De igual turno, a definição dada pelo § 1º do art. 10 da Lei 13.848/19: § 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.*

8. O Parecer Jurídico nº 00051/2019/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU, SEI nº 0840199, assim entendeu:

"Dessarte, reiterando termos da Nota 00316/2018/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU, por força do art. 6º da Lei 10.233/01 c/c o art. 32 da Lei 9.784/99 e atualmente também c/c o art. 10, § 1º, da Lei 13.848/19, para prevenir riscos de questionamentos de vícios formais e, assim, assegurar higidez à futura resolução normativa que culminará deste processo normativo, deverá o texto que incluiu as instalações portuárias públicas de pequeno porte e as instalações de apoio ao transporte aquaviário como sujeitos da regulação no projeto normativo em questão ser submetido pela Agência a uma audiência pública propriamente dita."

9. A Resolução nº 2448 ANTAQ, de 16 de abril de 2012, que regulamentava as audiências públicas da ANTAQ, já previa a realização de audiência pública presencial.

10. A Lei nº 13.848/2019, que revogou a Resolução nº 2448/2012, insere, da mesma forma, a característica de debates presenciais entre os agentes regulados e a Agência Reguladora, ao dizer que a audiência pública é um meio que faculta a manifestação oral pelos interessados, durante a sessão pública:

LEI Nº 13.848, DE 25 DE JUNHO DE 2019

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

11. Como constam dos presentes autos, a inserção no texto normativo das instalações de apoio ao transporte aquaviário teve a realização de audiência pública, conforme Aviso de Audiência Pública 01 (SEI 0711924), que teve por objetivo: *Obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da proposta de alteração da norma que disciplina a prestação de serviços de retirada de resíduos de embarcações em áreas e águas sob jurisdição brasileira, especificamente quanto ao estabelecimento de procedimentos simplificados para as instalações de apoio ao transporte aquaviário incluídas posteriormente ao escopo normativo, bem como para as Instalações Portuárias de Pequeno Porte - IP4.*

12. Do mesmo Aviso de Audiência, depreende-se as seguintes características quanto ao conteúdo e forma de participação:

3. Conteúdo e forma de participação:

Serão consideradas pela Agência apenas as contribuições, subsídios e sugestões, que tenham por objeto a minuta colocada em audiência pública.

*As contribuições poderão ser dirigidas à ANTAQ até às 23h59 do dia 18/03/2019, **exclusivamente por meio e na forma do formulário eletrônico** disponível no sítio portal.antaq.gov.br, não sendo aceitas contribuições enviadas por meio diverso.*

Será permitido, exclusivamente através do e-mail: anexo_audiencia012019@antaq.gov.br, mediante identificação do contribuinte e no prazo estipulado neste Aviso, anexar imagens digitais, tais como mapas, plantas, fotos, sendo que as contribuições em texto deverão ser preenchidas nos campos apropriados do formulário eletrônico.

Caso o interessado não disponha dos recursos necessários para o envio da contribuição por meio do formulário eletrônico, poderá fazê-la utilizando o computador da Secretaria-Geral - SGE, desta Agência, no caso de Brasília, ou nas suas Unidades Regionais, cujos endereços se encontram disponíveis no sítio da ANTAQ.

As contribuições recebidas na forma deste Aviso serão disponibilizadas aos interessados no sítio da Agência: portal.antaq.gov.br.

13. Não consta, do mencionado Aviso, a previsibilidade de sessão pública presencial, durante a fase de Audiência Pública, mas apenas a participação pública na forma do formulário eletrônico disponível no site da ANTAQ.

14. Como destacou o DESPACHO nº 00565/2019/GAB/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI 0840199), o

Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação - SNPS, a principal diferença entre os modelos de consulta reside na natureza presencial e na oralidade presentes na audiência pública e não necessárias na consulta pública. Assim, diferenciou o Decreto:

Art. 2- Para os fins deste Decreto, considera-se:

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e (sem grifos no original)

15. Assim, a fim de "prevenir riscos de questionamentos de vícios formais e, assim, assegurar higidez à futura resolução normativa que culminará deste processo normativo", restou configurada a falta da audiência presencial no bojo da Audiência Pública nº 01/2019.

16. No entanto, há de se ressaltar que o presente processo de revisão normativa é antigo na Agência e já está demasiadamente instruído pelas áreas técnica e jurídica da ANTAQ.

17. Diante do princípio da Economia Processual, consagrado no Código Processual Civil, que trata da busca constante do resultado útil do processo, mediante o dispêndio de um esforço mínimo do aparelho administrativo estatal, repele-se a prática de atos desnecessários, ou a repetição de atos processuais dispensáveis, desde que a sua ausência cause prejuízo algum ao processo e aos interessados.

18. Nessa linha, ressalta-se que a reabertura de Audiência Pública para o texto que confere condições especiais às instalações portuárias públicas de pequeno porte e inclui as instalações de apoio ao transporte aquaviário como sujeitos da regulação no projeto normativo é de baixa relevância.

19. Como visto, na Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 9/2019/GRP/SRG (SEI 0726838), a Audiência Pública nº 01/2019 recebeu apenas 2 contribuições à proposta normativa contida na Resolução nº 6768-ANTAQ (SEI 0710972), que restringia-se ao Art. 1º e ao Capítulo VIII da Minuta de Norma, ou seja, aos procedimentos simplificados para as instalações de apoio ao transporte aquaviário incluídas posteriormente ao escopo normativo, bem como para as Instalações Portuárias de Pequeno Porte - IP4.

20. Diante desse baixo quórum participativo, não restaria prejudicada aquela audiência pública, uma vez que não restou configurado tratar-se de *debater matéria relevante*, inclusive pelo fato de a minuta normativa ter flexibilizado as condições, por meio de procedimentos simplificados, das instalações de apoio ao transporte aquaviário, bem como para as Instalações Portuárias de Pequeno Porte - IP4.

21. No entanto, a fim de evitar a precariedade da futura resolução normativa que culminará deste processo normativo, seria pertinente realizar a audiência pública presencial.

22. Da **formatação adotada para o texto de Resoluções Normativas**, a PF/ANTAQ fez as seguintes considerações:

"12. Quanto à estrutura de texto de resoluções normativas, vislumbra-se que a Agência adotou nova formatação: texto corrido. E, diga-se, bem mais técnica do que aquela formatação antes utilizada, na qual havia uma folha de rosto de indicação do instrumento normativo e um anexo com o texto normativo propriamente dito. De bom alvitre ressaltar que se estar a falar da formatação do ato administrativo normativo propriamente dito (resolução normativa), não da formatação daquele ato administrativo simples, que determina a submissão de projeto normativo à audiência/consulta pública (resolução ou acórdão).

13. Nada obstante, ainda assim, para atender aos arts. 4º a 7º da Lei complementar - LC 95/98, necessário alguns ajustes. Com efeito, de acordo com a referida LC 95/1998, a epígrafe identificará em caracteres maiúsculos a espécie normativa e seu número e ano de sua edição (art. 4º); a

ementa explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto do instrumento normativo (art. 5º); o preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal (art. 6º); e o primeiro artigo do texto indicará o objeto do instrumento normativo e o respectivo âmbito de aplicação (art. 7º).

14. Dessarte, na epígrafe também deverá constar o número e o ano da resolução normativa; na ementa deverá constar de forma resumida acerca do que o ato normativo dispõe; no preâmbulo deverá ser indicada a base legal do ato normativo, não no art. 1º; e o art. 1º não deve fazer referência à expressão na "forma do Anexo desta Resolução", porquanto expediente não mais existente na nova formatação adotada pela Agência, bem assim ele não deve fazer referência ao verbo aprovar, dado que a aprovação é o ato da Diretoria Colegiada referido no preâmbulo, não o ato de promulgação da resolução normativa pelo Diretor-Geral".

23. Ressalta-se que a minuta de Resolução Normativa GRP SEI nº 0772174 utilizou a formatação de texto corrido, como apontado pela PF/ANTAQ.

24. Nessa nova metodologia de estrutura de texto normativo adotada pela Agência, foram acatadas as sugestões da PFA para compatibilização com os arts. 4º a 7º da LC 95/1998, adequando-se a parte inicial do projeto normativo e renumerando-se os artigos subsequentes. Tais modificações resultaram na Resolução Normativa-Minuta GRP SEI 0895244 e Anexo SEI 0895625.

25. Quanto à **análise de compatibilidade jurídico-vertical do texto incluído**, a PFA fez as seguintes considerações:

"18. Nada obstante, em relação ao referido excerto de texto, nota-se que o art. 28 da última versão do projeto utiliza apenas a palavra "instalação" ao tratar das instalações de que dispõe o art. 27. Ocorre que, de acordo com o art. 10, I, da LC 95/1998, unidade básica de articulação normativa (de texto com conteúdo normativo) é o artigo, não o capítulo, cujo nome não carrega conteúdo normativo. De se ajustar: Art. 28 As instalações de que dispõe o art. 27 desta Resolução Normativa deverão dispor de coletores em número e tamanho suficientes para recepção e armazenamento temporário dos resíduos de embarcações.

(...)

20. De bom alvitre ressaltar que a norma é a moldura extraída do sistema jurídico (do conjunto de preceitos normativos) para sua aplicação a um caso concreto específico. A palavra norma não reflete a ideia de instrumento normativo ou de veículo introdutor de normas, no que qualificada a Resolução Normativa. Daí a modificação no texto do art. 3º do projeto (art. 2º no item 15 supra), trocando a palavra "Norma" pela expressão "Resolução Normativa". Necessário igual modificação em outras partes do texto que assim também disponham, como, v. g, no inciso IX do próprio art. 3º e nos caput dos arts. 15, 29, 33, 34 e 37.

21. De se observar, outrossim, que alguns dispositivos do projeto normativo consta referência apenas à instalação portuária (no singular ou no plural) onde parece que deveria constar também referência a porto público (no singular ou no plural, conforme o caso) para sua compatibilização jurídico-horizontal frente à definição de autoridade controladora dada pelo art. 3º, I, do projeto normativo (considerando a renumeração supra, art. 2º), como, v. g., nos incisos II, III, V, VII, VIII e XI do art. 3º, no caput e no inciso III do § 2º do art. 5º, nos caput dos arts. 9º, 10, 18 e 21, no § 2º do art. 22 e nos caput dos arts. 24 e 37.

22. No inciso II do art. 3º do projeto normativo (se considerado a renumeração supra, art. 2º), aliás, também necessário incluir na definição de que ele dispõe as instalações de apoio ao transporte aquaviário, para sua compatibilização jurídico-horizontal com o §§ 1º e 2º do art. 2º do projeto normativo (na renumeração supra, §§ 1º e 2º do art. 1º). E no inciso V do mesmo art. 3º do projeto normativo, convém que seja excluída a expressão "sob a jurisdição" porquanto desnecessária e confusa para aquele preceito ou que seja trocada sua parte final para "(...) em áreas e águas sob jurisdição brasileira" para maior clareza. 23. No mais, parece que existe um erro material no § 1º do art. 33, ao fazer remissão ao texto do art. 15, quando tudo indica que seria ao texto do art. 16 do projeto normativo. Ademais, para sua compatibilização com o art. 3º, VI, do texto do projeto, que dispõe sobre lista exemplificativa ou lista aberta de tipos de resíduos, o Anexo III do projeto normativo, na parte que elenca doze tipos de resíduos, deverá ser acrescentado mais um item, 13, que faça referência a "outros" (abstratamente), bem assim necessário nele e nos outros anexos substituir a referência à Resolução 2.190 pela identidade da futura Resolução Normativa."

26. Acatando as recomendações da Procuradoria, as alterações foram consolidadas na Resolução Normativa-Minuta GRP SEI 0895244 e Anexo SEI 0895625.

CONCLUSÃO

27. Pelo exposto, recomenda-se a submissão da Resolução Normativa-Minuta GRP, SEI 0895244 e Anexo SEI 0895625, com as recomendações da formatação adotada e da compatibilidade jurídico-vertical do texto feitas pela Procuradoria Federal Junto à ANTAQ, no bojo do Parecer nº 00051/2019/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU, SEI nº 0840199.

28. Quanto à recomendação da PF/ANTAQ de nova audiência pública quanto ao texto normativo sobre o estabelecimento de procedimentos simplificados para as instalações de apoio ao transporte aquaviário e as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte - IP4, uma vez que a Audiência Pública nº 01/2019 não contou com audiência presencial, recomenda-se a submissão da RESOLUÇÃO Nº 6768-ANTAQ (SEI 0710972) à sessão pública presencial, a fim de evitar a precariedade da futura resolução normativa que culminará deste processo normativo.

29. No entanto, ressaltou-se que o objeto da presente discussão é de baixa relevância, uma vez que o texto normativo propõe procedimentos simplificados aos agentes impactados pela minuta de norma, não trazendo prejuízos à sociedade. Destacou-se também a baixo quantitativo de contribuições recebidas durante a Audiência Pública nº 01/2019, o que destaca não tratar-se de debater matéria de cunho relevante.

30. Assim, tendo em vista que o presente processo de revisão normativa é antigo na Agência e já está demasiadamente instruído pelas áreas técnica e jurídica da ANTAQ, deve-se levar em conta também o princípio da Economia Processual, a fim de que a correção do erro material não prejudique ainda mais a regulação do setor portuário.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiane Fernandes Hanones, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 27/11/2019, às 09:29, 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 **0895626** e o código CRC **BE718178**.

FABIANE FERNANDES HANONES

Especialista em Regulação de Serviços e Transportes Aquaviários