



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. 00082/2023/PFANTAQ/PGF/AGU**

**NUP: 50300.012041/2022-56**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ**

**ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PORTUÁRIO. RESOLUÇÃO ANTAQ Nº 80/2022 E RESOLUÇÃO ANTAQ Nº 81/2022. REVISÃO.

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 - Dispensa da elaboração de análise de impacto regulatório (AIR) e realização da audiência e consulta públicas.

III - 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 alteração das Resoluções ANTAQ nº 80 e 81, de 6 de julho de 2022, decorrente do levantamento das alterações conceituais, procedimentais e listagem das ações necessárias para a devida implantação dos ditames estabelecidos nas normas mencionadas, ambas aprovadas pelo Acórdão nº 406-2022-ANTAQ (SEI/Antaq 1661704).

2. Em breve síntese, a Resolução ANTAQ nº 80/2022 estabelece critérios e procedimentos para outorga de serviços de transporte, homologação de embarcações no Sistema Mercante e afretamento de embarcações na navegação interior. Por sua vez, a Resolução ANTAQ nº 81/2022 estabelece direitos e deveres no transporte regular de passageiros e veículos na navegação interior.

3. Uma vez publicadas tais Resoluções, a Superintendência de Outorgas (SOG) suscitou dificuldades operacionais na implementação das mesmas, razão pela qual propôs a promoção de maior discussão sobre a repercussão de alguns aspectos.

4. Sendo assim, primeiramente, a Gerência de Outorgas de Autorização elaborou a Nota Técnica nº 181/2022/GOA/SOG (SEI/Antaq 1678987), oportunidade em que concluiu, *in verbis*:

**"3. DAS CONCLUSÕES**

*Sem prejuízo de outros pontos que eventualmente passaram despercebidos ou cuja análise mostrou-se equivocada, pode-se concluir que:*

*a) Ainda que se reconheça a necessidade de revisão dos normativos até então vigentes, especialmente no que diz respeito à uniformização de conceitos, requisitos e prazos neles constantes, as mudanças decorrentes do novo arranjo normativo aplicável à navegação*

interior aprovado pela Diretoria Colegiada da Antaq, por intermédio das Resoluções nº 80, 81 e 82/2022/ANTAQ, foram muito além da revisão e consolidação normativa, implicando em impactos significativos, não necessariamente condizente com o estabelecido no Decreto nº 10.139/2019, que o norteou;

b) O principal impacto, a nosso ver, diz respeito à demanda de ajustes nas terminologias e conceitos presentes nos documentos, sistemas e produtos editados pela Agência desde sua criação, implicando em riscos à perda de séries históricas, esforço de transposição de dados gerados pré e pós as alterações promovidas, dentre outros;

c) Decorre desse fato o provável enfrentamento de "barreira cultural" na comunicação com as empresas e usuários, já tradicionalmente acostumados com as expressões cunhadas pela própria Antaq, assim como perante as demais autoridades atuantes e intervenientes no setor de transportes. A Marinha do Brasil, o Ministério de Infraestrutura, o DNIT, a EPL, a ANVISA, a ANP, a Receita Federal e tantas outras instituições possivelmente estranharão essas novas terminologias nos eventuais ofícios enviados a elas pela Agência e nas informações estatísticas disponibilizadas em suas publicações (portal, painéis, anuários);

d) Pontualmente, as questões identificadas e comentadas a partir do item 2.6 desta Nota Técnica revelam que, a despeito do elogioso esforço de atendimento ao quanto estabelecido no Decreto nº 10.139/2019, seu produto poderia ter sido melhor aquilatado se submetido ao escrutínio mais criterioso das demais setoriais técnicas da Agência antes de sua aprovação, ainda que em prejuízo do cumprimento do prazo estabelecido no mencionado decreto. As providências de ajustes em sistemas e documentos para as quais o próprio normativo estabelece prazos para sua efetivação implicam em riscos consideráveis de instabilidade jurídica, posto que as resoluções que deram fundamentação às autorizações outorgadas até então às EBN da navegação interior deixam de existir a partir de 1º de agosto de 2022, sendo notória a ocorrência de percalços na implementação de inovações (comezinhos, inclusive) nos sistemas da Agência (vide ajustes no sistema Corporativo e no SOE, algumas consumindo mais de ano desde a abertura do respectivo chamado, sem equacionamento satisfatório) - há, portanto, o risco de "vácuo" decorrente da inaplicabilidade de normas revogadas enquanto os comandos do novo normativo não se efetivam por dificuldades de processamento de documentos e informações em conformidade com as novas terminologias;

e) Não obstante, conquanto as questões ora levantadas (caso julgadas pertinentes) venham a ser devidamente equacionadas (ou esclarecidas), os novos normativos editados conferem à setorial de outorgas da GOA respaldo para desempenhar suas atribuições com segurança e objetividade."

5. Tal manifestação técnica obteve chancela do Gerente de Outorgas de Autorização (SEI/Antaq 1682734) e do Superintendente de Outorgas (SEI/Antaq 1760849), tendo ambos apresentados complementações. Confira-se:

#### **Despacho GOA (SEI/Antaq 1682734)**

"6. De fato, o que se percebe dos novos textos normativos é que esses impactarão de maneira significava diversos procedimentos e sistemas sob gestão de diferentes setoriais da Agência, mormente a GOA, a GAF e a GFN. Destarte, o objetivo do presente processo é listar dúvidas conceituais e procedimentais restantes, além de demonstrar a necessidade de definição de ritos internos no sentido de otimizar o desenvolvimento dos processos de outorga, aditamentos, renúncias, comunicações de alteração de frota, entre outros procedimentos impactados, **contribuindo com os ditames presentes no Art.2º do Acórdão 452 (SEI nº 1694016).**

(...)

8. A partir dos pontos listados, entendo como necessário a promoção de maiores discussões sobre a repercussão dos novos institutos regulatórios. Visando contribuir com a implantação efetiva dos novos ditames, além dos comentários já considerados na nota técnica, abaixo listamos pontos que entendemos como relevantes na discussão, a saber:

8.1. Com as novas denominações e especificação dos serviços outorgados pela ANTAQ, ficou consignado que os autorizados terão 180 para se adaptar. Contudo, não ficou suficientemente claro de quem deverá partir a iniciativa para a realização dos ajustes (**aditamentos**) isto é, se os próprios outorgados ou se seria uma demanda da Agência, por simples comunicação. Importante considerar que boa parte dos autorizados são Microempreendedores Individuais (MEIS), com pouca instrução. Não entendemos como razoável a realização de aditamentos por ofício, sem a

devida oitiva junto dos autorizados. Entende-se extremamente necessário explicar aos autorizados os novos arranjos e, em consequência, associa-los a definição mais coerente ao tipo de transporte praticado e sua natureza (regular ou privado). Destarte, sugere-se que a regulação, ao esclarecer a forma de ação (aditamento por pedido ou por ofício), estabeleça diretrizes de ações para correção dos termos emitidos, contemplando outras setoriais da Agência, como a fiscalização e comunicação, no sentido de gerar uma comunicação acessível e eficaz aos diferentes públicos atingidos.

8.2. Entendemos que há uma incongruência entre o texto presente no Acórdão 132/2020, que alterou a Súmula Administrativa 01-Antaq, e o texto apresentado no Art.1 da RES.80, a saber:

Art. 1º - Estabelecer critérios e procedimentos para outorga de serviços de transporte, homologação de embarcações no Sistema Mercante e afretamento de embarcações na navegação interior na navegação interior interestadual, internacional, em diretriz de rodovia federal ou realizada entre portos brasileiros e **fronteiras nacionais**. (grifo nosso).

8.3. Ocorre que o atual texto da Súmula 01, **ainda vigente**, versa sobre o transporte parcial ou totalmente realizado nos municípios de fronteira, conforme Inciso I, letra "a", número "4":

4) na navegação realizada parcial ou totalmente nos municípios localizados ao longo das fronteiras terrestres.

8.4. Quando se utiliza o texto "fronteiras nacionais", subentende-se que o transporte que deve ser considerado é aquele que toca a linha da fronteira. Um exemplo impactante com a potencial mudança da redação são as outorgas de autorização concedidas às EBN'S que realizam o transporte de passageiros e cargas entre Manaus/AM e São Gabriel da Cachoeira/AM. Essa linha teve suas outorgas pautadas no conceito trazido pela Súmula Administrativa 01-Antaq. Contudo, a sede do município de São Gabriel da Cachoeira está centenas de quilômetros distante da linha da fronteira. Entende-se que essa dúvida seja sanada para padronização da ação da outorga e fiscalização e para garantir estabilidade regulatória aos operadores e usuários. Importante deixar consignado que, em um cenário de entendimento literal de fronteira nacional como a divisa entre o Brasil e seus vizinhos, desconsiderando o conceito trazido pela Súmula 01 (município de fronteira), entende-se que haverá a necessidade de estabelecer procedimento similar ao adotado pela ocasião do Acórdão 132 ([1137176](#)), documento alocado nos autos de número [50300.020716/2019-35](#), na qual foi estabelecido a extinção de vários termos de autorização pela modificação do conceito de "faixa de fronteira".

8.5. As alterações conceituais impactaram a tradicional tipificação das empresas junto ao cadastro do CNPJ. Lembro que a empresa requerente de outorga deve escolher o código "CNAE" referente ao transporte pretendido. Esses códigos refletiam as navegações tradicionalmente reguladas pela Agência. Nos requisitos jurídico-fiscais, consta no Art. 17 da Resolução 80, a necessidade da requerente "ser pessoa jurídica (...) que tenha por objeto a navegação interior". Esse objeto deixou de ser idêntico aos atuais utilizados pelo CNAE, exigidos atualmente, isto é, travessia, passageiros, cargas. Nesse sentido, faz-se necessário ponderações da regulação sobre como compatibilizar a questão.

8.6. Com a adição do elemento "Quadro de Preços" ao esquema operacional, o atual rito de aditamentos deverá ser repensado. Os aditamentos na navegação interior de passageiros e cargas, além das travessias, ocorrem, geralmente, por duas situações: a) alteração na frota alocada na linha específica; b) alterações de dias/horários. Esse é um procedimento conduzido somente no âmbito da GOA/SOG, tendo um rito processual relativamente simples e que geralmente dura 10 dias entre o pedido e a publicação. As alterações de preços são processos conduzidos pela regulação e podem levar meses. Nesse sentido, nossa sugestão é pela adoção da **figura do apostilamento** dos esquemas operacionais de forma segregada. A SOG mantém dominância sobre as alterações da frota e quadros de horários. Já os quadros de preços poderão ser alterados por apostilamento por intermédio de uma Deliberação SRG, aos moldes das Deliberações SOG, pautadas no que estabelece a Portaria-DG nº 404-ANTAQ, de 21 de março de 2022. Os **aditamentos** ficariam limitados as alterações substanciais do Termo de Autorização, como Linha, razão social ou natureza jurídica da Autorizada. O apostilamento, que não altera o texto do Termo de autorização, modificaria questões operacionais.

8.7. Necessidade de correção semântica do texto do Art.3 da Resolução 80, conforme apontado na Nota Técnica 181 (SEI nº [1678987](#)), visando tornar mais claro as possibilidades e arranjos das outorgas emitidas. A sugestão é que seja substituído a aditivo "e" pela possibilidade de utilização da combinação das conjunções "e/ou".

8.8. Entendemos que faz-se necessário contemplar o transporte longitudinal de passageiros e cargas no âmbito da seleção prevista no Art.9 da Resolução 80, considerando conflitos já registrados em várias linhas, principalmente pela incapacidade das instalações portuárias em receber embarcações simultaneamente e por questões concorrenciais.

8.9. O Art. 11 da Res. 80 gerou dúvidas. Aplicativos de mensagens ou e-mails substituirão os ofícios? Não haverá uma distinção entre as navegações marítima e interior? Lembrando que são muitas empresas autorizadas nas duas navegações. A despeito da agilidade e praticidade da inserção de novas plataformas de recepção de documentos, importante destacar a necessidade da vinculação dos mesmos com a base de dados da Agência, que deve ser única e íntegra.

8.10. Para fins de padronização de procedimentos, sugere-se fortemente a observação dos comentários pertinentes ao Art. 14 da Res. 80, exposto na citada nota técnica. Nosso entendimento é pela necessidade de padronização dos procedimentos e ritos para obtenção da documentação de embarcações no âmbito da outorga ou como inclusão de embarcações nas frotas das EBN'S. Nesse sentido, o texto apresentado está totalmente distinto do que consta a RN 05 e a proposta de alteração presente no processo [50300.023649/2020-44](#). A sugestão é pela adoção de um único rito, independentemente da navegação, no sentido de garantir estabilidade regulatória.

8.11. Aparentemente há um conflito entre o texto do Art.26 e Art.27 da Res. 80, destarte sugere-se análise dos comentários postos na citada nota técnica.

9. Cabe salientar que outros eventuais ajustes poderão surgir com o passar do tempo. De fato, somente com a prática, com a implantação normativa efetiva e com os trabalhos cotidianos será possível obter um panorama do todo e discutir outras eventuais ponderações.

10. Por fim, lembro que nossas primeiras impressões sobre os ajustes nos sistemas computacionais já foram consignados nos autos de número [50300.011644/2022-31](#) e as alterações nas minutas de termo de autorização, alocadas no processo [50300.012043/2022-45](#), estão em processo final de revisão."

#### **Despacho SOG (SEI/Antaq 1760849)**

"3. Sendo assim, a percepção da setorial é no sentido de que ainda se faz necessária a promoção de maiores discussões sobre as repercussões dos novos institutos regulatórios, cabendo destacar alguns dos aspectos levantados:

a) necessidade de definição quanto ao impulso da adaptação à norma (aditamento dos termos), exigível no prazo de 180 dias, se por iniciativa de ofício da ANTAQ ou por provocação dos outorgados. Nesse último caso, haveria a necessidade de instrução dos regulados, cujo universo contempla significativa parcela de microempreendedores Individuais (MEIS), com pouca instrução;

b) a incongruência entre os conceitos da Resolução nº 80-ANTAQ ("fronteiras nacionais", que subentende o transporte que toca a linha da fronteira) e da Súmula Administrativa 01-ANTAQ ("município de fronteira"), alterada pelo Acórdão nº 132/2020 e ainda vigente, que já lastreou o deferimento de duas outorgas na linha entre Manaus/AM e São Gabriel da Cachoeira/AM, município a centenas de quilômetros da linha de fronteira; podendo eventualmente a mudança conceitual repercutir em procedimento de extinção de autorizações como ocorreu no caso do Acórdão nº 132 ([1137176](#)), no âmbito do Processo nº [50300.020716/2019-35](#);

c) necessidade de compatibilização das alterações conceituais com as tipificações das empresas junto ao código "CNAE" (travessia, passageiros, cargas), cuja opção é feita no momento do pedido da outorga;

d) impacto da inserção do "Quadro de Preços" no esquema operacional sobre a necessidade de aditamentos do termos de autorização, podendo alternativamente ser adotada a figura do apostilamento, por intermédio de uma Deliberação SRG, restringindo os aditamentos, a cargo da SOG, às alterações substanciais como linha, razão social ou natureza jurídica da autorizada;

e) necessidade de inclusão do transporte longitudinal de passageiros e cargas no âmbito da seleção prevista no art. 9º da Resolução nº 80, considerando conflitos já registrados em várias linhas, principalmente pela incapacidade das instalações portuárias em receber embarcações simultaneamente e por questões concorrenciais;

f) esclarecer os meios de comunicação válidos para dar ciência dos atos administrativos - os quais devem se vincular à base de dados da Agência, que deve ser única e íntegra, avaliando a

*oportunidade de diferenciá-los para a navegação marítima e para a navegação interior, dadas as realidades muito distintas desses universos;*

*g) necessidade de padronização, em único rito, independentemente da navegação, dos procedimentos de cadastro da documentação de embarcações no âmbito da obtenção ou manutenção da outorga, já que a redação da Resolução diverge da RN 05 e da proposta de alteração ofertada no Processo nº [50300.023649/2020-44](#);*

*h) equívoco no teor do art.26, §1º, da Resolução nº 80, que conflita com o art. 27, pois o afretamento de embarcação estrangeira para fins de navegação interior de percurso internacional independe de autorização."*

6. No âmbito da Superintendência de Regulação (SRG), a Gerência de Regulação da Navegação emitiu a Nota Técnica nº 203/2022/GRN/SRG (SEI/Antaq 1789174), de onde se extrai a conclusão abaixo:

### **"CONCLUSÃO**

*63. Por todo o exposto, algumas das contribuições encaminhadas pelo Despacho SOG (SEI nº [1760849](#)) foram consideradas pertinentes. De forma resumida, tem-se os seguintes encaminhamentos:*

*a) promoção de ações de divulgação dos novos instrumentos normativos, explicando aos autorizados dos novos arranjos por meios diversos como comunicação oficial, cartilha de divulgação e outros materiais informativos. Para tanto, sugere-se a interlocução com os setores de Comunicação e Fiscalização da Agência.*

*b) inserção da definição de "transporte de carga fracionada" no art. 2º da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), para trazer maior clareza às outorgas emitidas pela Agência. O termo já está devidamente definido na [Resolução ANTAQ nº 81, de 2022](#). Sendo, então, necessário apenas a sua transcrição na norma de procedimentos de outorga, sem alteração de mérito. É dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR).*

*c) sugere-se a deliberação da diretoria pelo **cancelamento parcial da Sumula Administrativa ANTAQ nº 01/2004** para afastar qualquer entendimento confuso posterior ao ACÓRDÃO Nº 104-2022-ANTAQ (SEI [1534360](#)). A matéria tratada nos itens 2, 3 e 4 do inciso I, alínea "a" da Sumula estão defasados em relação ao referido Acórdão e ao posterior processo de consolidação normativa que culminou na publicação da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#). Sendo, portanto, necessário o cancelamento desses itens.*

*d) alteração do art. 3, §1º, incisos I, II e IV, da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), visando tornar mais claro as possibilidades e arranjos das outorgas emitida pela possibilidade de emissão de outorgas para mais de um serviço. A alteração é considerada de baixo impacto por não afetar o universo regulado. Representa uma melhoria na especificação da nomenclatura do serviço de transporte regulado. Outrossim, não há alteração de mérito. Sendo dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR), nos termos do art. 4º, incisos III e IV, do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#).*

*e) informar à SOG que de acordo com a deliberação da diretoria colegiada (item III do Acórdão nº 475-2021-ANTAQ (SEI nº [1407526](#)), é dela a competência para deliberar em primeira instância sobre os pedidos de reajustes preços em travessias, nos casos em que haja indicação de deferimento dos reajustes analisados. Os ajustes necessários ao Guia de Regulação de Preços na Navegação Interior (SEI nº [0768960](#)) estão em curso nos autos do processo [50300.022163/2022-51](#).*

*f) necessidade de correção dos art.26, §1º e art. 27, inciso II, da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), para adequá-los à [Lei nº 9.432, de 1997](#). Considerando que se trata de adequação à norma hierarquicamente superior, tem-se por dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (art. 4, inciso II, do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#)). **Sugere-se, contudo, a submissão da nova redação proposta (Resolução-MINUTA GRN, SEI nº 1837797) ao crivo da Gerência de Afretamento da Navegação - GAF.***

*64. Para mais, foi incluída na presente análise contribuições à Resolução nº 80 pautada nos autos do processo [50300.008106/2022-69](#). A proposição exarada nos autos foi pela exclusão do art. 6º da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), justificada pela inexistência dos documentos demandados na norma da ANTAQ.*

*65. Todas alterações resultantes da análise foram incluídas na Resolução-MINUTA GRN (SEI nº 1837797) versão comentada e Resolução-MINUTA GRN (SEI nº 1837809) versão consolidada.*

Todas se enquadram nas hipóteses de dispensa de análise de impacto regulatório.

66. Por fim, as considerações finais toma por oportuno o presente auto para recordar os encaminhamentos dados pelo ACÓRDÃO N° 645-2022-ANTAQ (SEI [1790530](#)) que aprovou o estudo "Disponibilidade do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por Suas Cargas (Seguro DPEM) na Região Norte do Brasil" (SEI [1578320](#)). E sugerir a renovação dos esforços para cumprimento do item 5.3 do ACÓRDÃO N° 645-2022-ANTAQ (SEI [1790530](#)).

67. Em que pese a presente manifestação técnica, vale pontuar que após publicadas cabe à Diretoria decidir sobre a revisão das normas."

7. Nesse ínterim, percebe-se a produção da Nota Técnica n° 2/2023/GAF/SOG (SEI/Antaq 1867511), aprovada pelo Gerente de Afretamento da Navegação (SEI/Antaq 1867515) e pelo Superintendente de Outorgas (SEI/Antaq 1869048), que também encaminhou as novas manifestações para avaliação da SRG.

8. Tais contribuições foram analisadas pela Nota Técnica n° 93/2023/GRN/SRG (SEI/Antaq 1939459), que firmou o seguinte entendimento, *verbatim*:

### **"CONCLUSÕES**

25. A análise da manifestação do Despacho SOG (SEI n° [1869048](#)) resultou em 1 (uma) contribuição acatada, 2 (duas) acatadas parcialmente e 3 (três) não acatadas, como se vê simplificada:

a) A operação de transportadoras estrangeiras no Brasil ou está vinculada a Acordos Internacionais Firmados pela União ou na forma de EBN. Nesse último, a transportadora deverá atender aos requisitos técnicos estabelecidos na [Resolução ANTAQ n° 80, de 2022](#). Para mais, a apresentação de instrumento particular ou público do país de origem como forma de comprovação de representação legal não encontra guarida na [Lei n° 9.094, de 1995](#). Pelo que **sugere-se o não acatamento da sugestão apresentada pela SOG.**

b) Sobre os art. 26 e 27 da [Resolução ANTAQ n° 80, de 2022](#), foram propostas sugestões de alteração pela Nota Técnica n° 203/2022/GRN/SRG (SEI [1789174](#)). Pelo que **tem-se por atendida a consideração feita pela SOG.**

c) Quanto a fixação de um prazo mínimo para início da circularização de consulta, a SOG argumenta que a atual configuração permite que a EBN Requerente realize a circularização com meses de antecedência alijando potenciais concorrentes da consulta. Contudo, a eventual alteração da regra poderá restringir o direito estabelecido dos usuários; sendo necessário a elaboração de análise de impacto regulatório e submissão à participação popular nos termos do [Decreto n° 10.411, de 2020](#). **Por ora, sugere-se pelo não acatamento da sugestão, para que a setorial competente melhor caracterize o problema, justifique a definição do prazo proposto, identifique os riscos e impactos da alteração normativa e a experiência internacional e proponha estratégias para implementação e monitoramento da intervenção regulatória.**

d) Sobre o processo de emissão do AAI, **propõe-se por acatar parcialmente a sugestão apresentada pela SOG alterando a redação do texto normativo** para afastar entendimentos equivocados e eventuais dúvidas. A redação final do Art. 37 foi inserida na Resolução-Minuta [1925905](#). Por se tratar de alteração de baixo impacto normativo e sem alteração de mérito, não se vislumbra a necessidade de realização de análise de impacto regulatório (AIR), tampouco de submissão à participação popular.

e) Sobre as condições e prazos para a emissão do CAAI esclarece-se que este deverá ser emitido após solicitação da EBN no prazo de sete dias úteis após o recebimento ou início do carregamento. Para afastar eventuais dúvidas **sugere-se por acatar parcialmente a contribuição apresentada pela SOG.** A redação final do Art. 39 foi inserida na Resolução-Minuta [1925905](#). Por se tratar de alteração de baixo impacto normativo e sem alteração de mérito, não se vislumbra a necessidade de realização de análise de impacto regulatório (AIR), tampouco de submissão à participação popular.

f) Sobre o momento da entrega do contrato de afretamento, esclarece-se que este deve ocorrer em até 60 (sessenta) do início da vigência do CAAI. Para afastar entendimentos equivocados e/ou eventuais dúvidas, sugere-se a adequação da redação do Art. 42, conforme Resolução-Minuta [1925905](#). Assim, **opina-se pelo não acatamento da sugestão de exclusão do dispositivo e consequente alteração do art. 43.**

26. Por fim, considerando que a presente análise se estabelece de forma complementar à Nota Técnica nº 203/2022/GRN/SRG, as Resoluções-MINUTA GRN SEI nº [1837797](#) e SEI nº [1837809](#) também foram ajustadas para incluir as sugestões ora postas. Sendo assim, ofereço as Resoluções-Minutas GRN SEI [1925905](#) (versão comentada) e SEI [1925921](#) (versão final) contendo a consolidação das alterações propostas na primeira e segunda oportunidades de análise dessa setorial técnica."

9. O entendimento acima esposado obteve aprovação do Gerente de Regulação da Navegação (SEI/Antaq 1939498) e do Superintendente de Regulação (SEI/Antaq 1953234).

10. Em acréscimo, convém destacar a produção da Nota Técnica nº 193/2023/GOA/SOG (SEI/Antaq 1919114) e da Nota Técnica nº 269/2023/GOA/SOG (SEI/Antaq 1955182), cujo escopo foi a elaboração de um plano de ação, no âmbito da GOA, em face da iminente entrada em vigor das Resoluções ANTAQ nºs 80, 81 e 82, de 2022. Veja-se:

### **"3. DAS CONCLUSÕES**

3.1. Em síntese, vislumbramos as seguintes ações a serem desincumbidas no âmbito da GOA em face da entrada em vigor das Resoluções ANTAQ nº 80, 81 e 82:

I - Ajustar de ofício os termos de autorização vigentes, com inclusão das terminologias apresentadas no quadro constante do item 16 na Nota Técnica 203 - incluindo, no caso de "transporte misto" (passageiro e carga), a "autorização para o transporte de carga fracionada" no mesmo instrumento;

II - Identificar e revogar os termos de autorização outorgados a empresas de transporte regular de passageiros e carga fracionada em percurso longitudinal ou em travessia que tenham por destino terminal localizado fora da LINHA de fronteira, ainda que o município de destino seja fronteiro;

III - promover ajustes no MANUAL DE PROCEDIMENTOS - OUTORGAS DA NAVEGAÇÃO, fazendo constar, no que concerne às autorizações da navegação interior, as mudanças trazidas pelas Resoluções ANTAQ nº 80, 81 e 82.

3.2. Entendemos que a definição de prazos para a consecução dessas ações compete às instâncias superiores.

3.3. Por fim, reiteramos que as demais ações relacionadas aos ajustes nos sistemas e modelos de documentos associados estão sendo tratadas no Processo [50300.011644/2022-31](#)."

11. Ato seguinte, houve a produção da Nota Técnica nº 12/2023/GAF/SOG (SEI/Antaq 1995040), aprovada pelo Gerente de Afretamento e Navegação (SEI/Antaq 1999629) e pelo Superintendente de Outorgas (SEI/Antaq 2020372), na qual foram apresentadas informações complementares.

12. Em análise conclusiva, temos a Nota Técnica nº 147/2023/GRN/SRG (SEI/Antaq 2021283), que sintetiza as alterações normativas propostas:

### **"CONCLUSÃO**

34. A presente manifestação técnica visa responder à tréplica a apresentada pelo Despacho SOG (SEI nº [2020372](#)) sobre o Despacho SRG (SEI nº [1953234](#)). Então, visando consolidar os encaminhamentos anteriormente propostos pela Nota Técnica nº 203/2022/GRN/SRG (SEI nº [1789174](#)) e pela NOTA TÉCNICA Nº 93/2023/GRN/SRG (SEI [1939459](#)), listo de forma resumida:

a) sugestão de promoção de ações de divulgação dos novos instrumentos normativos, explicando aos autorizados dos novos arranjos por meios diversos como comunicação oficial, cartilha de divulgação e outros materiais informativos. Para tanto, sugere-se a interlocução com os setores de Comunicação e Fiscalização da Agência. Um primeira proposta encontra-se em curso nos autos do processo [50300.002444/2023-78](#).

b) inserção da definição de "transporte de carga fracionada" no art. 2º da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), para trazer maior clareza às outorgas emitidas pela Agência. O termo já está devidamente definido na [Resolução ANTAQ nº 81, de 2022](#). Sendo, então, necessário apenas a sua

transcrição na norma de procedimentos de outorga, sem alteração de mérito. É dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR).

c) sugere-se a deliberação da diretoria pelo **cancelamento parcial da Sumula Administrativa ANTAQ nº 01/2004** para afastar qualquer entendimento confuso posterior ao ACÓRDÃO Nº 104-2022-ANTAQ (SEI [1534360](#)). A matéria tratada nos itens 2, 3 e 4 do inciso I, alínea "a" da Sumula estão defasados em relação ao referido Acórdão e ao posterior processo de consolidação normativa que culminou na publicação da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#). Sendo, portanto, necessário o cancelamento desses itens.

d) **alteração do art. 3, §1º, incisos I, II e IV, da Resolução ANTAQ nº 80, de 2022**, visando tornar mais claro as possibilidades e arranjos das outorgas emitida pela possibilidade de emissão de outorgas para mais de um serviço. A alteração é considerada de baixo impacto por não afetar o universo regulado. Representa uma melhoria na especificação da nomenclatura do serviço de transporte regulado. Outrossim, não há alteração de mérito. Sendo dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR), nos termos do art. 4º, incisos III e IV, do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#).

e) informar à SOG que de acordo com a deliberação da diretoria colegiada (item III do Acórdão nº 475-2021-ANTAQ (SEI nº [1407526](#)), é dela a competência para deliberar em primeira instância sobre os pedidos de reajustes preços em travessias, nos casos em que haja indicação de deferimento dos reajustes analisados. Os ajustes necessários ao Guia de Regulação de Preços na Navegação Interior (SEI nº [0768960](#)) estão em curso nos autos do processo [50300.022163/2022-51](#).

f) **necessidade de correção dos art.26, §1º e art. 27, inciso II, da Resolução ANTAQ nº 80, de 2022**, para adequá-los à [Lei nº 9.432, de 1997](#). Considerando que se trata de adequação à norma hierarquicamente superior, tem-se por dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (art. 4, inciso II, do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#)).

g) foi incluída na atual proposta, as contribuições pautadas nos autos do processo [50300.008106/2022-69](#). A proposição exarada nos autos foi pela exclusão do art. 6º da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), justificada pela inexistência dos documentos demandados na norma da ANTAQ.

h) recordar os encaminhamentos dados pelo ACÓRDÃO Nº 645-2022-ANTAQ (SEI [1790530](#)) que aprovou o estudo "Disponibilidade do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por Suas Cargas (Seguro DPEM) na Região Norte do Brasil" (SEI [1578320](#)). E sugerir a renovação dos esforços para cumprimento do item 5.3 do ACÓRDÃO Nº 645-2022-ANTAQ (SEI [1790530](#)).

i) alteração sobre a redação do art. 37, I, a, da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), para afastar entendimentos equivocados e eventuais dúvidas. Por se tratar de alteração de baixo impacto normativo e sem alteração de mérito, não se vislumbra a necessidade de realização de análise de impacto regulatório (AIR), tampouco de submissão à participação popular.

j) adequação do art. 39 da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#) para melhor esclarecer as condições e prazos para a emissão do CAAI. Este deverá ser emitido após solicitação da EBN no prazo de sete dias úteis após o recebimento ou início do carregamento. A alteração visa afastar eventuais dúvidas. Por se tratar de alteração de baixo impacto normativo e sem alteração de mérito, não se vislumbra a necessidade de realização de análise de impacto regulatório (AIR), tampouco de submissão à participação popular.

k) Sobre o momento da entrega do contrato de afretamento, esclarece-se que este deve ocorrer em até 60 (sessenta) dias do início da vigência do CAAI. Para afastar entendimentos equivocados e/ou eventuais dúvidas, sugere-se a adequação da redação do art. 42 da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#).

35. Em relação à atual manifestação técnica sobre o Despacho SOG (SEI nº [2020372](#)), tem-se que:

I - sugere-se por acatar a contribuição da GAF pelo ajuste do art. 22, §2º, inciso I da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), para prever a possibilidade de utilização de procuração por instrumento particular como forma de comprovação de representação legal. A alteração pode ser enquadrada na hipótese de dispensa de AIR por reduzir as restrições sobre os regulados (art. 4º, inciso VII, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#)). **Ressalta-se, contudo, a necessidade de análise jurídica pela PFA, considerando art. 4º, §2º, e art. 6º da Instrução Normativa RFB Nº 800, de 27 de dezembro de 2007.**



II - sugere-se por acatar a contribuição da GAF para a fixação de um prazo máximo de 45 dias de antecedência para a consulta de circularização de que trata o art. 31, § único, da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#). A situação caracterizada enquadra a medida na hipótese de dispensa de AIR baixo impacto regulatório, nos termos do art. 4º, inciso III, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#); e

III - sugere-se pelo acatamento parcial da contribuição da GAF para a alteração do art. 37. Propõe-se não fixar o prazo para o envio da documentação da embarcação que será afretada, desde que ela seja entregue antes do recebimento da embarcação ou do início do carregamento. A medida também está associada à alteração do art. 31 da forma como proposto nesta nota técnica. A alteração proposta pode ser enquadrada nas hipóteses de dispensa de AIR por ser considerado de baixo impacto e reduzir as restrições sobre os regulados (incisos III e VII, do art. 4º, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#)).

36. E mais. Considerando a deliberação da diretoria colegiada no item 5.3 do Acórdão nº 649 - 2022 (SEI nº [1930195](#)), sugere-se adequação do art. 36, §1º, da [Resolução ANTAQ nº 81, de 7 de julho de 2022](#). Trata-se de alteração de baixo impacto regulatório e de atualização normativa, proposta nos autos do processo [50300.008192/2023-91](#), para alinhamento da norma à prática da Agência na execução do acompanhamento dos reajustes de preços na prestação de serviços de transportes coletivos na navegação interior. Sendo, portanto, dispensável a realização de AIR nos termos do art. 4º, incisos III e IV, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#).

37. Sem mais, submeto às Resolução-Minuta SEI [2027048](#) (versão com marcações) e Resolução-Minuta [2027529](#) (versão sem marcações) para apreciação superior. As minutas consolidam as proposições de alteração normativa das três rodadas de análise dessa setorial de regulação. Repiso que, sob a ótica técnica, todas as alteração se enquadram nas hipóteses de dispensa de análise de impacto regulatório. Seja pelo baixo impacto regulatório, pela ausência de alteração de mérito e/ou pela redução do fardo regulatório sobre o outorgado. Todavia, conforme a [Resolução ANTAQ nº 3.585, de 18 de agosto de 2014](#), cabe à Diretoria decidir sobre a revisão das normas da Agência."

13. Tais documentos técnicos foram aprovados pelo Gerente de Regulação da Navegação (SEI/Antaq 2029839) e pelo Superintendente de Regulação (SEI/Antaq 2030341), tendo sido juntadas novas minutas de Resolução (SEI/Antaq 2027048 e 2027529).

14. O processo foi então encaminhado à PF/ANTAQ pela AST-D1 (SEI/Antaq 2037537), para manifestação jurídica.

15. É o relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

16. 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 jurídico análises que importem considerações próprias das setoriais técnicas da Antaq e àquelas relativas a seu juízo de conveniência e oportunidade.

17. Destaque-se que houve a formulação de uma 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.

18. Nesse contexto, esta Procuradoria realizará um apanhado geral da proposta final de revisão das normas em questão, além da análise da dúvida específica, bem como apontando eventual necessidade de retificação de seu conteúdo, de forma a adequá-la ao ordenamento jurídico em vigor.

19. Conforme citado em linhas prévias, trata-se de revisão da Resolução ANTAQ nº 80/2022 e da Resolução ANTAQ nº 81/2022, tendo em vista as falhas verificadas pelas áreas técnicas da Agência.

20. 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

21. Como visto, cuida-se de proposta de revisão de atos normativos aprovados pelo **Acórdão nº 406-2022-ANTAQ** (SEI/Antaq 1661704), quais sejam: (i) Resolução ANTAQ nº 80, de 06 de julho de 2022; e (ii) Resolução ANTAQ nº 81, de 06 de julho de 2022.

22. Trata-se, desse modo, de tentativa de aperfeiçoar os normativos recentemente publicados, em razão da identificação de lacunas e incongruências passíveis de reparação.

23. 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, concessionários, 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)

24. 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)

25. 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 consequência, para também alterá-las.

26. 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.

27. 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.

28. 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;

29. 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

30. 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)

31. Logo, temos a Resolução como forma adequada à regulamentação da matéria, mormente por se tratar de revisão de Resoluções editadas no ano de 2022.

### **2.3 Do motivo e do objeto**

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

33. Aliás, a partir da identificação dos significativos impactos nos procedimentos e sistemas sob gestão de diferentes setoriais da Agência, decorrentes da publicação do Acórdão nº 406-2022-ANTAQ, restou cristalina a necessidade de aperfeiçoamento do marco regulatório, com vistas a fortalecer a regulação setorial na espécie.

34. Já o objeto diz sobre a necessidade de alterações pontuais nas disposições das Resolução ANTAQ nº 80, de 2022, e na Resolução ANTAQ nº 81, de 2022, anteriormente editadas pela própria Antaq, que visam o aperfeiçoamento do marco regulatório, que dispõem sobre (i) critérios e procedimentos para outorga de serviços de transporte, homologação de embarcações no Sistema Mercante e afretamento de embarcações na navegação interior e (ii) direitos e deveres no transporte regular de passageiros e veículos na navegação interior, respectivamente.

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

### **2.4 Da finalidade do ato**

36. A finalidade deve ser entendida como o resultado pretendido com a edição do ato normativo, no caso, por fim às falhas detectadas nos atos normativos recentemente publicados pela Agência.

37. 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).

38. Ora, confrontando o bem jurídico objetivado, qual seja, aperfeiçoamento dos atos normativos da Antaq, enquanto instrumento de atuação da Agência face às brechas identificadas na espécie, revela-se que a resolução sob análise serve a esse desiderato.

39. 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 dispensa de análise de impacto regulatório e da audiência pública

40. 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 conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

(...)

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

41. 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. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

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

**III - ato normativo considerado de baixo impacto;**

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

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

- a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;
- b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou
- c) dos sistemas de pagamentos;

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

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

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

**§ 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 AIR, 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. (grifamos)

42. Sobre o conceito de ato normativo de baixo impacto, o art. 2º, inciso II, do citado Decreto prescreve:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

**II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:**

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

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

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

43. No caso em tela, os fundamentos para a dispensa encontram-se no Despacho GRN (SEI/Antaq 2029836). Confira-se:

**Despacho GRN (SEI/Antaq 2029836)**

"3. Todas as alterações propostas se enquadram nas hipóteses de dispensa de análise de impacto regulatório pelo baixo impacto regulatório, pela ausência de alteração de mérito e pela redução do fardo regulatório sobre o outorgado. Todavia, conforme a [Resolução ANTAQ nº 3.585, de 18 de agosto de 2014](#), cabe à Diretoria decidir sobre a revisão das normas da Agência."

44. Demais disto, tais fundamentos também podem ser localizados nas justificativas individualizadas das alterações propostas, constantes da minuta de Resolução GRN (SEI/Antaq 2027048), integralmente reproduzida no item 47 deste parecer.

45. No esteio dessas considerações, é de de entender que as razões apresentadas para a dispensa de análise de impacto regulatório também dispensam a audiência pública.

46. Com efeito, o art. 68 da Lei nº 10.233/2001 determina que a edição de atos normativos que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte devem ser precedidas de audiência pública. Logo, *a contrario sensu*, não havendo direitos afetados, não se faz obrigatória a audiência pública, 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**.

## 2.6 Da Minuta de Resolução - SEI/Antaq 2027529

47. De início, cumpre citar que as alterações normativas propostas foram sintetizadas na Nota Técnica nº 147/2023/GRN/SRG (SEI/Antaq 2021283), cuja conclusão foi reproduzida no item 12. Em tal oportunidade, foi juntada a última versão da minuta de Resolução GRN (SEI/Antaq 2027048), que consolidou todos os ajustes decorrentes das contribuições das áreas técnicas, com as devidas justificativas. Eis o teor:

"Art. 1º Alterar a Norma aprovada pela [Resolução ANTAQ nº 80, de 7 de julho de 2022](#), que estabelece critérios e procedimentos para outorga de serviços de transporte, homologação de embarcações no Sistema Mercante e afretamento de embarcações na navegação interior, e a Norma aprovada pela [Resolução ANTAQ nº 81, de 7 de julho de 2022](#), que estabelece direitos e deveres no transporte regular de passageiros e veículos na navegação interior..

Art. 2º A [Resolução ANTAQ nº 80, de 7 de julho de 2022](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º.....

[XLIV - transporte de carga fracionada: transporte compartilhado de carga geral de diversos clientes em uma mesma embarcação destinada ao transporte de passageiros."](#) (NR)

**Sugestão:**

Inclusão do inciso XLIV no art. 2º. A sugestão consta na Nota Técnica nº 181/2022/GOA/SOG (SEI nº [1678987](#)) para acrescentar a definição de "transporte de carga fracionada" no art. 2º da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#).

**Análise:** acatado

**Justificativa:**

A inserção se justifica pela necessidade de trazer maior clareza às outorgas emitidas pela Agência. Ressalta-se que o termo já está devidamente definido na [Resolução ANTAQ nº 81, de 2022](#). Sendo, então, necessário apenas a sua transcrição na norma de procedimentos de outorga, sem alteração de mérito. Nesse caso, é dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR).

"Art. 3º .....

§ 1º .....

I - transporte regular de passageiros e/ou veículos em percurso longitudinal;

II - transporte regular de passageiros e/ou veículos em percurso de travessia;

III - transporte privado de cargas fracionadas; ou

IV - transporte privado de cargas, pessoas e/ou veículos." (NR)

**Sugestão:**

Alteração dos incisos I, II, III, e IV do §1º, do art. 3º. Sugestão advinda da Nota Técnica 181 (SEI nº [1678987](#)) e Despacho GOA (SEI nº [1682734](#)).

**Análise:** acatado

**Justificativa:**

A alteração do dispositivo visa *"tornar mais claro as possibilidades e arranjos das outorgas emitidas. A sugestão é que seja substituído o aditivo "e" pela possibilidade de utilização da combinação das conjunções "e/ou".* A alteração é considerada de baixo impacto. Pois não haverá qualquer alteração sobre o universo regulado. Somente uma melhor especificação do serviço de transporte regulado. Outrossim, não há alteração de mérito. Sendo dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR), nos termos do art. 4º, incisos III e IV, do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#).

~~"Art. 6º A autorização para transportes internacionais fica condicionada à comprovação pelo interessado perante a ANTAQ do atendimento às legislações aduaneira, sanitária e relativa à polícia marítima, bem como qualquer outra exigência de órgão ou entidade competente para atuar na região de fronteira:~~

~~Parágrafo único. A autorização de que trata o caput será comunicada pela ANTAQ aos órgãos da Receita Federal do Brasil (RFB), da Polícia Federal (PF) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) em cuja jurisdição as embarcações operarem." (NR)~~

**Sugestão:**

Revogar todo o art. 6º da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), conforme proposto pela Nota Técnica nº 176/2022/GRN/SRG, SEI [1753547](#) e corroborado pelos Despacho GRN (SEI nº [1778592](#)) e Despacho SRG (SEI nº [1784569](#)), nos autos do processo [50300.008106/2022-69](#).

**Justificativa:**

No curso da análise técnica, foram contatadas a ANVISA e a Receita Federal, nos termos dos e-mails SEI [1681717](#) e SEI [1681721](#), questionando qual documento é emitido para que as empresas que atuam na travessia de percurso internacional possam comprovar o atendimento à legislação sanitária e aduaneira, respectivamente. Ambos os órgãos responderam não emitir qualquer documento autorizativo. O que ensejou a conclusão da perda de objeto do art. 6º da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), e, por conseguinte, a sua exclusão da norma.

"Art. 22.....

§2º.....

I - Procuração por Instrumento público ou particular, em cópia simples ou digital obtida em qualquer processo."(NR)

**Sugestão:**

NOTA TÉCNICA Nº 12/2023/GAF/SOG (SEI [1995040](#))

**Análise:** acatado

**Justificativa:**

A instituição da alternativa poderia reduzir os custos administrativos das empresas requerentes quando da homologação das embarcações no sistema mercante. Os custos cartoriais para registro de uma procuração pública podem variar de estado para estado. Contudo, de acordo com uma breve pesquisa na internet, esse custo geralmente varia entre R\$ 200,00 e R\$300,00. Enquanto a procuração particular não exige registro em Cartório. Há no máximo o reconhecimento de firma que custa, em média, entre R\$5,00 e R\$25,00.

De acordo com o [Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017](#), o Poder Executivo Federal deverá observar como princípio nas relações com os usuários dos serviços públicos a presunção de boa fé, a racionalização de métodos e procedimentos de controle, a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido. Ademais, o Decreto estabelece que a eventual declaração de dados falsos ao sistema Mercante é de responsabilidade do agente regulado, ficando este sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

"Art. 26.....

.....

§ 1º A autorização de que trata o **caput** também se aplica ao caso de afretamento de embarcação estrangeira para a navegação interior de percurso internacional, [quando aplicáveis as disposições do Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969](#)." (NR)

**Sugestão:**

Identificado pelo Despacho SOG (SEI nº 1760849) uma incongruência no teor do art. 26, §1º, em relação ao art. 27 da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#).

**Análise:** acatado

**Justificativa:**

A Lei da Ordenação do Transporte Aquaviário, a [Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997](#), dispõe as regras sobre o afretamento de embarcações. O art. 9º da Lei dispõe as situações em que o afretamento de embarcações estrangeiras por EBN depende de autorização. Sob outro prisma, o art. 10 da Lei dispõe as situações em que o afretamento de embarcações estrangeiras independe de autorização. Ambos dispositivos enfatizam a necessidade de autorização do afretamento para o caso do transporte regulado pelo [Decreto-Lei nº 666, de 1969](#). O Decreto, dispõe sobre a obrigatoriedade de transporte em navio de bandeira brasileira. Até 2021, o art. 2º especificava as cargas consideradas prescritas ao transporte em navios de bandeira brasileira. Com a revogação desse dispositivo pela [Lei nº 14.195, de 25 de agosto de 2021](#), o entendimento predominante é de que os normativos infraconstitucionais poderão especificar as cargas vinculadas obrigatoriamente ao transporte em navios de bandeira brasileira, nos termos do art. 3º do Decreto-Lei.

Por todo o exposto, faz-se necessário a adequação dos art. 26, §1º, e art. 27, inciso II, da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), para adequá-los à [Lei nº 9.432, de 1997](#). A redação atual apresenta inconsistência, podendo causar confusão aos agentes regulados. Visto a necessidade de adequar o regulamento à norma hierarquicamente superior, tem-se por dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório nos termos do art. 4, inciso II, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#).

"Art. 27.....

.....



II - estrangeira, quando não aplicáveis as disposições do [Decreto-lei nº 666, de 1969](#), e suas alterações, para a navegação interior de percurso internacional; e"(NR)

**Sugestão:**

Identificado pelo Despacho SOG (SEI nº 1760849) uma incongruência no teor do art. 26, §1º, em relação ao art. 27 da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#).

**Análise:** acatado

**Justificativa:**

A Lei da Ordenação do Transporte Aquaviário, a [Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997](#), dispõe as regras sobre o afretamento de embarcações. O art. 9º da Lei dispõe as situações em que o afretamento de embarcações estrangeiras por EBN depende de autorização. Sob outro prisma, o art. 10 da Lei dispõe as situações em que o afretamento de embarcações estrangeiras independe de autorização. Ambos dispositivos enfatizam a necessidade de autorização do afretamento para o caso do transporte regulado pelo [Decreto-Lei nº 666, de 1969](#). O Decreto, dispõe sobre a obrigatoriedade de transporte em navio de bandeira brasileira. Até 2021, o art. 2º especificava as cargas consideradas prescritas ao transporte em navios de bandeira brasileira. Com a revogação desse dispositivo pela [Lei nº 14.195, de 25 de agosto de 2021](#), o entendimento predominante é de que os normativos infraconstitucionais poderão especificar as cargas vinculadas obrigatoriamente ao transporte em navios de bandeira brasileira, nos termos do art. 3º do Decreto-Lei.

Por todo o exposto, faz-se necessário a adequação dos art. 26, §1º, e art. 27, inciso II, da [Resolução ANTAQ nº 80, de 2022](#), para adequá-los à [Lei nº 9.432, de 1997](#). A redação atual apresenta inconsistência, podendo causar confusão aos agentes regulados. Visto a necessidade de adequar o regulamento à norma hierarquicamente superior, tem-se por dispensável a elaboração de análise de impacto regulatório nos termos do art. 4, inciso II, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#).

"Art. 31.....

Parágrafo único. A consulta de que trata o caput será realizada em ambiente próprio do Sistema de Gerenciamento de Afretamentos, com antecedência **máxima de quarenta e cinco dias corridos e mínima de três dias úteis**, a contar:" (NR)

**Sugestão:**

NOTA TÉCNICA Nº 12/2023/GAF/SOG (SEI [1995040](#))

**Análise:** acatado

**Justificativa:**

Pela regra atual a requerente poderia solicitar a circularização com 2 (dois) anos de antecedência, por exemplo, alijando potenciais concorrentes da consulta. O prazo de 45 (quarenta e cinco) dias corridos como limite máximo de antecedência para o pedido de circularização do afretamento está em harmonia com a realidade dos pedidos de afretamento de embarcação estrangeira na navegação interior.

Diferentemente da navegação marítima, o afretamento de embarcações estrangeiras na navegação interior é muito específico por ser restrito a uma hidrovia. Na navegação marítima a embarcação pode operar por toda a costa brasileira atendendo a diversos fins. No caso da navegação interior, de maneira geral, a frota brasileira disponível é suficiente para atender o transporte hidroviário. Das hidrovias brasileiras, a que possui demanda por embarcação estrangeira é a Hidrovia do Sul. Lá as embarcações estrangeiras, similares às utilizadas na navegação de cabotagem, são afretadas para operar entre Porto Alegre/RS e Rio Grande/RS, na Lagoa dos Patos.

De acordo com a Planilha GAF SEI [2026569](#), apenas 4 (quatro) empresas circularizaram consulta de afretamento de embarcação estrangeira no período de vigência da Resolução ANTAQ nº 41, de 4 de março de 2021. O que representa cerca de 1% do universo de mais de 300 EBNs autorizadas na navegação interior. Ademais, cerca de 97% dos pedidos ocorreram dentro do prazo de 45 dias de antecedência. Por conseguinte, a fixação desse prazo como limite máximo de antecedência para circularização constitui medida de baixo impacto regulatório.

No mais, pontua-se que o normativo não limita a quantidade de pedidos de circularização que uma empresa possa apresentar. A qualquer momento as empresas de navegação podem solicitar a autorização de afretamento de embarcação estrangeira, que passará pela análise da Agência.

"Art. 37. A EBN Requerente habilitada a efetivar o afretamento de embarcações estrangeiras [conforme art. 36](#), deverá prestar à ANTAQ, [antes](#) do recebimento da embarcação ou do início do carregamento, em ambiente próprio do Sistema de Gerenciamento de Afretamentos, as seguintes informações e documentos:

I - .....

a) nome;

b) tipo;

c) porte bruto;

d) faixa de potência;

e) tração estática;

f) arqueação bruta;

g) número IMO (International Maritime Organization) [ou de inscrição na Marinha do Brasil](#);

h) código IRIN;

i) bandeira; e

j) ano de construção."(NR)

**Sugestão:**

NOTA TÉCNICA Nº 12/2023/GAF/SOG (SEI [1995040](#)) com adaptações propostas pela NOTA TÉCNICA Nº 147/2023/GRN/SRG (SEI [2021283](#)).

**Análise:** acatado parcialmente.

**Justificativa:**

Uma vez que tem-se o prazo máximo de antecedência para a consulta de circularização fixado no art. 31 da presente norma, torna-se desnecessária a fixação de tempo para a apresentação dos documentos relacionados ao afretamento. Podendo essa apresentação ocorrer até minutos antes do início do embarque ou da entrega da embarcação. O uso de ambiente próprio do Sistema de Gerenciamento de Afretamento, em desenvolvimento, possibilitará ganhos de eficiência no procedimento.

A medida conferirá maior flexibilidade ao agente regulado para atender à disposição normativa e eficiência procedimental, sem alteração de mérito.

"Art. 39. O CAAI será emitido após o preenchimento de formulário de solicitação no Sistema de Gerenciamento de Afretamento pela EBN Requerente no prazo de até sete dias úteis [após](#) o recebimento ou início do carregamento, informando:"(NR)

**Sugestão:**

Nota Técnica 2 (SEI nº [1867511](#)): O CAAI nas condições de prazo do artigo sob comento possibilita sua emissão anteriormente à solicitação do AAI e, ainda, à entrega do contrato de afretamento segundo o prazo fixado no art. 42 da resolução, o que nos parece extemporâneo, considerando-se que o CAAI é o termo que formaliza a Autorização de Afretamento Interior (AAI), como observado no art. 2º, inciso XIII da Resolução 80/2022. Em decorrência do art. 42. os contratos de afretamento com vigência de até 12 meses, como nos casos de afretamentos por tempo ou casco nu, poderiam ser enviados ao final da vigência dos CAA's, ou seja, um ano, o que nos parece fora de propósito

**Análise:** acatar parcialmente

**Justificativa:**

Esclarece-se que a EBN Requerente deve apresentar a documentação para obter o AAI [antes](#) da realização da operação. Com base nas informações fornecidas pela EBN Requerente, a ANTAQ emitirá no SANI o AAI, habilitando a EBN Requerente a dar continuidade ao processo de obtenção do CAAI (Art. 38). O CAAI, que é o documento que formaliza o afretamento da embarcação estrangeira, pode ser emitido depois da operação. A EBN tem o prazo de até sete dias úteis [após](#) o recebimento ou o início do carregamento para solicitar o CAAI à Agência por meio do preenchimento de formulário, conforme art. 39.

Para afastar eventuais dúvidas tanto da fiscalização como dos agentes regulados, sugere-se uma adequação na redação da norma. Por se tratar de alteração de baixo impacto normativo e sem alteração de mérito, não se vislumbra a necessidade de realização de análise de impacto regulatório (AIR), conforme [Decreto nº 10.411, de 2020](#), tampouco de submissão à participação popular.

"Art. 42. A EBN Requerente deverá encaminhar o contrato de afretamento à ANTAQ, em ambiente próprio do Sistema de Gerenciamento de Afretamentos ou por meio eletrônico, no prazo máximo de sessenta dias a partir da data de emissão do CAAI."(NR)

**Sugestão:**

Nota Técnica 2 (SEI nº [1867511](#)):Em face ao proposto para o art.39. acima, somos pela eliminação do artigo 42, à exceção do parágrafo único, que poderá, a nosso ver, ser incorporado ao art. 43

**Análise:** Não acatada a sugestão de exclusão do dispositivo.

**Justificativa:**

Esclarece-se que as alterações propostas para os art. 37, 38 e 39 visam sanar as dúvidas suscitadas pela SOG, esclarecendo adequadamente o procedimento para afretamento de embarcações estrangeiras.

Sobre o art. 42, esclarece-se que a entrega do contrato de afretamento deve ser feita em até 60 (sessenta) dias do início da vigência do CAAI. Isso para evitar a entrega do contrato extemporânea à realização da operação de fato. Sendo assim, sugere-se a adequação da redação da norma como a seguir, de forma a afastar eventuais dúvidas tanto da fiscalização como dos agentes regulados.

Por se tratar de alteração de baixo impacto normativo e sem alteração de mérito, não se vislumbra a necessidade de realização de análise de impacto regulatório (AIR), conforme [Decreto nº 10.411, de 2020](#), tampouco de submissão à participação popular.

Art. 3º O art. 36, §1º, da Resolução ANTAQ nº 81, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 36.....

§ 1º Os mercados considerados **com baixa concorrência e elevada essencialidade** dependerão de análise prévia da ANTAQ para a homologação da elevação de preços. (NR)"

**Sugestão:**

NOTA TÉCNICA Nº 147/2023/GRN/SRG (SEI [2021283](#))

**Justificativa:**

A diretoria colegiada da Agência firmou o entendimento no item 5.3 do Acórdão nº 649 - 2022 (SEI nº [1930195](#)) de que nos em mercados moderados e não competitivos, a empresa não poderá aumentar o preço de seus serviços em nível superior à variação dos índices de reajustes oficiais no período compreendido entre a data do requerimento e da publicação da última tabela de preços, antes da análise terminativa da ANTAQ.

A deliberação foi analisada pela setorial de regulação nos autos do processo [50300.008192/2023-91](#). Na prática, a medida está em linha com a Resolução ANTAQ nº 6.821, de 2019, que aprovou a metodologia de análise de reajuste de preços. Desde 2019 a metodologia já indicava a necessidade de análise da justa causa dos pedidos de reajustes em mercados moderados (com reajuste superior à variação dos índices oficiais) e não competitivos. Portanto, a presente alteração normativa não afeta o direito dos regulados, mas corrige a redação do dispositivo dando maior transparência à forma como a Agência executa o acompanhamento dos reajustes de preços na prestação de serviços de transportes coletivos na navegação interior.

Art. 4ª Esta Resolução entra em vigor em DD de MM de 2023.

48. Passa-se à análise das alterações.

49. Na primeira, observa-se a mera inclusão da definição de "*transporte de carga fracionada*" no art. 2º da Resolução ANTAQ nº 80/2022, conceito já presente na Resolução ANTAQ nº 81/2022.

50. Na segunda, temos a substituição do aditivo "*e*" pela combinação das conjunções "*e/ou*" nos incisos I, II, III e IV do § 1º do art. 3º da Resolução ANTAQ nº 80/2022, com vistas a não levantar dúvidas sobre a possibilidade de arranjos diferenciados das outorgas emitidas.

51. Na terceira, propõe-se revogar todo o art. 6º da Resolução ANTAQ nº 80/2022, tendo em vista a informação de que a Anvisa e a Receita Federal não emitem documentos autorizativos.

52. No entanto, cabe avaliar se tal fato dispensa a Agência de analisar o cumprimento de alguma obrigação legal que perpassa tema afeto à vigilância sanitária ou aduaneira como condição para a emissão da autorização de transporte internacional. Ademais, mesmo que não seja o caso, também cabe à Administração avaliar a conveniência e oportunidade de manter a obrigação de comunicar a emissão de autorização de transporte internacional aos órgãos públicos referidos no parágrafo único do art. 6º, possibilitando que eles possam, caso entendam adequado, fiscalizar as operações das empresas autorizadas.

53. Na quarta alteração, busca-se reduzir os custos administrativos das empresas ao permitir a apresentação de procuração também por instrumento particular no art. 22, § 2º, inciso I, da Resolução ANTAQ nº 80/2022, e não mais exclusivamente pública, nas ocasiões em que se requer a homologação das embarcações no sistema mercante.

54. Sobre o tema, vale salientar que a procuração nada mais é do que um instrumento de mandato, realizada por instrumento público (em cartório) ou particular, por meio do qual alguém (outorgante), voluntariamente, concede poderes a outrem (outorgado ou procurador).

55. De forma resumida, a procuração pública é feita por um tabelião de notas, em livro próprio, e é utilizada para representação na prática de atos complexos e solenes, como a venda e doação de bens imóveis, representação em casamento ou em escrituras de divórcio e inventário.

56. De outra banda, a procuração particular é elaborada pela própria pessoa que vai assinar e outorgar poderes ao seu procurador, sendo utilizada para a prática de atos nos quais a lei não exige escritura pública. Nestes casos, com a finalidade de dar segurança para a pessoa que exige a procuração, o tabelião pode reconhecer a firma do outorgante.

57. Feitos tais comentários, cabe citar que o mandato é tratado detalhadamente nos arts. 653 e seguintes do Código Civil. Veja-se:

**"Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.**

Art. 654. Todas as pessoas capazes são aptas para dar procuração mediante instrumento particular, que valerá desde que tenha a assinatura do outorgante.

§ 1º O instrumento particular deve conter a indicação do lugar onde foi passado, a qualificação do outorgante e do outorgado, a data e o objetivo da outorga com a designação e a extensão dos poderes conferidos.

§ 2º O terceiro com quem o mandatário tratar poderá exigir que a procuração traga a firma reconhecida.

Art. 655. Ainda quando se outorgue mandato por instrumento público, pode substabelecer-se mediante instrumento particular.

Art. 656. O mandato pode ser expresse ou tácito, verbal ou escrito.

Art. 657. **A outorga do mandato está sujeita à forma exigida por lei para o ato a ser praticado.** Não se admite mandato verbal quando o ato deva ser celebrado por escrito.

Art. 658. O mandato presume-se gratuito quando não houver sido estipulada retribuição, exceto se o seu objeto corresponder ao daqueles que o mandatário trata por ofício ou profissão lucrativa.

Parágrafo único. Se o mandato for oneroso, caberá ao mandatário a retribuição prevista em lei ou no contrato. Sendo estes omissos, será ela determinada pelos usos do lugar, ou, na falta destes, por arbitramento.

Art. 659. A aceitação do mandato pode ser tácita, e resulta do começo de execução.

Art. 660. O mandato pode ser especial a um ou mais negócios determinadamente, ou geral a todos os do mandante.

Art. 661. O mandato em termos gerais só confere poderes de administração.

§ 1º Para alienar, hipotecar, transigir, ou praticar outros quaisquer atos que exorbitem da administração ordinária, depende a procuração de poderes especiais e expressos.

§ 2º O poder de transigir não importa o de firmar compromisso.

Art. 662. Os atos praticados por quem não tenha mandato, ou o tenha sem poderes suficientes, são ineficazes em relação àquele em cujo nome foram praticados, salvo se este os ratificar.

Parágrafo único. A ratificação há de ser expressa, ou resultar de ato inequívoco, e retroagirá à data do ato.

Art. 663. Sempre que o mandatário estipular negócios expressamente em nome do mandante, será este o único responsável; ficará, porém, o mandatário pessoalmente obrigado, se agir no seu próprio nome, ainda que o negócio seja de conta do mandante.

Art. 664. O mandatário tem o direito de reter, do objeto da operação que lhe foi cometida, quanto baste para pagamento de tudo que lhe for devido em consequência do mandato.

Art. 665. O mandatário que exceder os poderes do mandato, ou proceder contra eles, será considerado mero gestor de negócios, enquanto o mandante lhe não ratificar os atos.

Art. 666. O maior de dezesseis e menor de dezoito anos não emancipado pode ser mandatário, mas o mandante não tem ação contra ele senão de conformidade com as regras gerais, aplicáveis às obrigações contraídas por menores." (grifamos)

58. Como visto no art. 657, a outorga do mandato está sujeita à forma exigida por lei para o ato a ser praticado. Nesse passo, não se tem conhecimento, nem foi apresentado pela área técnica, qualquer lei que imponha a apresentação de uma procuração pública para o caso em tela. Ademais, no âmbito da Receita Federal, a Instrução Normativa RFB nº 800/2007, que dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de cargas nos portos alfandegados, apesar de prever a obrigatoriedade da representação para o transportador estrangeiro, não regulamenta a forma como deve ser comprovada a constituição do representante.

59. Outrossim, convém destacar que os documentos elaborados pelas áreas técnicas que fundamentam a alteração ora sob análise demonstram, salvo engano, o propósito de permitir que a procuração por instrumento particular seja produzida com base nas leis do país de origem da empresa estrangeira. Confira-se as seguintes passagens:

**Nota Técnica nº 2/2023/GAF/SOG (SEI/Antaq 1867511)**

**"1. Art. 22.**

§ 2º Na hipótese de transportadoras estrangeiras, quando suas operações no Brasil requererem que suas embarcações estejam registradas no Sistema Mercante, a homologação de que trata o caput será efetivada mediante a constituição de um representante legal no Brasil e a apresentação dos seguintes documentos:

I - procuração por instrumento público;

Comentários:

Tem ocorrido reclamações frequentes de ordem prática e custo quanto a constituição de representante no Brasil sob a forma de procuração por instrumento público, pelo que sugerimos a alternativa de instrumento particular ou público do país de origem, apresentado em cópia simples ou digital." (grifamos)

**Nota Técnica nº 12/2023/GAF/SOG (SEI/Antaq 1995040)**

**"1. Art. 22.**

§ 2º Na hipótese de transportadoras estrangeiras, quando suas operações no Brasil requererem que suas embarcações estejam registradas no Sistema Mercante, a homologação de que trata o caput será efetivada mediante a constituição de um representante legal no Brasil e a apresentação dos seguintes documentos:

I - Procuração por instrumento público;

Comentários:

Cabe lembrar que o artigo 22., inciso I da Resolução ANTAQ 80 de 03/07/2023 contempla o registro de embarcações estrangeiras no Sistema Mercante quando demandarem portos brasileiros, o que inclui, ainda, o atendimento aos incisos I, II, III e § 3º, 4º e 5º. Como se sabe trata-se de procedimento no Sistema Mercante operacionalizado pela RFB/ANTAQ.

Para efeito de atendimento à Receita Federal do Brasil e procedimentos aduaneiros faz-se necessário para operação das transportadoras estrangeiras em portos brasileiros o cadastro das embarcações no Sistema Mercante, como já é feito em Acordos Fluviais Internacionais pela União e para as EBN's e suas embarcações próprias ou afretadas, em consonância com as disposições do art. 22. da resolução.

O que tem sido alvo de reclamações frequentes, de ordem prática e custo para as transportadoras estrangeiras em seus países, é o uso do instrumento público (inciso I, como forma de indicação do representante legal (designação, carta poder), pelo que foi sugerido alternativa de instrumento particular ou público do país de origem, apresentado em cópia simples ou digital.

Considerando o princípio da desburocratização que visa simplificar e agilizar processos burocráticos, reduzindo a quantidade de documentos e exigências formais, trazemos à luz os princípios da Lei nº 13.874/2019 em seu art. 2º.

Nesse contexto, a não necessidade do instrumento público, como forma de indicação do representante legal das transportadoras estrangeiras, está em consonância com a busca por maior eficiência e redução de custos para essas empresas operantes.

Ao permitir a utilização de alternativas, como o instrumento particular, apresentado em cópia simples ou digital, como alternativa ao instrumento público, a norma adere ao princípio da desburocratização. Isso possibilita uma maior flexibilidade no processo de indicação do representante legal, tornando-o mais simples e ágil.

Com base em leis de desburocratização e em iniciativas que visam facilitar a atividade econômica e o comércio internacional, a sugestão de permitir alternativas ao instrumento público é uma medida que promove a eficiência, a redução de custos e a agilidade para as transportadoras estrangeiras, ao mesmo tempo que não compromete a segurança jurídica da representação legal. Dessa forma, a proposta contribui para uma maior abertura comercial e para a facilitação das atividades de transporte e logística, em linha com os princípios de desburocratização defendidos em diversos âmbitos.

Em face ao exposto faz-se necessária a alteração redacional do inciso I do art. 22, como proposto a seguir:

I – Procuração por Instrumento particular ou público, em cópia simples ou digital obtida em qualquer processo." (grifamos)

**Nota Técnica nº 147/2023/GRN/SRG (SEI/Antaq 2021283)**

**"1. Art. 22: Ajuste sobre o art. 22, §2º, inciso I. Considerando o princípio da desburocratização de que trata a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a não necessidade do instrumento público, como forma de indicação do representante legal das transportadoras estrangeiras, está em consonância com a busca por maior eficiência e redução de custos para essas empresas operantes.**

6. Sobre esse tema, a manifestação técnica argumentou que a exigência de procuração por instrumento público como única forma de comprovação de representante legal é, no mínimo, limitada. O que tem sido alvo de reclamações frequentes de ordem prática e custo pelas transportadoras estrangeiras. Ademais, as transportadoras estrangeiras precisam registrar suas embarcações no Sistema Mercante para efeito de atendimento à Receita Federal do Brasil e procedimentos aduaneiros.

7. A setorial de outorgas sugeriu, então, a inclusão da procuração por instrumento particular como possibilidade de comprovação de representação legal. Por definição, a procuração pública possui fé pública e publicidade, uma vez que deve ser assinada por Tabelião de Notas e tem o seu registro assentado no livro de notas do Cartório selecionado. Ela sim tem eficácia jurídica assentada perante o judiciário. Já a procuração particular não é registrada em Cartório, não possui publicidade, tampouco fé pública. Mas ela é considerada um instrumento de mandado, sendo comumente utilizada para poder de representação jurídica perante órgãos públicos, poder de assinatura, de assunção de compromissos e obrigações, entre outros.

8. De acordo com o art. 4º, §2º, da [Instrução Normativa RFB Nº 800, de 27 de dezembro de 2007](#), o transportador estrangeiro será obrigatoriamente representado por agência de navegação. O art. 6º da norma estabelece que o transportador deverá prestar no Sistema Mercante as informações sobre o veículo assim como as cargas nele transportadas.

9. Em termos regulatórios, sob o prisma técnico, a representação por procuração particular não obstará a homologação de embarcação no Sistema Mercante. Uma vez que o fato gerador para efeito do AFRMM é a movimentação da carga em porto brasileiro, registrada pelo manifesto eletrônico. Ademais, a instituição da alternativa poderia reduzir os custos administrativos das empresas requerentes quando da homologação das embarcações no sistema mercante. Os custos cartoriais para registro de uma procuração pública podem variar de estado para estado. Contudo, de acordo com uma breve pesquisa na internet, esse custo geralmente varia entre R\$ 200,00 e R\$300,00. Enquanto a procuração particular não exige registro em Cartório. Há no máximo o reconhecimento de firma que custa, em média, entre R\$5,00 e R\$25,00.

10. Lembro que a matéria foi analisada pela NOTA TÉCNICA Nº 93/2023/GRN/SRG (SEI [1939459](#)), entre os parágrafos 5 e 9, concluindo pelo não acatamento da sugestão. Por oportuno, corrijo a menção à legislação feita naquele documento. Onde está registrado [Lei nº 9.094, de 14 de setembro de 1995](#), leia-se [Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017](#).

11. De acordo com o Decreto, o Poder Executivo Federal deverá observar como princípio nas relações com os usuários dos serviços públicos a presunção de boa fé, a racionalização de métodos e procedimentos de controle, a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido. Ademais, o Decreto estabelece que a eventual declaração de dados falsos ao sistema Mercante é de responsabilidade do agente regulado, ficando este sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

12. Por todo o exposto, **refaço entendimento técnico dessa setorial de regulação para corroborar com entendimento técnico advindo da setorial de outorgas. Isto é, pela possibilidade de utilização de instrumentos alternativos para a comprovação de representação legal como o instrumento particular, apresentado em cópia simples ou digital. O que adere ao princípio da desburocratização, possibilitando maior flexibilidade no processo de indicação do representante legal, tornando-o mais simples e ágil, como se lê:**

Com base em leis de desburocratização e em iniciativas que visam facilitar a atividade econômica e o comércio internacional, a sugestão de permitir alternativas ao instrumento público é uma medida que promove a eficiência, a redução de custos e a agilidade para as transportadoras estrangeiras, ao mesmo tempo que não compromete a segurança jurídica da representação legal. Dessa forma, a proposta contribui para uma maior abertura comercial e para a facilitação das atividades de transporte e logística, em linha com os princípios de desburocratização defendidos em diversos âmbitos.

Em face ao exposto faz-se necessária a alteração redacional do inciso I do art. 22, como proposto a seguir:

*I – Procuração por Instrumento particular ou público, em cópia simples ou digital obtida em qualquer processo.*

*13. Para mais, entende-se que a alteração do dispositivo enquadra-se nas hipóteses de dispensa de Análise de Impacto Regulatório - AIR, de que trata o art. 4º, inciso VII, do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#). Pois, como visto, a medida reduzirá o nível de exigência para homologação das embarcações no Sistema Mercante, com conseqüente redução do fardo regulatório e desburocratização processual."*

60. Não obstante, o texto normativo proposto não menciona que os documentos sejam "do país de origem", e nos leva a crer que a procuração por instrumento particular deverá seguir o ordenamento jurídico pátrio, o que entendemos acertado.

61. Isto porque, se o entendimento da Diretoria Colegiada for pela flexibilização do instrumento de procuração, mostra-se importante que este seja confeccionado de acordo com as leis brasileiras, de modo a viabilizar que a Antaq aplique integralmente as normas nacionais nas relações que vier a travar com o representante legal designado pelas empresas estrangeiras, notadamente suas obrigações e responsabilidades.

62. Nesse cenário, parece ser indispensável que o órgão assessorado certifique-se de que o representante legal detenha poderes para responder administrativa, civil e penalmente, inclusive podendo receber citações, solicitando-lhe o encaminhamento de procuração que comprove estes poderes.

63. Sobre a quinta e a sexta alterações (arts. 26, § 1º, e 27, inciso II, da Resolução ANTAQ nº 80/2022, respectivamente), percebe-se um mesmo fundamento, qual seja, a adequação à Lei nº 9.432/1997 e ao Decreto-Lei nº 666/1969, sobretudo após a revogação do art. 2º do Decreto-Lei pela Lei nº 14.195/2021. Com efeito, regra geral, o afretamento de embarcação estrangeira para fins de navegação interior de percurso internacional independe de autorização. Entretanto, a exceção pode surgir mediante a aplicação do art. 3º do Decreto-Lei nº 666/1969.

64. A sétima alteração visa estabelecer um prazo máximo de antecedência para o pedido de circularização do afretamento, evitando, assim, a exclusão de potenciais concorrentes da consulta. Segundo a área técnica, a inclusão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias corridos no parágrafo único do art. 31 da Resolução ANTAQ nº 80/2022 está em harmonia com a realidade dos pedidos de afretamento de embarcação estrangeira na navegação interior.

65. Na oitava alteração, temos um ajuste no art. 37 da Resolução ANTAQ nº 80/2022, para não mais fixar o prazo para o envio da documentação da embarcação que será afretada, bastando que seja entregue antes do recebimento da embarcação ou do início do carregamento. Observa-se, ademais, uma melhor divisão no inciso I, com a inclusão de novas alíneas.

66. Como nona alteração, almeja-se esclarecer as condições e prazos para a emissão do CAAI a partir da adequação da redação do art. 39 da Resolução ANTAQ nº 80/2022, evitando dúvidas por parte dos agentes regulados e dos fiscais da Agência.

67. A décima alteração busca tornar mais claro o termo a quo da contagem do prazo para a entrega do contrato de afretamento constante do art. 42 da Resolução ANTAQ nº 80/2022.

68. Por fim, a décima primeira alteração, que traz nova redação ao § 1º do art. 36 da Resolução ANTAQ nº 81/2022, para incluir no normativo o entendimento fixado pela Diretoria Colegiada no Acórdão nº 649-ANTAQ-2022, em consonância com a Resolução ANTAQ nº 6.281/2019, que aprovou a metodologia de análise de reajuste de preços. Desse modo, argumenta a área técnica que a presente alteração não afeta o direito dos regulados, mas corrige a redação do dispositivo dando maior transparência à forma como a Agência executa o acompanhamento dos reajustes de preços na prestação de serviços de transportes coletivos na navegação interior.

69. Da análise das razões supra, denota-se que as alterações normativas propostas encontram suporte técnico-jurídico, razão pela qual conclui-se não haver óbice jurídico ao encaminhamento dos autos para deliberação da Diretoria Colegiada, ressalvados os apontamentos ventilados nos itens 51, 61 e 62, que devem ser adequadamente avaliados.



70. 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

71. *Ex positis*, opinamos pela regularidade jurídico-formal da minuta de Resolução juntada no SEI/Antaq 2027529, **desde que observadas as recomendações constantes dos itens 52, 61, 62 e 70 deste Parecer.**

À consideração superior.

Brasília, 04 de outubro 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) 50300012041202256 e da chave de acesso 3fd0a0e5



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 1291634842 e chave de acesso 3fd0a0e5 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: 04-10-2023 11:50. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---