



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO
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. 00077/2023/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.006171/2022-50

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PORTUÁRIO. RESOLUÇÃO Nº 62/2021. APERFEIÇOAMENTO. ARMAZENAGEM ADICIONAL. OBRIGAÇÕES E PENALIDADES DO TRANSPORTADOR MARÍTIMO OU AGENTE MARÍTIMO. EDIÇÃO DE MATRIZ DE RISCO. AGENDA REGULATÓRIA 2022- 2024.

I - A Antaq, por sua diretoria colegiada, é competente para a edição de atos normativos com o fim de garantir a adequação dos serviços portuários, *ex vi* inciso IV, do art. 27, da Lei nº 10.233/2002.

II - A análise de impacto regulatório (AIR), obrigatória para a edição de atos normativos secundários de efeitos gerais, demonstrou a existência do problema regulatório e as alternativas de solução do problema.

III - Realização da audiência e consulta públicas, na forma determinada pela Lei nº 13.848/2019.

IV - Considerações sobre a minuta de Resolução.

Exmo. Senhor Procurador-Geral,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de encaminhamento a esta PF/ANTAQ para análise e parecer sobre proposta de aperfeiçoamento da Resolução ANTAQ nº 62, de 29 de novembro de 2021, especificamente sobre a inserção de dispositivo relativo a obrigações e penalidades do transportador marítimo ou agente intermediário no que se refere à cobrança de armazenagem adicional, tema constante do Eixo 2.1 da Agenda Regulatória Antaq/Triênio 2022-2024, conforme Acórdão nº 105-2022-ANTAQ (SEI/Antaq 1534616), após a submissão do texto à consulta e audiência públicas.

2. Em breve síntese, a Resolução ANTAQ nº 62/2021 estabelece as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas.

3. Ocorre que, no decorrer das ações fiscalizatórias, oriundas de denúncias apresentadas à Ouvidoria da Antaq, as equipes técnicas perceberam a necessidade de dispositivos legais que disciplinem obrigações e penalidades sobre o transportador marítimo ou agente intermediário que se negue a absorver os custos de armazenagem adicional de sua responsabilidade, mormente num cenário normativo que já disciplina as obrigações/penalidades dos usuários e da instalação portuária.

4. Sendo assim, a Ordem de Serviço nº 17/2022/GRN/SRG (SEI/Antaq 1587655) deu início à instrução processual do tema, tendo como primeiros atos a elaboração do Plano de Trabalho GRN (SEI/Antaq 1600742) e da Nota Técnica nº 30/2022/GRN/SRG (SEI/Antaq 1605823).

5. Ato sequente, a Diretora Relatora, Dr^a Flávia Takafashi, por meio do Despacho AST-D1 (SEI/Antaq 1660318), aprovou o Plano de Trabalho GRN (SEI/Antaq 1600742) e encaminhou o feito à Superintendência de Regulação (SRG), para dar prosseguimento a etapa de elaboração de Relatório de AIR preliminar a ser submetido à participação social.

6. No âmbito da SRG, foi elaborado o **Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR 3** (SEI/Antaq 1695443), de onde se extrai o seguinte resumo da situação:

"SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se do relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR do tema 2.1: Avaliação da pertinência de inserção de tipificação na RN-18 (atual Resolução ANTAQ nº 62/2021) acerca da recusa na assunção da cobrança de sobre-estadia pelo transportador marítimo ou agente intermediário nas situações em que estes foram agente causador da prestação do serviço e restam inadimplentes.

2. Questão levantada pela Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais da Agência - SFC, após reclamação na Ouvidoria/ANTAQ de usuário que afirmou ter sido indevidamente cobrado pelos custos decorrentes da armazenagem adicional.

3. Além de diversas reclamações de usuários por supostas cobranças indevidas feitas pelas instalações portuárias, notam-se demandas dessas instalações junto à ANTAQ, no sentido de que não conseguem obter a contraprestação pelo serviço prestado.

4. O problema regulatório aqui identificado configura uma falha regulatória, lacuna normativa que torna incompleta a regulação da atividade em comento, fato que enseja a identificação do problema regulatório como insegurança jurídica e insegurança regulatória ao setor.

5. Significa dizer que já existe no âmbito da Agência arcabouço normativo-regulatório acerca do presente tema, porém o mesmo se apresenta incompleto, diante do atual cenário.

6. No presente AIR procurou-se avaliar a pertinência de inserção na Resolução ANTAQ 62/2021 de dispositivo que tipifique infrações e penalidades ao transportador marítimo efetivo que não assuma sua responsabilidade em relação aos custos decorrentes com a armazenagem adicional, objetivando dotar a instalação portuária de enforcement quando for direcionar ao transportador essa cobrança.

7. Além do dispositivo, foi analisada a matriz de risco/responsabilidades, elaborada no âmbito da SFC, adaptada neste AIR, que objetiva identificar o responsável pela armazenagem adicional, considerando os riscos inerentes da atividade, dentre outros fatores.

8. Foram apresentadas possíveis alternativas para solução do problema regulatório, dentre normativas, não-normativas e supressão de norma, elegendo a opção mais adequada ao caso, conforme análise. Eis as opções:

° **Opção normativa**, com inclusão em norma já existente de dispositivo infracional + construção de matriz de risco em normativo próprio (intervenção regulatória adicional);

° **Opção normativa**, com inclusão em norma já existente de dispositivo infracional + previsão de responsabilidades (intervenção regulatória adicional);

° **Opção não normativa**, mantendo-se o status quo (não-intervenção regulatória adicional);

° **Desregulamentação do tema**, com supressão e/ou ajustes no normativo vigente.

9. Com isso em mente, o objetivo desejado vai ao encontro da solução da lacuna regulatória identificada, aumentando a eficiência do setor e sua segurança jurídica, com a consequente regulação mais assertiva por parte da Agência.

10. Após a análise aqui desenvolvida foi escolhida como mais acertada a Opção I - **inclusão de dispositivo infracional na Resolução 62/2021-ANTAQ + matriz de risco em normativo próprio**.

11. Essa tipificação viria complementar o aparato regulatório já existente para esse serviço, considerando a Res. 62/2021, a Res. 72/2022 e o art. 33, XLI da Res. 75/2022, aumentando o enforcement para com o transportador responsável pelo adicional de armazenagem. A matriz, por seu turno, visa facilitar a identificação do agente causador da armazenagem adicional, listando possíveis causas para a sua ocorrência. Essa opção se mostra, à luz da análise multicritério, a via mais equilibrada ao se considerar o grau de intervenção da Agência, o custo regulatório tanto para o mercado quanto para a própria Autarquia Reguladora e a efetividade, ou seja, o impacto causado em todo o ecossistema que envolve a questão tratada no tema.

12. Observa-se, igualmente, que tal proposta está amparada nas melhores práticas da produção normativa. Contém, entre outros elementos justificadores, uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) conforme prescreve o Guia de AIR da Casa Civil da Presidência da República.

13. O Guia de AIR da Casa Civil, por exemplo, incentiva sempre que possível que sejam elencadas opções regulatórias não normativas, elencando entre essas alternativas a informação e a educação que, nas palavras do Guia: "São instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema."

14. Por fim, cabe registrar neste Sumário que recomenda-se o envio do presente documento para apreciação da Diretoria Colegiada da Agência visando deliberação acerca deste relatório."

7. Como conclusão do Relatório, temos:

"CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

221. O problema regulatório aqui identificado configura uma falha regulatória, lacuna normativa que torna incompleta a regulação da atividade em comento, fato que enseja a identificação do problema regulatório como insegurança jurídica e insegurança regulatória ao setor.

222. Foram apresentadas possíveis alternativas para solução do problema regulatório, dentre normativas, não-normativas e supressão de norma, elegendo como opção mais adequada ao caso a Opção I - **inclusão de dispositivo infracional na Resolução 62/2021-ANTAQ + matriz de risco em normativo próprio**.

223. Nesse sentido, juntamente com este Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório, seguem os documentos:

I - Resolução-minuta GRN [1721120](#), com a proposta de alteração da Res. 62/2021 e pequena alteração na Resolução nº 75/2022 visando adequação de nomenclatura e respectiva harmonia com a alteração proposta na Res. 62, caso seja pertinente (versão limpa);

II - Resolução-minuta GRN [1728308](#), com a proposta de alteração da Res. 62/2021 e pequena alteração na Resolução nº 75/2022 visando adequação de nomenclatura e respectiva harmonia com a alteração proposta na Res. 62, caso seja pertinente caso seja pertinente (versão explicativa);

III - Resolução-minuta GRN [1754073](#), com a proposta da matriz de riscos para identificação do agente causador da armazenagem adicional, caso seja pertinente.

224. Pelo exposto, recomenda-se prosseguir com o presente feito, encaminhando os autos à Diretoria Colegiada para que, se assim entender cabível, submeter este relatório e os demais documentos técnicos que o acompanham à deliberação para posterior realização da participação social."

8. Nesse passo, calha destacar que a equipe técnica da SRG promoveu reuniões participativas com agentes do setor, tendo sido convidados aqueles com maior representatividade no mercado, vide Atas de Reunião anexadas (SEI/Antaq 1749342, 1749343 e 1749344).

9. Ao final dos trabalhos, os documentos técnicos elaborados foram aprovados pelo Gerente de Regulação da Navegação (SEI/Antaq 1755732) e pelo Superintendente de Regulação (SEI/Antaq 1755952), tendo sido juntadas novas minutas de Resolução (SEI/Antaq 1756018, 1756108, 1756126, 1756172, 1756212 e 1756231).

10. Uma vez encerrada esta primeira fase da instrução, foi editado o **Acórdão nº 585-2022-ANTAQ** (SEI/Antaq 1770727), em 10 de novembro de 2022, publicado no DOU de 17/11/2022 (SEI/Antaq 1772559), para submeter à audiência e consulta públicas o Relatório de AIR 3 (SEI/Antaq 1695443), a Minuta de Resolução SRG (SEI/Antaq 1756108), a minuta de Resolução SRG (SEI/Antaq 1756172), e a Minuta de Resolução SRG (SEI/Antaq 1756231).

11. O **Aviso de Audiência Pública nº 10/2022-ANTAQ** (SEI/Antaq 1770957), publicado no DOU de 17/11/2022 (SEI/Antaq 1772560), teve o condão de comunicar aos usuários e agentes do setor aquaviário nacional e, bem assim, aos demais interessados em geral, sobre a realização de consulta e audiência públicas, no período de 28/11/2022 a 11/01/2023, visando o recebimento de contribuições.

12. Por meio da Carta ABRATEC - 0191/2022 (SEI/Antaq 1792242) e do Ofício nº 100/2022/ATP/DIREX (SEI/Antaq 1794710), a **Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres - ABRATEC** e a **Associação de Terminais Portuários Privados – ATP** sugeriram que a Audiência Pública nº 10/2022 fosse prorrogada, o que veio a ser deferido pela **Deliberação-DG nº 158/2022** (SEI/Antaq 1801470), de lavra do Diretor-Geral, posteriormente referendada pelo **Acórdão nº 1-2023-ANTAQ** (SEI/Antaq 1823076).

13. Uma vez realizadas a audiência e consulta públicas, registradas no **Relatório nº 1/2023/CRCP/SGE** (SEI/Antaq 1846874), foi possível se observar uma diversidade de contribuições individualizadas, além da elaboração do Relatório de Contribuições Validadas (SEI/Antaq 1846869).

14. Em seguida, a Gerência de Regulação da Navegação produziu o **Relatório Técnico nº 3/2023/GRN/SRG** (SEI/Antaq 1879439), contendo a avaliação das contribuições recebidas na Audiência Pública nº 10/2022-ANTAQ, apto para ser disponibilizado em atendimento ao § 1º do art. 9º da Resolução ANTAQ nº 39, de 2021, tendo informado que foram recebidas 34 (trinta e quatro) contribuições pelo Sistema de Audiências Públicas (SISAP) da Antaq, além de documentos adicionais (SEI/Antaq 1844385, 1846235, 1846238, 1846249, 1846262, 1846265 e 1846280). Destas contribuições, 6 (seis) foram acatadas (17,6%), 1 (uma) parcialmente acatada (2,9%) e 27 (vinte e sete) não acatadas (79,4%), tendo sido apresentadas novas minutas de Resolução (SEI/Antaq 1879465 e 1879466).

15. Nesse cenário, temos a feitura do **Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR 5** (SEI/Antaq 1889476), aprovado pelo Gerente de Regulação Portuária (SEI/Antaq 1898164) e pelo Superintendente de Regulação (SEI/Antaq 1921605), com novas minutas de Resolução (SEI/Antaq 1921644 e 1921662). Convém transcrever a parte final das considerações do Superintendente de Regulação, *verbatim*:

7. Adicionalmente, agora já no aspecto de mérito, em reuniões com players do setor foram trazidas algumas sugestões para compartilhamento dos riscos definidos na matriz proposta pela Regulação.

8. A primeira preocupação foi a com relação às greves de caminhoneiros ou de órgãos intervenientes. Defende-se o compartilhamento desse risco com outros atores, mas sem uma proposta de como isso se daria.

9. Outra preocupação é com relação aos riscos advindos da chamada "aventura marítima". Defendem alguns players que fatos não controláveis como, mau tempo e consequente fechamento da barra de um porto, sejam suportados por todos os envolvidos na operação. Ou há ainda quem defenda que esses custos possam ser compartilhados entre os agentes de forma objetiva, como por exemplo: atrasos na escala sejam responsabilidade do usuário e as omissões dos armadores. Considerar-se-ia atraso qualquer alteração da programação de uma atracação que não superasse a data da próxima atracação e omissão qualquer alteração de uma atracação posterior a data da próxima atracação.

(...)

11. Por conta desses argumentos complementares a nossa proposta, somado ao pedido da USUPPORT, considero oportuna a sugestão da GRN de abertura de nova participação social, onde esses players poderão oficializar as suas propostas de alteração na matriz ora proposta.

12. Desse modo, manifesto minha concordância quanto aos entendimentos consignados no Relatório Técnico nº 3/2023/GRN/SRG, SEI nº [1879439](#); no RELATÓRIO DE AIR nº 5, SEI nº [1889476](#); e Despacho GRN SEI nº [1898164](#) e encaminho os autos para apreciação da Senhora Diretora-Relatora, recomendando a reabertura do prazo da AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 10/2022-ANTAQ, por mais vinte dias, para submissão dos seguintes documentos à audiência e consulta públicas, objetivando a obtenção de contribuições para o aperfeiçoamento do Tema 2.1 da Agenda Regulatória da ANTAQ 2022/2024, "Avaliação da pertinência de inserção de tipificação na RN-18 (atual Resolução Antaq n. 62) acerca da recusa na assunção da cobrança de sobre-estadia pelo transportador marítimo ou agente intermediário nas situações em que estes foram agente causador da prestação do serviço e restam inadimplentes":

I - RELATÓRIO DE AIR nº 5, SEI nº [1889476](#); e

II - minuta de Resolução SRG SEI nº [1921662](#).

13. Por fim, no que concerne ao pedido da Associação de Usuários dos Portos da Bahia - USUPPORT, exarado no Documento SEI nº [1908500](#), quanto à possibilidade de reabertura da AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 10/2022-ANTAQ:

a) *CONHECER, posto que atendidos os pressupostos de admissibilidade; para*
b) *NO MÉRITO, DEFERI-LO, uma vez que não se vislumbra grande prejuízo da reabertura e em homenagem aos princípios das boas práticas e da ampla publicidade, para que o tema seja novamente discutido em nova rodada de participação social, porém em prazo mais exíguo ao prazo inicial."*

16. A Diretoria Colegiada, mediante o **Acórdão nº 217-2023-ANTAQ** (SEI/Antaq 1930308), deliberou por reabrir, por vinte dias, o prazo da Audiência Pública nº 10/2022-ANTAQ, para submissão do Relatório de AIR 5 (SEI/Antaq 1889476) e da minuta de Resolução SRG (SEI/Antaq 1921644), visando a obtenção de contribuições complementares.

17. Desse modo, foram apresentadas novas contribuições (SEI/Antaq 1968940, 1968948, 1969016, 1969033 e 1969039), registradas pelo Relatório nº 4/2023/CRCP/SGE (SEI/Antaq 1969084) e pelo Relatório de Contribuições Validadas (SEI/Antaq 1970063).

18. As novas contribuições foram devidamente analisadas pelo **Relatório Técnico nº 10/2023/GRN/SRG** (SEI/Antaq 1971125), aprovado pelo Gerente de Regulação da Navegação (SEI/Antaq 2003391) e pelo Superintendente de Regulação (SEI/Antaq 2019089), com minuta final de Resolução (SEI/Antaq 2002160).

19. O processo foi então encaminhado à PF/ANTAQ pela AST-D1 (SEI/Antaq 2026890), para manifestação jurídica.

20. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

21. Inicialmente, destaco que o exame dos autos pela Procuradoria Federal é feito nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, c/c o artigo 11 da Lei Complementar nº 73/1993, subtraindo-se do âmbito de competência institucional deste órgão jurídicas análises que importem considerações próprias das setoriais técnicas da Antaq e àquelas relativas a seu juízo de conveniência e oportunidade.

22. 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. Ainda, nos termos do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, ao órgão de assessoramento jurídico não compete adentrar no mérito de questões técnicas.

23. Nesse contexto, esta Procuradoria realizará um apanhado geral da proposta final da norma em questão, após contribuições advindas da audiência e consulta públicas, destacando seus principais pontos, bem como apontando eventual necessidade de retificação de seu conteúdo, de forma a adequá-la ao ordenamento jurídico em vigor.

24. Como dito em linhas prévias, trata-se de aperfeiçoamento da Resolução ANTAQ nº 62/2021, mais especificamente sobre a inserção de dispositivo relativo a obrigações e penalidades do transportador marítimo ou agente intermediário no que se refere à cobrança de armazenagem adicional, tema constante do Eixo 2.1 da Agenda Regulatória Antaq/Triênio 2022-2024, tendo em vista a lacuna regulatória verificada pela área técnica da Agência.

25. Primeiramente, é cediço que, para a validade do ato administrativo, sua conformação perpassa pela certificação da presença dos requisitos; **i) competência; ii) forma; iii) finalidade; iv) motivo; e v) objeto**. Cabe examinar cada um na espécie.

2.1 Do poder normativo da Antaq: competência

26. Como visto, cuidam os autos da proposta de edição de ato normativo tendente a disciplinar obrigações e penalidades sobre o transportador marítimo ou agente intermediário que se nega a absorver os custos de armazenagem adicional de sua responsabilidade, mormente num cenário normativo que já disciplina as obrigações/penalidades dos usuários e da instalação portuária

27. Trata-se, desse modo, de ato normativo com a finalidade de solucionar uma falha regulatória identificada, qual seja, uma lacuna normativa que torna incompleta a regulação da atividade em comento, gerando inseguranças jurídica e regulatória ao setor.

28. Nesse contexto, incide a competência definida pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe;

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 o direito dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

(...)

XIV - **estabelecer normas e padrões** a serem observados pelas administrações portuárias, concessionárias, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos 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](#)).

(...)

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

([Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001](#)); (grifamos)

29. Em adendo, o Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, que aprovou o Regulamento da Antaq, traz os seguintes dispositivos:

"Art. 2º A ANTAQ tem por finalidade:

(...)

II - **regular**, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público; e

c) arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

(...)

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;

(...)

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

XIX - acompanhar e fiscalizar as atividades de operadores estrangeiros que atuam no transporte internacional com o Brasil, nos termos do [art. 32 da Lei nº 10.233, de 2001](#);

(...)

XXXV - aplicar penalidades nos casos de não-atendimento à legislação, de descumprimento de obrigações contratuais ou má prática comercial por parte das empresas de navegação e de

exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária;

(...)

XXXVII - **estabelecer critérios** e acompanhar a execução dos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias, identificando eventuais irregularidades e propondo medidas corretivas;

XXXVIII - aplicar sanções por descumprimento de obrigações contratuais por parte das empresas de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária;

(...)

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;

(...)

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:

(...)

III - 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; (grifamos)

30. A simples leitura dos dispositivos supracitados permite concluir que decorre de norma legal vigente, e eficaz, acerca da competência conferida à Antaq para a edição de normas regulamentares para o setor regulado e, por conseqüência, para também alterá-las.

31. No caso, em face do já exposto, verifica-se tratar de matéria intrínseca às próprias atribuições da Agência, razão pela qual não subsiste dúvida jurídica a respeito do exercício do seu poder regulamentar.

32. Por sua vez, a competência também compreende o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes públicos exercer legitimamente sua atividade. Tal aspecto da atividade administrativa é decorrente da necessidade de divisão das tarefas, com o fim de garantir higidez e responsabilização dentro da estrutura hierarquizada de comando no serviço público. Desse modo, quanto maior o nível hierárquico, maior a responsabilidade do agente público.

33. A par disso, o Decreto nº 4.122/2002 determina caber à Diretoria da Antaq exercer o poder normativo da Agência. Confira-se o teor do inciso VIII do art. 11:

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;

34. Nessa senda, de ver que a competência para a edição do ato normativo é da Diretoria Colegiada da Antaq.

2.2 Da forma do ato

35. A forma do ato normativo encontra-se prevista na Resolução ANTAQ nº 66, de 27 de janeiro de 2022. Veja-se:

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; (grifamos)

36. Logo, temos a Resolução como forma adequada à regulamentação da matéria.

2.3 Do motivo e do objeto

37. O motivo e o objeto também já foram tangenciados no bojo do relatório acima apresentado, encontrando-se adequados ao que se pretende.

38. Aliás, a partir da identificação de denúncias sobre possíveis abusividades na cobrança das armazenagens adicionais efetuadas aos usuários pelas instalações portuárias, recebidas por esta Agência através de sua Ouvidoria, e constatadas pelas equipes de fiscalização, restou cristalina a necessidade de aperfeiçoamento do marco regulatório, com vistas a fortalecer a regulação setorial na espécie.

39. Para melhor compreensão do problema regulatório, vale transcrever a seguinte passagem do Relatório AIR 3 (SEI/Antaq 1695453), que bem sintetiza a questão. Confira-se:

"Árvore do problema

88. *Considerando as diversas reclamações dos usuários através da Ouvidoria/Antaq, as reuniões com as equipes de fiscalização e as demandas das instalações portuárias, foi possível perceber que o problema se apresenta da seguinte maneira:*

1. *Ocorre a extrapolação do prazo de armazenagem da carga na instalação portuária.*
2. *Instalação portuária direciona a cobrança referente à prestação desse serviço ao usuário.*
3. *Usuário reclama na ANTAQ que não deu causa à armazenagem adicional e por isso não deveria arcar com esse custo.*
4. *ANTAQ analisa (processo sancionador).*

89. *Conforme verificou-se, o imbróglio ocorre no fluxo de exportação, em decorrência do atraso para embarque da carga armazenada em instalação portuária.*

90. *Ou seja, por algum motivo há o atraso no embarque da carga armazenada, gerando custos adicionais de armazenagem perante a instalação portuária.*

91. *O problema regulatório aqui identificado configura-se na lacuna regulatória, na falta de dispositivo que discipline infrações e penalidades para o transportador efetivo, quando o mesmo é responsável pelos custos da armazenagem adicional.*

92. *Isso resulta na falta de enforcement da instalação portuária para realizar essa cobrança ao armador, quando este entende que não foi o responsável pelo custo adicional.*

93. *A relação **instalação portuária - usuário - transportador** resta prejudicada, tendo em vista que há previsão de penalidade para a instalação portuária, caso cobre indevidamente do usuário, porém, não há previsão de penalidade para o transportador que não assume os riscos advindos da atividade que exerce. Nessa linha, a instalação portuária não pode cobrar do usuário, quando o mesmo não for responsável pela geração daquele custo adicional. E, também não consegue cobrar do transportador por falta de dispositivo que legitime essa ação.*

94. *A instalação portuária presta um serviço e não consegue cobrar por ele.*

95. *Tendo isso em mente, observa-se que o problema regulatório aqui discutido se reveste substancialmente de uma lacuna regulatória que ocasiona **falta de segurança jurídica e regulatória entre os atores.**"*

40. Já o objeto diz sobre a necessidade de alterações pontuais nas disposições das Resolução ANTAQ n° 62, de 29 de novembro de 2021, e na Resolução ANTAQ n° 75, de 02 de junho de 2022, ambas anteriormente editadas pela própria Antaq, que visam o aperfeiçoamento do marco regulatório, que dispõem sobre direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e fiscalização da prestação dos serviços portuários, respectivamente, além de estabelecerem infrações administrativas.

41. Outrossim, almeja-se estabelecer critérios para identificação do agente responsável pela armazenagem adicional de carga e pelos serviços e custos decorrentes nas instalações portuárias, de acordo com o previsto no artigo 6° da Resolução ANTAQ n° 72, de 30 de março de 2022.

42. Portanto, não se observam obstáculos no ordenamento jurídico que impeçam o prosseguimento da instrução do presente feito.

2.4 Da finalidade do ato

43. A finalidade deve ser entendida como o resultado pretendido com a edição do ato normativo, no caso, por fim à falha regulatória detectada na relação entre usuário - transportador efetivo - instalação portuária no que diz respeito à cobrança pelos custos da armazenagem adicional.

44. Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

"A finalidade é o bem jurídico objetivado pelo ato. Vale dizer, é o resultado previsto legalmente como o correspondente à tipologia do ato administrativo, consistindo no alcance dos objetivos por ele comportados." (**Curso de Direito Administrativo**, 17ª ed., MALHEIROS EDITORES: São Paulo, 2004. pág. 371).

45. Ora, confrontando o bem jurídico objetivado, qual seja, inserir dispositivo relativo a obrigações e penalidades do transportador marítimo ou agente intermediário no que se refere à cobrança de armazenagem adicional, enquanto instrumento de atuação da Agência face às denúncias ocorrentes na espécie, revela-se que a resolução sob análise serve a esse desiderato.

46. A finalidade, no caso, se dirige para a garantia da realização do interesse público, mediante a constituição de instrumentos capazes de promover a realização dos fins institucionais estabelecidos para a Agência. Logo, não se identifica qualquer desvio de finalidade, sendo o ato normativo legítimo e adequado para se alcançar a finalidade prevista.

2.5 Da audiência pública

47. A propósito do assunto, o art. 68 da Lei n° 10.233/2001 determina que a edição de atos normativos deve ser precedida de audiência pública, visando a ampla participação social, com o fim de garantir legitimidade dos regulamentos. Veja-se:

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.**

48. À toda evidência que a participação, *in casu*, representa, a um só tempo, um direito e um poder de influir na atividade legiferante, com vistas a garantir a legitimidade e eficácia do ato, evitando-se qualquer alegação de surpresa do setor em relação aos encargos ocorrentes.

49. A participação, assim considerada, é garantia de qualificação do ato, pois oportuniza à autoridade identificar possíveis inconsistências do ato, ou, de outro lado, atender às justas expectativas do meio regulado.

50. Deve-se registrar que houve a realização de procedimento de Audiência/Consulta públicas (Audiência Pública nº 10/2022-ANTAQ).

51. Como se infere dos documentos acostados aos autos, a audiência transcorreu de acordo com a previsão normativa. Impende destacar, ainda, que houve uma prorrogação do prazo original de consulta, além da reabertura de novo prazo, de forma a viabilizar uma maior participação social na elaboração da nova norma.

2.6 Da análise de impacto regulatório

52. A obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR) foi positivada no art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe:

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.

53. O assunto foi regulamentado pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, tornando exigível a AIR para as agências reguladoras a partir de 15/4/2021, *ex vi* art. 24, I, "b". O referido Decreto dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada. A propósito, sobre o seu conteúdo, assim prescreve:

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. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

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;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, 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.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, 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.

54. Por meio dos Documentos SEI/ANTAQ 1695443 e 1889476, a Superintendência de Regulação fez a juntada de dois Relatórios de Análise de Impacto Regulatório (AIR 3 e AIR 5). Confrontando os documentos com o disposto no art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, acima transcrito, observa-se sua **adequação ao marco regulatório**, e considerando a ascendência técnica da matéria, não cabem maiores incursões desta PF/ANTAQ.

55. Mostra-se pertinente destacar, no que diz respeito ao comando do inciso XII, que não obstante a presença do tópico "**ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO**" nos Relatórios de Análise de Impacto Regulatório (AIR 3 e AIR 5), está em elaboração na Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais (SFC) o planejamento da forma de implementação da fiscalização no que tange à alteração a ser promovida na Resolução ANTAQ nº 62/2021, bem como no monitoramento da matriz de responsabilidades, de fundamental importância para a futura Análise de Resultado Regulatório (ARR) a ser realizada pela Agência, vide Despacho SRG (SEI/Antaq 2019084) e Despacho SFC (SEI/Antaq 2024175), o que tem o condão de robustecer a análise técnica feita até o momento.

56. **Deve-se atentar, ainda, para o cumprimento do art. 15, caput, e § 4º do referido Decreto:**

Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.

(...)

§ 4º Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011.

2.7 Da Minuta de Resolução - SEI/Antaq 2002160

57. De início, cumpre citar que a alternativa regulatória escolhida constou do **Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR 5** (SEI/Antaq 1889476), abaixo reproduzida:

"COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS (ANÁLISE MULTICRITÉRIO)

(...)

194. Dentre as alternativas elencadas, considera-se que a primeira seria a escolha mais adequada para solucionar o problema regulatório aqui pormenorizado: **Opção normativa, com inclusão em norma já existente de dispositivo infracional + alteração da Res. 75/2022 + construção de matriz de risco (intervenção regulatória adicional).**

195. Tal opção configura-se pela inserção na Res. 62/2021 de dispositivo tipificando infrações e penalidades direcionadas ao transportador marítimo efetivo que não assuma suas responsabilidades perante a instalação portuária de arcar com os custos decorrentes da armazenagem adicional de carga quando lhe for cabido o risco naquele evento específico, considerando os riscos inerentes à atividade que exerce.

196. Além da Resolução 62/2021, também surgiu a necessidade de alterar a Resolução 75/2022, uma vez que não se trata apenas uma questão do usuário "não dar causa", mas também se ele seria ou não o responsável por aquele risco. Trata-se de mudança na concepção atual de "dar causa", passando a refletir a ideia de "responsabilidade", ou seja, a noção de assumir os riscos inerentes ao negócio passa a substituir a noção de dar causa.

197. Soma-se à adição desse dispositivo na Res. 62/2021, a elaboração de norma em que conste uma matriz de riscos, que seja capaz de apontar o responsável pela armazenagem adicional, considerando os riscos inerentes à atividade exercida.

198. Essa matriz de risco não deve ser taxativa, considerando a dinâmica da atividade e do mercado. Por isso mesmo, deve constar em norma própria, que possa ser mais facilmente alterada conforme evolução do setor.

199. Importante mencionar que se a matriz de riscos constar de norma já existente, como a Res. 62 ou a Res. 72, deixaria essas normas um tanto "engessadas" além de não ser possível constar todos os atores envolvidos, haja vista que cada norma tem seu escopo, que não atinge todos os atores. Nesse sentido, a matriz ficaria dispersa dentre normativos diferentes.

200. Como consequência dessa opção, a instalação portuária teria enforcement para cobrar do transportador marítimo efetivo os custos da armazenagem adicional, quando o mesmo é identificado como o agente responsável pela cobrança. Além disso, a construção da matriz em normativo próprio também facilitaria na identificação do ator responsável pela armazenagem adicional.

201. Essas ações viriam complementar o esquema normativo-regulatório em andamento na Agência, resultado de ampla discussão com o setor regulado em função da elaboração das normas em vigor.

202. Por esse motivo, não é razoável abordar uma desregulamentação do tema. Desde o momento em que já foi iniciada a construção de um pensamento regulatório para a atividade, percebeu-se uma necessidade de ação, com o fito de estabelecer determinados critérios regulatórios. O aparato regulatório vai se construindo e sendo analisado com a evolução do setor. Vai sendo adaptado diante das circunstâncias, realizando-se ajustes quando necessário.

203. Sem a intervenção regulatória, arrisca-se o ente mais fraco dessa relação ser demasiadamente onerado, por exemplo.

204. Nesse sentido, em vez de desregular, deve-se identificar possíveis imbróglis decorrentes da regulação e tentar solucioná-los da melhor maneira possível para todos os envolvidos.

205. Com a manutenção do status quo o imbróglis prevalecerá, acarretando mais reclamações tanto de usuários, quanto de instalações portuárias."

58. Dito isto, cabe trazer a primeira proposta normativa elaborada pela área técnica, após aprovação da SRG, consubstanciada na minuta Resolução SRG (SEI/Antaq 1756172), com as devidas justificativas dos ajustes. Veja-se:

"Art. 1º Alterar a norma constante da Resolução ANTAQ nº 62, de 29 de novembro de 2021, que estabeleceu as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabeleceu infrações administrativas e a norma constante da Resolução ANTAQ nº 75, de 02 de junho de 2022, que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas.

Art. 2º A norma constante da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 30.
.....

IX – deixar de arcar com os custos decorrentes da armazenagem adicional, quando for o responsável, considerando ainda o risco inerente à atividade que exerce: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais)." (NR)

Justificativa: Inclusão de dispositivo que tipifica infração e estabelece penalidade ao transportador marítimo, conforme Relatório de Análise de Impacto Regulatório 3/2022-GRN/SRG (SEI [1695443](#)).

Art. 3º A norma constante da Resolução ANTAQ nº 75, de 2022, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 33.

.....
 XLI - cobrar, exigir ou receber valores dos usuários, quando esses não puderem ser responsabilizados pela armazenagem adicional e por outros serviços prestados às cargas não embarcadas em navio e/ou prazo previamente programados na exportação: multa de até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais); e
 " (NR)

Justificativa: Alteração da nomenclatura atual "que não deram causa" para "que não são os responsáveis", visando harmonizar com a alteração proposta na Resolução 62. A essência da alteração proposta visa mudar o foco da responsabilização não para quem deu causa ao atraso, mas sim para quem tem o risco do negócio para determinado evento. Muitas vezes, nenhum ator deu causa (por exemplo: eventos da natureza), porém deve se responsabilizar por aquilo de acordo com a matriz de riscos.

59. Por sua vez, no que concerne ao estabelecimento de **(i)** critérios para identificação do agente responsável pela armazenagem adicional de carga nas instalações portuárias e da **(ii)** matriz de riscos, temos a minuta de Resolução SRG (SEI/Antaq 1756231), *in verbis*:

"Art. 1º Estabelecer critérios para identificação do agente responsável pela armazenagem adicional de carga nas instalações portuárias, de acordo com o previsto no artigo 6º da Resolução - ANTAQ nº 72, de 30 de março de 2022.

Art. 2º Deverá ser utilizada a matriz de riscos constante do Anexo desta Resolução na apuração dos casos concretos que objetivem identificar o agente responsável pela armazenagem adicional nas instalações portuárias, considerando o risco inerente à atividade exercida por cada agente.

Parágrafo Único: A matriz de riscos constante do Anexo desta Resolução não é exaustiva, devendo os casos omissos serem decididos pela Diretoria da ANTAQ.

Evento	Causas	Responsabilidade e pelo Risco
Atraso na entrada da carga na instalação portuária	Gestão logística do <i>gate</i> do terminal	Instalação portuária
	Problemas logísticos rodoviários (acidentes, congestionamento, bloqueios, planejamento logístico etc.)	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
	Greve de caminhoneiros	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
Atraso para embarque da carga já armazenada	Greve ou outros movimentos de servidores da Receita Federal ou outros órgãos intervenientes	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
	Atuação da administração pública (restrições aduaneiras e sanitárias)	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
	Problemas técnicos da instalação portuária (sistema, equipamentos etc.)	Instalação portuária
	Indisponibilidade de berço dentro da janela de atracação (dragagem de berço, atraso do navio precedente, baixa produtividade etc.)	Instalação portuária

	Ajustes na gestão náutica (<i>planning, schedule, intempéries, variação de maré, etc.</i>)	Transportador Marítimo Efetivo
	Ajustes na gestão comercial (<i>overbooking</i> ou corte de carga)	Transportador Marítimo
	Corte de carga por decisão da instalação portuária	Instalação portuária
	Problemas técnicos na embarcação	Transportador Marítimo Efetivo
	Omissão de escala ou interrupção abrupta da operação de entrada da embarcação (inclusive se causados por problemas de acesso ao canal do porto)	Transportador Marítimo Efetivo
	Atraso na chegada do navio ao porto, devido à gestão náutica, acidentes ou problemas técnicos no percurso, aventura marítima, atrasos em portos anteriores, informação errada de ETA, etc.	Transportador Marítimo Efetivo
Atraso para retirada da carga na instalação portuária	Greve de caminhoneiros	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
	Atuação da administração pública (Restrições aduaneiras e sanitárias)	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
	Greve ou outros movimentos de servidores da Receita Federal ou outros órgãos intervenientes	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
	Problemas logísticos rodoviários (acidentes, congestionamento, bloqueios, planejamento logístico etc.)	Comércio e logística de cargas (embarcador/consignatário).
	Problemas técnicos da instalação portuária (sistema, equipamentos, etc.)	Instalação portuária

60. Como cedição, após a submissão à consulta e audiência públicas, houve pequenos ajustes no texto da norma, extraídos do Relatório Técnico nº 3/2023/GRN/SRG (SEI/Antaq 1879439):

"ID 6

Dispositivo Ajustado

Art. 30.

.....

IX – deixar de arcar com os custos e serviços decorrentes da armazenagem adicional, quando for o responsável, considerando ainda o risco inerente à atividade que exerce: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Justificativa da Análise

Faz sentido o acatamento da sugestão haja vista abarcar não só a armazenagem em si como também serviços acessórios derivados da armazenagem, fator que confere maior segurança regulatória às cobranças advindas das relações comerciais. Assim todos os demais custos operacionais estariam albergados pela normatização.

(...)

ID 8

Dispositivo Ajustado

Ajustado na Resolução Minuta que apresenta a Matriz (SEI [1879465](#))

Justificativa da Análise

Assiste razão à Associação quando alega a importância de inclusão da expressão "de acordo com a Janela de Atracação pré-estabelecida", uma vez que deve valer aquilo que o transportador pactuou num primeiro momento, sob o risco do mesmo alterar diversas vezes o ETA e alegar posteriormente que não possui responsabilidade pelo atraso pois ajustou sua janela. De igual modo, entende-se pertinente a inclusão da hipótese de "descasamento do ETA à janela de atracação do terminal" dentre aquelas em parênteses nos ajustes da gestão náutica como mais uma das hipóteses.

ID 9

Dispositivo Ajustado

Ajustado na Resolução Minuta que apresenta a Matriz (SEI [1879465](#))

Justificativa da Análise

A contribuição é pertinente na medida em que na matriz de risco elaborada deva constar a figura do usuário (de acordo com a definição disposta no art. 2º, XXVI) como o responsável pelo risco nas situações estipuladas haja vista ser o real "dono da carga". Ademais, tanto na hipótese de ser exportador como importador (ou seja, independente do fluxo) estaria albergada pela definição normativa. Nesse sentido, em todos os campos da matriz em que constar: "(embarcador/consignatário)" trocar-se-á por usuário. E como bem apontado pela associação no caso do dono da carga se sentir prejudicado o mesmo pode entrar com ação de regresso ao consignatário, endossatário, agente de carga, despachantes, etc.

(...)

ID 22

Dispositivo Ajustado

Quanto à contribuição acatada que versa sobre a questão de inclusão de quebra de lote/cut&run e ETA ajustado constam ajustes na Resolução Minuta que apresenta a Matriz (SEI 1879465).

Justificativa da Análise

(...)

Segunda sugestão: Quanto à questão do ETA já foi analisada e contemplada na contribuição ID de nº 8. A inclusão de "quebra de lote" e cut & run na matriz, faz sentido e enriquece o rol das situações previstas na matriz (em que pese ser impossível prever e listar todas as situações - a própria resolução minuta traz que o rol não é taxativo) por serem situações passíveis de ocorrer no booking do exportador, caracterizando-se quando o transportador carregar parte daquilo que estava planejado. Faz parte da gestão do transportador e desse modo devem constar no rol das responsabilidades do transportador marítimo."

61. Demais disto, forçoso mencionar um ajuste por decisão da área técnica, encontrada no item (4)* do Anexo da minuta de Resolução (SEI/Antaq 1879465):

"(4)* A decisão de incluir o "não embarque por decisão do usuário" parte de decisão da própria equipe técnica e visa albergar casos que porventura envolvam essa hipótese, enriquecendo o rol da matriz com mais esta situação e conferindo maior segurança regulatória ao ecossistema."

62. Ao fim, a SRG apresentou a minuta de Resolução (SEI/Antaq 1921644), que teve o condão de reunir as duas propostas em um só texto.

63. Em razão da reabertura do prazo para apresentação de contribuições, a Agência recebeu novos documentos, devidamente analisados no Relatório Técnico nº 10/2023/GRN/SRG (SEI/Antaq 1971125), que acolheu 2 propostas, sintetizadas abaixo:

"ID 10 e ID 11

Justificativa para Alteração

Predominantemente os equipamentos utilizados nas operações, no cais público, são de propriedades e responsabilidades dos Operadores Portuários. Além disso, o atraso do navio precedente e a baixa produtividade, no cais público, estão relacionados diretamente à eficiência do Operador Portuário.

Dispositivo Ajustado

Ajuste na Matriz de risco Resolução-MINUTA GRN (SEI nº 1971127).

Justificativa da Análise

É coerente a sugestão recebida, considerando o papel da autoridade portuária dentro do modelo de governança da infraestrutura comum do porto organizado, uma vez que à administração do porto atua normalmente, em áreas não arrendadas, provendo a infraestrutura de armazenagem, cabendo ao operador portuário independente realizar a movimentação e, nesse sentido, pertence a esse o risco e responsabilidade derivados dos problemas técnicos da operação, mesmo que a carga permanência da carga em área pública não arrendada.

Ademais, mesmo na situação em que a administração do porto atue como fiel depositário e armazém geral, a movimentação de carga é feita também pelos equipamentos e pessoal do operador portuário, e não da autoridade portuária."

64. Em seguida, foi juntada a última versão da minuta de Resolução GRN (SEI/Antaq 2002160), que consolidou todos os ajustes decorrentes das contribuições oriundas dos agentes do setor regulado, bem como alterações próprias da área técnica. Eis o teor:

"Art. 1º Estabelecer critérios para identificação do agente responsável pela armazenagem adicional de carga e pelos serviços e custos decorrentes nas instalações portuárias, de acordo com o previsto no artigo 6º da Resolução ANTAQ nº 72, de 30 de março de 2022.

Art. 2º Deverá ser utilizada a matriz de riscos constante do Anexo desta Resolução na apuração dos casos concretos que objetivem identificar o agente responsável pela armazenagem adicional e pelos serviços e custos decorrentes nas instalações portuárias, considerando o risco inerente à atividade exercida por cada agente.

Parágrafo Único: A matriz de riscos constante do Anexo desta Resolução não é exaustiva, devendo os casos omissos serem decididos pela Diretoria da ANTAQ.

Art. 3º A norma constante da Resolução ANTAQ nº 62, de 29 de novembro de 2021, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 30.

.....

IX – deixar de arcar com os custos e serviços decorrentes da armazenagem adicional, quando for o responsável, considerando ainda o risco inerente à atividade que exerce: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais)." (NR)

Art. 4º A norma constante da Resolução ANTAQ nº 75, de 02 de junho de 2022, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 33.

.....

XLI - cobrar, exigir ou receber valores dos usuários, quando esses não puderem ser responsabilizados pela armazenagem adicional e por outros serviços prestados às cargas não embarcadas em navio e/ou prazo previamente programados na exportação: multa de até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais); e

....." (NR)

EDUARDO NERY MACHADO FILHO

Diretor-Geral

ANEXO

(RESOLUÇÃO ANTAQ Nº XXX, DE DD DE MMM DE AAAA)

Evento	Causas	Responsabilidade pelo Risco
Atraso na entrada da carga na instalação portuária	Gestão logística do <i>gate</i> do terminal	Instalação portuária
	Problemas logísticos rodoviários (acidentes, congestionamento, bloqueios, planejamento logístico etc.)	Comércio e logística de cargas (usuário).
	Greve de caminhoneiros	Comércio e logística de cargas (usuário).
Atraso para embarque da carga já armazenada	Greve ou outros movimentos de servidores da Receita Federal ou outros órgãos intervenientes	Comércio e logística de cargas (usuário).
	Atuação da administração pública (restrições aduaneiras e sanitárias, não embarque por decisão do usuário)	Comércio e logística de cargas (usuário).
	Problemas técnicos da instalação portuária (sistema, equipamentos etc.)	Instalação portuária
	Problemas técnicos do operador portuário, quando as operações ocorrerem na infraestrutura comum do porto organizado	Operador Portuário
	Indisponibilidade de berço dentro da janela de atracação (dragagem de berço, atraso do navio precedente, baixa produtividade etc.)	Instalação portuária
	Ajustes na gestão náutica (<i>planning, schedule, intempéries, variação de maré, descasamento do ETA à janela de atracação pré-estabelecida, etc.</i>)	Transportador Marítimo Efetivo
	Ajustes na gestão comercial (<i>overbooking, corte de carga, quebra de lote/cut&run</i>)	Transportador Marítimo
	Corte de carga por decisão da instalação portuária	Instalação portuária
	Problemas técnicos na embarcação	Transportador Marítimo Efetivo

	Omissão de escala ou interrupção abrupta da operação de entrada da embarcação (inclusive se causados por problemas de acesso ao canal do porto)	Transportador Marítimo Efetivo
	Atraso na chegada do navio ao porto, devido à gestão náutica, acidentes ou problemas técnicos no percurso, aventura marítima, atrasos em portos anteriores, informação errada de ETA de acordo com a Janela de Atracação pré-estabelecida, etc.	Transportador Marítimo Efetivo
Atraso para retirada da carga na instalação portuária	Greve de caminhoneiros	Comércio e logística de cargas (usuário).
	Atuação da administração pública (Restrições aduaneiras e sanitárias)	Comércio e logística de cargas (usuário).
	Greve ou outros movimentos de servidores da Receita Federal ou outros órgãos intervenientes	Comércio e logística de cargas (usuário).
	Problemas logísticos rodoviários (acidentes, congestionamento, bloqueios, planejamento logístico etc.)	Comércio e logística de cargas (usuário).
	Problemas técnicos da instalação portuária (sistema, equipamentos, etc.)	Instalação portuária
	Problemas técnicos do operador portuário, quando as operações ocorrerem na infraestrutura comum do porto organizado	Operador Portuário

65. Do extenso trabalho realizado, a demonstrar o esmero da área técnica da Agência na condução do tema em apreço, denota-se que as alterações normativas propostas encontram robusto fundamento técnico-jurídico, tendo, ademais, obtido ampla participação social, com contribuições que foram efetivamente incorporadas ao texto final, razão pela qual conclui-se não haver óbice jurídico ao encaminhamento dos autos para deliberação da Diretoria Colegiada.

66. No entanto, sugere-se um pequeno ajuste formal no Anexo da Resolução, simplesmente para transportar o trecho "*não embarque por decisão do usuário*" para fora do parênteses, com escopo de evitar que possa ser equivocadamente entendido como um exemplo de "Atuação da Administração Pública", como o são as restrições aduaneiras e sanitárias. Desse modo, **recomenda-se a seguinte redação:**

Atuação da administração pública (restrições aduaneiras e sanitárias) ou não embarque por decisão do usuário

Considerações sobre a Resolução-Minuta URECB (SEI/Antaq 2035344) e o Despacho URECB (SEI/Antaq 2035937)

67. Por fim, mostra-se pertinente citar que, no cumprimento da solicitação encaminhada via Despacho SRG (SEI/Antaq 2019084), redirecionada pelo Despacho SFC (SEI/Antaq 2024175) ao grupo de trabalho constituído para criar a matriz de risco da armazenagem adicional, houve a apresentação de uma série de sugestões de aperfeiçoamento da minuta de Resolução. Observe-se o que consta do Despacho URECB (SEI/Antaq 2035937):

"1. Em atenção ao Despacho SFC [2024175](#), informo que os servidores que integraram o grupo para criação da matriz de risco da armazenagem adicional realizaram análise da proposta de Resolução-MINUTA GRN ([1971127](#)).

2. O escopo da análise limitou-se à citada matriz, que consta como anexo da Resolução-MINUTA GRN ([1971127](#)).

3. **Como produto final, buscou-se a elaboração, em forma de tabela, de um "compêndio" de elementos da fiscalização (vide SEI 2035930), visando servir de subsídio às ações fiscais da SFC e elencando, para cada grupo de eventos concretos, os seguintes pontos:**

I - Documentos/evidências que devem ser solicitados;

II - Situações relevantes a serem identificadas (de posse dos documentos);

III - Origem da informação; e

IV - Meios de obtenção da informação.

4. Em suma, o compêndio proposto (ainda que não traga um rol não exaustivo de documentos e informações) terá o condão de auxiliar a fiscalização no levantamento mais assertivo de informações, de forma a culminar nas causas e consequente atribuição de responsabilidades propostas na matriz de risco da armazenagem adicional de contêineres, só então partindo para eventuais ações sancionadoras em desfavor das partes envolvidas, quando for o caso.

5. **Entende-se que o compêndio proposto deve ser inserido como anexo na Resolução. Dessa forma, tendo como base a Resolução-MINUTA GRN ([1971127](#)), criou-se o documento [2035344](#), onde constam a inserção do compêndio como anexo à minuta de norma, bem como alterações no corpo do texto em virtude de menções ao novo anexo.**

6. Ademais, de forma complementar, foram trazidos à tona alguns pontos referentes ao texto da proposta de norma que, caso a SFC julgue pertinente, recomenda-se que sejam levados ao conhecimento da SRG:

a) **Na alteração do art. 30 IX da Resolução 62, sugere-se remover a palavra "ainda".** Justificativa: Há uma denotação de adição, dando a entender que se deve considerar outra coisa primeiro, e adicionalmente o risco do negócio, e não é o caso;

b) **Na alteração do art. 33 XLI da Resolução 75, não foi contemplada a infração para os casos de importação.** Sugere-se mudar para: "...exportação, ou com atraso para retirada na instalação portuária na importação".

7. Para os itens a seguir optou-se por não propor alterações diretas na proposta de Resolução-MINUTA GRN [1971127](#), mas sim trazer ao conhecimento da SFC para eventuais recomendações à SRG.

8. Houve algumas alterações de iniciativa da SRG à versão de Matriz de Risco na Armazenagem Adicional proposta pelo grupo de trabalho. Dentre elas a única mudança na atribuição do risco do negócio em si foi na causa "Omissão de escala ou interrupção abrupta da operação de entrada da embarcação (inclusive se causados por problemas de acesso ao canal do porto)", em que a SFC havia sugerido atribuir o risco à carga no caso de problemas de acesso ao canal do porto, que constituía um item separado. Já na versão apresentada pela SRG os itens foram aglutinados, de forma que todos os problemas de acesso ao porto ficaram enquadrados como risco do armador.

9. **Outras alterações à Matriz de Riscos propostas pela SRG e para as quais vislumbra-se a necessidade de um contraponto são as seguintes:**

a) Na versão da Matriz de Riscos proposta pela SRG (anexa à proposta de Resolução-MINUTA GRN [1971127](#)), utiliza-se a expressão "Usuário" para referenciar a parte responsável pelo comércio/logística de cargas (a proposta da SFC fazia o uso de "embarcador/consignatário"). Considerando que pela definição da Resolução 62 o usuário é aquele que contrata o transporte (ou seja, não abrange as duas "pontas" interessadas na carga, só o contratante, que é o shipper/embarcador; podendo ser o exportador ou importador), recomenda-se a alteração da resolução 62 para que seja considerado "usuário" não só o embarcador, mas o importador e o exportador que constem no BL, independentemente de qual seja o contratante do transporte. Recomendação alternativa seria alterar na proposta de norma o termo "usuário" por "importador/exportador".

b) Na versão da Matriz de Riscos proposta pela SRG, a causa de "Atraso para embarque da carga já armazenada" denominada "atuação da adm pública" traz junto consigo, entre parênteses, o termo "não embarque por decisão do usuário". Entende-se que são itens que não guardam relação entre si, de forma que recomenda-se tratá-los separadamente.

c) No item "ajustes da gestão comercial" (uma das possíveis causas do evento "Atraso para embarque da carga já armazenada"), foram acrescentados pela SRG outros exemplos de situações além do overbooking: corte de carga, quebra de lote, cut and run. Entende-se que o motivo disso foi que, apesar de essas situações ocorrerem por motivos operacionais, haveria uma decisão comercial de quais cargas são afetadas. Pode ser, porém pode haver outros motivos que não estejam sob controle do armador, havendo que se verificar a origem da ocorrência dessas situações. A quebra de lote, por exemplo, também pode ocorrer por um motivo atribuível ao embarcador/importador/exportador.

d) Na versão da Matriz de Riscos proposta pela SRG foi acrescentada também a hipótese de "corte de carga por decisão da instalação portuária". Uma vez que a matriz trouxe como inovação a possibilidade de responsabilidade (pelos riscos) do operador portuário, recomenda-se a inclusão, no rol de causas, de "corte de carga por decisão do operador portuário".

e) No item de causa "omissão de escala/interrupção abrupta da operação", com responsabilidade atribuída ao armador, na proposta de Resolução-MINUTA GRN [1971127](#) optou-se por mudar o conceito de "interrupção abrupta da operação". O entendimento da SFC tinha sido no sentido de interrupção da operação portuária ("cut-and-run"), mas a SRG mudou tal entendimento para "interrupção da entrada da embarcação". Dessa forma entende-se que está havendo duplicidade, uma vez que já está elencada a causa "problema de acesso ao porto"." (grifamos)

68. Sobre as recomendações feitas, ainda não aprovadas pelo Superintendente de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais, **entende-se necessária a devida avaliação pela Superintendência de Regulação, notadamente pelas plausíveis justificativas apresentadas pelo grupo de trabalho, com escopo de evitar a manutenção de lacunas ou incongruências na norma.**

2.8 Da observância do Decreto nº 10.139/2019

69. No esteio dessas considerações, convém analisar os ditames do Decreto nº 10.139/2019, tendo em vista ser aplicável às Resoluções, nos termos do seu art. 1º, §1º, II. Na busca colimada, cabe, primacialmente, apresentar os trechos da norma que devem ser obedecidos na edição dos atos normativos. Veja-se:

Espécies admitidas de atos normativos futuros

Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de:

I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares;

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou

III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não afasta a possibilidade de:

I - uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal; e

II - edição de portarias ou resoluções conjuntas.

Numeração de atos normativos

Art. 3º **As portarias e as resoluções terão numeração sequencial em continuidade às séries em curso quando da entrada em vigor deste Decreto.**

§ 1º Na hipótese de fusão ou de divisão de órgãos, entidades ou unidades administrativas, será admitido reiniciar a sequência numérica ou adotar a sequência de um dos órgãos, entidades ou unidades administrativas de origem.

§ 2º A mera alteração de órgão ou entidade de vinculação da unidade administrativa não acarretará reinício da sequência numérica.

Publicação, vigência e produção de efeitos do ato

Art. 4º **Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:**

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

Conteúdo da revisão de atos

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 do **caput** consistirá na reunião dos atos normativos sobre determinada matéria em diploma legal único, com a revogação expressa dos atos normativos incorporadas à consolidação.

§ 2º A denominação diversa dos atos normativos sobre a mesma matéria não afasta a obrigação de sua consolidação em um único ato.

Revogação expressa de atos

Art. 8º É obrigatória a revogação expressa de normas:

I - já revogadas tacitamente;

II - cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e

III - vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.

3. CONCLUSÃO

70. *Ex positis*, opinamos pela regularidade jurídico-formal da minuta de Resolução juntada no SEI/Antaq 2002160, **desde que observadas as recomendações constantes dos itens 55, 56, 66, 68 e 69 deste Parecer.**

À consideração superior.

Brasília, 21 de setembro de 2023.

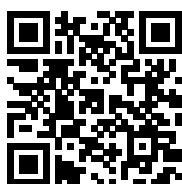
(documento assinado eletronicamente)

DANTE ESPÍNOLA DE CARVALHO MAIA

Procurador Federal

Procuradoria Federal junto à Antaq

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300006171202250 e da chave de acesso 331c0fdd



Documento assinado eletronicamente por DANTE ESPÍNOLA DE CARVALHO MAIA, 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 1277434072 e chave de acesso 331c0fdd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANTE ESPÍNOLA DE CARVALHO MAIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-09-2023 18:59. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
