



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

NOTA TÉCNICA PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO Nº 14/2024/GRP/SRG

Assuntos: **Revisão da Resolução nº 75/2022-ANTAQ.**

1. SUMÁRIO

1.1. Trata-se de proposição técnica acerca da alteração normativa da [Resolução ANTAQ nº 75, de 6 de junho de 2022](#), que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas.

1.2. A **Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 14/2024/GRP/SRG** da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) aponta para a necessidade de revisão da [Resolução ANTAQ nº 75, de 6 de junho de 2022](#), que regula a exploração de áreas e instalações portuárias no Brasil. A revisão é motivada por mudanças legais e regulatórias, incluindo o [Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017](#) e a [Lei nº 14.047, de 23 de agosto de 2020](#), que impactam diretamente o setor portuário.

1.3. Problema Regulatório e Histórico foram destacados. A revisão normativa começou com a publicação do item 5.2 do Acórdão nº 302, que visava revisar os parâmetros da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#) para incluir infrações e medidas sancionatórias específicas para concessionárias de portos organizados. O [Decreto nº 9.048, de 2017](#) trouxe mudanças significativas, como a divisão de competências entre ANTAQ e o poder concedente e novas regras para contratos de concessão e arrendamento.

1.4. O principal objetivo é regulamentar lacunas existentes, como a apresentação e uso do mecanismo de proposta apoiada e revisão extraordinária. A ANTAQ busca harmonizar os interesses dos usuários, concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, promovendo a modernização e eficiência dos portos organizados.

1.5. A revisão propõe uma nova estrutura para a [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#), incluindo capítulos específicos para diferentes agentes, como concessionárias, arrendatários e operadores portuários. A nova estrutura visa melhorar a clareza e a aplicabilidade das normas.

1.6. A proposta inclui a criação de novos tipos infracionais e a revisão dos já existentes para se adequarem aos novos agentes, como concessionárias de portos organizados. As infrações são classificadas em leves, médias, graves e gravíssimas, com penalidades que variam de advertências a multas e suspensão de atividades.

1.7. A revisão normativa visa reduzir a burocracia e aumentar a eficiência na gestão portuária.

1.8. A implementação da nova norma não demanda contratação de serviços de terceiros ou aquisição de novos equipamentos. A ANTAQ utilizará canais existentes, como a Ouvidoria e unidades regionais, para monitorar o cumprimento das novas regras. Indicadores como a quantidade de multas aplicadas e a resolução de infrações serão utilizados para avaliar a eficácia da norma.

1.9. O texto conclui pela revisão da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#), ser necessária para alinhar a regulamentação portuária às mudanças legais e promover um ambiente mais competitivo e eficiente. A proposta está fundamentada e pronta para ser submetida à audiência pública, conforme exigido pela legislação vigente.

1.10. A análise técnica inclui duas minutas de resolução: uma destacando as partes que dispensam audiência pública e outra com as partes que necessitam de audiência pública. A proposta visa cumprir a Agenda Regulatória 2022-2024 da ANTAQ, especificamente o eixo de instalações portuárias.

1.11. Uma avaliação de custos regulatórios foi realizada com base na ferramenta "CalReg:

Calculadora de Impacto regulatório v2.1". Os custos de conformidade para as empresas reguladas foram estimados em R\$12.983.459,66 ao longo de 10 anos, enquanto os custos da administração pública totalizam R\$156.111.134,05 no mesmo período.

1.12. Verificou-se que a implementação da nova norma não requer adaptações internas significativas na ANTAQ. A comunicação com o mercado será feita por meio do portal da ANTAQ e do Diário Oficial da União. A fiscalização será realizada por meio de canais já existentes, como a Ouvidoria e unidades regionais.

1.13. A ANTAQ deverá acompanhar o cumprimento da nova norma por meio de indicadores como a quantidade de infrações registradas e multas aplicadas. A revisão da norma será reavaliada em três anos, conforme exigido pelo [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#).

1.14. Por fim, a ANTAQ propõe a dispensa de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para alterações que não mudem o mérito da norma, como correções textuais e atualizações de termos.

2. PROBLEMA REGULATÓRIO

2.1. *Do Histórico da Revisão Normativa*

1. O início das discussões internas relativas à alteração normativa da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#) se deu com a publicação do item 5.2 do Acórdão nº 302 (1625686), proferido no Processo 50300.000891/2013-11, que tem como escopo revisar os parâmetros daquele normativo para contemplar capítulo específico sobre as infrações passíveis de ocorrência na vigência do contrato de concessão por parte das concessionárias e suas respectivas medidas sancionatórias, levando em consideração os documentos jurídicos já existentes.

2. Assim, foram instaurados os presentes autos pela Ordem de Serviço 3 (SEI nº 1633438), com o objetivo de alcançar uma proposta inicial de dispositivos infracionais, assim como adaptações no texto dos demais dispositivos, que contemplem as Concessionárias no novo modelo de concessão de portos organizados submetidos a processo de desestatização.

3. Vale mencionar que o [Decreto nº 9.048, de 2017](#), promoveu profundas alterações na regulamentação setorial, tendo como destaque as seguintes modificações:

I - divisão de competências entre ANTAQ e poder concedente na análise e aprovação de alterações de controle societário e de titularidade de contratos de concessão, de arrendamento e de autorização (arts. 2º e 3º do [Decreto nº 8.033, de 2013](#));

II - inclusão de novas hipóteses para utilização de estudos simplificados (inciso IV, § 1º, art. 6º do [Decreto nº 8.033, de 2013](#));

III - inclusão de prazo mínimo entre a publicação do edital e apresentação de propostas, bem como melhorias nas regras de transparência, relacionadas aos procedimentos de consulta e audiência públicas (art. 11 do [Decreto nº 8.033, de 2013](#));

IV - alteração do prazo máximo permitido para celebração de contratos de concessão e de arrendamento (trinta e cinco anos, prorrogável até setenta anos), incluindo novos requisitos para as prorrogações contratuais (arts. 19 e 19-A do [Decreto nº 8.033, de 2013](#));

V - novas regras para alteração de contratos de arrendamento vigentes, incluindo a expansão e substituição de áreas, alteração de cronograma de investimento (art. 24, 24-A e 24-B do [Decreto nº 8.033, de 2013](#));

VI - novas regras para exploração de áreas não afetas às operações portuárias (art. 25 do [Decreto nº 8.033, de 2013](#));

VII - novas regras para realização de investimentos no âmbito das concessões e dos arrendamentos, incluindo modalidades de antecipação de receitas da autoridade portuária para realização de investimentos no porto organizado (arts. 42, 42-A, 42-B e 42-C do [Decreto nº 8.033, de 2013](#)); e

VIII - criação de competência para a ANTAQ regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas neste Decreto e na legislação específica (art. 47-A do [Decreto nº 8.033, de 2013](#)).

4. O problema regulatório em análise circunscreve-se aos portos organizados brasileiros, cuja competência para exploração é exclusiva da União, por meio de diversas modalidades. Cita-se o art. 21 da [Constituição da República Federativa do Brasil](#):

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, **diretamente** ou **mediante autorização, concessão** ou permissão:

(...)

f) **os portos marítimos, fluviais e lacustres**; (Sem grifos na original).

5. O marco legal do setor portuário - a chamada Lei dos Portos - que regulamenta o art. 21 da [CF 88](#) -, estabelece as diretrizes para exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias, incluindo as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

6. O mercado de serviços portuários é composto, essencialmente, pelos portos organizados e por instalações portuárias autorizadas pela União mediante contratos de adesão, nos termos do art. 8, § 1º, da [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#) (Lei dos Portos), abrangendo os terminais de uso privado, as estações de transbordo de carga, as instalações portuárias públicas de pequeno porte e as instalações portuárias de turismo.

7. Portanto, existiam dois regimes diferentes, um associado a uma infraestrutura pública (concessão e arrendamento) dos portos organizados e outro a uma infraestrutura privada (autorização), fora do porto organizado. Com o advento do [Decreto nº 9.852, de 25 de junho de 2019](#), temos melhor esclarecida a possibilidade de concessão da atividade de administração do porto organizado, admitindo a exploração do concessionária em parceria com empresas privadas sem a necessidade arrendamento ou contratos regidos pelo direito público.

8. De acordo com a [Exposição de Motivos](#) da [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#), posteriormente convertida na Lei dos Portos, o novo marco legal do setor portuário, alterado nos anos de 2012 e 2013, teve por objetivo garantir maior segurança jurídica e, sobretudo, maior competição no setor. Nesse sentido, a Medida Provisória lançou novas bases para o desenvolvimento do setor portuário nacional, calcadas em regras claras e precisas, que promovessem a participação da iniciativa privada com o Estado, da operação dos terminais portuários.

9. A partir da implantação do novo marco legal, o mercado portuário vivenciou uma significativa expansão na oferta de serviços, com a ampliação da infraestrutura e com forte incremento da concorrência setorial. A competição, por sua vez, contribuiu para a melhoria da qualidade dos serviços e a redução do Custo Brasil. A mudança mais impactante foi a liberalização legal para que os terminais privados pudessem movimentar cargas de terceiros.

10. Nesse processo, os portos organizados, até então geridos diretamente pela União ou por entidades delegatárias (estados e municípios), por meio de empresas estatais ou autarquias, sofreram perda de competitividade comparativa frente aos terminais autorizados, cuja gestão privada é dinâmica e flexível, voltada para o atendimento eficiente aos usuários. Já no porto organizado, as amarras inerentes à gestão da administração pública por vezes dificultam a formulação de negócios na rapidez que o mercado exige, cada vez mais veloz e tecnológico.

11. Passados dez anos da publicação do novo marco legal dos portos, houve um crescimento expressivo das instalações portuárias localizadas fora do porto organizado, com destaque, ainda, para os Registros regulamentados pela [Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 2016](#), destinada às instalações rudimentares.

12. Durante o período da Tomada de Subsídio nº 01/2020/SRG-ANTAQ sobreveio a publicação da [Lei nº 14.047, de 2020](#), que implementou profundas modificações no marco legal do setor portuário - a [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#) -, e realizou alterações pontuais na lei de criação da ANTAQ - a [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#).

13. No tocante às principais alterações promovidas em ambas as leis, citam-se as seguintes:

I - competência para a ANTAQ regulamentar novas formas de ocupação e exploração de instalações portuárias não previstas na legislação específica (art. 27, XXIX, [Lei nº 10.233, de 2001](#));

II - distinção entre os institutos da concessão e do arrendamento portuário (arts. 5º e 5º-A, [Lei nº 12.815, de 2013](#));

III - regulamentação do instituto do uso temporário (art. 5º-D, [Lei nº 12.815, de 2013](#));

IV - inserção do procedimento seletivo simplificado para uso temporário (art. 5º-D, § 2º, [Lei nº 12.815, de 2013](#)); e

V - inserção de hipótese de dispensa de licitação para arrendamento portuário (5º-B, parágrafo único, [Lei nº 12.815, de 2013](#)).

14. Ainda no ano de 2021, foi instaurado no âmbito da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das URE - SFC o Processo 50300.003406/2021-71 cujo escopo foi a elaboração de uma

primeira proposta de alterações da antiga [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 6 de fevereiro de 2014](#), que contemplasse a presença das novas espécies de agentes do setor portuário, quais sejam, o concessionário de porto organizado e o explorador de infraestrutura portuária em porto concedido.

15. Assim, no ano de 2022 foi aberto processo por meio da Ordem de Serviço nº 3/2022/SFC (SEI 1633438) com uma proposta inicial de alterações da ainda vigente [Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014](#) (SEI 1633689), no sentido de adaptação de condutas e penalidades em um porto organizado concedido.

16. Após o procedimento licitatório da concessão da CODESA e assinatura do contrato de compra e venda de ações em 05/09/2022, uma nova realidade começou a surgir no setor portuário brasileiro. Empresas privadas passarão a ser Autoridades Portuárias de Portos Organizados por meio de concessão, exercendo esse papel sob o regime econômico de maior liberdade e autonomia. Além disso, os Portos Organizados concedidos a essas empresas poderão ter suas áreas e instalações cedidos a outras empresas, sem a necessidade de um procedimento licitatório e da celebração de um contrato de arrendamento ou outro instrumento contratual sujeito predominantemente ao Direito Público. A ocupação dessas áreas e instalações poderá ser realizada, portanto, por meio de contratos de locação entre a empresa interessada em exercer atividades dentro do porto organizado e a nova Autoridade Portuária concedida, sendo tal avença submetida ao Direito Privado, e apenas excepcionalmente havendo ingerência do Direito Público sobre esses contratos.

17. Até agora, a norma estabelecida na [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#), encontra-se parcialmente voltada para a atuação estatal das Autoridades Portuárias, que são em sua maioria empresas públicas, sujeitas aos órgãos de controle federal (ou estadual) e de regulação. Neste sentido, considerando que o modelo de concessão de porto organizado, ainda é novo no ordenamento jurídico brasileiro, e ainda que cada contrato é substancialmente diferente, é importante que a Administração sempre busque definir um catálogo minucioso e detalhado dos riscos, classificando-os e alocando-os à responsabilidade parcial ou plena de cada parte.

18. Portanto, diante do estabelecimento de um modelo exploratório submetido a normas e regulamentações distintas que até então existiam no âmbito da fiscalização e processamento de infrações da ANTAQ, o que, por sua vez leva ao problema central aqui tratado, que é a ausência de tipos infracionais específicos que descrevam condutas que esses novos agentes possam perpetrar nesse novo cenário de prestação do serviço e exploração das infraestruturas portuárias. A consequência desse problema, por óbvio, sem o devido controle regulatório, caso ocorra eventualmente a disseminação de práticas de condutas lesivas aos usuários, ao mercado e ao interesse público, e mantida a ausência de medidas coercitivas típicas impossibilitada estará esta Agência Reguladora de obrigar o concessionário a cumprir com suas obrigações, já que a aplicação de quaisquer penalidades ou sanções em face dos agentes que as praticarem não teria eficácia, por ausência mesmo da devida tipificação.

19. É o relatório.

3. DOS FUNDAMENTOS LEGAIS

20. A ANTAQ tem, por força legal, competência para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária. A legitimidade da ANTAQ se justifica com base no art. 23, II e III, art. 27, II, IV e VII, XIV, [Lei nº 10.233, de 2001](#); art. 27, [Lei nº 12.815, de 2013](#).

21. A ANTAQ é a Agência Reguladora do setor portuário, de jurisdição nacional, de acordo com a [Lei nº 10.233, de 2001](#), detendo as devidas atribuições legais para regular. É autarquia federal em regime especial, conforme indica o art. 21:

Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas, respectivamente, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei.

22. A mesma [Lei nº 10.233, de 2001](#), nos arts. 23 e 27, enumera competências da ANTAQ, in verbis:

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

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas;

III - as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#); (Redação dada pela [Lei nº 12.815, de 2013](#)) (...)

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

I - promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias; (Redação dada pela [Lei nº 12.815, de 2013](#))

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

(...)

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

(...)

XIV - estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatórios e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 2012](#).

23. Em termos do [Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002](#), vemos:

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

(...)

XLIV - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses, observado o § 6º deste artigo;

XIV - exercer, relativamente aos transportes aquaviários, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica, ressalvadas as cometidas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, observado o § 5º deste artigo;

(...)

Art. 4º No exercício de seu poder normativo caberá à ANTAQ disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como:

(...)

II - disciplinar o cumprimento das obrigações de continuidade da prestação dos serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes atribuídas aos concessionários, permissionários e autorizados;

(...)

IV - definir os termos em que serão compartilhados com os usuários os ganhos econômicos do concessionário decorrentes da modernização, expansão ou racionalização da prestação dos serviços, bem como de novas receitas alternativas;

V - definir a forma pela qual serão transferidos aos usuários os ganhos econômicos que não decorram da eficiência empresarial daqueles que, sob qualquer regime, explorem atividade regulada pela ANTAQ, tais como diminuição de tributos ou encargos legais, ou novas regras sobre os serviços;

VI - estabelecer os mecanismos para acompanhamento das tarifas e dos preços, de forma a garantir sua publicidade;

(...)

X - estabelecer as condições para o compartilhamento de infra-estrutura e instalações portuárias; (grifo nosso).

24. O art. 4º do [Decreto nº 4.122, de 2002](#) é esclarecedor em termos das competências normativas da ANTAQ, especialmente quanto à regulação econômica do setor portuário.

25. Com essas vastas competências, a ANTAQ está habilitada a criar e a emitir Resoluções Normativas, Despachos, Acórdãos, Termos de Autorizações, Homologação de reajustes de tarifas e uma série de regras, de direitos e de obrigações às empresas do setor regulado e também aos usuários desses serviços. A imperatividade dos atos derivados dessas competências decorre da Lei e do poder-dever na tutela do setor. Aliás, emitir padrões é a essência do poder normativo, presente no regime jurídico de qualquer agência reguladora federal.

26. No ano de 2021, o Tribunal de Contas da União - TCU proferiu o Acórdão nº 2931-Plenário no Processo TC 029.883/2017-2, aprovando a continuidade do processo de privatização da CODESA com o seguinte dispositivo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização, por meio da alienação da totalidade das ações de titularidade da União, emitidas pela Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 9º da IN-TCU 81/2018, dado o escopo definido para a análise e ressalvadas as determinações e recomendações feitas neste acórdão, que não foram constatadas irregularidades ou

impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo de outorga;

...

9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 27, inciso IV, da Lei nº 10.233/2001, que elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação, explicitando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos de implementação de cada uma delas, com vistas a:

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas;

9.4.2. suprir as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, a exemplo daquelas que dizem respeito a: aplicação de penalidades (cláusula 13.1.9), critérios para deflagração do processo de caducidade (cláusula 29.16), revisão dos parâmetros da concessão (cláusula 19.6), revisão extraordinária (cláusula 21.2.2), proposta apoiada (cláusula 20.7), intervenção na concessão (cláusula 27.2), eventual modificação do critério de controle da concessionária e alienação das ações da concessionária (cláusula 25.4.1) e transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador (cláusula 26.2.1);

...

9.5.1.2. previsão de regulamentação futura, a ser realizada pela ANTAQ, dos eventos e das circunstâncias caracterizadoras das infrações que ensejam a aplicação das penalidades previstas na cláusula 23.2 da aludida minuta, bem como dos critérios objetivos que caracterizam as situações descritas nos incisos I, IV e V, do art. 38, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, que ensejam a deflagração do processo de caducidade, de forma a proporcionar efetividade à sua aplicação.

27. Além do Acórdão nº 2931-Plenário, temos também o Acórdão 157/2022-Plenário, encaminhado à ANTAQ por meio do Ofício nº 3.4228/2022 - TCU/Seproc (SEI nº 1669518) proferido no Processo nº TC 000.731/2022-6 que tratou da desestatização da Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), na modalidade de cessão onerosa de uso de bem público, promovida pela Autoridade Portuária do Porto de Santos. Nesse Acórdão também foram exarada determinações para que a ANTAQ viabilize a fiscalização e eventuais processos sancionadores em face dos operadores e/ou controladores da (FIPS) conforme se verifica no dispositivo da decisão:...

9.3. determinar à Autoridade Portuária do Porto de Santos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, previamente à publicação do Edital de Chamamento referente à Cessão da Fips, deem ampla publicidade ao Termo Aditivo do Convênio de Cooperação Técnica e Delegação de Competências entre Antt e Antaq, com o seu respectivo Plano de Trabalho e definição de responsabilidades para a fiscalização da Fips, de forma que preveja a condução de possíveis processos administrativos sancionadores, com fundamento no inciso I, do parágrafo único, do art. 24 e no inciso I, do § 1º, do art. 27, todos da Lei 10.233/2001, e Parágrafo único do art. 56-A da Lei 12.815/2013;

9.4. recomendar à Autoridade Portuária do Porto de Santos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, no acompanhamento e na fiscalização da gestão da Associação, assegurem as premissas do modelo em atenção à transparência, ao amplo acesso à infraestrutura e à mitigação de concentração de poder decisório;

...

28. Objetivamente, em relação aos acórdãos do TCU, serão realizadas adequações na Resolução ANTAQ nº 75, de 2022 com o objetivo de alinhamento vertical às leis e decretos supervenientes, bem como a regulamentação de novas formas de exploração de áreas e instalações no porto organizado.

4. DOS OBJETIVOS

29. O principal objetivo é regulamentar lacunas regulatórias existentes com intuito de pacificar e harmonizar possíveis situações e comportamentos dos contratos em regime de concessão, permitindo maior clareza para os agentes e a própria ANTAQ.

30. Compete à ANTAQ harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica. A exploração dos portos organizados e instalações portuárias têm como objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, mediante a diretriz de estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas.

31. Nesse sentido, a presente análise técnica objetiva adequar a Resolução ANTAQ nº 75, de 2022, às recentes alterações legais e institucionais mencionadas, propondo avanços na

regulamentação infralegal, especialmente no que tange ao estabelecimento de condutas vedadas e respectivas penalidades para os concessionários de portos organizados e seus respectivos exploradores de áreas e instalações portuárias desses portos.

32. Oportuno destacar que as alterações de mérito da proposta de alteração normativa serão objeto a realização de consulta e audiência públicas, nos termos do art. 68 da [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), tendo em vista que a audiência pública é obrigatória quando afeta direitos de agentes econômicos ou usuários, sendo o caso da presente revisão e consolidação. Neste ponto a discussão sobre os dispositivos em pauta permitirá a manifestação do setor regulado, medida que vai ao encontro, dentre outros, dos princípios participativo e do devido processo legal em sentido substantivo, contribuindo, ao final, para a adoção das melhores alternativas e soluções adequadas ao caso.

33. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é dispensada, já que não existe alternativa disponível, especialmente a de não regular. Esclareça-se, sobre tal dispensa, quanto ao **disposto no § 1º do art. 4º do [Decreto nº 10.411, de 2020](#)**, *in verbis*:

[DECRETO Nº 10.411 DE 30 DE JUNHO DE 2020](#)

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

34. Não poderíamos, assim, sopesar riscos, custo-efetividade ou custo-benefício, entretanto, na via do bom senso, esclarecemos que ***esta nota técnica contém todos os elementos necessários objetivo fundamentar a proposta de edição ou de alteração do ato normativo***, exceto a avaliação de alternativas, posto que, como apresentado no item anterior, não existem.

35. Por outro lado, as alterações que não alterem o mérito, se limitando a revisão de técnica legislativa não serão objeto de audiência pública, tais como:

- meras correções textuais;
- melhorias ou complementação na redação de infrações que já estão em vigor;
- inclusão de infrações que já estavam tipificadas em outras normas ou de conceitos que já está presentes no marco regulatório;
- atualização da denominação de órgãos e de entidades da administração pública federal;
- compatibilização do texto com normas ou entendimentos já em vigor;
- atualização de termos e de linguagem antiquados;
- eliminação de ambiguidades;
- homogeneização terminológica do texto; e
- supressão dos dispositivos que façam referência a atos já revogados.

5. AGENTES AFETADOS

36. Temos aqui o universo do porto organizado. Logo, entre os atores vemos o Poder Concedente (a União, representada pelo Ministério da Infraestrutura), as administrações portuárias, os arrendatários atuais, os interessados em se tornarem contratados e a própria ANTAQ. Nessa fronteira, temos orbitando os órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União - TCU.

37. Todos os atores têm interesse que o aumento da participação dos usuários e de intervenientes seja a mais completa possível, reduzindo futuros conflitos sobre a forma de gestão do porto público desestatizado.

38. Por outro lado, as autoridades públicas (Governo Federal, ANTAQ e TCU) guardam respeito adicional quanto ao princípio da legalidade e ao princípio da indisponibilidade do interesse público, havendo limites, portanto, à redução da profundidade das documentações exigidas e ao ganho de velocidade “*vis a vis*” o desejado. Por outro lado, os empresários querem adiantar os investimentos, desburocratizando ao máximo os procedimentos iniciais relativos a sua atuação no setor portuário. A União, na sua vez, deseja, no contexto macroeconômico, reduzir a necessidade de investimentos diretos do setor público, alavancando o desenvolvimento nacional por meio de estímulo à expansão da infraestrutura.

6. ÁREAS CORRELATAS NA ANTAQ

39. A ação pretendida afeta a Gerência de Regulação Portuária (GRP), a Superintendência de Fiscalização e Coordenação de Unidades Regionais (SFC) e a Superintendência de ESG (na parte de fornecimento de dados).

7. OS POSICIONAMENTOS DO TCU

40. A análise em voga guarda forte relação com um dos pontos de alertas da emitidos pela Corte de Contas Federal, o Tribunal de Contas da União - TCU.

41. Em um relatório, o TCU, em 2021, identificou alguns pontos que necessitavam de melhorias no contrato de desestatização da CODESA e, assim, pronunciou-se pela obrigação da ANTAQ suprir as faltas que porventura existam nos contratos.

42. Nesse contexto, reitera-se que o TCU expediu as seguintes determinações:

ACÓRDÃO 2931/2021 - PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização, por meio da alienação da totalidade das ações de titularidade da União, emitidas pela Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001, que elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação, explicitando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos de implementação de cada uma delas, com vistas a:

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas;

9.4.2. suprir as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, a exemplo daquelas que dizem respeito a: aplicação de penalidades (cláusula 13.1.9), critérios para deflagração do processo de caducidade (cláusula 29.16), revisão dos parâmetros da concessão (cláusula 19.6), revisão extraordinária (cláusula 21.2.2), proposta apoiada (cláusula 20.7), intervenção na concessão (cláusula 27.2), eventual modificação do critério de controle da concessionária e alienação das ações da concessionária (cláusula 25.4.1) e transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador (cláusula 26.2.1).

43. As diligências desse Acórdão estão sendo monitoradas e essa nota tende, dentre outros, a atender tanto ao objetivo do acórdão quanto do gestor.

44. Logo, não se vê alternativa, senão regular as questões pela via normativa.

8. DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E SUBMISSÃO A AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA A CONSOLIDAÇÃO E REVISÃO DE ATOS

45. No tocante a elaboração e alteração de atos normativos, preconiza a [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#):

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

46. O [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#), já revogado, dizia o seguinte no seu art. 7º:

"Art. 7º A revisão de atos resultará:

I - na revogação expressa do ato;

II - na revisão e na edição de ato consolidado sobre a matéria com revogação expressa dos atos anteriores; ou

III - na conclusão quanto ao atendimento pelo ato vigente das regras de consolidação e do disposto no parágrafo único do art. 13.

§ 1º A consolidação a que se refere o inciso II docaput consistirá na reunião dos atos normativos sobre determinada matéria em diploma legal único, com a revogação expressa dos atos normativos incorporadas à consolidação."

47. Quanto à consolidação, tínhamos o art. 8º:

"Art. 9º A consolidação incluirá a melhora da técnica legislativa do ato, inclusive com:

I - introdução de novas divisões do texto legal básico;

- II - fusão de dispositivos repetitivos ou de valor normativo idêntico;
- III - atualização da denominação de órgãos e de entidades da administração pública federal;
- IV - atualização de termos e de linguagem antiquados;
- V - eliminação de ambiguidades;
- VI - homogeneização terminológica do texto; e
- VII - supressão dos dispositivos de que trata o art. 8º.

48. Quanto à obrigação de elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), a Lei das Agências Reguladoras juntamente ao [Decreto nº 10.411, de 2020](#) informa, no seu art. 24, essa existe somente a partir de 15 de abril de 2021.

49. Além disso, no Decreto:

"Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

(...)

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

(...)

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

(...)

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

(...)

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo."

50. Neste caso, **esta nota técnica também tem como objetivo fundamentar a proposta de edição ou de alteração do ato normativo, como disposto no § 1º do art. 4º do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), e também** estamos diante, *in casu*, dos incisos II, IV e VII do art. 4º do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), como veremos na sequência desta nota técnica.

51. Ademais, a obrigação da ANTAQ regular está expressa no próprio contrato de concessão, inexistindo outra alternativa que não seja a atualização dos normativos da ANTAQ para atender este novo cenário, sem espaço para outra via técnica ou jurídica.

52. Na questão da incidência de Audiência Pública, a [Resolução ANTAQ nº 39, de 03 de março de 2021](#), é clara no seu art. 20:

"Art. 20. Não será obrigatória a realização de Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:

I - propostas de alterações formais em normas vigentes;

II - propostas de alterações em norma que não restrinja direitos de agentes econômicos ou de usuários dos serviços de transporte;

III - consolidação de normas;

IV - pesquisas e estudos preliminares visando embasar os planos de outorga;

V - edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais;

VI - edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTAQ; e

VII - atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados."

53. Clara a incidência dos inciso II, V e VI do art. 20 da [Resolução ANTAQ nº 39, de 2021](#), na maior parte da proposta.

54. Reitera-se que, na concessão adotada pelo setor portuário, há um modelo de distribuição expressa de riscos. **A intenção desse modelo de partilha discricionária de riscos é alcançar um nível maior de eficiência, considerando a interlocução de critérios jurídicos e econômicos em sua definição, assim, as concessionárias ficam responsáveis pela gestão estratégica e operacional do porto concedido, respeitados os limites e regras estabelecidos no respectivo contrato. Com esse entendimento, não há que se falar em criação de obrigação quando o órgão regulador a estabelece, seja no contrato de concessão ou mesmo em resolução específica como é o caso que se apresenta nestes autos. Nesse sentido, os ensinamentos do doutrinador Cássio Scarpinella Bueno:**

"(...) A multa não tem caráter compensatório, indenizatório ou sancionatório. Muito diferentemente, sua natureza jurídica repousa no caráter intimidatório, para conseguir, do próprio

réu, o específico comportamento (ou a abstenção) pretendido pelo autor e determinado pelo magistrado. É, pois, medida coercitiva (cominatória). A multa deve agir no ânimo do obrigado e influenciá-lo a fazer ou a não fazer a obrigação que assumiu. Daí ela deve ser suficientemente adequada e proporcional para este mister." (vide artigo denominado "[A MULTA COMINATÓRIA \(ASTREINTES\) NO PROCESSO EXECUTIVO: APLICABILIDADE E EXECUTORIEDADE ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO DE MÉRITO](#)")

55. Ora, como vimos, "a multa deve agir no ânimo do obrigado e influenciá-lo a fazer ou a não fazer a obrigação que assumiu", demonstrando-se instrumento indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais estabelecidas no contrato de concessão. No caso das concessões no setor portuário, é importante que os riscos sejam alocados de acordo com a capacidade de cada parte de gerenciar o risco. Isso significa imputar a responsabilidade de cada risco àquela parte que tem aptidão para se prevenir dos riscos a custos mais baixos do que a outra ou para minorar os prejuízos caso o evento venha a ocorrer. Por outra via, também é imprescindível garantir que os direitos e obrigações mantenham-se proporcionais e que uma das partes não seja desmedidamente prejudicada em detrimento da outra.

56. A propósito, vejamos a previsão de penalidades no Contrato de Concessão nº 01/2022, com destaque nosso na parte que dispõe sobre multas:

"CONTRATO Nº 01/2022

23. PENALIDADES

23.1. O não cumprimento das Cláusulas deste Contrato de Concessão, de seus Anexos, do Edital e das normas e regulamentos vigentes ensejará a aplicação das penalidades previstas neste Contrato, **sem prejuízo de outras penalidades previstas nos demais dispositivos legais e regulamentares da ANTAQ.**

23.2. Pelo **descumprimento ou atraso no cumprimento deste Contrato**, a ANTAQ ou o Poder Concedente, observadas as respectivas competências, poderão, garantida prévia defesa, aplicar, isolada ou cumulativamente, à Concessionária as seguintes sanções:

23.2.1 Advertência;

23.2.2. Multa;

23.2.3. Suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública Federal;

23.2.4. Caducidade;

23.2.5. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública Federal, enquanto perdurarem os motivos determinantes da sanção ou até que seja promovida a sua reabilitação, mediante o ressarcimento pelos prejuízos resultantes e transcurso do prazo da sanção aplicada com base na subcláusula 23.2.3.

23.3. Os eventos e as circunstâncias caracterizadoras das infrações às obrigações assumidas pela Concessionária que ensejam a aplicação das penalidades previstas na Subcláusula 23.2 acima serão objeto de regulamentação pela ANTAQ.

23.4. A aplicação das sanções aludidas nas Subcláusulas anteriores não impede que o Poder Concedente declare a extinção do Contrato de Concessão por culpa da Concessionária, observados os procedimentos nele previstos, ou aplique outras sanções nele previstas, tampouco implica afastamento das responsabilidades civil ou criminal da Concessionária e/ou de seus administradores ou extinção da obrigação de corrigir as faltas praticadas ou falhas verificadas.

23.5. Após a conclusão do processo administrativo de aplicação de multa, a Concessionária será cientificada para pagamento no prazo máximo de 30 (trinta) dias, caso a Concessionária não proceda ao pagamento da multa no prazo estabelecido, a ANTAQ e/ou Poder Concedente procederá a execução da Garantia de Execução do Contrato.

23.6. A Concessionária deverá ser inscrita no Cadastro Informativo de créditos não quitados do Setor Público Federal (CADIN), observados os preceitos da Lei nº. 10.522, de 19 de julho de 2002, pelo débito não quitado e não coberto pela Garantia de Execução do Contrato.

23.7. O processo administrativo de aplicação de penalidades observará o disposto na legislação e regulamentação vigentes.

23.8 A suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública Federal será aplicada no caso de práticas reiteradas de infrações contratuais, nos termos do presente Contrato de Concessão e da regulamentação vigente.

23.9 A imposição de penalidades à Concessionária não afasta a possibilidade de aplicação de medidas acautelatórias pela ANTAQ, visando a preservar a integridade física ou patrimonial de terceiros, tais quais: estabelecimentos ou equipamentos, a apreensão de bens ou produtos, além de outras medidas previstas na legislação e regulamentação do setor".

57. Firmes nestes entendimentos, reafirmamos a desnecessidade de elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, com amparo no arcabouço legal que se transcreve na sequência:

[LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019](#)

DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para **verificar a razoabilidade do seu impacto**

econômico. [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

.....

DECRETO Nº 10.411 DE 30 DE JUNHO DE 2020

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#). (grifou-se)

.....

Resolução ANTAQ nº 55, de 9 de setembro de 2021

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I - análise de impacto regulatório (AIR): procedimento, a partir da definição de um problema regulatório, de avaliação prévia à edição de atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, **para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;**

II - ato normativo de baixo impacto: aquele que,

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

III - atos normativos de efeitos concretos: atos normativos que disciplinam situação específica cujos destinatários sejam individualizados;

(...)

VI - custos regulatórios: estimativa dos custos diretos e indiretos, **a partir de metodologia específica aplicada ao caso concreto, para os agentes econômicos**, usuários dos serviços prestados e outros órgãos ou entidades públicos para estar em conformidade com as novas obrigações a serem estabelecidas pela ANTAQ, **além dos custos para a ANTAQ para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas obrigações;**

VII - relatório de AIR: documento de encerramento da AIR aprovado por ato da Diretoria Colegiada, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado; e

(...)

Art. 3º A AIR tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão regulatória da ANTAQ, com base em informações e dados sobre os seus prováveis efeitos.

Art. 4º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados será precedida de AIR.

Parágrafo único. Não serão precedidos de AIR os atos normativos:

I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno da ANTAQ;

II - de efeitos concretos;

III - que disponham sobre execução orçamentária e financeira; e

IV - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

Art. 5º A realização da AIR poderá ser dispensada pela Diretoria Colegiada, por meio de decisão fundamentada, nas hipóteses de:

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

(...)

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica que fundamente a proposta

de edição ou de alteração do ato normativo.

(...)

§ 3º A nota técnica de que trata o § 1º será disponibilizada no sítio eletrônico da ANTAQ, ressalvadas informações com restrição de acesso previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 4º Na hipótese de que trata o caput, a minuta da proposta de ato normativo será submetida pela Superintendência de Regulação (SRG) à deliberação da Diretoria Colegiada juntamente com a nota técnica que identificou o problema regulatório.

.....

DECRETO Nº 12.002, DE 22 DE ABRIL DE 2024

Análise prévia à elaboração de atos normativos

Art. 3º Compete aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, previamente à elaboração do ato normativo, analisar o problema identificado e a solução a ser adotada.

§ 1º O Anexo contém questões a serem avaliadas previamente à elaboração do ato normativo e consiste em guia para auxiliar na análise de que trata o caput.

§ 2º O Anexo não deve ser formalmente preenchido

Parecer de mérito

Art. 58. O parecer de mérito conterá:

VI - quando aplicável, a análise do impacto da medida:

a) sobre o meio ambiente; e

b) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição.

58. No caso, esta nota técnica mesmo que considerando a dispensa de AIR acerca da alteração normativa da [Resolução ANTAQ nº 75](#), que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas, também atende ao disposto no art. 5º da [Resolução ANTAQ nº 55, de 2021](#).

59. Trata-se de proposta de **ato normativo que visa à atualização da norma - Resolução ANTAQ nº 75, de 6 de junho de 2022**, inserindo diferenciação da figura do arrendamento em relação aos contratos de concessão, bem como da administração portuária explorada diretamente pela União e da autoridade portuária concedida, **nos termos do que dispõe o inc. IV do art. 5º da Resolução ANTAQ nº 55/2021, assim in casu**, também estamos diante do inciso IV do art. 4º do [Decreto nº 10.411, de 2020](#).

60. Esta nota técnica já contempla, ainda, o custo regulatório, destacando-se que tanto sua implementação quanto aplicabilidade não exigirão monitoramentos sofisticados pelo regulador, reduzindo assim o “custo de observância”.

61. Deve-se reconhecer, portanto, que a previsão de penalidades, como imposição de multa, é medida preventiva a manter a execução do contrato, a boa fé das partes e o interesse público contido na [Lei nº 12.815, de 2013](#), que afigura-se como uma opção de política pública com potencial para conferir dinamismo, atrair investimentos e aperfeiçoar a qualidade dos serviços portuários. A isso, ressaltamos que a [Lei nº 12.815, de 2013](#), em seu Capítulo VII, ao dispor sobre infrações e penalidades, estabeleceu que:

LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013.

Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei **serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.**

IX - concessão: cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;

Art. 46. Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe em:

I - realização de operações portuárias com infringência ao disposto nesta Lei ou com inobservância dos regulamentos do porto;

II - recusa injustificada, por parte do órgão de gestão de mão de obra, da distribuição de trabalhadores a qualquer operador portuário; ou

III - utilização de terrenos, área, equipamentos e instalações portuárias, dentro ou fora do porto organizado, com desvio de finalidade ou com desrespeito à lei ou aos regulamentos.

Parágrafo único. Responde pela infração, conjunta ou isoladamente, qualquer pessoa física ou jurídica que, intervindo na operação portuária, concorra para sua prática ou dela se beneficie.

Art. 47. As infrações estão sujeitas às seguintes penas, aplicáveis separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta:

I - advertência;

II - multa;

III - proibição de ingresso na área do porto por período de 30 (trinta) a 180 (cento e oitenta) dias;

IV - suspensão da atividade de operador portuário, pelo período de 30 (trinta) a 180 (cento e oitenta) dias; ou

V - cancelamento do credenciamento do operador portuário.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto nesta Lei, aplicam-se subsidiariamente às infrações previstas no art. 46 as penalidades estabelecidas na [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta.

Art. 48. Apurada, no mesmo processo, a prática de 2 (duas) ou mais infrações pela mesma pessoa física ou jurídica, aplicam-se cumulativamente as penas a elas cominadas, se as infrações não forem idênticas.

§ 1º Serão reunidos em um único processo os diversos autos ou representações de infração continuada, para aplicação da pena.

§ 2º Serão consideradas continuadas as infrações quando se tratar de repetição de falta ainda não apurada ou objeto do processo, de cuja instauração o infrator não tenha conhecimento, por meio de intimação.

Art. 49. Na falta de pagamento de multa no prazo de 30 (trinta) dias, contado da ciência pelo infrator da decisão final que impuser a penalidade, será realizado processo de execução.

Art. 50. As importâncias pecuniárias resultantes da aplicação das multas previstas nesta Lei reverterão para a Antaq, na forma do [inciso V do caput do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#).

Art. 51. O descumprimento do disposto nos arts. 36, 39 e 42 desta Lei sujeitará o infrator à multa prevista no [inciso I do art. 10 da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998](#), sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 52. O descumprimento do disposto no caput e no § 3º do art. 40 desta Lei sujeitará o infrator à multa prevista no [inciso III do art. 10 da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998](#), sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

62. Pelos motivos expostos, entende-se que a proposta de atualização da [Resolução ANTAQ nº 75, de 6 de junho de 2022](#), inserindo diferenciação da figura do arrendamento em relação aos contratos de concessão, bem como da administração portuária explorada diretamente pela União e da autoridade portuária concedida, é dispensada de AIR nos termos dos incisos II e IV, do art. 4º do Decreto 10411/2020:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

(...)

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito; (grifou-se)

63. Convergem assim, tanto a previsão de aplicação de penalidades previstas na [Lei nº 12.815, de 2013](#); a obrigação da ANTAQ de **cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado, estabelecido no inc. XVI do art. 27 da Lei nº 10.233, de 2001**, além do dever de fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado, de que trata o inc. XXVI deste mesmo artigo, como transcrevemos:

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

XVI - cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalações portuárias quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União de que trata o inciso VIII do caput do art. 5º da Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#);

XXVI - fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#);

64. Enfatizamos, ainda, que no mesmo sentido o Regimento Interno da ANTAQ assim estabelece:

Art. 4º À ANTAQ compete:

XVII - cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalações portuárias quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União de que trata o art. 5º, inciso VIII, da Lei nº 12.815, de 2013;

XVIII - analisar e fiscalizar projetos e a realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou arrendamento;

XXXIX - fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei nº 12.815, de 2013;

(...)

Art. 19. À Diretoria compete:

I - Deliberar sobre a instrução de processos de atos de outorga, de transferência e de extinção de direito, para concessão à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, obedecendo

ao plano geral de outorga, observado o disposto no art. 13 e 14 da Lei nº 10.233, de 2001, **fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos e aplicando penalidades;**

III - **Cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares dos serviços e as cláusulas contratuais de concessões,** de arrendamentos, de convênios de delegação e demais atos de autorização;

(...)

Art. 59-A. Às Gerências Regionais compete, em suas respectivas áreas de jurisdição: (Incluído pela Resolução nº 77-ANTAQ, de 09 de junho de 2022)

I - **fiscalizar a execução dos contratos de concessão** ou convênios de delegação de porto organizado, contratos de adesão ou de arrendamento de instalação portuária, bem como as atividades das administrações portuárias, operadores portuários, arrendatários e autorizatários de instalações portuárias; (Incluído pela Resolução nº 77-ANTAQ, de 09 de junho de 2022).

65. Destaca-se, ainda, no que se refere à previsão de penalidades aplicáveis aos infratores, considerar que atualmente a ANTAQ tem sob sua regulação, apenas 01 (um) contrato de concessão e neste já consta previsão no seu item 23.3 de que **"os eventos e as circunstâncias caracterizadoras das infrações às obrigações assumidas pela Concessionária que ensejam a aplicação das penalidades previstas na Subcláusula 23.2 acima serão objeto de regulamentação pela ANTAQ"**. Dessa forma, a imposição de sanções pecuniárias no que se refere a eventuais impactos regulatórios terá poucos efeitos ou mesmo efeito nulo sobre o contrato já vigente, podendo ser melhor percebidos, caso ocorram, a partir da celebração de novos contratos, cabendo esclarecer também que a proposta de resolução que ora se apresenta ainda será objeto de escrutínio social por meio de audiência pública - quando poderão ser refutadas a possibilidade de se admitir penalidades que afrontem a razoabilidade cabível pelos próprios agentes do mercado regulado -, em observância ao art. 68 da [Lei nº 10.233, de 2001](#), e do art. 19, inciso I, da [Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021](#). Cabe ainda atentar, no caso, para o disposto no art. 9º da Resolução ANTAQ nº 55/2021, que adiante transcrevemos:

RESOLUÇÃO ANTAQ Nº 55, DE 2021

Art. 9º O relatório de AIR deverá conter:

VIII - **considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;**

(...)

XIII - descrição da estratégia para implementação da alternativa recomendada, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

§ 1º **O conteúdo do relatório de AIR deverá ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto**, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

66. Considerando a ausência de elementos adicionais específicos do caso concreto que servissem como referência para o estabelecimento das infrações administrativas, aplicou-se da razoabilidade e proporcionalidade, utilizando-se como parâmetro os valores e as condutas equivalentes aos já estabelecidos na Resolução ora vigente aplicáveis aos diferentes agentes, como concessionárias, arrendatários e operadores portuários. Ademais, reafirma-se que estes mesmo agentes terão a oportunidade de se manifestarem quanto às alterações aqui propostas quando da realização dos procedimentos de Audiência e Consulta Pública, como prevê o **caput** do art. 68 da [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#).

67. Assim, entendemos oportuno que com a submissão da proposta a audiência pública, que já contempla fundamentos e elementos suficientes no que se refere a eventuais impactos, será possível o recebimento de outros subsídios de interessados na matéria em análise, que poderá ser melhor detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, a constar do respectivo relatório que fundamentará a tomada de decisões pela Diretoria Colegiada desta Casa Reguladora. Ademais, existe uma proposta de reforma ampla da Resolução ANTAQ nº 75 apresentada pela setorial de fiscalização será aventada junto à Diretoria para a próxima Agenda Regulatória (2025-2028), conforme Despacho SRG 2343779.

68. Por todo o exposto, tendo em vista a ressalva feita pelo [Decreto nº 10.411, de 2020](#), e ainda das disposições da [Resolução ANTAQ nº 55, de 9 de setembro de 2021](#), entende-se pela dispensa de elaboração de AIR.

9. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA NACIONAL

69. O estudo denominado Modelos de Conformidade Regulatória: Conceitos, Aplicações e Lições no Brasil, demonstra em resumo, as seguintes características adotadas pelo Brasil:

RESUMO

- Governos nacionais usam a regulação para a correção das imperfeições de mercado, com as possibilidades de aplicar punições, usar da persuasão ou fomentar as aspirações do regulado.
- Modelos de Comando e Controle são amplamente utilizados pelos órgãos reguladores brasileiros.
- As agências regulatórias nacionais caminham na direção de mecanismos baseados na Regulação Responsiva. Instrumentos responsivos podem trazer menores custos de regulação.
- O Diamante Regulatório prevê elementos que visam premiar boas práticas e a conformidade às normas.

CONCEITUAÇÃO DOS MODELOS REGULATÓRIOS

A **regulação econômica impõe condições de conformidade** às atividades empresariais de maneira a garantir um ambiente competitivo, a qualidade dos serviços prestados e o cumprimento das leis. Para isso, governos nacionais empregam um conjunto de técnicas regulatórias para a correção das imperfeições de mercado, **podendo envolver a punição**, a persuasão ou aspirações do regulado. Nesta seção, apresentamos os conceitos dos três modelos regulatórios analisados: Comando e Controle, **Regulação Responsiva** e o Diamante Regulatório. (destacamos).

(...)

A Regulação Responsiva pode ser representada por uma pirâmide regulatória do tipo constrangimento (enforcement) 8, retratada na Figura 1. No entanto, uma das deficiências da Regulação Responsiva é o fato de não exigir excelência, apenas padrões de conformidade mínimos, não encorajando os esforços do agente regulado em promover melhorias para além das regras.

O arranjo do Diamante Regulatório vai além do esforço de cumprimento das regras, integrando duas frentes de atuação: i) a de conformidade, e ii) a aspiracional, com o objetivo de promover o progresso do regulado de acordo com suas necessidades e os desejos da sociedade.

Artigo disponível no Repositório da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP no seguinte endereço

eletrônico: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6940/1/2022.04.08%20-%20Policy%20brief%20Modelos%20de%20conformidade%20Regulat%c3%b3ria.pdf>.

70. Foi empreendida pesquisa procurando conhecer as melhores práticas no que tange ao tema.

71. Ao analisar o modelo regulatório adotado pela ANATEL, o estudo mencionado no artigo apresentado na inicial deste tópico assim avalia algumas iniciativas de regulação alinhadas ao modelo responsivo adotado por essa Agência Reguladora, como transcrevemos na sequência:

"foram identificadas, no âmbito da Anatel, iniciativas de regulação alinhadas ao modelo responsivo com benefícios como: criação de incentivos para a correção dos desvios; redução dos custos operacionais; e maior grau de resolutividade das questões regulatórias.

(...)

LIÇÕES APRENDIDAS COM OS MODELOS REGULATÓRIOS

É de suma importância que o Estado brasileiro adote desenhos regulatórios e de incentivos que contribuam para o desenvolvimento econômico e fortalecimento da democracia. Para isso, deve-se respeitar os princípios da transparência e da participação no processo regulatório, com o objetivo de garantir o interesse público e a equalização das necessidades de todos os interessados e afetados pelos resultados da regulação.

A Teoria do Diamante Regulatório, considerada pela literatura uma melhoria recente da Teoria da Regulação Responsiva, que quando aplicável, captura a essência da capacidade de resposta e da regulamentação. O modelo é considerado mais preciso para aqueles que tratam de problemas sociais. Além disso, a inclusão de uma regulamentação aspiracional no modelo provavelmente fornece um tom mais otimista para todo o projeto regulamentar do que os modelos centrados em conformidade podem fornecer.

Como destacado em CGU (2020)¹⁴, o Brasil ainda enfrenta desafios em relação ao processo regulatório. Há a necessidade de melhorias no que se refere à organização hierárquica dos diferentes mecanismos regulatórios, ao estudo de custo-benefício desses mecanismos e ao processo de Avaliação dos Resultados Regulatórios. Segundo a CGU (2021)¹⁵, os maiores esforços no sentido de fortalecimento da atuação dos reguladores são: Mecanismos de Gestão de Riscos, Análise de Impacto Regulatório e Regulação de Contratos.

Desta forma, ao se considerar o ambiente regulatório do Brasil, uma estratégia de fortalecimento das instituições democráticas – tais como as agências reguladoras – se daria através da cooperação entre essas e o setor privado. O uso de mecanismos alternativos de resolução de disputas, como a mediação e a conciliação, também são iniciativas para se estreitarem os laços formais entre o ente regulador e o regulado.

72. No que se equipara ao caso em proposição, digno de nota trazermos também alguns resultados e diretrizes apresentados quando da realização da Audiência Pública nº 2/2024, que discute a adoção de um novo modelo de regulação, a regulação responsiva, realizada em 23 de abril de 2024, no auditório da Agência Nacional de Aviação Pública (ANAC), em Brasília (DF), e que teve a participação de regulados e de representantes de associações ligadas ao setor aéreo. Uma das

resoluções trata do rito dos processos sancionadores e a outra aborda infrações e valores de multas. Os textos substituirão a [Resolução nº 472](#), de 6 de junho de 2018. A agência assim se posiciona quanto às propostas levadas à audiência pública, conforme matéria disponível no sítio oficial da ANAC, no seguinte endereço: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/agencia-propoe-novas-regras-de-fiscalizacao-e-de-sancoes-no-ambito-da-regulacao-responsiva>:

"Propostas

A mudança nos parâmetros para lavratura de autos de infração e de providências cabíveis busca construir uma ponte mais sólida entre Agência e regulados e, assim, criar um relacionamento de cooperação no setor. "Nosso objetivo não é punir, mas educar e conscientizar os regulados. A regulação se alicerça a partir de um diálogo perene entre regulado e regulador, um diálogo de alta qualidade que resulte em um ambiente de comprometimento, essencial para a segurança do setor", afirmou o diretor e relator do processo, Ricardo Catanant.

Entre os principais pontos da proposta estão:

- **Foco em educação, prevenção e ampliação dos incentivos à efetividade regulatória; maior gradação nos valores de multa, com ampliação do número de circunstâncias atenuantes e agravantes e diferenciação de valores-base por tipo de serviço regulado prestado;**
- **Inclusão de sanções alternativas: advertência, obrigações de fazer ou não fazer;**
- **Ampliação dos mecanismos de solução consensual;**
- **Unificação de prazos e otimização de etapas processuais.**

As mudanças buscam aprimorar a resposta do regulador e, consequentemente, promover um ambiente regulatório mais eficaz e proporcional para todo o setor de aviação civil". (destacamos)

73. Ademais a ANAC, ratificando o alinhamento ao modelo responsivo, recentemente reabriu consulta pública complementar para tratar de novas normas que tratam de incentivos, providências para a promoção da conformidade regulatória e sanções previstas com a adoção do modelo responsivo, como se transcreve:

Reaberta consulta pública sobre regulação responsiva

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) reabriu nesta segunda-feira, 19 de agosto, a [consulta pública complementar nº10/2024](#), pelo prazo de 45 dias, sobre as novas normas que tratam de incentivos, providências para a promoção da conformidade regulatória e sanções previstas com a adoção do modelo responsivo.

O tema esteve em consulta pública por 80 dias, entre março e maio deste ano – e recebeu diversas contribuições. Sugestões importantes foram incluídas na proposta que, por esse motivo, volta à consulta pública. Novas contribuições serão recebidas até o dia 3 de outubro. O texto, a justificativa e o formulário para envio das sugestões estão disponíveis [na página de consultas públicas](#) da Anac.

As contribuições já enviadas à Agência pela consulta pública anterior (nº 2/2024) permanecem válidas e não precisarão ser submetidas novamente nessa consulta pública complementar.

As propostas preveem mudanças nas ações fiscalizatórias, nos procedimentos administrativos em caso de descumprimento de normas por parte dos regulados, e ampliam o leque de sanções e critérios de dosimetria aplicáveis. O objetivo é tornar mais efetivos os resultados das ações dos fiscais e incentivar os regulados a se manterem na regularidade ou, quando necessário, voltarem a essa condição.²

²

Estudos feitos pela Agência mostraram que a adoção de um novo modelo de regulação será importante para reforçar o papel da fiscalização na promoção da conformidade, aprimorar medidas para incentivar positivamente o comportamento dos regulados, dar aos julgadores ferramentas para tomadas de decisões mais proporcionais frente à diversidade de situações e de regulados, otimizar recursos e reduzir custos administrativos. (Fonte: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/reaberta-consulta-publica-sobre-regulacao-responsiva>)

74. Em 2023 a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) realizou 4.431 fiscalizações, um aumento significativo em relação às 3.037 fiscalizações realizadas em 2018. Os dados foram divulgados durante a apresentação de Desempenho Aquaviário 2023 pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) em 7 de fevereiro. Além das fiscalizações regulares, destaca-se a implementação das fiscalizações temáticas e a intensificação da fiscalização da dragagem de Itajaí/SC. O número de autos de infração lavrados diminuiu, assim como o número de notificações e o índice de permanência em irregularidades. Isso demonstra a efetividade da fiscalização responsiva, que visa educar os usuários e o setor. **Atente-se ainda, que ANTAQ tem intensificado a incorporação de estratégias e mecanismos responsivos em suas ações regulatórias e fiscalizatórias objetivando garantir um ambiente competitivo, a qualidade dos serviços prestados e o cumprimento das leis e dos instrumentos contratuais.** (Conforme matéria disponível no sítio eletrônico oficial da ANTAQ - ANTAQ realiza mais de 4 mil fiscalizações em 2023 - no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2024/antag-realiza-mais-de-4-mil-fiscalizacoes-em-2023>).

75. Como apresentado anteriormente, no que se refere à previsão de penalidades aplicáveis aos infratores, devemos considerar que atualmente a ANTAQ tem sob sua regulação, apenas 01 (um) contrato de concessão e neste já consta previsão no seu item 23.3 de que **"os eventos e as circunstâncias caracterizadoras das infrações às obrigações assumidas pela Concessionária que ensejam a aplicação das penalidades previstas na Subcláusula 23.2 acima serão objeto de regulamentação pela ANTAQ"**. Dessa forma, a imposição de sanções pecuniárias no que se refere a eventuais impactos regulatórios terá poucos efeitos ou mesmo efeito nulo sobre o contrato já vigente, podendo ser melhor percebidos, caso ocorram, a partir da celebração de novos contratos, cabendo esclarecer também que **a proposta de resolução que ora se apresenta ainda será objeto de escrutínio social por meio de audiência pública - quando poderão ser refutadas a possibilidade de se admitir penalidades que afrontem a razoabilidade cabível pelos próprios agentes do mercado regulado** -, em observância ao art. 68 da [Lei nº 10.233, de 2001](#), e do art. 19, inciso I, da [Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021](#).

76. O modelo regulatório aplicado neste caso, portanto, vai ao encontro do que propõe o modelo de regulação responsiva, incorporando também as inovações trazidas pelo arranjo proposto pelo modelo do diamante regulatório.

10. DA PROPOSTA. SOLUÇÃO ADOTADA

77. Os tópicos subsequentes apresentam a análise técnica para alteração da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#), organizados de acordo com o tipo de procedimento adotado para alteração normativa.

78. Primeiramente, são apresentados os tópicos que possuem dispensa legal de avaliação por meio de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e consulta e audiência pública, notadamente, os alinhamentos verticais em relação às leis e decretos supervenientes, bem como melhorias de redação e forma que não modifiquem o mérito.

79. Ainda que cada contrato de concessão possa dispor sobre outras questões de direito, como infrações e penalidades cabíveis, a função de controle que remanesce com o poder público, titular que é do serviço, prevê dentre outros, que no modelo de concessão este seja prestado de forma eficiente, cabe ao poder público manter constante gerenciamento de riscos que possam afetar a sua execução. Neste sentido, a solução adotada contempla os seguinte pilares:

- a) evitar situações que impeçam o efetivo atendimento as condições do contrato e seu equilíbrio, garantindo continuamente que a realização das atividades sejam executadas com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;
- b) desincentivar eventual descumprimento de obrigações contratuais atribuídas ao Concessionário, especialmente onde a conduta seja contrária ao objeto, finalidade, direitos e deveres estabelecidos contratualmente;
- c) caso ocorra eventualmente a disseminação de práticas de condutas lesivas aos usuários, ao mercado e ao interesse público, assegurar a efetiva *punição ao infrator*, visando *desestimular esse tipo de conduta tanto a este quanto aos demais titulares de contrato de concessão*;
- d) a tipificação também pode impedir eventual violação ao princípio da proibição do excesso, em casos de conduta idêntica tipificada tanto no contrato de concessão quanto na resolução específica, aclarando situações que possam se constituir *bis in idem* punitivo.
- e) evitar a adoção de normas complexas e extensas para definir as condutas impróprias, privilegiando a participação do setor regulado no processo de elaboração e finalização da proposta.

80. Tal opção de intervenção tem ainda os seguintes impactos:

- I - fornece incentivo ao aumento da produtividade e do serviço adequado;
- II - não afeta negativamente as decisões de investimento das firmas, e não gera escassez de oferta;
- III - não cria nexos causais para reconhecimento de reequilíbrio da matriz econômica financeira da concessão;
- IV - trata as diferenças entre arrendamentos e concessões, e entre autoridade portuária estatal e privada;
- V - não afeta os modelos da ANTAQ; e
- VI - não exige monitoramentos sofisticados pelo regulador, reduzindo o "custo

de observância”.

81. Na sequência, são abordados os tópicos incluindo a tipificação de infrações para os novos agentes que atuarão nos portos organizados concedidos a iniciativa privada.

10.0.1. **Da Estrutura**

82. O exame da norma consiste em analisá-la e adequá-la à técnica de elaboração, redação e alteração de atos normativos. O inciso I desse artigo destaca que as normas devem atender ao Decreto nº 12.002, de 2024, que é o regulamento federal que estabelece as normas e diretrizes para redação dos atos normativos.

83. Os atos normativos devem ser estruturados em três partes básicas: i) parte preliminar, com ementa e preâmbulo; ii) parte normativa contendo as regras que regulam o objeto; e iii) parte final, com as medidas necessárias à implementação, disposições transitórias e cláusulas de revogação e de vigência.

84. Cabe destacar que a estrutura da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#), está em conformidade com àquela definida pelo art. 5º do Decreto nº 9.191/2017. As regras que regulam o objeto estão registradas na parte normativa do ato.

85. A tabela a seguir mostra um comparativo entre a estrutura atual da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#) e a nova estrutura proposta, incluindo as alterações de forma e mérito.

Tabela 1: Comparativo entre a estrutura atual e alterações na futura da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#).

Estrutura atual da Resolução ANTAQ nº 75, de 2022	Estrutura proposta para a Norma Revisada
CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS	CAPÍTULO I - DOS DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS
CAPÍTULO I-A DAS DEFINIÇÕES	CAPÍTULO II - DO SERVIÇO PORTUÁRIO
CAPÍTULO II DO SERVIÇO PORTUÁRIO	CAPÍTULO III - DA AUTORIDADE PORTUÁRIA
CAPÍTULO III DA AUTORIDADE PORTUÁRIA	Seção I - Das Disposições Gerais
CAPÍTULO IV DO ARRENDATÁRIO	Seção II - Das Disposições Aplicáveis às Concessionárias
CAPÍTULO V DO OPERADOR PORTUÁRIO	CAPÍTULO IV - DOS ARRENDATÁRIOS E DEMAIS EXPLORADORES DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS EM PORTO NÃO CONCEDIDO
CAPÍTULO VI DOS AUTORIZATÁRIOS	CAPÍTULO IV-A - (DO EXPLORADOR DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS EM PORTO CONCEDIDO)
CAPÍTULO VII DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES ADMINISTRATIVAS ... Seção I Das Disposições Gerais ... Seção II Das Infrações Comuns Aos Agentes ... Seção III Das Infrações da Autoridade Portuária ... Seção IV Das Infrações do Arrendatário ... Seção V Das Infrações do Operador Portuário ... Seção VI Das Infrações do Autorizatório ... Seção VI-A Das Infrações da Autoridade Controladora ... Seção VII Da Classificação das Infrações	CAPÍTULO V - DO OPERADOR PORTUÁRIO
CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS	CAPÍTULO VI - DOS AUTORIZATÁRIOS
ANEXO I	CAPÍTULO VII - DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES ADMINISTRATIVAS
	Seção I - Das Disposições Gerais
	Seção II - Das Infrações Comuns aos Agentes
	Seção III - Das Infrações da Autoridade Portuária e dos Concessionários
	Seção IV - Das Infrações dos Arrendatários e demais Exploradores de Áreas e Instalações Portuárias em Porto Não Concedido
	PARTE FINAL

Fonte:
Elaboração
Própria (GRP)

10.0.2. Do Alinhamento às Leis e Decretos Supervenientes

86. As inovações legais e regulamentares publicadas ao longo da vigência da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#) serão incorporadas de duas formas:

a) modificações obrigatórias para atendimento às leis e decretos que regem ou impactam de alguma forma a fiscalização da exploração de áreas e instalações no porto organizado. Tais modificações não necessitam de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de consulta e audiência públicas. Trata-se de mero alinhamento vertical; e

b) modificações que necessitam de avanço regulatório, isto é, inovações normativas, especialmente em decorrência das novas competências legais delegadas à ANTAQ. Tais avaliações serão realizadas em tópico específico.

87. Foram mapeados os seguintes diplomas legais e regulamentares a serem considerados na presente revisão normativa, expostos a seguir:

I - [Lei nº 14.047, de 2020](#), que alterou a nova Lei dos Portos - [Lei nº 12.815, de 2013](#), e a Lei de criação da ANTAQ - a [Lei nº 10.233, de 2001](#);

II - [Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021](#), que estabelece a Lei das Ferrovias;

III - [Decreto nº 9.048, de 2017](#), que altera o [Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013](#); e

IV - [Decreto nº 10.672, de 12 de abril de 2021](#), que altera o [Decreto nº 8.033, de 2013](#).

88. Além dos diplomas mencionados, os quais impactam diretamente o marco legal do setor portuário, existem outros diplomas legais que impactam indiretamente a exploração de áreas e instalações no porto organizados, listados a seguir:

I - Lei das Estatais - [Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#);

II - Lei de Liberdade Econômica - [Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#).

III - Nova Lei das Agências - [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#); e

IV - [Decreto nº 10.411, de 2020](#), que regulamenta a análise de impacto regulatório.

89. As alterações no texto da norma estão apresentados na **Tabela 2**, na sequência, a qual detalha as motivações e a fundamentação legal para cada dispositivo alterado.

10.1. Das Inovações Normativas

90. As inovações normativas no âmbito da exploração portuária nos portos organizados foram:

I - atender as contribuições pertinentes ao escopo do projeto e que constam na Nota Técnica SEI nº 2215341 da setorial de fiscalização;

II - estabelecimento de alcance da norma para os contratos de passagem, bem como para os operadores e controladores das Ferrovias Internas do Porto de Santos (FIPS) e demais ferrovias localizadas nos portos organizados;

III - estabelecimento de condutas vedadas dos Arrendatários de Transição, do Uso Temporário e dos demais Exploradores de Áreas e Instalações Portuárias no Porto Organizado;

IV - inclusão de novos tipos infracionais e revisão dos já existentes para se adequarem aos novos agentes Concessionária e explorador de infraestrutura em porto concedido; e

V - aprimoramentos do texto da norma e ajustes redacionais.

91. A seguir, é apresentado o principal elemento que norteou a presente proposta.

10.1.1. Concessão dos Portos de Vitória e Barra do Riacho

92. Nos cabe reafirmar, neste início de tópico, o conceito de porto organizado estabelecido na Lei nº 12.815/2013, artigo 2º, inciso I:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária.

93. Portanto, o porto organizado é um bem público com uma destinação específica de atender as necessidades de navegação e movimentação de passageiros ou mercadorias. Não há no referido conceito uma vinculação quanto a forma de exploração desse bem público, que pode ocorrer por: (i) órgão da Administração Pública Federal direta; (ii) entidade da Administração Federal indireta; (iii) concessão do próprio porto organizado; (iv) delegação a outro ente federativo (art. 241 da Constituição; Lei nº 9.277, de 1996; art. 6º, § 2º, da Lei nº 12.379, de 2011; art. 10, § 1º, “b” do Decreto-Lei nº 200, de 1967); ou (v) arrendamento de instalações portuárias nele localizadas (art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.815, de 2013).

94. No que se refere à exploração de áreas e instalações portuárias por parte da iniciativa privada, até recentemente, as únicas formas praticadas eram o arrendamento mediante celebração de contrato após certame licitatório e demais formas de ocupação e exploração como o contrato de transição e o de uso temporário.

95. Por sua vez, a [Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997](#), conceitua como uma forma de desestatização a transferência, para a iniciativa privada, da execução das atividades exploradas pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade (art. 2º, § 1º, “b”), estando nessa hipótese legal os arrendamentos. A diferença entre um arrendamento e a concessão do porto organizado residiria no fato de que a concessão da administração do porto organizado compreende o porto em sua completude, e não somente a exploração de instalações portuárias específicas, como acontece nos arrendamentos.

96. O [Decreto nº 9.852, de 25 de junho de 2019](#), para os fins do disposto na [Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997](#), e qualificada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, na forma do [inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016](#), incluiu no Plano Nacional de Desestatização a Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA e o serviço público portuário prestado por essa empresa nos Portos de Vitória e de Barra do Riacho, no Estado do Espírito Santo.

97. Com a inclusão da CODESA no PND, as ações emitidas pela CODESA de propriedade da União foram depositadas no Fundo Nacional de Desestatização (Portaria PGFN n. 657, de 17 de julho de 2019), e encontram-se sob administração do BNDES. Juntamente com o depósito das ações, a União outorgou mandato ao BNDES, com poderes para aliená-las nas condições aprovadas pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimento - CPPI.

98. A CODESA até então administrava os Portos de Vitória e Barra do Riacho no regime de descentralização administrativa e não contava com um contrato de concessão celebrado com a União que lhe tenha formalmente outorgado à Companhia a gestão dos portos organizados.

99. No ano de 2021, o Tribunal de Contas da União - TCU proferiu o Acórdão nº 2931-Plenário no Processo TC 029.883/2017-2, aprovando a continuidade do processo de privatização da CODESA com o seguinte dispositivo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização, por meio da alienação da totalidade das ações de titularidade da União, emitidas pela Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 9º da IN-TCU 81/2018, dado o escopo definido para a análise e ressalvadas as determinações e recomendações feitas neste acórdão, que não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo de outorga;

...

9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 27, inciso IV, da Lei nº 10.233/2001, que elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação, explicitando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos de implementação de cada uma delas, com vistas a:

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas;

9.4.2. suprir as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, a exemplo daquelas que dizem respeito a: aplicação de penalidades (cláusula 13.1.9), critérios para deflagração do processo de caducidade (cláusula 29.16), revisão dos parâmetros da concessão (cláusula 19.6), revisão extraordinária (cláusula 21.2.2), proposta apoiada (cláusula 20.7), intervenção na concessão (cláusula 27.2), eventual modificação do critério de controle da concessionária e alienação das ações da concessionária (cláusula 25.4.1) e

transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador (cláusula 26.2.1);

...

9.5.1.2. previsão de regulamentação futura, a ser realizada pela ANTAQ, dos eventos e das circunstâncias caracterizadoras das infrações que ensejam a aplicação das penalidades previstas na cláusula 23.2 da aludida minuta, bem como dos critérios objetivos que caracterizam as situações descritas nos incisos I, IV e V, do art. 38, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, que ensejam a deflagração do processo de caducidade, de forma a proporcionar efetividade à sua aplicação.

100. As minutas de edital e contrato de desestatização da CODESA e concessão dos portos de Vitória e de Barra do Riacho, a Lei de Portos atrela o uso do bem público, qual seja, porto organizado ou uma área deste, ao desempenho dos serviços de administração e exploração da infraestrutura do porto organizado (concessão), movimentação de passageiros ou movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário (arrendamento).

101. Importante elencar algumas particularidades quanto à exploração de áreas e instalações pela concessionária ou terceiros nos portos em questão:

- a) A Concessionária poderá explorar indiretamente as Instalações Portuárias e diretamente ou indiretamente as Áreas Não Afetas às Operações Portuárias;
- b) Os termos do contrato entre a Concessionária e os interessados em explorar diretamente as áreas do Porto Organizado serão livremente pactuados entre as partes contratantes;
- c) Os contratos de exploração de área celebrados pela Concessionária não poderão comprometer os padrões de segurança nem o atingimento dos Parâmetros de Concessão;
- d) Em todos os contratos celebrados pela Concessionária para a exploração de Áreas Afetas às Operações Portuárias, deverá constar o dever de o terceiro respeitar e observar as normas expedidas pela ANTAQ, incluindo disponibilizar, a qualquer tempo, por solicitação da ANTAQ, as demonstrações contábeis relativas à exploração realizada;
- e) Para a exploração indireta das Áreas Afetas às Operações Portuárias, a Concessionária poderá celebrar com Exploradores de Infraestrutura Portuária contratos que envolvam a cessão ou utilização das Instalações Portuárias, em regime de direito privado, observando-se a regulação vigente; e
- f) A exploração das Áreas Não Afetas às Operações Portuárias será realizada exclusivamente com base nos critérios definidos pela Concessionária, respeitadas as disposições contidas no PDZ.

102. Podemos concluir que a nova modelagem de exploração estabelecida para as concessões portuárias se baseiam no art. 20, II do [Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013](#) que permite à Concessionária, além da função de administrar o porto, apenas a exploração indireta das instalações portuárias.

103. Portanto, com a transferência de controle acionário da CODESA e concessão dos portos organizados por ela geridos, estamos diante de um cenário inédito em que não há mais que se falar em arrendamento de áreas e instalações portuárias para sua exploração e que toda a ocupação do porto será realizada a exclusivo critério da própria CODESA como Autoridade Portuária, e com base em regras de direito privado.

104. Diante desse novo cenário, um novo arcabouço de tipos infracionais se faz necessário para que a ANTAQ possa exercer seu papel fiscalizatório nesses portos organizados concedidos com a criação de tipos infracionais que se adequem a esse cenário, ao mesmo tempo, que resta evidente a inviabilidade de tipificação das condutas da Autoridade Portuária dos Portos de Vitória e de Barra do Riacho e dos exploradores de suas instalações com base em algumas das infrações já existentes na [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#).

10.2. ***Da Revisão / Redação dos Dispositivos da Norma***

105. A tabela a seguir detalha as alterações propostas para a [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#) com a indicação de aumento ou não do fardo regulatório para cada dispositivo alterado (texto realçado em azul para inserções e tachado para exclusões).

Tabela 2: DE (Como se apresenta a atual [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#)) - PARA (a nova estrutura e redação da proposta de alteração da [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#)).

Fonte: Elaboração própria.

11. AVALIAÇÃO DO CUSTO REGULATÓRIO

106. A avaliação de custos regulatórios adotou a metodologia sugerida pela Seae/SEPEC do Ministério da Economia, com base na ferramenta denominada "CalReg: Calculadora de Impacto regulatório v2.1". Esta calculadora pode ser utilizada para subsidiar análises de impacto regulatório (AIR) e para outras análises de custo regulatório.

107. De acordo com a SEAE, "A regulamentação tem várias consequências para as empresas. Os custos administrativos são apenas um tipo de custos que a regulamentação pode acarretar. Estes custos podem ser estruturados em custos financeiros diretos, custos de conformidade e custos estruturais de longo prazo".

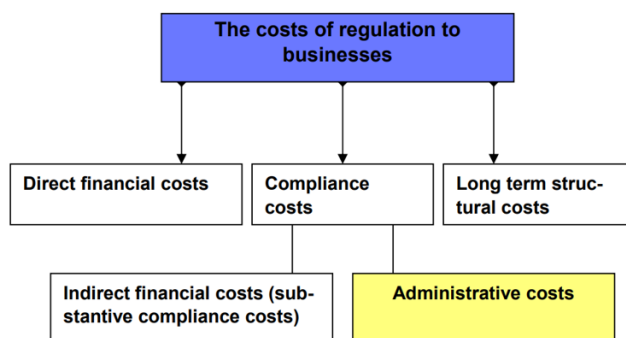
Custos Financeiros Diretos são o resultado de uma obrigação concreta e direta de transferir uma quantia em dinheiro para o Governo ou autoridade competente. Portanto, esses custos não estão relacionados à necessidade de informações. Esses custos incluem encargos administrativos, taxas, etc, como, por exemplo, as taxas para solicitar uma licença.

Custos de Conformidade são todos os custos de conformidade com a regulamentação, com exceção dos custos financeiros diretos e dos custos estruturais de longo prazo. No contexto do Modelo de Custo Padrão, eles podem ser divididos em 'custos substantivos de conformidade' e 'custos administrativos'.

Custos Estruturais de Longo Prazo são todos os investimentos de capital em bens de infraestrutura com foco em ajustes de longo prazo. Esses custos foram incorporados como uma categoria dos Custos de Conformidade.

108. A estrutura de custos regulatórios para empresas é apresentada a seguir.

Figura 1: Estrutura de custos para empresas.



Fonte: (Charité, et. al., 2004).

109. Com relação ao primeiro componente, isto é, os **Custos Financeiros Diretos**, é preciso destacar que não há qualquer custo associado aos procedimentos de exploração de áreas nos portos organizados. Em outras palavras, a ANTAQ atua analisando e deliberando pedidos de outorgas, ou mesmo alterações em outorgas vigentes, sem cobrar encargos dos interessados (taxas). Trata-se de um tema ainda incipiente à Agência, em que já houveram algumas iniciativas para se estudar a razoabilidade de cobrança por atos administrativos de interesse eminentemente privado. De outro lado, conforme será apresentado na sequência, os custos administrativos incorridos pela Agência para realizar as avaliações sobre exploração de áreas nos portos organizados (exclusivamente) são estimados em, aproximadamente, R\$ 4 milhões por ano. De todo modo, uma alteração no *modus operandi* da Agência no que tange às cobranças de emolumentos deverá considerar não só as outorgas dentro do porto organizado, mas sim todos os tipos de outorgas, incluindo as autorizações (TUP e EBN) e os registros, possivelmente em um novo projeto normativo amplo, digno de tema de Agenda Regulatória. Portanto, sugere-se, por ora, manter a ausência de cobranças para serviços associados às outorgas.

110. Para os **Custos de Conformidade**, a avaliação segue o modelo adotado pelo Governo Australiano, que, em sua calculadora de custos regulatório, subdivide os custos de conformidade em 10 categorias: Notificação, Educação, Permissão, Compras, Manutenção de Registros, Cumprimento Legal, Publicação e Documentação, Processual, Atraso e Outros.

Notificação: as empresas enfrentam custos quando precisam relatar determinados eventos a uma autoridade reguladora, antes ou depois da ocorrência do evento. Exemplo: Uma empresa precisa notificar uma autoridade pública antes de ter permissão para vender alimentos.

Educação: as empresas enfrentam custos ao se manterem atualizadas com os requisitos regulamentares. Exemplo: Uma empresa precisa obter os detalhes da nova legislação e

comunicar os novos requisitos aos funcionários.

Permissão: as empresas enfrentam custos ao se inscrever e manter a permissão para realizar uma atividade. Exemplo: Uma empresa precisa fazer uma verificação policial antes de empregar funcionários legalmente.

Compras: as empresas enfrentam custos ao ter que adquirir um serviço (consultoria) ou um produto (materiais ou equipamentos) para cumprir uma regulamentação. Exemplo: Uma empresa precisa obter aconselhamento jurídico (serviço) ou ter um extintor de incêndio no local (produto).

Manutenção de registros: as empresas enfrentam custos para manter os documentos legais atualizados. Exemplo: Uma empresa precisa manter registros de acidentes que acontecem em seu local de trabalho.

Cumprimento Legal as empresas enfrentam custos ao cooperar com auditorias, inspeções e atividades de fiscalização. Exemplo: Uma empresa precisa supervisionar um inspetor do governo quando este verifica se a empresa cumpre as leis antifumo.

Publicação e documentação: as empresas enfrentam custos ao ter que produzir documentos para terceiros. Exemplo: Uma empresa precisa exibir sinais de alerta ao redor de equipamentos perigosos ou um sinal na entrada das instalações comerciais domiciliares.

Processual: as empresas enfrentam custos não administrativos impostos por alguns regulamentos. Exemplo: Uma empresa precisa realizar um exercício de segurança contra incêndio várias vezes por ano.

Atraso: as empresas enfrentam custos quando atrasos administrativos resultam em despesas e perda de receitas. Exemplo: Uma empresa precisa aguardar a aprovação de um aplicativo antes de começar a negociar, o que faz com que perca a oportunidade de obter lucros nesse período

Outros: qualquer outro custo de conformidade enfrentado por empresas que não se enquadre em uma das categorias acima."

111. Com exceção dos "custos de compra" e "custos de atraso", as demais categorias são baseadas na atividade de trabalho. Os custos podem ser iniciais ou contínuos e para empresas ou cidadãos.

112. Em relação ao total de afetados pela proposta de normas temos os seguintes números:

- I - Autoridades Portuárias: 35;
- II - Arrendamentos e Contratos de Transição: 172;
- III - Instalações Portuárias Privadas: 266;
- IV - Instalações Portuárias Registradas: 342;
- V - Operadores Portuários: 400 (est.).

113. Para o número total de operadores portuários foi realizada uma estimativa de 400 empresas para o nosso universo de controle, não sendo possível obter um número exato e atualizado devido à rotatividade do setor e o número elevado de empresas que deixam de operar sem comunicar a paralisação das atividades à respectiva Autoridade Portuária.

114. Os cálculos foram realizados observando a destinação do dispositivo que gerou um aumento de fardo regulatório. Assim, se foi inserida uma infração que somente é destinada às Autoridades Portuárias, somente serão consideradas para fins de cálculo do número total de Autoridades Portuárias, qual seja, 35 empresas.

115. As principais premissas adotadas para a avaliação de **custos de conformidade** foram as seguintes:

- I - salário médio dos colaboradores das instalações portuárias sênior: R\$ 105,12 por hora, definido com base em um salário médio mensal de R\$ 9.269,00 (Analista administrativo/Gerente administrativo), acrescido de 81,46% de encargos sociais, considerando 160 horas mensais de trabalho. Fonte: [EVTEA de licitação SUA07](#);
- II - salário médio dos colaboradores das instalações portuárias pleno: R\$ 40,78 por hora, definido com base em um salário médio mensal de R\$ 3.596,00 (Técnico administrativo/Gerente administrativo nível médio), acrescido de 81,46% de encargos sociais, considerando 160 horas mensais de trabalho. Fonte: [EVTEA de licitação SUA07](#);
- III - quantitativos estimados de procedimentos observados nos últimos anos; e
- IV - quantitativos estimados de horas médias para produção de documentos e cumprimento de conformidades.

116. Em relação aos **Custos de Administração Pública**, que, no presente caso, são os custos atribuídos aos órgãos da administração pública e associados aos procedimentos realizados para realizar as avaliações de liberações nas outorgas de exploração de áreas nos portos organizados. Os

principais custos dessa categoria são: pessoal dedicado, espaço físico, investimentos, manutenção e treinamento.

117. Para o cálculo desses custos de administração pública, conforme detalhado abaixo, foram assumidas as seguintes premissas:

Tabela 3: Cálculo custos de administração pública.

Cargos na ANTAQ	Inicial (R\$)	Média (B-II) (R\$)	Encargos Sociais	Total Mês (R\$)	Horas Mês	Total Hora (R\$)
Especialista em Regulação	15.058,12	18.048,34	78,0%	32.126,05	168	191,23
Analista Administrativo	13.807,57	16.685,44	78,0%	29.700,08	168	176,79
Técnico em Regulação	7.388,37	8.805,55	78,0%	15.673,88	168	93,30
Técnico Administrativo	7.016,67	8.433,85	78,0%	15.012,25	168	89,36

Fonte: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos/TabelaRemunFev23Vol82Page.pdf>

118. Conforme tabela CALREG (SEI nº 1880679) o total, o custo regulatório de conformidade estimado para a operacionalização da norma que estabelece as infrações e respectivas penalidades nos portos organizados e demais instalações portuárias totaliza, em média, R\$ 12.983.459,66 (doze milhões, novecentos e oitenta e três mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e sessenta e seis centavos) no período de 10 anos, incluindo os custos relativos às empresas reguladas.

119. Já os custos da Administração Pública decorrente da implementação das modificações propostas totalizam o valor de R\$ 156.111.134,05 (cento e cinquenta e seis milhões, cento e onze mil cento e trinta e quatro reais e cinco centavos) no período de 10 anos.

120. Vale destacar que a presente avaliação dos custos regulatórios subsidiará, no futuro, avaliações de redução de fardo regulatório e outras análises inerentes à gestão normativa, sendo, neste momento, apenas um marco para apreciação e implementação de melhorias futuras.

121. Não obstante, os resultados apresentados, bem como as premissas assumidas, poderão ser aprimorados em metodologia padronizada no âmbito da ANTAQ em ações futuras.

12. **ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO**

122. A implementação da alternativa escolhida não demanda a contratação de serviços de terceiros ou a aquisição de novos equipamentos.

123. Desnecessária qualquer tipo de preparação específica ou adaptação interna da agência, como, por exemplo, criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal etc. Desnecessário também um plano de comunicação específico com o mercado, bastando a divulgação da decisão da diretoria colegiada no portal da ANTAQ (em forma de notícia) e no Diário Oficial da União. Bastará o acompanhamento dos desdobramentos.

124. Ademais, novas formas de fiscalização devem ser debatidas com a superintendência responsável regimentalmente antes de serem formalizadas. Porém, entendo que, em termos de fiscalização e monitoramento, a porta de entrada para as denúncias já existe. Para isso, já existem diversos canais, como a Ouvidoria e as unidades regionais nos portos. Infrações específicas estão sendo estudadas em processo apartado.

13. **ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS**

125. De acordo com o art. 12 do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), os "atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor."

126. A setorial de fiscalização deverá acompanhar o cumprimento da nova redação dos normativos, com a intenção de avaliar a necessidade de revisar o texto, verificando que os problemas apontados foram solucionados.

127. Sugere-se os seguintes indicadores:
- I - quantidade de incidência das infrações, mantendo-se o registro quantitativo destas;
 - II - quantidade de multas aplicadas e efetivamente arrecadadas;
 - III - resolução das infrações por meio de processo administrativo sancionador ou

não;

IV - repetitividade das infrações tanto pelo mesmo operador quanto por operadores distintos;

V - registro de infração administrativa de natureza continuada, aquela praticada pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória.

VI - Registro das contingências e motivos que resultaram na falta de efetividade quando da aplicação da penalidade;

VII - Índice de Qualidade do Serviços Prestado – IQS: índice que mede o grau de eficiência operacional da Concessionária, observando-se as regras aplicáveis aos portos organizados e instalações portuárias de acordo com o disposto no art. 3º da Lei nº 12.815/2013, e nos termos do modelo apresentado no Anexo 1 do Contrato de Concessão nº 01/2022 no que couber a cada contrato.

14. DAS CONCLUSÕES

128. Por todo o exposto, conclui-se que a presente proposta de revisão e consolidação normativa da norma que trata das condutas vedadas e respectivas penalidades das Autoridades Portuárias e demais agentes que atuam no setor portuário nacional está apta e devidamente fundamentada para ser objeto de escrutínio social por meio de audiência pública, em observância ao art. 68 da [Lei nº 10.233, de 2001](#), e do art. 19, inciso I, da [Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021](#).

129. A análise teve por objetivo dar cumprimento à Agenda Regulatória 2022-2024, eixo instalações portuárias, item 3.7, envolvendo a atualizando da norma de fiscalização portuária.

130. Os documentos que compõem a presente análise são:

I - Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 14/2024/GRP/SRG (SEI nº 2329822), e seu anexo [Tabela 2: DE (como se apresenta a atual [Resolução ANTAQ nº 75, de 2022](#)) - PARA (a nova estrutura e redação da proposta de alteração da Resolução nº 75, de 2022) SEI nº 2377131];

II - Tabela Call Reg (SEI nº 2342738), contendo uma avaliação dos custos regulatórios da proposta;

III - Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 2353336), contendo destaques em relação às alterações de forma e mérito, como um todo, na Res. 75;

IV - Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 2359041), contendo proposta complementar para edição de novo normativo relacionado à caducidade e intervenções nos contratos de concessão, conforme determinação do Tribunal de Contas da União no âmbito do Processo 50300.010517/2021-33 (item 9.4.2 do Acórdão 2.931/2021-TCU-PL - TC 029.883/2021-2); e

V - Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 2366220), contendo as alterações de mérito, sem destaques, na versão consolidada, na Res. 75.

131. Isto posto, encaminho os autos para avaliação superior e demais providências cabíveis.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Marcio da Silva, Especialista em Regulação de Transportes Aquaviários**, em 18/10/2024, às 16:55, 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 **2329822** e o código CRC **7DCB364C**.