



Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
Gerência de Regulação Portuária - GRP/SRG

## RELATÓRIO DE AIR

Data: 04/03/2024	Área: SRG/GRP	Versão: 02
Palavras-chave: Instalações, apoio, registro, serviço adequado.	Processos relacionados: 50300.006472/2018-05	AIRs relacionadas: AIR 01 (SEI nº 0856959) ARR relacionado: SEI nº 50300.014796/2022-95
Assunto: <b>Revisão da Resolução Normativa 13-ANTAQ, de 11 de outubro de 2016.</b>		

### SUMÁRIO

[SUMÁRIO EXECUTIVO](#)

[PARTICIPAÇÕES SOCIAIS ANTERIORES E RELATÓRIOS PRELIMINARES](#)

[IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL](#)

[IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA](#)

[Falhas de Mercado](#)

[Situação Desejada](#)

[PRINCIPAIS APONTAMENTOS DA ARR](#)

[O Registro como uma exploração portuária que transcendeu o seu objeto inicial](#)

[Grandes empresas com registros](#)

[Porte de embarcações](#)

[Estaleiros, pontões e temporários](#)

[FSRU](#)

[Dispêndio em investimentos e equipamentos](#)

[Participação social relativo ao ARR](#)

[IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO](#)

[DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR](#)

[BENCHMARKING NACIONAL E INTERNACIONAL](#)

[DESCRIPÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS](#)

[Da Opção de Não Regular](#)

[Das Opções de Regular](#)

[CONFRONTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS. POSSÍVEIS IMPACTOS](#)

[Análise multicritério](#)

[Análise de Risco](#)

[Impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte](#)

[Custo Regulatório](#)

[SOLUÇÃO DE MENOR IMPACTO. ALTERNATIVA ESCOLHIDA](#)

[ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO](#)

[MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO](#)

[CONCLUSÕES](#)

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de projeto de revisão normativa em cumprimento à Agenda Regulatória da ANTAQ, Triênio 22-24, referente ao Tema 3.13 - Revisão da [Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 10 de outubro de 2016](#), sobre as instalações de apoio ao transporte aquaviário. O ato a ser revisado é a [Resolução Normativa nº 13 de 22 de novembro de 2016](#), norma que regulamenta o registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário fora do porto organizado.

2. A proposta de revisão da Resolução tem como objetivo promover adequações no seu conteúdo em consonância com a legislação vigente, especialmente em relação à [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#), além de outras que se mostraram necessárias no decorrer da aplicação da atual norma pela ANTAQ junto aos setores regulados.

3. A norma atual já disciplina o registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário, bem como estabelece as obrigações para a prestação de serviço adequado, quando aplicável, e define as respectivas infrações administrativas. Por outro lado, o conteúdo da proposta ora em análise vem ao encontro da principal Lei que disciplina a atividade portuária, [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#), além da própria lei de criação da ANTAQ, [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), cabendo ressaltar, também, que atende aos ditames do [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#), que trata da revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

4. O principal objetivo desta iniciativa é revisar e aprimorar os procedimentos da ANTAQ para a emissão de registros das instalações de apoio ao transporte aquaviário, bem como estabelecer novas diretrizes e obrigações para a prestação do serviço adequado por parte dos titulares do registro e a tipificação das respectivas infrações em resolução específica.

5. Além do cumprimento à Agenda Regulatória, o projeto normativo visa atender, concomitantemente, a revisão e consolidação a que aludia o [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#), para o qual o planejamento interno da ANTAQ elencou tal revisão para a 5ª etapa -pertinência temática: exploração de áreas e instalações portuárias, com foco em melhorias de forma. Esclarecemos que a partir de 01 de junho de 2024 valerá o novo [Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024](#) para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos, portanto, no que couber será realizado as adaptações nas minutas de normas a serem submetidas a audiência pública.

6. Nesse contexto, este documento contém uma Análise de Impacto Regulatório, aos moldes do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), e tem por objetivo analisar as opções de regulamentação, incluindo a opção de NÃO REGULAR e/ou REGULAR, ademais, foram consideradas nas hipótese as alternativas não normativas.

7. A opção escolhida foi por REGULAR PELA VIA NORMATIVA, contemplando um "mix" ideal de intervenções facilitadoras e estimuladoras do engajamento dos empresários nessa padronização, conforme a seguir:

- I - Visa atender à necessidade de alcance regulatório de instalações não contempladas pela Lei 12.815/2013, ou que não sejam passíveis de obtenção de outorga de autorização por estarem localizadas dentro da poligonal do porto organizado;
- II - Atender demanda de informações oriundas de diversos agentes públicos (Ministério da Saúde, ANVISA, VIGIAGRO, Marinha do Brasil, Ministério Público Federal - MPF e Organização Marítima Organização - IMO);
- III - Atender a demanda por melhoria na prestação do serviço por instalações que não sejam passíveis de outorga de autorização, e que são necessárias para o fluxo de passageiros e cargas, notadamente na região amazônica do Brasil, e demais regiões.
- IV - Permitir a fiscalização e o monitoramento pela ANTAQ;
- V - Permitir a adaptação de cada instalação registrada às particularidades do seu mercado;
- VI - Atender à demanda dos usuários, sem desconsiderar os princípios norteadores da administração pública e as recomendações dos órgãos de controle;
- VII - Focar nas instalações de menor porte, que não tem condições de se tornarem uma outorga autorizativa; e
- VIII - Mitigar os desvios de finalidade na aplicação do texto vigente, bem como anular todos as incertezas no texto atual.

8. Como resultado final, propõe-se a Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 2195070), contendo revisão de mérito da [Resolução Normativa nº 13 de 2016](#). Propõe-se ainda a Audiência Pública, como processo de participação social, lembrando que já foram consultados internamente as setorial da Agência, em momento anterior, a respeito do problema do texto atual por meio de uma AIR Preliminar, e que a Agência aprovou uma Análise de Resultado Regulatório em 2024 exatamente sobre ela, inclusive com Audiência Pública.

## 2. PARTICIPAÇÕES SOCIAIS ANTERIORES E RELATÓRIOS PRELIMINARES

9. Em breve aparte interno, vemos que "regulação" pode ser dividida em dois tipos básicos, a econômica e a social. A regulação econômica trata dos esforços governamentais em assegurar o funcionamento adequado dos mercados, como prevenção de monopólios, definição de tarifas e regras de entrada, permanência e saída em determinados mercados. Já a regulação social trata de questões como assimetrias de informação, segurança e externalidades negativas, em áreas como meio ambiente, proteção do consumidor, segurança do trabalho, entre outras. Usualmente as duas formas de regulação andam juntas e implicam custos para os regulados. Sob esse prisma, a intervenção do Estado na economia passa a ser meio para a promoção de direitos. A regulação social é condizente com os preceitos constitucionais, tendo como finalidade precípua a promoção do interesse público e a garantia de direitos fundamentais.

10. Do princípio da supremacia do interesse público infere-se que há um dever-poder do órgão regulador quanto ao zelo pelo interesse público, e de exprimí-lo nas relações entre particulares. Nesse sentido, o objetivo de garantir o interesse público como fim primeiro da atividade da administração deve pautar todos os atos e decisões regulatórias, havendo assim uma íntima relação dessa finalidade com a proteção dos direitos do consumidor. Além disso, há que se ressaltar que a Constituição Federal (art. 5º, XXXII) prevê que cabe ao Estado promover a proteção do consumidor e coibir a competição desleal e os lucros abusivos.

11. Contudo, o cumprimento desse poder-dever de tutela ao usuário passa, essencialmente, por ações que garantam a **liberdade de escolha, a qualidade do serviço e a modicidade**. O mercado poderá observar que a ANTAQ, nesta proposta, instrumentalizou, sobretudo, uma Política Pública concretizadora de tais direitos dos usuários, conforme prevê a nossa Carta Magna. Pois cabe à ANTAQ prover efetividade aos direitos constitucionais de terceira geração, aos direitos difusos, coletivos, ou melhor, incentivar um mercado equilibrado, onde os efeitos da competição imperfeita estão mitigados e os negócios são executados com maior transparéncia e menor risco. Pois, no momento em que a Administração Pública outorga a execução da atividade portuária às empresas privadas ou públicas, mais do que nunca é imprescindível a criação e a manutenção de meios eficazes para a proteção dos usuários desses serviços, cuja exploração é de titularidade do Poder Público Federal.

12. A consolidação desta análise por meio da AIR visa a obter efeitos positivos quanto a melhor adequação dos termos da norma aos princípios regulatórios que devem proteger todos os usuários de instalações que em muitos casos não se enquadram na classificação estabelecida em lei, mas que prestam relevantes serviços de transporte de cargas e passageiros em suas respectivas regiões.

13. Além da adequação aos requisitos de serviço adequado, a norma visa uniformizar e disciplinar os procedimentos adotados pela ANTAQ para o registro de instalações portuárias de apoio que não sejam passíveis de outorga de autorização por parte do poder concedente, localizadas em território nacional. Ademais, a proposta de norma também visa uma melhor definição das instalações passíveis de registro, evitando eventuais distorções do instituto como a possível emissão de registros para instalações que deveriam ser enquadradas como terminais de uso privado (TUP) ou estações de transbordo de carga (ETC).

14. O presente processo teve início em 2018, tendo como objetivo a revisão e atualização das Resoluções nº 3.259/2014 e 3.274/2014 em razão da necessidade de eventual proposta de aprimoramentos das normas supracitadas, particularmente no aspecto das infrações para instalações portuárias públicas de pequeno porte - IP4s. Assim, em Nota Técnica nº 69/2018/GRP/SRG (SEI nº 0493465), foi proferido o primeiro encaminhamento de alteração da RN 13/2016 que foi o seguinte:

"Por fim, para atender pontualmente ao pedido da SFC, sugere-se uma única modificação nos normativos da ANTAQ, isto é, o Art. 16 da Resolução Normativa ANTAQ nº 13/2016.

A redação proposta é a seguinte (em vermelho destaque ao acréscimo):

Art. 16. A Resolução nº 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, não se aplica às instalações especificadas no art. 2º desta Norma, excetuando-se as especificadas no inciso IV e no § 1º."

15. Contudo, o cenário do setor portuário evoluiu sobremaneira entre 2016 a 2024, com aumento de registros, novos tipos de instalações e produtos, surgimentos de novas resoluções tanto portuárias quanto a nível governamental de gestão. Desde então a setorial de regulação recebeu diversos processos de consultas regulatórias sobre o devido enquadramento de instalações que não foram consolidadas pela lei geral de portos. Nestes autos, repõem-se outros processos que estavam tramitando na ANTAQ e que tratavam de temas correlatos, dando início a um procedimento robusto de revisão da RN 13/2016-ANTAQ, conforme listados abaixo:

- I - Processo SEI nº 50300.010039/2017-85 - **Ocupação de áreas das IP4 por terceiros de forma irregular;**
- II - Processo SEI nº 50300.002818/2017-15 - **Registro de 40 (quarenta) Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte - IP4;**
- III - Processo SEI nº 50300.001548/2019-89 - **Proposta de definição de interpretação - Art. 2º, V, RN 13, somente deverão ser registradas pela Agência desde que recebam embarcações cujo serviço esteja dentro da competência autorizativa/regulatória da Agência;**
- IV - Processo SEI nº 50300.010117/2020-47 - **Consulta — Porto Organizado de SUAPE - Unidade de Armazenamento Flutuante - FSU no cais público CMU-Leste.**
- V - Processo SEI nº 50300.019365/2021-34 - **Consulta acerca da aplicabilidade do instituto do registro, regulamentado por meio da Resolução Normativa-ANTAQ nº 13, às instalações flutuantes destinadas à regaseificação e movimentação de gás natural liquefeito (GNL);**
- VI - Processo SEI nº 50300.001180/2021-73 - **Contribuições da Superintendência de Outorgas e Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais;**
- VII - Processo SEI nº 50300.019180/2022-19 - **Análise sobre possível quadro de "assimetria concorrencial" - BRASBUNKER x CODEPE.**
- VIII - Processo SEI nº 50300.014796/2022-95 - **Tema 1.3 da Agenda de Avaliação do Resultado Regulatório - ARR - Resolução Normativa nº 13/2016-ANTAQ;**

16. Preliminarmente, em 2019 a GRP/SRG elaborou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório AIR 01 (SEI nº 0856959), no qual foram identificados os seguintes problemas:

Durante fiscalização ordinária foram observadas áreas ocupadas por terceiros de forma irregular nas instalações portuárias públicas de pequeno porte administradas pelo DNIT, sem que a Resolução Normativa nº 13/2016 preveja infrações a condutas dessa natureza;

Detectou-se que redação vigente da Portaria nº 3.518/2011 da Secretaria da Receita Federal está inadequada frente à evolução da regulação setorial e das terminologias historicamente inscritas no regime jurídico-administrativo brasileiro, gerando insegurança jurídica ao setor portuário. Entretanto, sem a revisão da referida Portaria, entende-se, salvo melhor juízo, que fica prejudicada a possibilidade real de instalações de apoio registradas obterem alfandegamento;

Em situações recorrentes, por exemplo em Manaus, 70% da movimentação de cargas e passageiros é realizada por meio de flutuantes com ligação em terra, mas que não possuem área terrestre própria. Ou seja, as operações de movimentação de cargas e passageiros são realizam em instalações rudimentares semelhantes a trapiches;

Algumas instalações portuárias suscitaram a possibilidade de serem enquadradas em mais de uma modalidade prevista no art. 2º, sendo que não existe nenhuma restrição em norma;

Algumas instalações possuem capacidade para receber embarcações acima de 2.000 toneladas de porte bruto, e solicitam o registro de instalação de apoio, tendo em vista que a norma não promove nenhum tipo de restrição por tamanho.

Ocorreram situações em que instalações de grande porte relacionadas ao setor de óleo e gás reivindicaram registro, com a justificativa de não possuírem os equipamentos listados no inciso V do art 2º;

Entende-se que o cronograma deveria ser exigido previamente, antes de deferido o registro, com vistas a garantir que o postulante fique informado das condições operacionais básicas e posterior acompanhamento das obras pela ANTAQ;

A Capitânia dos portos tem autorizado registro de embarcação estrangeira, dessa forma, a área técnica identificou a necessidade de se exigir o Registro de Propriedade Marítima emitido pelo país de origem;

Conforme SEI 50300.001548/2019-89, a interpretação demasiada abrangente que vem sendo dada ao inciso V, do art. 2º da Resolução Normativa nº 13-Antaq, de 11 de outubro de 2016, eleva o volume de registros e de atividades das unidades regionais, contudo, as instalações que prestam apoio ao embarque e desembarque de passageiros somente deveriam ser registradas pela Agência caso recebessem embarcações cujos serviços esteja dentro da competência autorizativa/regulatória da Agência, tais como as navegações previstas na Lei nº 9.432/97.

17. E como resultado a opção a ser implementada foi a de realizar a revisão da norma "*por se tratar de revisão de norma pré-existente, os custos de implementação serão baixos, pois já estão integrados nos planos ordinários de fiscalização da Agência*".

18. Em seguida, a Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo 10 (SEI nº 1336434) foi proposta a Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 1336437), sendo, posteriormente consolidada na Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 1697868). Em continuidade, houve o Aviso de Consulta Interna 2 (SEI nº 1396325) e a reunião interna consignada na Ata de Reunião 2 (SEI nº 1569716), entendendo que era necessário maiores informações das unidades para compor a proposta de revisão normativa.

19. Nesse ínterim, a ANTAQ também estava em processo de realizar a primeira avaliação de resultado regulatório, e considerando a importância do registro, a diretoria colegiada julgou conveniente que se realizasse logo a ARR da RN13/2016 para posteriormente alterar a resolução com dados mais robustos.

20. Como consequência dessas iniciativas, entre 2022 a 2024 ocorreu o processo de elaboração e aprovação da Avaliação de Resultado Regulatório, tendo em vista que foi permitida a abertura de audiência pública e fase de análise de contribuições ao relatório que demandaram mais tempo da GRP/SRG.

21. Nesse sentido, a análise de impacto regulatório considerará as contribuições advindas da Audiência Pública 02 (SEI nº 1906850), consubstanciada no Relatório 7 (SEI nº 1967971) e Parecer Técnico nº 59/2023/GRP/SRG (SEI nº 1977458).

22. Pela grande relevância da primeira Avaliação de Resultado Regulatório, a diretoria colegiada aprovou por meio do ACÓRDÃO Nº 14-2024-ANTAQ (SEI nº 2153313), nos termos abaixo:

Processo: 50300.014796/2022-95

Interessado: Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Relator: Lima Filho

Unidades Técnicas: Superintendência de Regulação

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam do julgamento da Análise de Resultado Regulatório da Resolução Normativa-ANTAQ nº 13/2016, que visa avaliar o impacto e a eficácia da regulamentação no registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário,

ACORDAM os Diretores da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, reunidos para a Reunião Ordinária de Diretoria Colegiada de nº 558, ante as razões expostas pelo Relator, em:

aprovare o Relatório de ARR Executiva GRP (SEI nº 1776884), uma vez cumprida sua função instrumental da verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos, observados sobre o mercado e à sociedade, em decorrência de sua implementação, ressalvada a recomendação de exclusão das novas Unidades de Regulamentação Flutuante e Usinas Termoelétricas Flutuantes do escopo da norma aprovada pela Resolução Normativa-ANTAQ nº 13/2016;

determinar a divulgação dos seguintes documentos técnicos no sítio eletrônico da ANTAQ, de acordo com o disposto no art. 21 da Resolução-ANTAQ nº 55/2021:

Relatório de ARR Executiva GRP (SEI nº 1775370);

Nota Técnica nº 199/2022/GRP/SRG (SEI nº 1770578);

Relatório nº 7/2023/GRP/SRG (SEI nº 1967971), com a análise das contribuições da Audiência Pública nº 02/2023; e

Parecer Técnico nº 59/2023/GRP/SRG (SEI nº 1977458), com a proposta de encaminhamento final.

dar por concluído o Tema 5.1.1 da Agenda de Avaliação do Resultado Regulatório da ANTAQ 2022;

determinar que a setorial técnica considere como alternativas aventadas na Audiência Pública nº 02/2023 dentro da subsequente análise de impacto regulatório que indicará a revisão da Resolução Normativa-ANTAQ nº 13, de 2016; e

aprovar a inclusão do tema: ID 3.9 - Instalações Portuárias: Revisão da Resolução Normativa-ANTAQ nº 13, de 13/10/2016, na Agenda Regulatória 2022-2024 da ANTAQ, conforme consignado no Acórdão nº 62-2023-ANTAQ (SEI nº 1845497).

23. É o breve histórico.

### 3. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

24. A chamada Lei das Agências Reguladoras, a [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), elenca em seu processo decisório a obrigatoriedade de elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), segundo regulamentação do Poder Executivo.

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

25. Regulamentando tal Lei, o [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), dispõe sobre o conteúdo mínimo das Análises de Impacto Regulatório (AIR), os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

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

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

VII-A - os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte; [\(Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022\)](#)

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

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

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

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

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

§ 1º O conteúdo do relatório de AIR deverá ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, a abrangência e a repercussão da matéria em análise. [\(Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022\)](#)

§ 2º Em observância ao disposto no inciso VII-A do **caput**, o relatório de AIR incluirá a análise dos impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte e preverá as medidas que poderão ser adotadas para minimizar esses impactos. [\(Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022\)](#)

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019](#):

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

- IV - análise de custo;
- V - análise de risco; ou
- VI - análise risco-risco.

§ 1º A escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

26. No âmbito da ANTAQ, a regulamentação acerca de Análise de Impacto Regulatório (AIR) é estabelecida na [Resolução ANTAQ nº 55, de 9 de setembro de 2021](#), a qual possui total alinhamento com a legislação superior, porém, definindo maior detalhamento dos procedimentos de elaboração no âmbito do processo decisório da ANTAQ.

No que tange à regulação do setor portuário, a ANTAQ tem, por força legal, competência para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária. A legitimidade da ANTAQ se justifica com base no art. 23, II e III, art. 27, IV e XIV, [Lei nº 10.233, de 2001](#).

27. A ANTAQ é a Agência Reguladora do setor portuário, de jurisdição nacional. É autarquia federal em regime especial, conforme indica o art. 21 da sua Lei de Criação:

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

28. Permeia esta Análise a Lei de Criação da ANTAQ, a [Lei nº 10.233, de 2001](#):

Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

- I - preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;
- II - assegurar a unidade nacional e a integração regional;
- III - proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;
- IV - assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;
- (...)
- XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional;
- (...)

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

(...)

VII - reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de **exploração da infra-estrutura de transportes**, 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, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

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

(...)

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

(...)

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.

(...)

**XXIX - regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica.** [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#)

29. Em termos do [Decreto nº 4.122, de 2002](#), o qual regulamenta a Lei de Criação da ANTAQ, vemos as competências da ANTAQ para regular a matéria:

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 infraestrutura 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 infraestrutura existente;

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

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

30. A [Lei nº 12.815, de 2013](#) (Lei dos Portos), é ainda mais assertiva acerca das diretrizes específicas à exploração dos portos e instalações portuárias, conforme a seguir:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; ([Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020](#))

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e ([Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020](#))

VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico. ([Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020](#)).

31. O [Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013](#), que regulamenta a Lei dos Portos, traz uma série de comandos relativos à exploração de áreas nos portos organizados. A seguir, são citados os mais relevantes para este projeto normativo:

Art. 47-A. Caberá à Antaq a regulamentação de outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas neste Decreto e na legislação específica. ([Incluído pelo Decreto nº 9.048, de 2017](#))

32. A Lei da Liberdade Econômica aplica-se ao tema desta Relatório de AIR. Diz assim a [Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#):

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

(..)

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do [art. 170 da Constituição Federal](#):

(..)

III - definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda;

(..)

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

(..)

VII - (VETADO);

VIII - ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, exceto normas de ordem pública;

(..)

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

- I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;
- II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;
- III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;
- IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;
- V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

33. No tocante ao Regimento interno da ANTAQ, a [Resolução ANTAQ nº 3.585, de 18 de agosto de 2014](#) direciona a regulamentação desse item para a Gerência de Regulação Portuária (GRP), a qual vem, constantemente, aprimorando o processo de produção normativa segundo as melhores práticas regulatórias.

Art. 4º À ANTAQ compete:

(...)

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

Art. 53. A Gerência de Regulação Portuária tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Regulação:

(...)

I - propor normas para exploração de atividade portuária em regime público ou por meio de instalações portuárias autorizadas;

...

VI - acompanhar e avaliar preços e tarifas praticados no âmbito dos portos organizados, terminais de uso privado, estações de transbordo de carga, instalações públicas de pequeno porte, instalações portuárias de turismo e instalações registradas junto à ANTAQ. (Alterado pela Resolução Normativa nº 13-ANTAQ, de 10 de outubro de 2016)

34. Além das normas específicas da exploração de áreas e instalações do porto organizado, ora em revisão ([Resolução Normativa ANTAQ nº 7, de 2016](#)) e consolidação ([Resolução ANTAQ nº 7.823, de 18 de junho de 2020](#)), há outras normas da ANTAQ que se relacionam com o objeto desta análise:

[Resolução ANTAQ nº 75, de 2 de junho de 2022](#), que trata da fiscalização da prestação dos serviços portuários. Oportuno citar que tal norma está em processo de revisão;

35. Além das normas da ANTAQ, deve-se mencionar a regulamentação afeta ao tema expedida por outros órgãos:

[Portaria MINFRA nº 530, de 13 de agosto de 2019](#), que estabelece normas para alterações em contratos de arrendamento portuário;

[Portaria MINFRA nº 574, de 26 de dezembro de 2018](#), que disciplina a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias, e cria o Índice de Gestão da Autoridade Portuária - IGAP; e

[Portaria MINFRA nº 61, de 10 de junho de 2020](#), que estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Planos Mestres (PM), Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e Plano Geral de Outorgas (PGO).

36. A [Lei nº 12.815, de 2013](#), assim estabeleceu quanto a necessidade de integração das políticas do setor portuário:

**Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013**

**Art. 10.** O poder concedente poderá determinar à Antaq, a qualquer momento e em consonância com as **diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário**, a abertura de processo de chamada pública para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização de instalação portuária, na forma do regulamento e observado o prazo previsto no inciso II do § 1º do art. 9º .

**Art. 12.** Encerrado o processo de chamada ou anúncio público, o poder concedente deverá analisar a viabilidade locacional das **propostas e sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário**.

**§ 4º Em qualquer caso, somente poderão ser autorizadas as instalações portuárias compatíveis com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, na forma do caput .**

**Art. 16.** Ao poder concedente compete:

I - elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada.

36.1. Imprescindível relembrar o que estabelecia o Plano Plurianual - PPA 2016-2019, aprovado pela [Lei nº 13.249, de 13 de janeiro 2016](#), período em que foi aprovada a [Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 2016](#):

**Transporte Aquaviário**

O Transporte Aquaviário possui relevância crescente no cenário logístico brasileiro. A navegação interior também ampliou sua participação no transporte de cargas do país, impulsionada pelo crescimento da cabotagem. Esta modalidade foi responsável pelo transporte de mais de 147 milhões de toneladas em 2014.

A Nova Lei dos Portos, Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, trouxe importantes inovações para o setor aquaviário, com medidas que têm como premissa incentivar a modernização da infraestrutura e da gestão portuária, a expansão dos investimentos privados no setor, a redução de custos e o aumento da eficiência portuária, além da retomada da capacidade de planejamento portuário, com a reorganização institucional do setor e a integração logística entre modais.

Esses aspectos alicerçaram a construção do Programa Temático de Transporte Aquaviário para o PPA 2016-2019. O desenho do programa alinha-se com as principais estratégias definidas para a atuação governamental no período do PPA, em especial, com a Diretriz Estratégica relacionada ao transporte:

- **Investimentos na melhoria do transporte de passageiros e de carga, buscando a integração modal, a eficiência da rede de transporte, a competitividade do país, o desenvolvimento sustentável e a integração regional, nacional e sul-americana.**

(...)

#### Objetivos vinculados ao Programa Temático Transporte Aquaviário

- Ampliar a capacidade da rede de transporte hidroviário por meio da melhoria das condições de navegabilidade existentes e da adequação da infraestrutura portuária pública de pequeno porte.
- Expandir a cobertura da rede de transporte hidroviário por meio de intervenções nos corredores hidroviários e de novas instalações portuárias públicas de pequeno porte.
- Modernizar, renovar e ampliar a frota mercante brasileira de longo curso, de cabotagem e navegação interior e o parque nacional de estaleiros, por meio de concessão de financiamento com recursos do FMM.
- Assegurar a disponibilidade da rede de transporte hidroviário de passageiros e cargas por meio da manutenção e da operação.
- Adequar a capacidade portuária à demanda de carga e passageiros, por meio da melhoria nas condições dos acessos aquaviários e terrestres e das instalações portuárias.
- **Aprimorar a governança e modernizar a gestão do setor portuário.**
- Melhorar a produtividade, nível de serviços e otimizar os fluxos logísticos do sistema portuário na movimentação de carga e transporte de passageiros.
- Promover a sustentabilidade ambiental e a revitalização de áreas portuárias nos portos organizados. [Documento público disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/242/1/PPA%20-%202016-2019.pdf>]

36.2. De acordo com análise feita pelo IPEA sobre o PPA 2020-2023:

O Plano Plurianual e a ligação com os orçamentos anuais, intermediados pela LDO anual, deveriam ser os orientadores da ação do governo e indicadores para a iniciativa privada. Na ausência de regulamentações específicas, o PPA passou a ser, em verdade, o principal instrumento formal de planejamento do país (Barcelos, 2012).

(...)

Paralelamente a isso, havia um movimento crescente da perspectiva liberal sobre o Estado brasileiro, que se refletiu na desestatização e no desmonte institucional de áreas cujo planejamento setorial haviam sido referência no período desenvolvimentista. Em particular, na infraestrutura, as áreas de transporte e energia. Isso reforça, de outro modo, a centralidade do PPA como instrumento de planejamento governamental, na medida em que os instrumentos setoriais perdem força. [disponível no seguinte endereço eletrônico: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9801/1/td\\_2549.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9801/1/td_2549.pdf)]

36.3. O PPA 2020-2023 foi instituído pela [Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019](#), e revisado pela Lei nº 14.235, de 11 de novembro de 2021, e pela Portaria ME nº 5.806, de 14 de maio de 2021, e assim estabelecia como diretriz, quanto ao transporte aquaviário, o PPA 2020-2023 :

Eixo

Infraestrutura 12

Diretriz

- **Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica.**

Programa

Transporte Aquaviário

36.4. Digno de nota que o Registro, quando da elaboração da RN13 consistia em mero instrumento de cadastro com a finalidade de manter dados e informações sobre a instalação portuária, sem efetiva segurança jurídica, mesmo que suas atividades consistissem efetivamente em **formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica**, neste sentido a obrigatoriedade estava disposta apenas no Regimento Interno desta Agência, que atualmente é vigente com a seguinte redação:

RESOLUÇÃO Nº 3.585-ANTAQ, DE 18 DE AGOSTO DE 2014.

Art. 49. A Gerência de Outorgas de Autorização tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Outorgas: (REDAÇÃO DADA PELA RESOLUÇÃO Nº70-ANTAQ, DE 21/03/2022)

VII - recepcionar e processar o registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário. (Incluído pela Resolução Normativa nº 13-ANTAQ, de 10 de outubro de 2016).

37. Nota-se que ao abranger os registro como estratégia de ampliação do investimento privado em infraestrutura, a regulamentação dos registros também contribuiu para atingimento das diretrizes estabelecidas naquele PPA.
38. No mesmo sentido, destacamos o advento da [Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024](#), que institui o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, como as metas do governo federal para o período. Neste sentido a atualização da RN13, também pode ser considerada como medida que também vai ao encontro do Programa específico para **Portos e transporte aquaviário, Eixo 3.3 do vigente Plano Plurianual 2024-2027 - Políticas de desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática**<sup>[1]</sup>, senão vejamos :

(...)

**Objetivos específicos**

- Aumentar a disponibilidade de instalações portuárias (IP4) nos municípios localizados às margens de rios navegáveis;
- Promover o adequado embarque e desembarque de cargas e passageiros, garantindo a disponibilidade, a acessibilidade e a perenidade das instalações portuárias (Instalações Portuárias de Pequeno Porte - IP4);
- Ofertar vias em condições adequadas para a navegação;
- **Adequar a capacidade portuária à demanda de cargas e passageiros existente e futura;**
- **Tornar o sistema portuário mais competitivo, seguro, sustentável, inclusivo e com acessibilidade;**
- Financiar a construção ou manutenção de embarcações, estaleiros e infraestruturas portuárias com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM)."

(íntegra do PPA 2024-2027 – disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/planejamento/presidencial-ppa-2024-2027>)

39. É preciso que se diga, ainda, mesmo após a apresentação do extenso rol da legislação apresentada, que o Estado age diretamente como sujeito atuante no mercado por intermédio das empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias. Também pode atuar sob regime de monopólio legal (art. 177 da CF) ou como agente regulador pelo regime econômico privado, conforme o art. 173, §§ 1º e 2º, da CF. A atuação direta do Estado passa a ser exceção, dispondo o caput do art. 173 da Constituição que "[...] a exploração direta de atividade econômica só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei". A atuação indireta do Estado é feita pela normatização ou regulação da economia e pela intervenção.

40. Quanto ao objetivo da proposta de Resolução que ora se apresenta, esta Agência reguladora atua no campo da normatização, que apresenta-se como a produção de normas de transformação da economia, com o objetivo de instrumentalizar a realização das políticas econômicas adotadas pela Constituição.

41. Como vimos, estão explicitadas, dentre as vastas competências da ANTAQ, sua habilitação para criar e a emitir Resoluções Normativas, Despachos, Acórdãos, Termos de Autorizações, Homologação de reajustes de tarifas e uma série de regras, de direitos e de obrigações às empresas do setor regulado e também aos usuários desses serviços. A imperatividade dos atos derivados dessas competências decorrem da Lei e do poder-dever na tutela do setor. Aliás, emitir padrões é a essência do poder normativo, presente no regime jurídico de qualquer agência reguladora federal, sempre objetivando a consecução do interesse público.

42. Dessa forma, o tema e as atividades envolvidas neste processo de normatização são afetas às operações portuárias - forma alternativa de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias -, explícito que está demonstrada, portanto, a Competência interna desta Agência Reguladora para revisar e consolidar a proposta de Resolução que ora se apresenta, como ação necessária que encontra fundamento, ainda, no que dispõe o art. 10 do [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#).

#### 4. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

43. Para mapeamento do problema, como estruturação conceitual foi utilizada a metodologia de "árvore de problemas", a qual analisa a relação entre causa-efeito de vários aspectos relacionados a um determinado tema. As raízes da árvore simbolizam as causas; o tronco sinaliza o problema central; galhos e folhas simbolizam os efeitos do problema. Podemos ainda acrescentar os "descritores do problema", aspectos menos ocultos da problemática, manifestados por meio de indicadores ou algo semelhante.

44. O problema central (tronco da árvore) é o risco de prestação de serviço não adequado pelas instalações de apoio portuário.

45. Além disso, a desatualização da RN 13/2016, pois foi editada no ano de 2016, portanto há 8 anos, tendo havido mudanças e avanços no setor regulado que necessitam ser alcançadas pela norma.

46. As causas (raízes da árvore) são:

- I - aumento do número de instalações portuárias não enquadráveis nas espécies elencadas no marco legal do setor;
- II - modificação do marco legal do portos em 2013 e modificações posteriores;
- III - possibilidade de instalações que não recebem cargas provenientes ou destinadas ao transporte aquaviário serem registradas;
- IV - dificuldades por parte dos titulares das instalações de apoio em obter outorga de autorização; e
- V - dificuldades por parte dos titulares em adequar suas instalações a uma das espécies elencadas na lei;

- VI - registro de instalações de grande porte, que têm condições de se tornarem uma outorga autorizativa;
- VII - desvios de finalidade na aplicação do texto vigente;
- VIII - ambiguidades, imprecisões e incertezas no texto atual;
- IX - foco da norma atua essencialmente fiscalizatória, mas que deveria ser na questão de requisitos técnicos e operacionais.

47.

As consequências (galhos da árvore) são:

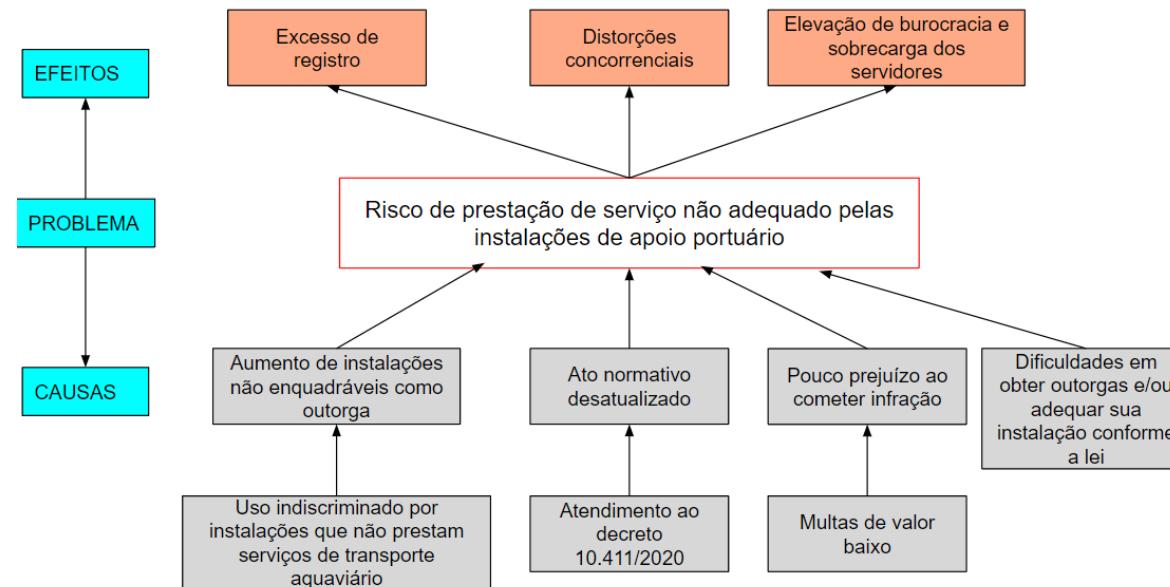
- I - a possibilidade de manipulação das assimetrias de informação ora presentes, manifestada na transmissão de informação de forma seletiva, eventualmente distorcida, comportamentos nem sempre observáveis pelo regulador;
- II - falta de padronização e requisitos mínimos de funcionamentos das instalações portuárias não passíveis de outorga de autorização quanto à segurança e conforto dos usuários;
- III - instalações passíveis de registro que não realizam movimentação de cargas provenientes ou destinadas ao transporte aquaviário e que não deveriam fazer parte do escopo regulatório da ANTAQ; e
- IV - possibilidade de instalações portuárias enquadráveis nas espécies legais (TUP ou ETC) burlarem a obrigação legal de obterem a outorga se utilizando da norma de registro atualmente em vigor.

48. Tais consequências são facilmente observáveis quando ocorre um rápido aumento de instalações obtendo registros sendo que, muitas vezes, sequer realizam movimentação de cargas provenientes ou destinadas ao transporte aquaviário, como nos casos de estaleiros e postos de combustíveis flutuantes. Do ponto de vista do regulador, o objetivo seria impedir esse aumento exacerbado do número de instalações registradas, com vistas a racionalizar os recursos para a fiscalização e acompanhamento dessas instalações. Além disso, há a necessidade de que as instalações já registradas encontrem estímulos para que venham a obter a outorga de autorização e não permaneçam na condição de registradas indefinidamente.

49. Os descriptores dos problemas são:

- D1: Decurso de tempo em que a norma foi editada (mais de 08 anos);
- D2: Processos de fiscalização já autuados para investigação de comportamentos relacionados; e
- D3: O grau de dificuldade na interpretação da atual norma, especialmente para que se garanta a prestação do serviço adequado ao usuário e para se evitar que empresas a utilizem para adequar suas instalações quando na verdade deveriam se enquadrar como terminais de uso privado.

Figura 1: Árvore de problemas simplificada



Fonte: elaboração própria

#### 4.1.

#### Falhas de Mercado

#### 50.

Fundamentalmente, estamos lidando com as seguintes falhas de mercado:

- I - Excesso de regulação e da capacidade administrativa da Agência para registro de instalações que não prestam serviços de apoio ao transporte aquaviário;
- II - Distorções concorrenenciais no que tange à obtenção de registro por estruturas superespecializadas em detrimento de outorgas previstas em lei ; e
- III - Externalidades positivas (aumentam o benefício social) para regiões remotas do país que apenas usam transporte aquaviário e negativas (aumentam o custo social) enquanto nível infracional igual para todos os tipos de instalações que se registraram independente do seu porte financeiro.

#### 51.

Os custos de transação surgem, em parte, devido ao fato de os agentes não disporem de plena informação para tomarem decisões. Vale a pena detalharmos um pouco sobre isso.

#### 52.

Uma característica marcante na Ciência Econômica contemporânea (chamada por alguns de Nova Economia Institucional) é sua insistência na ideia de que as transações raramente podem ser realizadas sem custos. Os custos de transação são aqueles com os quais os agentes se defrontam toda vez que necessitam recorrer ao mercado, e estes custos seriam, do modo mais formal, os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato será cumprido. Para que os custos de transação possam ser incluídos na análise econômica, faz-se necessário o abandono de alguns dos pressupostos neoclássicos, com a inclusão de novos conceitos: racionalidade limitada, incerteza, oportunismo e especificidade de ativos.

#### 53.

Nos modelos mais frequentemente utilizados pela economia neoclássica, adota-se pressuposto da racionalidade plena nos mercados plenamente competitivos, inexistindo custos de transação. Os custos estudados pela economia neoclássica referem-se apenas aos custos de produção, pois não existem custos para negociar em quaisquer que sejam os mercados. Não é o caso da economia do setor portuário.

#### 54.

Os custos de transação podem ser distinguidos em dois tipos principais: os custos *ex ante* e os custos *ex post*. Os *ex ante* são os custos de elaboração e negociação e os custos *ex post* são de manutenção de um acordo. Esse acordo pode ser feito com muito cuidado, com todas as cláusulas claramente definidas e as adaptações necessárias pelas partes são estipulados e acordados antecipadamente. Ou ainda, o acordo pode ser muito incompleto e as lacunas existentes serão tratadas pelas partes quando surgirem contingências. São determinados pelas incertezas envolvidas no processo de transacionar, pela frequência das operações realizadas e pelo grau de especificidade dos ativos.

#### 55.

Os custos de transação podem assumir várias formas. De acordo com Ronald H. Coase (em **The Nature of the Firm**, 1937), complementada por e com Oliver E. Williamson (in **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relations contracting**. London: Collier Macmillan Publishers, 1985), vemos as seguintes formas essenciais:

- a) Custos de busca e de informação: custos incorridos para verificar se o produto já existe em determinado mercado, para verificar qual o menor preço oferecido no mercado ou para verificar a utilidade e a funcionalidade do produto;

- b) Custos de barganha: os custos de se estabelecer, com o comprador, um acordo que seja o mais justo possível; e
- c) Custos de policiamento: os custos incorridos ao garantir que o comprador cumpra o acordo da transação e de tomar as providências adequadas caso haja uma ruptura do acordo por parte deste.

#### 4.2. Situação Desejada

56. Aumento da eficiência na prestação de serviços pelas instalações detentoras de registro e melhoria no desenvolvimento regional em que estejam situadas, com pleno atendimento das normas internacionais e nacionais, com a efetiva prestação do serviço adequado aos usuários. Eliminação ou mitigação de distorções no sentido de que uma instalação portuária enquadrável nas espécies legal venha a se regularizar apenas se utilizando da norma de registro. Estímulo para adequação das instalações registradas para obtenção de outorgas de autorização (como TUP ou ETC), com aumento de produtividade e eficiência dessas instalações.

### 5. PRINCIPAIS APONTAMENTOS DA ARR

#### 5.1. O Registro como uma exploração portuária que transcendeu o seu objeto inicial

57. A [Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 2016](#), foi elaborada em um período que não estava implementado a modelagem por meio de AIR, sendo assim, o modelo lógico da resolução somente foi elaborado na fase de Análise de Resultado Regulatório.

58. O Mapa de Avaliação de Processo e Resultados - MaPR<sup>[2]</sup> e o Modelo Lógico<sup>[3]</sup> são técnicas valiosíssima nesse estágio de avaliação de instrumentos de políticas públicas como a RN 13/2016. Por meio do modelo lógico ficará claramente o que se pretende avaliar em cada fase, desde a concepção da norma. Consequentemente nos ajudará a definir os indicadores relevantes e factíveis de serem construídos.

59. O modelo lógico a seguir foi elaborado nesse momento processual, com objetivo de clarificar os objetivos, as atividades desenvolvidas pela ANTAQ e os resultados que se almejam alcançar, portanto, esse modelo lógico representa o atual status da RN 13, com base nos diversos documentos que foram produzidos anteriormente em sua defesa, nas manifestações técnicas ao longo dos anos e o *modus operandi* da ANTAQ. Somente com este modelo modelo será possível explicar a elaboração de um indicador, que será o passo final dessa AIR.

Figura 2: Modelo Lógico da RN13/2016

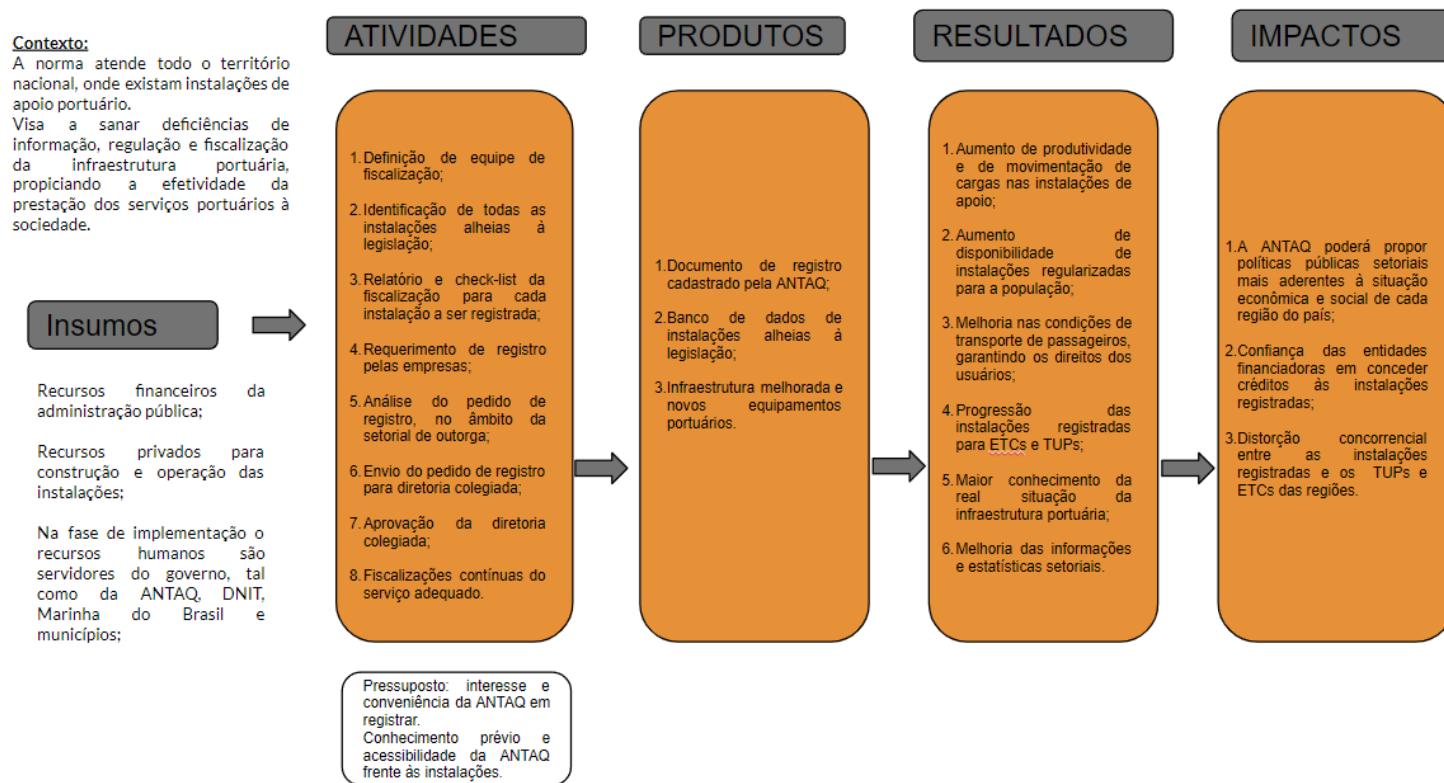


Figura 3: Concentração de Registros no Brasil

## Registros - Brasil



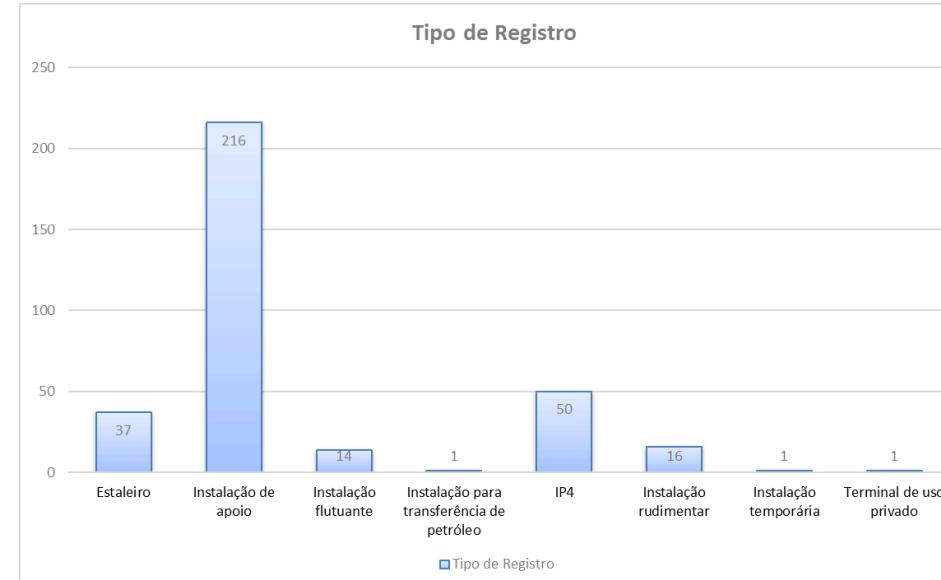
Fonte: ARR (SEI nº 1776884)

60. A teoria da mudança é focalizar a atividades da ANTAQ para aquelas instalações que correspondem a um nível de prestação dos serviços de apoio ao transporte aquaviário e estimular que as empresas de grande porte e instalações especializadas busquem formas de outorgas com base na lei geral de portos, [Lei nº 12.815, de 2013](#).

61. O Relatório de Análise de Resultado Regulatório (SEI 1776884) emitiu algumas recomendações sobre o público-alvo, resultados da norma e alguns impactos concorrenciais a serem debatidos nesta AIR como opção regulatória para melhoria do ato normativos. O ARR foi elaborado *pari passu* com o AIR, sendo uma boa prática recomendada ela OCDE e o guia orientativo de avaliação de políticas públicas.

62. No ARR, inclusive conta com alguns gráficos e tabelas que demonstram o panorama atual, sendo assim, é oportuno reportá-los no presente AIR para subsidiar a análise de melhoria normativa, como segue:

Gráfico 1: Registro por tipo de instalação

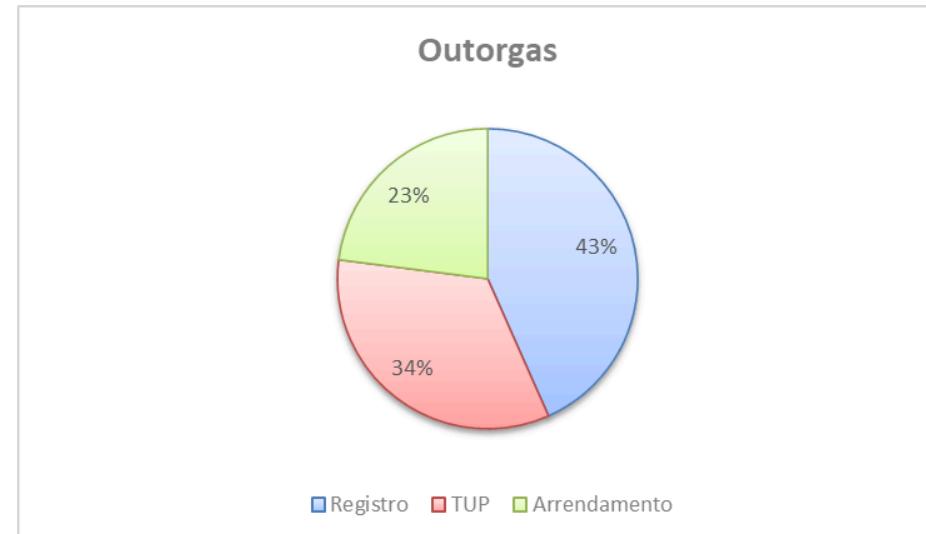


Fonte: ARR (SEI nº 1776884)

63. Nota-se que os esforços administrativos e operacionais da ANTAQ estão mais locados nas instalações de apoio ao embarque e desembarque de cargas e/ou passageiros e as instalações portuárias públicas de pequeno porte - IP4s que são predominantes no ato de registro.

64. Destaca-se também que a modalidade de registro tem maior expressividade em termos quantitativo frente às demais outorgas previstas na Lei nº 12.815/2013. Ademais, parece-nos que a norma tem um caráter político e social, para além do propriamente técnico. Notem a disposição estatística do registro em comparação com as outorgas tradicionais e legais:

Gráfico 2: Comparativo de quantidade de registros em face de outras modalidades de outorga



Fonte: ARR (SEI nº 1776884)

## 5.2. Grandes empresas com registros:

65. Em termos de distorções concorrenceis e uso inadequado da norma de registro para todas as instalações à margem da lei de portos, pode-se afirmar que a RN13/2016 é a norma mais desigual em questão de capital social das empresas. Enquanto tem "rampas" e "pontões" registrados com baixo capital também encontramos uma unidade de transferência de petróleo com mais de 1 bilhão de reais, sem considerar as unidades de regaseificação que também chegam a quase bilhões de reais, como segue na tabelas sintetizada abaixo:

**Tabela 1:** Porte das empresas registradas

Tipo de terminal	Quantidade	Média de Capital Social	Máx. de Capital Social	Mín. de Capital Social
Registro - Estaleiro	33	R\$ 48.316.159,30	R\$ 869.108.180,00	R\$ 0,00
Registro - Estaleiro até 1.000 TPB	4	R\$ 168.361.386,45	R\$ 672.235.545,81	R\$ 10.000,00
Registro - Instalação de apoio	216	R\$ 22.972.369,61	R\$ 1.362.038.457,07	R\$ 0,00
Registro - Instalação flutuante	14	R\$ 212.017.291,42	R\$ 2.271.033.800,00	R\$ 0,00
Registro - Instalação para transferência de petróleo	1	R\$ 1.470.204.646,45	R\$ 1.470.204.646,45	R\$ 1.470.204.646,45
Registro - Instalação portuária pública de pequeno porte	50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Registro - Instalação rudimentar	16	R\$ 63.279.334,23	R\$ 490.163.338,15	R\$ 0,00
Registro - Instalação temporária	1	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Registro - Terminal de uso privado	1	R\$ 10.000.000,00	R\$ 10.000.000,00	R\$ 10.000.000,00
<b>Total Geral</b>	<b>336</b>	<b>R\$ 37.770.317,60</b>	<b>R\$ 2.271.033.800,00</b>	<b>R\$ 0,00</b>

Fonte: ARR (SEI nº 1776884)

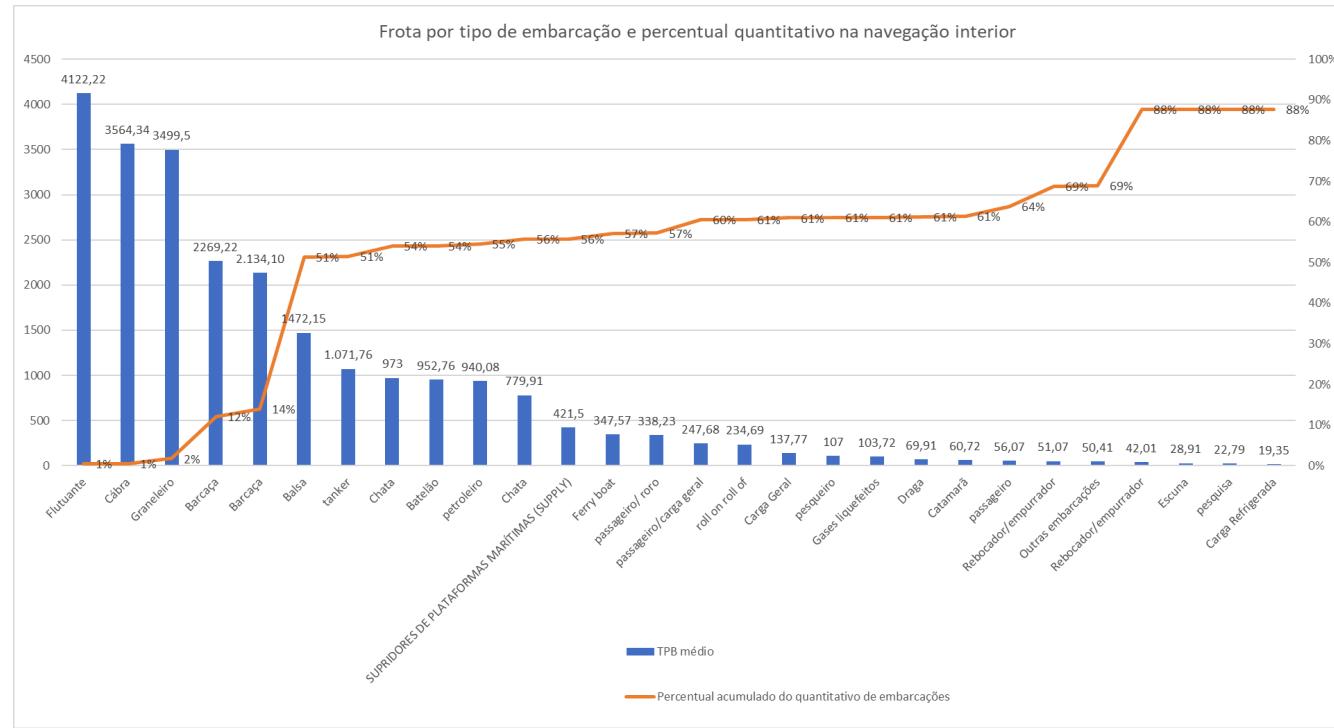
66. De toda forma, pode-se afirmar que a RN13/2016 alavanca a desigualdade, no tocante às responsabilidades, multas e a capacidade das empresas, com efeito concorrencial. Há empresas milionárias possivelmente usando o registro sem necessitar. Provavelmente, temos situações de deslealdade concorrencial em certos mercados, pois o custo de implantar e manter um registro é mais baixo.

## 5.3. Porte de embarcações

67. Por meio do relatório do Sistema Corporativo da ANTAQ foi possível definir o porte bruto das embarcações que trafegam na navegação interior. De um total de 5.541 embarcações cadastradas na ANTAQ, 14% das embarcações estão abaixo de 2.134 TPB, desse modo, pode-se afirmar que a restrição de porte bruto é conveniente na proposta de norma, como segue.

68. A linha laranja demonstra o percentual acumulado de embarcações, acompanhando a evolução de TPB.

**Gráfico 3:** Porte das embarcações na navegação interior



Fonte: Sistema Corporativo

69.

Nesse sentido, ponto de interesse é a referência da [NORMAM - 03/DPC](#):

**Embarcação de Médio Porte** - é considerada embarcação de médio porte aquelas com comprimento inferior a 24 metros, exceto as miúdas. A legislação, acordos e convenções internacionais firmados pelo Brasil, determinam um tratamento diferenciado para as embarcações com comprimento maior ou igual a 24metros, que possuam mais de 100 AB. As embarcações com menos de 24 metros, exceto as miúdas, estão sujeitas a um número menor de exigências, razão pela qual, para efeitos desta NORMAM, as mesmas são definidas como Embarcações de Médio Porte

5.4.

**Estaleiros, pontões e temporários:**

70. A fiscalização, consultada previamente, defendeu que a ANTAQ mantenha sua regulação mais próxima em torno das instalações de apoio ao embarque e desembarque de cargas e/ou passageiros e às instalações portuárias públicas de pequeno porte - IP4s.

71. Nessa visão, o estaleiro é um serviço de engenharia não coerente com o escopo da lei de criação da ANTAQ, além de não se destinar aos serviços de transporte aquaviário.

72. Quanto aos pontões, claramente a finalidade fim dessas instalações é a comercialização de combustível e não a prestação de serviços aquaviários.

73. Além disso, em função da atuação de outros órgãos, entende-se que o ato do registro da ANTAQ se configura com uma burocracia a mais, conforme se verifica na Nota Técnica nº 2/2021/UREMN/SFC (SEI 1427099).

74. Importante ressaltar também que os serviços prestados pelos Pontões já são regulados pela ANP, por se tratar precipuamente de revenda e comercialização de combustíveis. Já a Marinha do Brasil regula as questões referentes ao "Nada a Opor" e à segurança da navegação; a SPU regula questões voltadas à exploração do espelho d'água; e, por último, o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM fiscaliza e monitora a adoção pelos Pontões de ações preventivas e corretivas visando à proteção do meio ambiente. Ou seja, já se trata de ambiente altamente regulado por outros órgãos e entidades públicas, sendo que a maioria das exigências e documentos solicitados por meio da RN 13/2016 já são exigidos pelas referidas entidades.

75. Partindo agora para a questão dos postos de combustíveis, citamos a dúvida suscitada no Voto EN AST-DG (SEI nº 1504301), o qual requereu desta setorial de regulação maiores evidências se os postos de combustíveis flutuantes, de fato, estão fora de nosso espectro regulatório e, assim, se caberia dispensá-los da exigência de registro. Desse modo, pugna-se pela dispensa de registro da instalação

flutuante do tipo pontão.

76. Acerca das instalações **temporárias**, ou melhor, aquelas instalações de apoio à execução de obras de infraestrutura, não há por que essa prosperar como registro, continuando a demandar insumos da Agência, sendo não prestam serviços de transporte aquaviário para a população, mas sim para um serviço específico.

5.5. **FSRU:**

77. Aqui avaliamos as unidades regaseificadoras, que se destacam em questão de equipamentos e especialização, bem como os pontões, que se destinam à comercialização de combustível.
78. Ambos são registrados no inciso I, art. 2º da RN 13/2016 como "flutuantes fundeadas".
79. Portanto, em termos quantitativos, no sistema de outorga se identifica 14 instalações flutuantes dessas modalidades, sendo 5 instalações regaseificadoras e 9 do tipo "pontão".
80. Na **Tabela 2** temos o recorte do painel dessas instalações.

**TABELA 2:** Lista de instalações regaseificadoras e "pontão"

Nome do terminal	Tipo do terminal	Município
Pontão Bons Amigos	Registro - Instalação flutuante	Manaus
Pontão L J	Registro - Instalação flutuante	Manaus
Pontão Quadros Filho	Registro - Instalação flutuante	Manaus
Balsa Cuiabá	Registro - Instalação flutuante	Itacoatiara
Posto Rio V	Registro - Instalação flutuante	Coari
Pontão Coari	Registro - Instalação flutuante	Coari
Pontão Menezes	Registro - Instalação flutuante	Manaus
PONTÃO SABINO COMBUSTÍVEIS	Registro - Instalação flutuante	Tonantins
POSTO FLUTUANTE (PONTÃO)	Registro - Instalação flutuante	Não Informado
PONTÃO MANAUS	Registro - Instalação flutuante	Manaus
Pontão Viana	Registro - Instalação flutuante	Manaus
Terminal de GNL de São Luís	Registro - Instalação flutuante	São Luís
Posto Deus é Fiel II	Registro - Instalação flutuante	Cametá
UTE RIO DE JANEIRO	Registro - Instalação flutuante	Itaguaí
Terminal Gás Sul - TGS	Registro - Instalação flutuante	São Francisco do Sul
Instalação Flutuante CELSE	Registro - Instalação flutuante	Barra dos Coqueiros
TERMINAL DE REGASEIFICAÇÃO DE GNL DE SÃO PAU	Registro - Instalação flutuante	Santos

**Fonte:** [Painel da ANTAQ](#) (abril/2024)

81. Um dos efeitos mais visíveis da implementação da RN 13/2016 certamente é a sua utilização para enquadramento de estruturas gigantescas, que recebem embarcações diversas, superespecializadas e cheias de equipamentos. Novamente, um dos casos que nos chama a atenção é a instalação da Unidade Termelétrica Flutuante na Baía de Sepetiba (**Conjunto de Fotos 1**).

**CONJUNTO DE FOTOS 1:** Imagens da UTE Flutuante, na Baía de Sepetiba/RJ



Fonte: Processo 50300.024077/2021-00

82. Entende-se como vulnerável e um risco para a sociedade a aplicação da RN13/2016 para atividades que envolvem elevados riscos ambientais, laborais e operacionais. Essas instalações não se enquadram em empreendimentos de baixo impacto econômico e ambiental, portanto, devem passar a ter deveres e responsabilidades mais claras a serem observados pela fiscalização da Agência.

##### 5.6. Dispêndio em investimentos e equipamentos

83. A ARR também empreendeu um estudo de caso sobre o corte mínimo para ser considerado obras enquadráveis em terminais autorizados.

84. Dados do Processo ANTAQ 50300.018966/2020-49 (contendo informações públicas da Agência enviadas para o Ministério da Infraestrutura) demonstram, com base em números de out/2020, um total de 49 empreendimentos na modalidade de Terminal de Uso Privado que tinham em andamento cronograma físico-financeiro de investimentos para total implementação. Em uma análise percentil desses investimentos (SEI 1775372), temos:

- I - Percentil 5: R\$ 52 milhões;
- II - Percentil 10: 77 R\$ milhões;
- III - Percentil 25: R\$ 137 milhões;
- IV - Percentil 50: R\$ 442 milhões;
- V - Percentil 72: R\$ 898 milhões;

VI - Percentil 95: 2.771 milhões;

VII - Percentil 100: 2.850 milhões.

85. Em outros termos, um TUP típico representa um investimento entre R\$ 52 e 2.771 milhões. Considerando uma normalização padrão dessa distribuição [para  $Z > 1,96$ , sendo  $Z = (X - \mu)/\sigma$ ], as outorgas estariam bem caracterizadas, portanto, acima dos R\$ 52 milhões de investimentos. Assim, todas as instalações que estão nesse patamar são tipicamente enquadradas como outorgas e não registros.

### 5.7. Participação social relativo ao ARR

86. De forma mais resumida e sintética, é possível identificar diversas alegações da sociedade perante o documento de ARR, conforme distintos perfis, quais sejam, neste resumo:

**Tabela 3:** Quadro resumo de contribuições à ARR - Relatório nº 07/2023/GRP/SRG (SEI nº 1967971)

PERFIL	SÍNTESE DA MANIFESTAÇÃO	AS ALEGAÇÕES ESTÃO ENDEREÇADAS NA ARR (S/N)	ACATADO (S/N/Parcial)	COMENTÁRIOS
1 - Usuários	Na revisão da <a href="#">Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 10 de outubro de 2016</a> , deve haver o devido cuidado em relação às particularidades de cada instalação de apoio	S	S	ARR apenas objetivou trazer um diagnóstico, e não contempla ainda uma proposta de revisão. Oportunamente, haverá tal cuidado, estudando-se alternativas e impactos.
	É do interesse social obter um serviço adequado cada vez melhor, especialmente nas instalações de passageiros.	S	S	De fato, a ARR comprovou que a <a href="#">Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 2016</a> é enorme relevância para os passageiros e para sociedade do Norte brasileiro.
2 - Empresas e/ou representantes	Ausência de demonstração de impactos anticoncorrenciais concretos decorrentes da norma de registros	S	Parcial	A ARR, de fato, não objetivou avaliar situações concretas ou uma análise antitruste do mercado, tratando-se apenas de uma avaliação geral dos efeitos da norma, identificando pontos de potencial melhoria na norma atual.
	Devem ser mantidos procedimentos simplificados, especialmente para os flutuantes, considerando os difíceis processos licitatórios em outras agências reguladoras	S	Parcial	ARR apenas objetivou trazer um diagnóstico, e não contempla ainda uma proposta de revisão. As alternativas para os flutuantes deverá ser analisadas no contexto de revisão da norma, que não era o objeto deste processo.
	Na prática, existe equivalência dos procedimentos e as documentações apresentadas para o registro em relação às autorizações dos terminais de uso privado	S	N	A diferença de quantidade de autorizações e registro, obtida mais rapidamente, releva que a facilidade maior de obter o registro em relação à autorização.
	A Resolução ANTAQ nº 71 não se mostra adequada às unidades regaseificadoras. Essas, como registro, não são um problema regulatório. De toda forma, é necessária uma modalidade específica e com os mesmos procedimentos simplificados para o devido enquadramento dessas, dentro da própria <a href="#">Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 10 de outubro de 2016</a>	S	Parcial	ARR apenas objetivou trazer um diagnóstico, e não contempla ainda uma proposta de revisão. Uma modelagem específica para as regaseificadoras poderá ser estudada no autos que irão revisar, se for o caso, da RN 13.
3 - Associações e Sindicatos	Concordância geral com os fatos relatados na ARR, requerendo melhorias na modelagem da norma	S	Parcial	ARR apenas objetivou trazer um diagnóstico, e não contempla ainda uma proposta de revisão. Todavia, compreendeu-se que a norma precisa, pelo menos, de ajustes finos, a serem estudados em outro processo de cunho normativo, mediante uma Análise de Impacto Regulatório.
	Na futura revisão da <a href="#">Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 2016</a> , deve haver um período salutar para transição dos registros para outras modalidades	S	Parcial	ARR apenas objetivou trazer um diagnóstico, e não contempla ainda uma proposta de revisão. De toda forma, se a norma for revisada, concorda-se que deve haver um regime de transição, quando for o caso.
	Deve haver uma diferenciação mais clara sobre a distinção entre TUPs e Registros, conceitos que frequentemente são confundidos	S	S	De fato, a falta de limitações objetivas para o Registro, em termos quantitativos, traz dificuldades para o enquadramento entre um ou outro. A ARR trouxe descriptores desse problema.

## 6. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

87. Os atores afetados são, no polo ativo, as 355 instalações portuárias passíveis de registro disponível no [Painel das instalações privadas](#), em junho de 2024.

88. No polo passivo, temos os usuários e demais prestadores de serviços nas instalações passíveis de registro.

89. A regulamentação do registro de instalações de apoio portuário fora do porto organizado envolve os seguintes atores/agentes:

I - ATORES INTERNOS à ANTAQ: a Superintendência de Regulação (SRG), a Superintendência de Outorgas (SOG), a Superintendência de Fiscalização e Coordenação Das Unidades Regionais (SFC), a Procuradoria Federal junto à ANTAQ (PFA), bem como a Diretoria Colegiada da Agência, e demais setoriais da Agência que sob quaisquer circunstâncias se ponham afetas ao tema;

II - ATORES EXTERNOS à ANTAQ: abrange o Ministério da Infraestrutura (SNPTA/MINFRA), . Associações diversas fazem parte desses atores, tais como:

- a) Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres (ABRATEC);
- b) Associação Brasileira de Terminais de Líquidos (ABTL);
- c) Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP);
- d) Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (ABTRA);
- e) Associação de Terminais Portuários Privados (ATP);
- f) Associação Brasileira das Entidades Portuárias e Hidroviárias (ABEPH); e
- g) Federação Nacional das Operações Portuárias (FENOP).

90. As autoridades públicas, como, por exemplo, a sanitária e ambiental exercem influência ao impor regras sobre a organização e a prestação do serviço condiciona, muitas vezes, as decisões da ANTAQ. Associações diversas também fazem parte desses atores.

## 7. DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

91. O principal objetivo é melhor regulamentar e aprimorar, por meio de atualização, os procedimentos e regras para a emissão de registro de instalações portuárias que não se adequam as espécies legais, passando a serem objeto de regulação por parte da ANTAQ.

92. Outros objetivos gerais são:

- I - Possibilitar que a prestação dos serviços aos usuários atendendo a critérios mínimos de modicidade e conforto;
- II - Disponibilizar às empresas meios e informações necessárias para que possam obter o registro de suas instalações portuárias de forma célere e eficiente;
- III - Impedir ou mitigar situações que empresas que possuem terminais de uso privado ou estações de transbordo de carga passem a operar suas instalações por meio de registro;
- IV - Efetivar a gestão do estoque regulatório da ANTAQ com a revisão geral e atualização da norma; e
- V - Estimular que um número cada vez maior de instalações registradas venham a obter a outorga de autorização na forma estabelecida pelo marco legal do setor.

93. Não é objetivo eliminar o poder econômico dos agentes nem restringir a sua liberdade econômica, ao contrário. Estamos focando em coibir os efeitos ou a possibilidade de abuso desse poder, na medida necessária, e quando necessário. Novas formas de organização ou de realizar negócios, isto é, a inovação e a economia de escala e de escopo geradoras de eficiências e eliminadoras do mercado, de forma saudável, dos mais ineficientes, não são alvos desta regulação.

94. De qualquer forma, é sempre um desafio ao regulador manter o arcabouço regulatório *“up-to-date”* com a dinâmica do mercado, principalmente no setor portuário, cujo crescimento e expansão tem sido consistente nos últimos 05 (cinco) anos. Logo, reduzir a defasagem entre as práticas comerciais que surgiram desde a edição da versão vigente da norma e, em certa medida, estar um passo à frente do mercado, também são grandes objetivos.

## 8. BENCHMARKING NACIONAL E INTERNACIONAL

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

96. Especialmente no setor aeroportuário encontramos o [REGULAMENTO BRASILEIRO DA AVIAÇÃO CIVIL, RBAC nº 91, EMENDA nº 03](#), que estabelece as regras que devem ser cumpridas para pousos e decolagens em áreas não cadastradas na água. Este regramento considera os interrelacionamentos da regulação da ANTAQ, Marinha e a ANAC, especialmente para o transporte realizado na região norte do Brasil, com intuito de garantir a integração regional. No caso de pousos e decolagens em água, a ANAC sempre consultará a ANTAQ sobre possíveis impactos no transporte aquaviário e possível registro de instalações de for o caso.

97. Além disso, a ANAC publicou o [MANUAL DE POUSO E DECOLAGEM EM AERÓDROMOS NA ÁGUA](#), com capítulo específico para aeródromos na água, relatando o seguinte:

Portanto, sempre que for pretendida a realização de operações de hidroaviões ou aeronaves anfíbias em áreas portuárias, junto a hidrovias, ou em local onde conjuntamente se processam atividades de transporte aquaviário, a ANTAQ deverá ser consultada.

98. No que tange a experiência internacional cita-se a experiência do próprio manual da ANAC:

"Tendo em vista a característica multimodal da operação aérea com pouso e decolagem na água e tendo em vista que estruturas à margem, sobre a água e recursos de sinalização náutica poderão ser necessários, as normas da Autoridade Marítima (Marinha do Brasil) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) devem ser observadas"



Figura 6 Vista aérea de Vancouver Harbour Flight Centre (Fonte: Site do Vancouver Harbour Flight Centre)

99. No Brasil, entende-se que a realização dos cadastros das áreas pela ANAC para pouso e descolagem de navios anfíbios é que mais se aproxima do registro da ANTAQ, além disso, ambos consideram o fator social de integração regional.

100. São também exemplos ainda de práticas nacionais:

- a) no setor elétrico, a micro e minigeração distribuída (veja mais em <https://www.gov.br/aneel/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/micro-e-minigeracao-distribuida>), assim com as cooperativas de eletrificação rural e as pequenas centrais hidrelétricas – onde essas instalações servem sempre de apoio e se conectando as concessionárias com contrato;
- b) no transporte terrestre, temos o Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) foi instituído pela Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007. A inscrição no RNTRC é obrigatória para os transportadores rodoviários remunerados de cargas;
- c) nos recursos hídricos, a dispensa de outorga para usos e acumulações insignificantes (15 m<sup>3</sup> por dia), conforme a [Portaria DAEE nº 1.631](#), de 30/05/2017.

101. No âmbito internacional pode ocorrer procedimento semelhante ao registro, mas como cadastro de áreas apenas para controle de entrada e saída de cargas em regiões remotas.

102. Vejamos trechos da Lei dos Portos na China (<http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/plotproc355/>):

**Article 1**

This Law has been formulated for the purposes of strengthening port administration, maintaining port security and operation orders, protecting the legitimate rights and interests of the parties concerned and promoting port construction and development.

**Article 2**

This Law is applicable to the undertakings of port planning, construction, maintenance, operation, management and the relevant activities.

**Article 5**

The state encourages the economic organizations and individuals at home and abroad to make investment on construction and operation of ports and protect the legitimate rights and interests of investors by force of law.

**Article 13**

The construction of port facilities in the overall planned areas of ports and use of the deep-water lines of ports should be approved by the competent traffic authority of the State Council jointly with the comprehensive and macro-control and adjustment department of economy of the State Council, and the construction of port facilities and use of the deep-water lines of ports should be approved by the port administrative departments, provided that the use of port coastal lines by the projects to be constructed with approval by the State Council or the comprehensive and macro-control and adjustment department of economy of the State Council does not require for separately handling of the procedures relating to approval for use of the port coastal lines.

The competent traffic authority of the State Council should formulate the standards for the deep coastal lines of ports.

**Article 15**

The port construction projects requiring for approval by the relevant organ according to the state provisions, shall go through the examination and approval procedures in compliance with the relevant state provisions, which shall conform to the relevant state standards and technological norms.

**Article 19**

The construction projects of port facilities can only be put into use after qualified acceptance examination upon their completion in compliance with the relevant state provisions.

The ownership of the port facilities shall be determined according to the provisions of the relevant law.

**Article 22**

The undertakings of port operation shall be available for the port operating licenses obtained from the port administrative department with written application with registration made at the administration for industry and commerce. by force of law.

The port administrative department shall abide by the principles of openness, fair and equality in implementing the port operation licenses.

Port operations include the operations of docks and other port facilities, operations of passenger services of the ports, operations of handling, lighterage and warehousing within the port area and the operations of tugboats of the ports.

**Article 23**

The obtaining of the port operation licensing shall be available with fixed operation sites, corresponding facilities, equipment, professional technicians and management personnel relating to the operation businesses, together with other conditions specified by laws and regulations.

**Article 28**

The port operators shall at the business sites publish the charging items and charging criteria of the operation services, which should not be implemented without publication.

In case the operation charges of ports adopt the prices directed or determined by the government by force of law, the port operators shall execute in compliance with the provisions.

**Article 29**

The state encourages and protects the fair competition in port operation activities.

The port operators shall not implement monopoly acts or unfair acts, or force others to provide port services by any means.

103. A pesquisa da regulação canadense indicou o seguinte (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c5144d55-4e61-4c87-87cc-9754ceb31dc8>):

**What government approvals are required for a port operator to commence construction at the relevant port? How long does it typically take to obtain approvals?**

The length of time to obtain approvals for construction will range from weeks to many years depending on the size and scope of the project. Normally, the proponent of a construction project must obtain permits from the CPA and whichever federal government departments may also regulate the project. In addition, approvals may be required by the Minister of Environment if the project triggers the following:

- Canadian Environmental Assessment Act 2012;
- Transport Canada under the Navigation Protection Act, for infrastructure built in navigable waters;
- Environment Canada, for disposal at sea; or
- Department of Fisheries and Oceans, for projects that may impact fish.

If there are overlaps with lands or matters under provincial jurisdiction, provincial permits or authorisations may also be required.

**Does the port operator have to adhere to any specific construction standards, and may it engage any contractor it wishes?**

The CPA has complete control over its procurement processes (subject to any limits in the CMA or its letters patent) although any federal laws that apply to undertakings on federal lands will also apply.

Depending on the permit terms for construction projects by tenants or operators, the CPA may have veto power over the choice of contractors to be hired by the tenant or operator.

**What government approvals are required in your jurisdiction for a port operator to commence operations following construction? How long does it typically take to obtain approvals?**

Approvals for a port project are typically acquired prior to the start of construction. These will be obtained from the CPA, other applicable federal regulatory bodies and in some cases applicable provincial regulators. The issuance of these approvals can take from weeks to years depending on the size and complexity of the project and how many regulators are involved.

Once project approvals have been issued, construction has been completed, and any inspections or confirmations required by the project approvals have occurred, the port operator can then commence operations.

**What remedies are available to the port authority or government against a port operator that fails to operate and maintain the port as agreed?**

Remedies are based on the terms of the lease or concession agreement and any enforcement measures which are available to the Port Authority pursuant to the Canada Marine Act and its regulations.

**Are ownership interests in the port operator freely transferable?**

Typically the agreement between the CPA and the operator will include restrictions on changes in ownership. In addition changes in ownership may (depending on the size of the transaction and other market factors) require approvals under applicable legislation such as the Competition Act or the Investment Canada Act.

**In what circumstances may agreements to construct or operate a port facility be varied or terminated?**

This is governed by ordinary contract law and can only be over-ridden under extreme circumstances for national security or public purposes reasons.

## 9. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS

### 9.1. Da Opção de Não Regular

104. Foi considerada a alternativa de NÃO REGULAR, ou seja, aquela que se aproxima da situação atual.

105. A opção é pouco sustentável, já que há obrigação legal, por parte das instalações portuárias se adequarem e fornecerem serviço adequado aos usuários. Sendo clara a necessidade da ANTAQ em intervir na matéria. A alternativa de “nada fazer” ou de “manter a situação atual” é tida, entretanto, como linha de base (*baseline*) para avaliar, posteriormente, se a alternativa escolhida resolveu ou não o problema.

106. Avaliaremos se há alternativas para melhorar o desempenho da regulação jáposta, seja por meio da melhoria da sua implementação, de seu monitoramento ou dos mecanismos de fiscalização. Iremos procurar a solução menos onerosa, inclusive do ponto de vista da Agência, isto é, do custo de observância dos agentes e da supervisão da Agência.

107. De toda maneira, está afastada a hipótese de desregular, pois a conclusão óbvia, pelo histórico do caso.

108. Essa deve ser sempre uma opção a ser considerada pelo regulador, pois, decidir pela criação de marcos ou limitações à livre decisão das firmas implica avaliações de cenários cuja simulação é, muitas vezes, inviabilizada pela falta de informações ou pela indeterminação do comportamento do mercado e dos agentes, principalmente quando há uma cadeia logística e quando o setor teve origem anterior ao surgimento do órgão regulador. Externalidades dentro de um mercado regulado são de difícil regulação, pois, o ponto ótimo, o de equilíbrio ou balanceamento entre custos e benefícios sociais ou privados, é, muitas vezes, desconhecido.

### 9.2. Das Opções de Regular

109. Uma vez considerada como inevitável a regulação, as atenções se voltam para a solução menos onerosa e que atinja o máximo de benefícios setoriais. A solução menos onerosa inclusive do ponto de vista da Agência, isto é, do custo de observância dos agentes e da supervisão.

110. Existe uma gama de opções não normativas e normativas que podem ser avaliadas neste momento, sendo algumas com mais chance de sucesso que outras, a depender dos fatores e características do problema ou do cenário em que serão aplicadas.

## 10. CONFRONTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS. POSSÍVEIS IMPACTOS

111. Para atendimento do art. 7º do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019](#):

**I - análise multicritério;**

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

**V - análise de risco; ou**

VI - análise risco-risco.

**10.1. Análise multicritério**

112. A tabela a seguir demonstra uma síntese das alternativas, já com as principais características levantadas pela ANTAQ, sem qualquer análise de mérito ou opinião sobre qual seria o melhor curso de ação. Ademais, complementa-se com as contribuições oriundas da audiência pública, devidamente analisadas no Relatório 7 (SEI nº 1967971):

**Tabela 4: Análise Multicritério para a revisão da Resolução Normativa nº 13/2016**

Aspectos Regulatórios	Alternativas	Descrição das Alternativas	Possíveis Impactos	CRITÉRIOS								TOTAL
				Competitividade da região geográfica do país (Sim=1; Não=0)	Celeridade e facilidade na captação de recursos pelas instituições financeiras para melhoria da instalação (Sim=1; Não=0)	Confiança para outras instituições de regulação em conceder autorizações de operação (Sim=1; Não=0)	Serviço adequado para movimentação de cargas e pessoas (Sim=1; Não=0)	Sustentabilidade ambiental (Sim=1; Não=0)	Segurança jurídica (Sim=1; Não=0)	Custo regulatório para o empreendimento (Sim=0; Não=1)	Ônus à ANTAQ (Sim=0; Não=1)	
Tipos de exploração	a) Mero cadastro	Manter o regime simplificado para cadastramento de todas as instalações de apoio ao transporte aquaviário que não se enquadram na lei de portos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impactos concorrentiais com os terminais existentes, dentro e fora do porto organizado;</li> <li>- Aumento contínuo de instalações registradas sem critérios;</li> <li>- Geração de receitas e desenvolvimento regional;</li> <li>- Geração de emprego, renda e impostos;</li> <li>- Redução dos custos de transação;</li> <li>- Facilitação para desvio de finalidade e fuga das outorgas tradicionais.</li> </ul>	1	1	1	0	0	0	0	1	4
	b) Tratamento uniforme e diferenciados para IPTur registradas em comparação com o regime de autorização	Criar regras mais firmes para as instalações de passageiros registradas, especialmente sobre os requisitos operacionais e de segurança, considerando que no regime de autorização as IPTur possuem mais responsabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar a segurança operacional das instalações;</li> <li>- Disponibilização de serviço adequado aos passageiros;</li> <li>- Proporcionar a padronização e nivelamento com IPTur autorizadas;</li> <li>- Evolução da infraestrutura.</li> </ul>	1	1	1	1	1	1	0	0	6

	c) Criação de uma modalidade específica para embarcações fundeadas e/ou atracadas para serviços de regaseificação	A embarcações de regaseificação tornaram-se frequente no mercado do setor portuário, no entanto, por falta de identificação na lei geral de portos, a ANTAQ passou a conceder registros como medida simplificada para garantir a segurança jurídica. Contudo, tendo em vista a sua complexidade, requer procedimentos mais formais com o Poder Concedente e com a Agência Reguladora do setor portuário	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir o abastecimento regional de maneira ágil;</li> <li>- Impactos locacionais e concorrentiais na região portuária;</li> <li>- Elevação de possíveis impactos ambientais;</li> <li>- Avanços tecnológicos e estruturas superespecializadas;</li> <li>- Baixa semelhança e enquadramento com as demais instalações de apoio ao transporte aquaviário;</li> <li>- Baixa capacidade regulatória com a norma de registro para atuar perante as regaseificadoras;</li> <li>- Direito de transferir a outorga.</li> </ul>	1	1	1	1	1	1	0	0	6
	d) Novo modelo de outorga	Considerando o art. 47-A do Decreto nº 8.033/2013, a ANTAQ tem o condão de criar novas formas de exploração de áreas e instalações portuárias não previstas neste Decreto e na legislação específica. Dessa maneira, é possível que a atual de norma de registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário torne-se uma outorga propriamente dita	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Morosidade no processo de licitação;</li> <li>- Maiores compromissos com o poder concedentes e a ANTAQ;</li> <li>- Multas elevadas em casos de infrações;</li> <li>- Aumento da segurança jurídica e regulatória.</li> </ul>	1	1	1	1	1	1	0	0	6
	e) Desregular as instalações de apoio à regaseificação	Considerando que as instalações de apoio à regaseificação não é uma instalação portuária <i>stricto sensu</i> , a existência de poucas unidades, não há competição pela carga e a autorização da ANEEL e ANP, entende-se pela possibilidade de tornar inexigível o registro destas unidades, ou seja uma desregulamentação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução de burocracia;</li> <li>- Conflitos na área do porto e com outras instalações portuárias próximas;</li> <li>- A regulação será exercidas por outros órgãos públicos.</li> </ul>	1	0	0	0	0	0	1	1	3
Formas de transição para evolução dos registros para o sistema de outorgas de autorização	a) Limite temporal de 15 (quinze) anos para reavaliar a continuidade do registro	Proposta advinda da audiência pública da Avaliação de Resultado Regulatório, com intuito de criar compromisso para ANTAQ rever os registros a cada período	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento das fiscalizações in loco;</li> <li>- Inclusão de marco temporal criando burocracia.</li> </ul>	0	0	0	0	0	1	1	0	2
	b) Permitir uma transição para o modelo de TUP.	Proposta advinda da audiência pública da Avaliação de Resultado Regulatório, com intuito de obter uma transição pacífica para outros tipos de outorgas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pacificação dos atuais registros que podem obter contratos de adesão;</li> <li>- Organização interna e análise da continuidade da operação;</li> <li>- Burocracia nos órgãos intervenientes.</li> </ul>	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Modelos de solicitação de registro	a) Procedimento Simplificado	Modelo de solicitação semelhante ao atual em que a interessada apresenta os documentos necessários, comprovando a prestação do serviço de transporte aquaviário	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo consagrado na norma atual de registro;</li> <li>- Maior celeridade na formulação de negócios;</li> <li>- Simplicidade na documentação, todas de origem de setores públicos.</li> </ul>	1	1	0	0	0	0	1	1	4

	a) Discretional para o Regulador	Não existe obrigatoriedade da ANTAQ em conceder o registro, somente em situações de relevância social e em consonância com o transporte aquaviário	- Maior autonomia da Agência; - Atuação tempestiva da ANTAQ.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Procedimentos regulatórios de registro	b) Obrigatoriedade para as instalações	Todas as instalações de apoio ao transporte aquaviário devem buscar o registro perante a ANTAQ, de modo a ter o devido enquadramento do arcabouço do setor portuário.	- Participar da estatística do setor aquaviário e ser alvo de políticas públicas integradas para o desenvolvimento regional; - Redução dos riscos para o uso inadequado do instituto.	1	1	1	1	1	1	1	0	1	7
Modelagem contratual (Matriz de riscos).	a) Elevação das multas fiscalizatórias	Refere-se aos riscos e obrigações básicas que ficarão a cargo do interessado na repartição de riscos associados à exploração das instalações de apoio ao transporte aquaviário.	- Deve-se endereçar os seguintes aspectos, suscetíveis de geração de impactos:  1. Danos ambientais; 2. Danos causados a terceiros; 3. Manutenção das condições de segurança operacional; 4. Prestação de informações de interesse da estatística aquaviária; e 5. Manutenção das condições de registro.	1	0	1	1	1	1	1	0	1	6

113. Pela classificação da análise multicritério, as melhores alternativas, em termos de impacto e efetividade, são as que tem nota sete, seis e oito, como segue:

- I - Garantir a discricionariedade da Agência em conceder o registro conforme as características da instalação e a relevância social e regional;
- II - Incluir dispositivos que garantam a obrigatoriedade das instalações de apoio ao transporte aquaviário em buscar regularização junto à ANTAQ;
- III - Instituir regras mais restritivas para a obtenção de registro, exigindo a evolução para outorgas com mais responsabilidades perante a administração pública; e
- IV - Incluir procedimento fiscalizatório e multas mais elevadas para garantir a prestação dos serviços adequado.

## 10.2. Análise de Risco

114. Era um pré-requisito considerar a dinâmica do mercado, isto é, o movimento dele nos últimos anos e a tendência para os próximos 20 (vinte) anos. É certo: o grande investidor em infraestrutura econômica necessita de segurança jurídica e de estabilidade das normas. A regulação deve ainda se inclinar aos direitos de liberdade econômica, nos termos do art. 3º da [Lei nº 13.874, de 2019](#), afastando o risco dos atos de concentração inibirem a competição no mercado.

115. Em análise de riscos e oportunidades, podemos avaliar os seguintes cenários projetivos, já contextualizados em termos de uma perspectiva concorrencial, logística e institucional. Vejamos a próxima tabela. A análise indica que padronizar os procedimentos é a solução menos arriscada e de melhor impacto concorrencial, logístico e institucional.

**Tabela 5: Análise de Risco**

Cenário	Aspecto	Concorrencial	Logístico	Institucional
Futuro I - Sem intervenção alguma. Liberalização simples, sem controle	Risco	Instalações sem registro. Muitas instalações em uma área e poucas em outras. Sem análise de viabilidade locacional e sistemas anticompetitivos	Instalações ineficientes e sem condições de prestar serviço adequado	Demais autoridades públicas assumirem o papel de regulador. Atuação dos demais órgãos de controle.
	Impacto	Alto	Alto	Médio
	Probabilidade	Alto	Alto	Baixa
Futuro II - Com alguma intervenção. Não	Oportunidade	Aumento dos custos de transação, mas atuação controlada da ANTAQ quanto a	Melhoria dos serviços;	Reafirmação do papel do regulador como harmonizador das relações de

Cenário	Aspecto	Concorrencial	Logístico	Institucional
liberalização ou liberalização controlada		instalações passíveis de registro	profissionalização e aumento do fluxo de cargas e passageiros	mercado e dos interessados. Fortalecimento institucional.
	Impacto	Médio	Médio	Médio
	Probabilidade	Alto	Alto	Médio

116. O cenário de intervenção da ANTAQ de longe é o de menor risco e melhor oportunidade. Manter a ausência de intervenção da ANTAQ eleva sobremaneira os custos sociais e os riscos de atuação dos órgãos de controle e de responsabilização da Agência.

117. Tal opção tem ainda os seguintes impactos:

- a) fornece incentivo à melhoria do serviço adequado;
- b) não afeta negativamente as decisões de investimentos das firmas, e não gera distorções no mercado; e
- c) não exige monitoramentos sofisticados pelo regulador, reduzindo o “custo de observância”.

#### 10.3. Impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte

118. A [Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 2016](#), ainda no ano de 2016, estabeleceu um importante marco que possibilitou que microempresas e empresas de pequeno porte pudessem registrar suas instalações portuárias de forma mais simplificada, com menos burocracia e passando, assim, a serem fiscalizadas e reguladas pela ANTAQ.

119. Porém, o que se observou ao longo dos anos é que empresas de grande e médio porte passaram também a solicitar registros de suas instalações portuárias simplesmente se adequando a RN 13/2016, quando, na verdade, essas instalações deveriam estar sendo autorizadas como terminais de uso privado ou estações de transbordo de carga, com níveis maiores de exigências regulatórias.

120. A proposta de revisão da RN 13/2016 visa eliminar essa distorção, preservando a possibilidade de as microempresas e empresas de pequeno porte continuarem obtendo o registro de suas instalações portuárias.

121. Aliás, com as modificações propostas, passa a ser condição para o obtenção do registro que o requerente esteja constituído com empreendedor individual, microempresa ou empresas de pequeno porte, prestigiando ao máximo essas categorias.

122. Assim, entendemos que a proposta de norma terá impactos positivos sobre as microempresas ou empresas de pequeno porte pois estas não terão que competir com outras instalações registradas pertencentes a empresas de médio e grande porte, havendo uma diferenciação de tratamento para pessoas e situações diferenciadas.

123. Diante desse cenário, é possível considerar que os impactos a serem gerados sobre as micro e pequenas empresas em decorrência desta proposta normativa se desdobram nas seguintes óticas e impactos relacionados:

**Tabela 6:** Impactos às micro e pequenas empresas nos portos organizados.

Tipo de atuação	Impacto	Motivo / Justificativa
Participação de micro e pequenas empresas na exploração de áreas e movimentação de cargas.	Positivo	Ampliação e facilitação da construção e instalação dessas empresas para aumentar a disponibilidade do transporte aquaviário.
Participação de micro e pequenas empresas no comércio exterior.	Positivo	Aumento da possibilidade de transportes nas cadeias logísticas do país.
Participação de micro e pequenas empresas no fornecimento de serviços acessórios às operações e ao porto organizado.	Positivo	Facilitação da entrada de novos ofertantes de serviços fomentando negócios acessórios nas diversas regiões do país.

Fonte: Elaboração própria.

#### 10.4. Custo Regulatório

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

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

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

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

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

126. Com relação ao primeiro componente, isto é, os **Custos Financeiros Diretos**, é preciso destacar que não há qualquer custo associado aos procedimentos de exploração de áreas registradas.

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

128. As principais premissas adotadas para a avaliação de **custos de conformidade** foram as mesmas adotadas para a revisão da resolução para exploração de áreas nos portos públicos, entende-se que os custos de profissionais do setor portuário são semelhantes, como a seguir:

I - salário médio dos colaboradores das instalações portuárias sênior: R\$ 105,12 por hora, definido com base em um salário médio mensal de R\$ 9.269,00 (Analista administrativo/Gerente administrativo), acrescido de 81,46% de encargos sociais, considerando 160 horas mensais de trabalho. Fonte: [EVTEA de licitação SUA07](#);

II - salário médio dos colaboradores das instalações portuárias pleno: R\$ 40,78 por hora, definido com base em um salário médio mensal de R\$ 3.596,00 (Técnico administrativo/Gerente administrativo nível médio), acrescido de 81,46% de encargos sociais, considerando 160 horas mensais de trabalho. Fonte: [EVTEA de licitação SUA07](#);

III - quantitativos estimados de procedimentos observados nos últimos três anos, em média 30 novos registro por ano;

IV - quantitativos estimados de horas médias para produção de documentos e cumprimento de conformidades disposto no Relatório de ARR Executiva GRP (SEI nº 1776884);

V - em média, espera-se que 52 empresas tenham seus atuais registros alterados, cancelados ou submetidos a outro tipo de outorgas, por exemplo: estaleiros, as instalações temporárias, pontões e FSRU, sendo assim haverá custos tanto para ANTAQ quanto para as empresas;

VI - em relação a documentação e produção de estatísticas, considera-se o total de registro hoje que são 355 instalações conforme o painel da ANTAQ.

129. Em relação aos **Custos de Administração Pública**, que, no presente caso, são os custos atribuídos aos órgãos da administração pública e associados aos procedimentos realizados para realizar as avaliações de liberações nas outorgas. Os principais custos dessa categoria são: pessoal dedicado, espaço físico, investimentos, manutenção e treinamento.

130. Para o cálculo desses custos de administração pública, conforme detalhado na Planilha CalReg (SEI nº 2195071), foram assumidas as seguintes premissas:

I - salário médio dos colaboradores da ANTAQ: R\$ 222,50 por hora, definido com base em um salário médio mensal de R\$ 20.000,00 (especialista em regulação), acrescido de 78% de encargos sociais, considerando 160 horas mensais de trabalho;

II - quantitativos estimados de procedimentos observados nos últimos anos, conjugado com a capacidade de atendimento da ANTAQ; e

III - quantitativos estimados de horas médias para análise/deliberação de cada tipo de procedimento.

131. Após avaliar os custos apresentados acima, parte-se para a **Avaliação Financeira**, cuja métrica adotada para análise de viabilidade financeira é o Valor Presente Líquido – VPL, que, segundo a SEAE, é inspirada na Calculadora de Impacto Regulatório do Departamento de Negócios, Energia e Indústria do Reino Unido. A Calculadora de Onerosidade Regulatória da SEAE apresenta em sua aba Financeira o VPL de médio prazo (máximo 10 anos). Na presente avaliação foi adotada uma taxa de desconto de 9,92% a.a., conforme WACC da indústria (setor portuário).

132. De acordo com a avaliação os resultados obtidos são os seguintes:

I - Apenas os custos administrativos associados aos registros totalizam **R\$ 2.705.600,00 por ano**. Considerando um horizonte de 10 (dez) anos e a taxa WACC vigente do setor portuário (9,92%), o VPL desse componente perfaz R\$ 18.336.886,22;

II - Já os custos de conformidade associados ao registro totalizam **R\$ 20.249.108,80 no primeiro ano e 15.287.606,40 nos anos seguintes**. Considerando um horizonte de 10 (dez) anos e a taxa WACC vigente do setor portuário (9,38%), o VPL desse componente perfaz R\$ 108.571.459,21.

133. Ao total, o custo regulatório estimado para a operacionalização da norma que regulamenta o registro totaliza, em média, R\$ 18.489.356,64 por ano, incluindo os custos relativos às empresas reguladas, bem como o custo associado à atuação da ANTAQ.

134. Em uma análise comparativa do custo do registro pelo porte das empresas, não se verifica um percentual excessivo, pelo contrário, o custo é abaixo de 1%, como se verifica na tabela a seguir:

**Tabela 7:** Percentual do custo de registro sobre o faturamento das empresas

Custo do Registro (10 anos) CR	R\$126.908.345,43
Quantidade de Registro - Q	355
CR / Q Registro	R\$357.488,30
Faturamento PE	R\$ 48.000.000,00
Proporção do CR	0,745%
Faturamento da ME	R\$ 3.000.000.000,00
Proporção do CR	0,012%

Fonte: Elaboração própria.

#### 11. SOLUÇÃO DE MENOR IMPACTO. ALTERNATIVA ESCOLHIDA

135. De acordo com o exposto, a solução de não regular acarretaria um rápido agravamento do problema, com aumento de instalações portuárias inadequadas e inseguras, que sujeitaria os usuários a empresas com pouca ou nenhuma capacidade técnica para realizar um serviço adequado, e também acarretaria sérios riscos de danos ambientais e sanitários na instalação portuária e nas áreas adjacentes.

136. Portanto, a solução de menor impacto e que atende à necessidade de regulação é a atuação normativa em caráter pontual, que não importe em vedação ou criação de obstáculos ao serviço prestado mas que possibilite o atendimento de critérios mínimos de segurança e eficiência do serviço. O que, de fato, já foi observado anteriormente pela Agência ao editar a Resolução Normativa nº 13/2016-ANTAQ que vem atendendo até a presente data aquela necessidade de regulação.

137. Assim, no presente caso, entendemos que a revisão da Resolução Normativa nº 13/2016-ANTAQ apenas visa dar continuidade a essa solução regulatória adotada e se adequando a novas situações que se apresentaram no decorrer dos anos em que a atual norma esteve em vigor.

138. De pronto, podemos adiantar que a alternativa de regular é preferível, pois:

- I - Aprimora a prestação do serviço fornecido pelas instalações passíveis de registro;
- II - Amplia a oferta do serviço para os usuários;
- III - Possibilita as análises e fiscalizações da ANTAQ, pela inserção da instalação nos planos de fiscalização e com a emissão de relatórios;
- IV - Permite a adaptação de cada terminal às particularidades do seu mercado;
- V - Estabelece regras e obrigações para os titulares de instalações requererem o registro; e
- VI - Estabelece as condutas vedadas pelos titulares, cominando penalidades.

139. A opção de atuar é a preferida, pois caminha na direção da concertação de interesses de todas as partes envolvidas.

140. Em termos de riscos institucionais, a iniciativa de alteração normativa reduz dos órgãos de controle intervirem, com eventuais perdas de credibilidade.

141. Em termos de impacto econômico, alterar o texto (em vez de revoga-lo) é solução menos arriscada e de efeitos maximizadores na credibilidade do Regulador e na redução do custo regulatório. Essa alternativa é de impacto positivo no curto ou médio prazo, com benefícios principalmente na redução de esforço de *compliance* e os "custos de transação" pelas empresas interessadas em investir no porto público.

142. A breve lista de impactos, a seguir, reforça isso:

- I - impactos concorrenciais: positivos, pois aumenta a competitividade entre as empresas prestadoras do serviço;
- II - impactos para os preços finais dos terminais: nulos;
- III - impactos sobre o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados: positivos, pois tende a aumentar o fluxo de cargas e passageiros e profissionalizar os serviços prestados; e
- IV - impactos sobre custos administrativos da ANTAQ: baixos, pois a análise e cumprimento da norma pode se dar em fiscalizações de rotina.

143. Deixando de atuar, há tendência de rápido agravamento do problema de estar submetendo o setor regulado a uma norma desatualizada e em desacordo com as práticas mais modernas.
144. Por outro lado, a revisão da norma se impõe para adequar a uma realidade observada nos últimos 8 anos em que **ocorrem distorções** por utilização inadequada da norma por parte de grandes empresas que possuem condições de obterem outorgas para suas instalações portuárias, mas que preferem utilizar a [Resolução Normativa ANTAQ nº 13, de 2016](#), como um atalho para se regularizarem perante a ANTAQ com menos exigências. Assim, a proposta incorpora ao texto da norma restrições e limites para a obtenção do registro pelas instalações. Uma delas é a limitação da instalação para recebimento de embarcações de até 100 AB.
145. Logo, deve existir uma atuação, cirúrgica, pontual. É o que nos confirmou a Lei de Liberdade Econômica (a [Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#)).
146. Daí decorre que as instalações registradas devem estar constituídas no formato microempreendedor individual, microempresa ou pequena empresa, como garantia de que a norma não poderá ser burlada para o registro de instalações de empresas de grande ou médio porte.

## 12. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

147. A implementação da alternativa escolhida não demanda a contratação de serviços de terceiros ou a aquisição de novos equipamentos.
148. Há capacidade plena para implementação da alternativa escolhida, visto que inexiste impacto relativo a necessidade de pessoal na ANTAQ, contratação de serviços de terceiros, aquisição de novos conhecimentos e equipamentos. Ao contrário, a nova redação reduz não somente o custo regulatório do ponto de vista do agente regulado; faz o mesmo do tempo de vista do Regulador.
149. Todavia, sugere-se um prazo de adaptação e transição ao setor e à agência, no período de 12 meses.
150. A Gerência de Estatística deverá também adaptar os SDP para conter os registros, se for o caso. A SOG deverá complementar seus processos internos à nova sistemática processual.
151. Sugere-se que a plano de comunicação específico com o mercado, para divulgar as disposições transitórias do normativo.

## 13. MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

152. A Superintendência de Fiscalização e Gerências Regionais deverão acompanhar o cumprimento da nova redação do normativo, com a intenção de avaliar a necessidade de revisitar o texto, verificando que os problemas apontados foram solucionados.
153. Em relação monitoramento é importante para o processo contínuo e sistemático de coleta de dados acerca da intervenção proposta.

**Tabela 6:** Monitoramento de indicadores

Indicador	Componentes do modelo lógico					Dicionário do indicador			
	Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos	Métodos de cálculo	Interpretação	Fonte	Usos
I1 - Número de instalações registradas após a revisão da RN 13/2016-ANTAQ		x				Número de instalações registradas/ano	Mede a variação e a manutenção das instalações registradas ao longo dos anos; Pode ser influenciado pela disponibilidade de empresas aptas a atender as exigências para o registro em cada região do país.	ANTAQ/SOG	Subsidiar a elaboração de resultado regulatório; Contribuir para a transparência diante da sociedade.
I2 - Percentual de sanções aplicadas em processos sancionatórios por infrações à norma de registro.				x		(Número de sanções administrativas aplicadas/Número de autos de infração lavrados) x 100	Indica o atendimento integral das condições estabelecidas na norma; Reflete a responsabilidade dos titulares de registro, e indica a necessidade de aumento ou diminuição das ações inibitórias das condutas irregulares.	ANTAQ/SFC	Subsidiar a elaboração de resultado regulatório; Analisar a responsabilidade das empresas na prestação do serviço adequado e demais obrigações;
I3 - Número de instalações registradas que se converteram para autorizadas.				x		Número de instalações registradas que se converteram autorizadas/ano	Expressa o nível de governança da empresa titular do registro; Reflete os efeitos da norma quanto às obrigações relativas ao serviço adequado.	ANTAQ/SOG	Subsidiar a elaboração de resultado regulatório; Contribuir para a ANTAQ atuar mais firma naqueles terminais que tenham baixa governança;

							Conhecer o perfil e a forma de trabalho de cada agente.
I4 - Diferença do Faturamento Bruto das empresas titulares de registro após a atualização da norma e a média do Faturamento dos registros.				x	Faturamento Bruto anual - Faturamento médio anual dos registros	Demonstra o nível de homogeneidade das instalações de apoio ao transporte aquaviário bem como aquelas que teriam capacidade econômica de obter outorgas por meio da lei de portos.  Pretende demonstrar a distância de determinada empresa da média geral.	ANTAQ/SOG  Subsidiar a elaboração de resultado regulatório;  Contribuir para a ANTAQ estimular que as empresas se adequem às outorgas conforme seu porte.  Impedir distorções concorrenciais.

#### 14. CONCLUSÕES

154. Diante do exposto, após concluída esta Análise de Impacto Regulatório - AIR, retorno os autos com a recomendação para a Diretoria deliberar no seguinte sentido:

- I - A ANTAQ tem competência para regular a matéria tratada nos autos, em função do art. 23, II, III e IV e art. 27, I, II, IV, XIV, XIX e XXIX todos da Lei nº 10.233/2001;
- II - Revogar a Resolução Normativa nº 13-ANTAQ e aprovar proposta de norma encaminhada, pelas seguintes razões:
  - a) necessidade de adequação dos serviços prestados pelas instalações registradas ao novo marco legal estabelecido pela Lei 12.815/2013;
  - b) necessidade de atualização de dispositivos e mecanismos normativos que tratam das instalações registradas; e
  - c) necessidade de aprimoramento dos dispositivos já existentes na Resolução Normativa nº 13-ANTAQ.

[1] . Plano Plurianual 2024-2027, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/presidencial-ppa-2024-2027>.

[2] JANNUZZI, Paulo de Martino. Mapa de Processos e Resultados de Programas Sociais como Instrumento para Especificação de Pesquisas de Avaliação e Sistemas de Indicadores de Monitoramento. 27. ed., Brasília: Sagi, 2016. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/352880406\\_Mapas\\_de\\_processos\\_e\\_resultados\\_de\\_programas\\_sociais\\_como\\_instrumento\\_para\\_especificacao\\_de\\_pesquisas\\_de\\_avaliacao\\_e\\_sistemas\\_de\\_indicadores\\_de\\_monitoramento](https://www.researchgate.net/publication/352880406_Mapas_de_processos_e_resultados_de_programas_sociais_como_instrumento_para_especificacao_de_pesquisas_de_avaliacao_e_sistemas_de_indicadores_de_monitoramento).

[3] CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone Nota Técnica - como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação, Brasília: Ipea, 2010. Disponível em:  
[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT\\_n06\\_Como-elaborar-modelo-logico\\_Disoc\\_2010-set.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT_n06_Como-elaborar-modelo-logico_Disoc_2010-set.pdf).

Atenciosamente,

**FABIANE MELLO**

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviário

**JOSÉ MÁRCIO DA SILVA**

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviário

APROVAÇÃO:

**SANDRO MONTEIRO**

Gerente de Regulação Portuária



Documento assinado eletronicamente por **Fabiane Santos de Mello, Especialista em Regulação de Transportes Aquaviários**, em 20/06/2024, às 08:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Marcio da Silva, Especialista em Regulação de Transportes Aquaviários**, em 20/06/2024, às 15:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Jose Monteiro, Gerente de Regulação Portuária**, em 20/06/2024, às 16:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2187047** e o código CRC **CEBEE8CE**.