



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO
SEPN, QUADRA 514, CONJUNTO E, EDIFÍCIO ANTAQ, ASA NORTE, BRASÍLIA-DF - CEP: 70.760-545 TELEFONE: (61)
2029-6551/6550. PROCURADORIAFEDERAL@ANTAQ.GOV.BR

PARECER n. 00057/2024/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.006739/2024-02

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ATO NORMATIVO. REGULAÇÃO TÉCNICA. AMBIENTE REGULATÓRIO EXPERIMENTAL (*SANDBOX* REGULATÓRIO)

I - Proposta de Resolução que dispõe sobre as regras para constituição e funcionamento de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox* Regulatório) na Antaq: art. 11 da Lei Complementar nº 182, de 2021.

II - Análise dos requisitos formais para edição do ato normativo (competência, finalidade, forma, motivo e objeto) e do processo regulatório. III - Necessidade de Análise de Impacto Regulatório ou justificativa para sua realização: Lei nº 13.848, de 2019; Decreto nº 10.411, de 2020

IV - Parecer opinativo pela aprovação da minuta, com recomendações.

Exmo. Sr. Procurador-Geral da Antaq,

1. RELATÓRIO

1. Os presentes autos tratam de proposta normativa visando regular a constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental - *Sandbox* relacionado aos temas de interesse da Antaq, especialmente, tendo-se em vista a Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, a qual instituiu o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador.

2. A instrução iniciou por meio do Despacho SEI/Antaq nº 2207934 da Gerência de Regulação Portuária - GRP/SRG, o qual fez referência ao Relatório Preliminar SEI/Antaq nº 2250308 do Processo 50300.016396/2023-03, encaminhando a Minuta-Resolução para análise (SEI/Antaq nº 2207960).

3. A NOTA TÉCNICA PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO Nº 9/2024/GRP/SRG (SEI/Antaq nº 2267686) realizou a análise pormenorizada da minuta, dispensando a produção de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Audiência Pública, e remeteu os autos às instâncias superiores para apreciação.

4. Após as aprovações dos superiores hierárquicos, o processo foi distribuído ao Diretor-Geral desta Agência, que encaminhou os autos a esta PFA/Antaq por meio do Despacho SEI/Antaq nº 2315871 para a análise, com urgência, da Minuta-Resolução.

5. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

6. Inicialmente, convém destacar que compete a esta Procuradoria Federal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

7. A referida interpretação decorre do art. 10, da Lei nº 10.480/2002, e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1.993, abaixo transcritos:

Lei nº 10.480/2002 Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1 No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

LC nº 73/1.993. Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da

União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

8. Nesse sentido pode ser citado o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, edição do ano de 2016, *in verbis*:

Enunciado n 07. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

9. De outro lado, em relação aos aspectos de natureza técnica, alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que as setoriais técnicas da ANTAQ estão adequadamente amparadas, detendo conhecimentos específicos da matéria.

10. O exame desta Procuradoria se dá nos termos do artigo 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 c/c o artigo 11 da Lei Complementar nº 73/1993, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária próprias das setoriais técnica da Agência e àquelas afetas a seu juízo de conveniência e oportunidade.

11. Destaque-se que **não houve a formulação de dúvida jurídica** a ser dirimida pela Procuradoria, nos termos do artigo 8º da Portaria nº 526/13-PGF, tendo os autos sido encaminhados exclusivamente para análise da regularidade jurídica do processo de edição de ato normativo.

2.1 Dos Atos Administrativos e do Poder Regulamentar

12. Da análise dos autos é possível constatar que o caso em tela guarda relação com o exercício, pela Antaq, do **poder regulamentar**, assim conceituado por José dos Santos Carvalho Filho:

Poder Regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para **complementar** a lei; não pode, pois, a Administração **alterá-la** a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá **abuso de poder regulamentar**, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação”. (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. Lumen Juris, 16ª Ed. RJ, 2006, pg. 44)

13. Portanto, o poder regulamentar representa uma prerrogativa de direito público conferida às pessoas jurídicas de direito público que tem como mister viabilizar a execução de uma política pública, como é o caso da Antaq.

14. De acordo com a doutrina de Lucas Rocha Furtado, é possível que a Administração Pública, no limite de suas competências legais e institucionais, exerça poder normativo com a edição, por exemplo, de Portarias e Resoluções. Nesse sentido:

Observados os limites constitucionais, especialmente o princípio da legalidade, os órgãos, entidades e autoridades públicas podem, em seus respectivos campos de atuação, exercer poder normativo por meio de decretos, instruções, portarias ou resoluções para disciplinar aspectos de suas atuações internas, podendo, inclusive, invadir a esfera privada (atuação externa), desde que essa invasão não importe na imposição de obrigações aos particulares e não discipline matéria reservada pela Constituição Federal para a lei. (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Editora Fórum, 3ª Ed. Pág. 589)

15. Esta incumbência, por assumir caráter derivado, deve ser empreendida à luz dos instrumentos constitucionais e legais preexistentes, encontrando limites nos contornos maiores traçados, razão pela qual se analisará a minuta à luz dessas diretrizes.

16. No que se refere especificamente ao ato normativo em análise, o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em "Curso de Direito Administrativo" (25ª ed.), apresenta o conceito de ato administrativo amplo, que abrange os atos gerais e abstratos, distinguindo-os dos atos administrativos em sentido estrito - estes últimos dotados de concreção e unilateralidade:

O conceito que se acaba de dar corresponde a uma noção de ato administrativo em sentido amplo. Abrange, pois, atos gerais e abstratos, como costumam ser os regulamentos, as instruções (e muitas resoluções), e atos convencionais, como os chamados contratos administrativos.

17. Continuando a análise, deve-se ter em mente o conceito de atos normativos da Professora Odete Medauar:

a) normativos – **são atos administrativos que disciplinam, de modo genérico, certa matéria** Essa matéria pode ser de amplitude maior ou bem setORIZADA – por exemplo: decreto do chefe do Executivo de um Município sobre o modo de realização da coleta do lixo, aí incluídas as normas atinentes ao tipo de recipiente do lixo domiciliar e outros e o momento de colocação nas calçadas; resolução de um Secretário estadual de Educação sobre o modo de

distribuição de aulas aos professores da rede;

18. Pode-se, assim, afirmar que os atos normativos pressupõem, como características marcantes, a generalidade e a abstração. A generalidade seria verificada quando o ato "*visa a qualquer um cuja situação se enquadre em seus preceitos, não objetivando destinatário determinado*", enquanto que a abstração estaria presente quando os atos "*preveem reiteradas e infinitas aplicações, as quais se repetem cada vez que ocorre a reprodução da hipótese neles prevista, alcançando um número indeterminado e indeterminável de destinatários*" (Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo" (25ª ed.).

19. No presente caso, a minuta (SEI/Antaq nº 2207960) submetida à análise detém inegável carga normativa, o que atrai a aplicação do Decreto nº 12.002, de 2024, além das demais regras relativas à produção de ato normativo, conforme previsão contida no art. 2º da norma referida, abaixo transcrito:

Art. 2º As disposições deste Decreto aplicam-se aos atos normativos de competência do Presidente da República e de autoridades hierarquicamente inferiores, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

2.2 Exigências do Decreto nº 12.002, de 22 de Abril de 2024

20. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece regras gerais para a elaboração, redação, alteração e constituição das leis, bem como para a consolidação de atos normativos.

21. Sua regulamentação restou a cargo do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que entrou em vigor em 1º de junho de 2024, e estabeleceu as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado e por autoridades hierarquicamente inferiores, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica.

22. Dentre as diversas orientações, tal diploma dispôs sobre a elaboração do Parecer Jurídico, que, apesar de dizer respeito apenas aos atos normativos de competência do Presidente da República, podem também ser aqui aplicados:

Parecer jurídico

Art. 57. A análise constante do parecer jurídico abrangerá:

I - o fundamento de validade do ato normativo proposto;

II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo; e

III - o exame e a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.

23. Assim sendo, a análise de cada um dos incisos acima transcritos será realizada nos itens abaixo.

2.3 Dispositivos legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto

2.3.1. Competência

24. O poder normativo da Antaq para editar a norma proposta no presente caso é evidente, uma vez que se cuida de regulamentação de normas para a Agência utilizar o denominado "ambiente regulatório experimental" ou *Sandbox* regulatório.

25. Outrossim, a lei de criação da Antaq, Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2021 traz em seu artigo 27, incisos IV, VI e XIV, a competência para editar normas e regulamentos referentes ao ambiente por ela regulado:

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

(...)

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

(...)

VI - **reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga** para exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte aquaviário celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes;

(...)

XIV - **estabelecer normas e padrões** a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizados e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (grifo nosso)

26. O Decreto nº 4.122, de 2002 reforça esta competência:

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:

(...)

IV - exercer o **poder normativo** relativamente à prestação de serviços de transporte e à **exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária**, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infra-estrutura existente;

(...)

XXIX - regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na

legislação específica. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

XXX - fomentar a competição e tomar as medidas necessárias para evitar práticas anticoncorrenciais, especialmente no tocante à má-fé na oferta de embarcações que não atendam adequadamente às necessidades dos afretadores na hipótese prevista no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022);

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:

I - **estabelecer restrições**, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais **quanto à obtenção e transferência** de concessões, permissões e arrendamentos, visando a propiciar competição efetiva e a impedir situações que configurem infrações contra a ordem econômica;

II - **expedir regras quanto à outorga** e extinção de direito de exploração de serviços, inclusive as relativas à licitação, observada a política nacional de transportes;

(...)

XII - **disciplinar a fiscalização das outorgas** de prestação dos serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes; e (grifo nosso)

27. No caso concreto, buscou-se a edição de Resolução Normativa que estabelece condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas interessadas a participar possam receber autorização temporária da Antaq quanto ao desenvolvimento de modelos de negócios inovadores e testar técnicas ou tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pela Agência, por meio de procedimento facilitado. Ou seja, tratou-se de regulamentação acerca de legislação especial temporária acerca dos temas acima definidos como de sua alçada.

28. Sendo cediço que a Antaq detém competência para editar normas e regulamentos relativos aos serviços por ela regulados, naturalmente que referida competência também compreende a edição de casos em que eles seriam temporariamente suspensos com determinada finalidade.

29. Aliás, a possibilidade de se elaborar eventual *Sandbox* regulatório já está inserida na função reguladora da Antaq, pois testes empíricos contribuem para que as intervenções estatais técnicas se façam da forma mais eficiente possível. Nesse sentido, o art. 3º, VI, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica* (Lei nº 13.874/2019), e o art. 4º, IV, da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei nº 13.848/2019), reforçam essa possibilidade, estimulando a inovação.

30. O art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (*Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB*), introduzido pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, ao exigir a consideração das consequências práticas da decisão, veio também estimular o uso de ferramentas que aprimorem prognósticos.

31. Isto porque um processo decisório orientado pelo raciocínio consequencialista envolve a exposição das diferentes alternativas de decisão; a indicação das consequências (efeitos) relacionados a cada uma dessas alternativas; e a indicação de um critério valorativo dessas consequências. Portanto, para se decidir com base nas consequências, é essencial que se indique os efeitos de cada alternativa decisória. Quanto mais robusta e certa for a avaliação das consequências de cada alternativa, melhor o processo de tomada de decisão. O *sandbox* auxilia o regulador a avaliar as alternativas possíveis, inclusive as não previstas nas normas, para tomar melhores decisões regulatórias.

32. Em relação à competência interna, os autos foram instruídos pela Superintendência de Regulação - SRG e serão submetidos, ao final, à apreciação da Diretoria Colegiada, órgão competente para decidir em instância administrativa final acerca da edição do ato normativo, consoante se colhe do Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002:

Art. 11. À **Diretoria da ANTAQ** compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

(...)

VIII - exercer o poder normativo da ANTAQ; (grifo nosso)

33. Portanto, entende-se que restou atendido o requisito referente à análise e indicação dos dispositivos legais em que se encontra fundada a validade do ato normativo pretendido.

2.3.2 Espécie normativa adequada

34. Relativamente à espécie normativa utilizada, a escolha da Resolução é adequada, uma vez que se trata de ato normativo editado por colegiado.

35. Conforme Decreto nº 12.002/2024 as características de um ato normativo são as seguintes:

DECRETO Nº 12.002, DE 22 DE ABRIL DE 2024

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

(...)

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados.

36. Ademais, por se tratar ato normativo de caráter geral e abstrato ao qual se sujeitam os entes regulados pela Agência, a Resolução também se revela como forma adequada nos termos da Resolução ANTAQ nº 66, de 27 de janeiro de 2022:

Art. 19. As deliberações da Diretoria Colegiada terão a forma de:

I – Instrução Normativa, quando se tratar de atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas

vigentes pelos agentes sujeitos à jurisdição da Agência.

II – **Resolução**, quando se tratar de:

- a) **disciplinamento de matéria que envolva, de maneira geral e abstrata, pessoas físicas, órgãos ou entidades sujeitas à jurisdição da Agência;**
- b) aprovação ou alteração do Regimento Interno, de ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento da Agência, das suas unidades e demais serviços auxiliares; e
- c) outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério da Diretoria, devam revestir-se dessa forma. (grifo nosso)

2.3.3 Regras de redação e formatação

37. A primeira grande referência nesse campo do conhecimento é, sem dúvida, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

38. A referência mais atual é o Decreto nº 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

39. Desenhado, portanto, o arcabouço normativo que deve orientar a produção de normas no âmbito da Administração Federal, passo ao cotejo da minuta de resolução sob análise com os principais requisitos formais de que trata o Decreto nº 12.002/2024.

a) Epígrafe:

40. A epígrafe segue grafada em letras maiúsculas e sem ponto final e indica de maneira correta os elementos que devem dela constar, na ordem adequada, sem negrito e de forma centralizada, obedecendo também ao Decreto nº 12.002/2024:

Art. 4º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com:

a) a epígrafe;

(...)

§ 1º A epígrafe dos atos normativos será constituída pelos seguintes elementos, nesta ordem:

I - título designativo da espécie normativa;

II - nos atos normativos inferiores a decreto, sigla oficial adotada no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG:

a) do órgão ou da entidade;

(...)

III - numeração sequencial; e

IV - data de assinatura.

41. Registro que o ato ainda está sem numeração tendo em vista que tal providência cabe ao gabinete da autoridade competente, que deverá observar a numeração sequencial específica da espécie normativa.

b) Ementa:

42. A ementa foi escrita de modo conciso, observando a regra de formatação prevista no Decreto nº 12.002/2024:

Art. 4º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com:

a) a epígrafe;

b) a ementa; e

Art. 5º A ementa expressará, de modo conciso, o objeto do ato normativo.

Parágrafo único. A expressão “e dá outras providências” poderá ser usada para substituir a menção expressa a temas do ato normativo somente nas hipóteses de:

I - atos normativos de extensão excepcional e com multiplicidade de temas; e

II - questão pouco relevante e relacionada com os demais temas expressos na ementa.

c) Preâmbulo:

43. A redação do preâmbulo seguiu as exigências dispostas na alínea "c" do inciso I do Decreto nº 12.002/2024, ou seja, (i) indicação da autoridade; (ii) dispositivos legais ou infralegais que dão fundamento de validade para o ato, (iii) a indicação do processo administrativo, e (iv) a correta inserção da ordem de execução:

Art. 4º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com:

(...)

c) o preâmbulo, com:

1. a autoria;

2. o fundamento de validade, nas medidas provisórias, nos decretos e nos atos normativos inferiores a decreto; e

3. a ordem de execução, nos decretos e nos atos normativos inferiores a decreto;

d) Conteúdo do ato normativo (parte normativa)

44. A minuta acostada possui vinte e três artigos devidamente grafados.

45. A redação do ato aborda os procedimentos e critérios para criação de um ambiente regulatório experimental - *Sandbox* relacionado aos temas de interesse da Antaq. Cria a figura do Gestor do *Sandbox*, que será desempenhada pela Superintendência de Desempenho Sustentabilidade e Inovação – SDSI, responsável pela orientação interna, formulação do portfólio, aprovação dos termos de referência, seleção de projetos relacionados ao *sandbox* regulatório, termos de adesão, bem como o monitoramento e participação na avaliação de resultados dos projetos previstos na resolução.

46. Assim, também estabelece o ciclo de vida dos projetos que foram apresentados e sua adequação ao Art. 11 da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, bem como às competências da Antaq, selecionando os projetos mais adequados e averiguando seus resultados. Principalmente, define os assuntos relativos aos normativos da ANTAQ que poderão ser afastados no caso concreto e os temas que não podem sofrer tal suspensão.

47. Conforme visto linhas atrás, tratando-se de ato com carga normativa, atrai-se a aplicação da regra contida nos Arts. 16 e 18 do Decreto nº 12.002/2024, abaixo transcrito:

Art. 16. O texto da proposta indicará, de forma expressa, a vigência do ato normativo.

(...)

Art. 18. A cláusula de vigência indicará a data de entrada em vigor do ato normativo da seguinte forma:

I - “[número cardinal por extenso] dias após a data de sua publicação”;

II - “no [número ordinal por extenso] dia do [número ordinal por extenso] mês subsequente ao de sua publicação”;

III - “em [data por extenso]”; ou

IV - “na data de sua publicação”, quando não houver previsão de *vacatio legis*.

Parágrafo único. Alternativamente ao disposto no *caput*, a cláusula de vigência poderá ser estabelecida em dias úteis, semanas, meses ou anos, contados da data de publicação do ato normativo. (grifo nosso)

48. No presente caso concreto, a minuta de Resolução detém dispositivo expresso prevendo a data para entrada em vigor da norma. Todavia, como não haverá *vacatio legis*, seria mais coerente **inserir** a previsão de que “Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação”, com a posterior data de publicação no Diário Oficial da União - DOU ao final do documento.

49. **Além disto, deve-se substituir a denominação "ANTAQ" por "Antaq" no corpo do texto**, pois, consoante o item 10.6 do Manual de Redação da Presidência da República (3º ed. rev. atual. ampl. Brasília: Presidência da República, 2018), as “siglas compostas por mais de três letras pronunciadas formando uma palavra devem ser escritas apenas com a inicial maiúscula”.

e) Parte final

50. Estipula o Decreto nº 12.002/2024 que também esteja presente no ato normativo:

Art. 4º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

(...)

III - parte final, com:

a) se for caso:

1. as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa;

2. as disposições transitórias; e

3. a cláusula de revogação; e

b) a cláusula de vigência; e

c) o fecho, nas leis, nas medidas provisórias e nos decretos, com a menção:

1. a “Brasília”, seguida de vírgula e da data de assinatura por extenso com ponto e vírgula após a data; e

2. aos anos transcorridos desde a Independência e desde a Proclamação da República.

(...)

§ 5º Os atos normativos inferiores a decreto conterão fecho com o nome das autoridades signatárias, separado do texto por uma linha em branco.

51. Estão presentes, adequadamente, tanto as disposições finais e transitórias no Capítulo VIII quanto o nome da autoridade signatária.

2.3.4 Regras procedimentais internas

52. No que concerne à observância dos trâmites internos, entende-se que a proposta cumpre os expedientes de encaminhamento de que trata o art. 20 da Portaria Normativa AGU nº 1, de 2020.

53. Quanto à publicação, caso a minuta seja aprovada pela Diretoria Colegiada, **deverá ser encaminhada para publicação no Diário Oficial da União**, por abranger interesse de terceiros, como prescreve o inciso I do art. 11 do Decreto nº 9.215, de 29 de novembro de 2017 e o art. 68 do Decreto nº 12.002/2024:

Art. 11. Serão publicados na íntegra no Diário Oficial da União:

I - os atos com conteúdo normativo, exceto os atos de aplicação exclusivamente interna que não afetem interesses de terceiros;

e

Art. 68. É obrigatória a publicação no Diário Oficial da União de todos os atos normativos que:

....

II - produzam efeitos externos ao órgão ou à entidade

2.3.5 Da finalidade e da motivação do ato

54. A finalidade do ato é aquela que a lei indica, é o resultado que a Administração deseja com a prática do ato e deve estar em consonância com a finalidade pública. Segundo Hely Lopes Meirelles. “*A finalidade do ato administrativo é definida em lei, assim não há liberdade de decisão do administrador público em determinar a finalidade do ato*”. (Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª edição, ed. Malheiros Editores. Pág. 144, 2001). O não atendimento do interesse público e/ou a violação ao princípio da impessoalidade culminará em vício de finalidade ou desvio de poder.

55. No caso, a finalidade está expressa na ementa e no Art. 1º da minuta de resolução, qual seja, o estabelecimento de regras para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental - *Sandbox* relacionado aos temas de interesse da Antaq.

56. Para além desse requisito, o processo se encontra devidamente motivado, especialmente por meio da NOTA TÉCNICA PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO Nº 9/2024/GRP/SRG (SEI/Antaq nº 2267686).

57. À propósito do assunto, no presente caso de edição das normas de *Sandbox* regulatório seu mote também encontra amparo no disposto na Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, a qual instituiu o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador.

58. Com efeito. Trata-se de poder-dever à Antaq de efetivar a incorporação das normas relacionadas a cada objeto de sua regulação. A obrigação de promover a consolidação ora proposta visa garantir a utilização desta solução diante das tecnologias emergentes, que impactam sobremaneira o setor regulado pela Agência.

59. Além disto, ato normativo tem apenas um objeto e não contém matéria estranha à temática proposta, conforme estabelecido pelo Art. 7º do Decreto nº 12.002/2024.

60. Não foi verificado, portanto, qualquer vício de forma ao longo da instrução processual.

2.4 Consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo

61. Conforme já delineado, a minuta de Resolução encaminhada para análise tem o intuito de estabelecer regras para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental - *Sandbox* relacionado aos temas de interesse da Antaq em atendimento à Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021.

62. Assim, as principais consequências jurídicas se referem, principalmente, ao afastamento temporário de normativo da Antaq no caso concreto, desde que se mostrem com propósito compatível ao *Sandbox*, nos limites do Termo de Adesão e durante o ciclo de vida do projeto (Art. 8º).

63. Isto com o intuito de permitir o desenvolvimento de novas tecnologias, modelos de negócios e o avanço regulatório do setor de transporte aquaviário nacional, por meio da execução de projetos (Art. 4º).

64. Vale dizer, a principal consequência jurídica da resolução é regulamentar as lacunas regulatórias existentes para apresentação e uso do mecanismo do *Sandbox* Regulatório, o qual tem por objetivo diminuir a interferência da regulamentação atual no desenvolvimento de soluções inovadoras para o mercado.

65. Dessa forma, feitas as considerações, constata-se ser juridicamente adequada a elaboração da norma da forma como pretendida.

2.5 Conclusão à respeito da legalidade e do atendimento à técnica legislativa

66. Quanto à constitucionalidade e legalidade, já foi exposto no presente Parecer que a proposta atende aos dispositivos legais sobre o tema.

67. No que concerne ao atendimento à técnica legislativa, o Decreto nº 12.002/2024, especifica o procedimento a ser adotado para o caso em tela, o qual foi seguido.

68. Ainda no que concerne à técnica legislativa, a Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a elaboração dos atos normativos que menciona.

69. Como o ato normativo em cotejo é inferior a decreto, as exigências contidas no aludido decreto ficam mitigadas, sendo necessária somente a elaboração de nota técnica ou de parecer explicitando a motivação e a contextualização da proposta do ato normativo a ser editado, o que já foi feito.

2.6 Das dispensas de audiência pública e de AIR

70. A obrigatoriedade de audiência pública em processos decisórios da Antaq encontra previsão no artigo 68 da Lei nº 10.233/2001, que versa o seguinte:

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que **afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte** serão precedidas de **audiência pública**. (Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019) (grifo nosso)

71. A audiência pública é necessária quando a decisão tem o potencial de afetar direitos dos agentes e usuários dos serviços regulados pela Agência. Assim, em casos de regulação de assuntos "interna corporis", em tese, a audiência pública não será obrigatória, na medida em que os agentes e usuários não serão surpreendidos com inovações nas normas já editadas pelo ente regulador.

72. E, realmente, a minuta de resolução expressamente não alcança os direitos dos usuários quanto ao serviço adequado, leis e os decretos e as obrigações contratuais já estabelecidas (Art. 9º, § 1º). Portanto, desnecessária a realização de audiência pública no caso.

73. Ressalte-se que tal dispensa é mitigada pela introdução do Chamamento Público para seleção dos projetos que serão alvos do experimento (Arts. 10 e ss.).

74. Por seu turno, a elaboração de AIR deve preceder a adoção de propostas de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários, e conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo, tal como exige o art. 6º da Lei nº 13.848/2019; e o art. 3º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

75. Segundo as normas mencionadas, a AIR consiste em avaliação, baseada em evidências, dos possíveis impactos decorrentes das escolhas regulatórias, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. A AIR não se reduz a um documento, mas consiste num processo conduzido pelas áreas técnicas cujo Relatório de AIR deve contemplar conclusões destinadas ao órgão tomador de decisão, no caso, a Diretoria da Antaq.

76. O Decreto nº 10.411/2020 elenca os atos normativos em que não se aplica AIR (art. 3º, § 2º) e descreve situações em que esta é dispensada, desde que haja *decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente* (art. 4º, *caput*):

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

(...)

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

(...)

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.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

77. Vê-se, portanto, que a realização de AIR é regra, no âmbito das agências reguladoras, prevendo a legislação hipóteses excepcionais em que esta não se aplica ou é dispensada e, em atenção ao princípio da motivação administrativa, essas situações excepcionais devem ser justificadas.

78. Tendo em vista que a norma proposta visa introduzir uma ferramenta regulatória no arcabouço normativo e nas atividades Antaq que pode implicar em mudanças no setor, a AIR serve para subsidiar tomada de decisão munida de estudos e evidências sobre os possíveis impactos das opções de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, inclusive a opção de não regular a matéria. A AIR é uma ferramenta para incorporar evidências econômicas e científicas na regulamentação, e é baseada na lógica de que as políticas baseadas em evidências terão maior probabilidade de sucesso.

79. No caso sob análise, a SRG se manifestou pela desnecessidade de elaboração de AIR, explicitando que não há limitação de direitos existentes dos agentes, nem criação de obrigações, sendo o ato totalmente "interna corporis".

80. Todavia, não se trata de assunto "interna corporis", pois haverá o envolvimento de outros *players* externos à Agência, que poderão propor e participar de projetos. A norma não se refere apenas à reorganização do corpo administrativo ou realocação de competências internas, por exemplo. Também, em uma análise meramente perfunctória, não possuiria "baixo impacto", visto que o resultado dos projetos pode alterar todo o ambiente regulatório futuramente.

81. Assim sendo, **recomenda-se a elaboração** de análise de impacto regulatório **OU**, caso a área técnica assim entenda, seja apresentada uma **justificativa mais robusta** pela dispensa de sua realização ou pela sua inaplicabilidade ao caso (art. 4º, § 1º, Decreto nº 10.411/2020 e art. 6º, § 5º da Lei nº 13.848/2019). Tal justificativa, caso apresentada pela área técnica, **deverá apreciada pela Diretoria da Antaq**, autoridade competente para decidir a esse respeito.

2.7 Da minuta proposta

82. Registra-se que, no tocante ao **conteúdo da norma em si**, constata-se, de modo geral, que seus dispositivos revestem-se de matéria de **natureza técnica**, afeta à discricionariedade administrativa, sobre a qual não cabe a esta PFA/Antaq imiscuir-se, senão para apontar a existência de ilegalidade.
83. Depreende-se da proposta normativa que a Antaq, mediante a criação de um *Sandbox* regulatório, passará a permitir o exercício das atividades reguladas via autorização temporária, por exemplo. Como consequência, a natureza do ato transmutará de vinculado para discricionário e unilateral, significando, na prática, que sua concessão e manutenção decorrerá, exclusivamente, do juízo de conveniência e oportunidade do regulador.
84. Para tal fim, será promovida uma flexibilização das barreiras regulatórias, mediante a implementação de determinadas condições e obrigações que encerram as seguintes diretrizes gerais: *a)* criação de um núcleo duro de normas que não poderão ser afastadas pelo regulador; *b)* estabelecimento de critérios de elegibilidade para integrar a ferramenta de *sandbox* e mecanismos de salvaguarda, destacando-se a exigência de um Termo de Adesão a ser assinado pelo proponente, no qual os normativos da Antaq poderão ser afastados no caso concreto durante o ciclo de vida do projeto; e, por fim, *c)* elaboração de normas relativas à saída e encerramento do projeto.
85. Tais providências são essenciais para que se evite a criação de microssistemas regulatórios destinados a determinados nichos de mercado, o que representaria um desvirtuamento das finalidades do *sandbox*; e, ainda, a violação ao princípio da isonomia, mediante a concessão de autorizações *ad hoc* que não se encontrem respaldadas nas diretrizes gerais que vierem a orientar a criação do programa.
86. No mais, a flexibilização regulatória em ambiente controlado não pode servir de salvo conduto à prática de irregularidades e, tampouco, servir de estímulo à arbitragem da regulação pelos participantes do mercado.
87. Dessa forma, deve ficar claro que a prática de ilícitos mediante dolo ou fraude, bem como o descumprimento de quaisquer normas relativas ao programa de *sandbox*, sujeitem o infrator à atuação sancionadora da Antaq, mediante a instauração do pertinente processo administrativo, o que está previsto no Art. 17, § 2º, que prevê a supervisão das áreas técnicas e da fiscalização da Antaq sobre as diferentes atividades reguladas.
88. Ademais, corretamente foi prevista a criação de um único Gestor do *Sandbox* para a análise de todos os projetos apresentados, ao invés de se formar uma comissão para cada caso.
89. Entretanto, não foram estabelecidos prazos máximos para o ciclo de vida do projeto selecionado. Sabe-se que, por se tratar de um experimento, esta tarefa seria muito difícil. Todavia, seria importante, ao menos, que a ausência de um limite fosse justificado pela área técnica, **o que se recomenda**.
90. Também a definição de quem poderia apresentar propostas, no caso, "pessoas jurídicas brasileiras" que atendam determinados requisitos (Art. 10, *caput* e § 3º) é muito vaga. A Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, Arts. 4º e 9º, define sua aplicabilidade às startups e empresas que possuem obrigações de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Seria relevante que a Antaq também definisse mais detidamente quais seriam as empresas alvos da resolução no âmbito específico de suas competências para que haja maior efetividade da norma. Se seriam quaisquer Empresas Brasileiras de Navegação - EBN ou mesmo *startups* conforme definição da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Desta forma, **recomenda-se** que seja feita tal delimitação ou seja justificada sua amplitude.
91. Por fim, a norma define diretrizes, matérias ou áreas que comporão o portfólio do *Sandbox* Regulatório com base no disposto na Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, segundo o Art. 5º. Sobre esse ponto, **recomenda-se** à área técnica robustecer a escolha regulatória de deixar à escolha do gestor o enquadramento nos referidos critérios e aperfeiçoar os referidos critérios, introduzindo palavras com conteúdo jurídico mais objetivo. Ademais, **recomenda-se** aperfeiçoar os critérios de escolha de projetos, introduzindo regras de governança com a finalidade de evitar que essa escolha recaia unicamente na escolha subjetiva do gestor, a partir de sua interpretação dos conceitos indeterminados contidos na norma. Uma mera *sugestão* seria efetuar pesquisa de temas específicos junto aos usuários e aos agentes econômicos para delimitação da matéria.
92. De resto, não se vislumbram outros conflitos na minuta sob análise, estando o documento em consonância com a legislação pertinente.
- ## 3. CONCLUSÃO
93. Diante de todo o exposto, restrita aos aspectos jurídico-legais do caso em apreço, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União - AGU, manifesta-se pela APROVAÇÃO da minuta de Resolução apresentada (SEI/Antaq nº 2207960), desde que atendidas todas as recomendações constantes **nos parágrafos 48, 49, 53, 81, 89, 90 e 91**.
94. O presente parecer restringiu-se aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.
95. Saliente-se que a orientação promovida por este Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, não implicando, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor, de modo que, caso este não acate o entendimento jurídico aviado no assessoramento, o registro das posições divergentes permitirá ao gestor cotejar os elementos necessários para a fundamentação de sua posição, consoante art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99.
96. O presente parecer foi redigido no sistema da AGU SAPIENS, contando com a assinatura digital desta parecerista.

À consideração superior.

Brasília, 23 de agosto de 2024.

(documento assinado eletronicamente)
FELIPE TADEU RIBEIRO MORETTINI
Procurador Federal
Procuradoria Federal junto à Antaq
Matrícula 1585075

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300006739202402 e da chave de acesso 24ea86a2



Documento assinado eletronicamente por FELIPE TADEU RIBEIRO MORETTINI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1595104342 e chave de acesso 24ea86a2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE TADEU RIBEIRO MORETTINI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-08-2024 09:59. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
GABINETE
SEPN, QUADRA 514, CONJUNTO E, EDIFÍCIO ANTAQ, ASA NORTE, BRASÍLIA-DF - CEP: 70.760-545 TELEFONE: (61)
2029-6551/6550. PROCURADORIAFEDERAL@ANTAQ.GOV.BR

DESPACHO n. 00844/2024/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.006739/2024-02

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

1. Aprovo o **PARECER n. 00057/2024/PFANTAQ/PGF/AGU**, ressalvado o que consta em seu item 89, por tal recomendação já estar contemplada no art. 15 da minuta de resolução analisada.
2. Encaminhe-se à Diretoria-Geral da Antaq.

Brasília, 22 de agosto de 2024.

FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO
Procurador-Geral da Antaq

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300006739202402 e da chave de acesso 24ea86a2



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1598829354 e chave de acesso 24ea86a2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-08-2024 12:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
