



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 5/2022/GRP/SRG

Assunto: **Proposta de alteração da Resolução ANTAQ nº 61-ANTAQ, de 30 de novembro de 2021.**

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se da proposta desta setorial para inclusão de item na tabela I da Resolução ANTAQ nº 61-ANTAQ, de 30 de novembro de 2021.
2. A proposta tem por objetivo atualizar pontualmente o normativo da ANTAQ que trata das estruturas tarifárias dos portos públicos para se adequar ao novo cenário de serviços e infraestrutura portuária.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Problema Regulatório

3. O PROBLEMA CENTRAL enfrentado é desatualização normativa em função de serviços e infraestruturas portuárias que estão emergindo no setor portuário, não contemplados na estrutura de tarifas do regulador, gerando a insegurança jurídica derivada da falta de previsibilidade sobre o que e como as autoridades portuárias poderão oferecer e cobrar dos usuários. Assim e por isso, a Casa Reguladora deverá suprir todas as lacunas regulatórias, com as devidas adequações dos normativos da ANTAQ. Diz assim a Resolução ANTAQ nº 61/2021.

Art. 2º Esta Resolução se aplica às administrações portuárias nos portos organizados, inclusive nas modalidades de delegação e concessão, sendo nessa última quando o contrato não dispuser em sentido contrário, nos termos do [art. 17](#) da [Lei nº 12.815](#), de 5 de junho de 2013.

4. O processo de padronização tarifária empreendido por esta GRP desde 2020, aos comandos da revogada [Resolução Normativa ANTAQ nº 32, de 9 de maio de 2019](#), tornaram claro que a estrutura tarifária original (essa derivada de um estudo da USP, de 2010)
5. Considerando o poder normativo delegado pela [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), evidente a possibilidade da ANTAQ suprir os vácuos regulatórios.

6. Veja a própria [Lei nº 10.233, de 2001](#), nos impele a garantir que as cobranças nos portos se deem em regime de eficiência e que os portos apliquem novas tecnologias:

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

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

(...)

XII – estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes.

7. Nesse diapasão, essa análise pretende demonstrar a importância da ANTAQ realizar o tratamento do **Vessel Traffic Management Information System** (VTMIS) dentro da Resolução ANTAQ nº61/2021. O VTMIS é uma solução tecnológica de apoio integrado à segurança e ao suporte de tráfego da navegação nas imediações do porto organizado, composta por equipamentos e serviços de monitoramento e comunicação.

8. A RAIZ do problema é a demanda por novos serviços e tecnologias, em choque com a rigidez das normas e das visões do Regulador, que naturalmente não tem como prever, de forma exaustiva e definitiva, todos os serviços que poderiam ser enquadrados nas tabelas de acesso aquaviário. Além disso, a contínua modernização e automação dos portos é uma tendência irreversível, por isto, a Agência deve sempre estar atenta as mudanças do mercado para que seus normativos continuem atuais e efetivos, independente de desestatizações portuárias. Trata-se de resolver um descompasso com a realidade internacional.

9. As CONSEQUÊNCIAS são:

- a) a imposição de ônus (fardo) regulatório às administrações portuárias, incapazes ou enfrentando dificuldades nas cobranças, não remunerando os investimentos;
- b) a imposição de ônus (fardo) regulatório à própria ANTAQ, gerenciando conflitos com usuários dada a falta de segurança e previsibilidade;
- c) inadequação, atraso ou rigidez com relação aos processos internos da ANTAQ, tornando-se rapidamente obsoletos frente à realidade de mercado; e
- d) inconsistências com as demais ações da própria agência, já que estão em andamento grupos de trabalhos para solucionar problemas relacionado.

2.2. Vessel Traffic Management Information System (VTMIS):

10. Esse sistema é fundamental para segurança da região portuária, não somente das embarcações, mas de todo o perímetro, sendo um diferencial para que os portos consigam atender as recomendações presentes no ISPS CODE (capítulo 15 e 16) para reduzir a vulnerabilidade do navios e incrementar a proteção das instalações portuárias. Em um setor internacionalizado, esses equipamentos de segurança são fundamentais diante de tantas questões que envolvem o transporte marítimo.

11. Ademais, associado ao ISPS CODE deve-se considerar a Recomendação V-128 da International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA) sobre Requisitos Operacionais e Técnicos para o Desempenho de Equipamentos VTS, que objetivamente descreve os seguintes

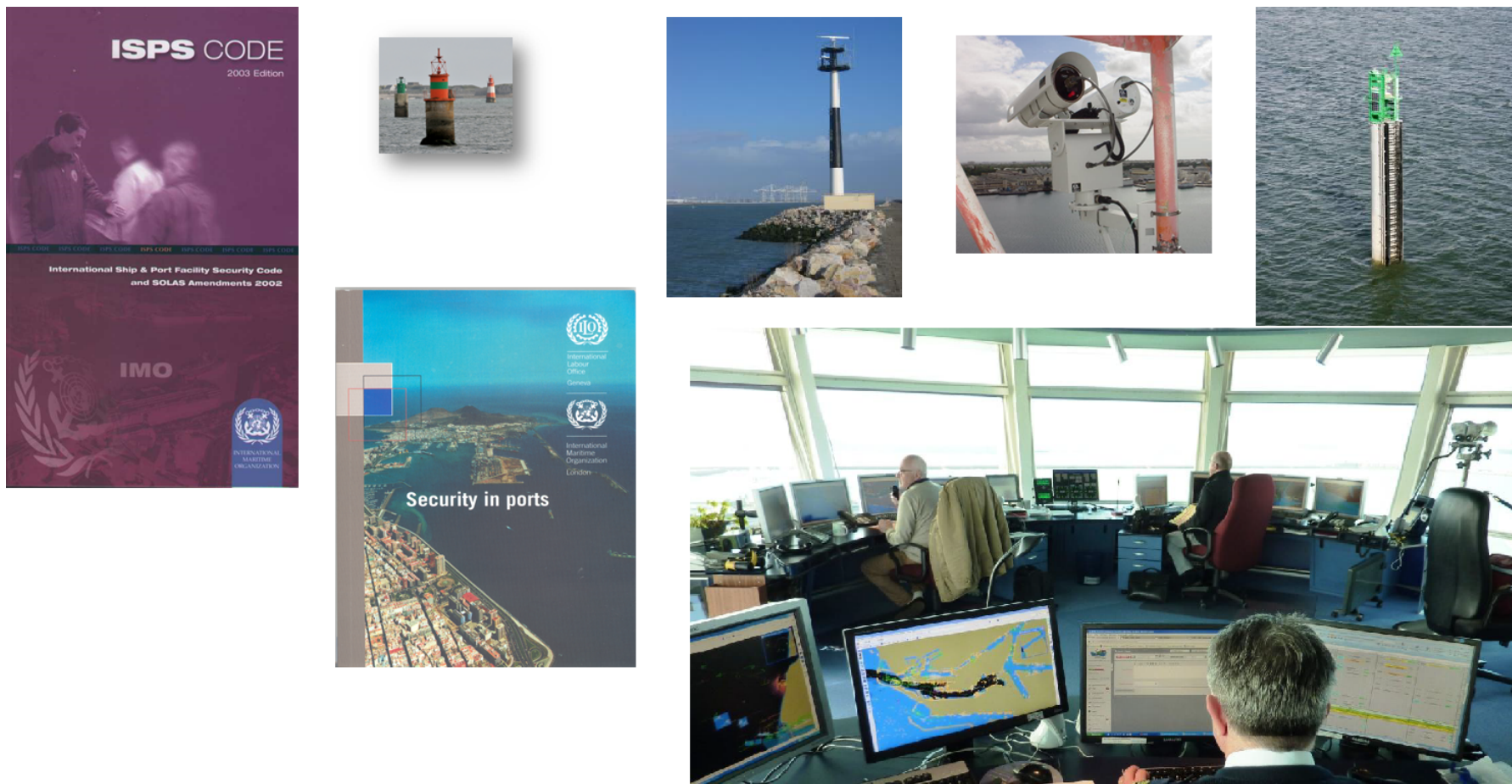
elementos essenciais de um sistema moderno, tais como: Radares, que possibilitam o rastreamento de embarcações, AIS (Automatic Identification System) que equipam os navios de grande porte; CFTV dotado de câmeras de longo alcance e visão noturna; sensores meteorológicos e hidrológicos; comunicações VHF; e um Centro de Controle Operacional (CCO-VTMIS), para o qual convergem todas as informações capturadas através dos sensores remotos.

12. Para um VTMIS ser de fato operacionalizado requer-se, também, os seguintes equipamentos eletrônicos na área do porto:

- Feixes hertzianos, fibras ópticas;
- Antenas VHF e receptores de marés, dragas, faróis..
- Gravadores de comunicação;
- Sistemas de comutação;
- Estações VHF / UHF (fixas e móveis);
- Anemômetros, sensores de profundidade;
- Sensores Medidores de Marés, Hullógrafos;
- Sinais de tapetes e controles de incêndio;
- Receptores GPS incorporados;
- Radares;
- Câmeras, áudio, som (barreiras de portal, sirenes...);
- Leitores de crachás, Alarmes e transmissores de alarme, detectores de intrusão, portões...; e
- entre outros.

13. Além disso, o Centro de Controle Operacional do VTMIS deve ser localizado em área estratégica do porto, no qual operadores devidamente habilitados possam analisar o tráfego aquaviário. Em tempo oportuno, outros módulos de gestão portuária também poderão ser agregados ao sistema.

Imagem 1: Exemplo de estrutura de um VTMIS.



Fonte: imagens disponibilizadas pelo porto de Le Havre - França, que possui esses equipamentos desde 1993.

14. Conforme as informações que constam no sítio eletrônico^[1] do MINFRA, está em andamento estudos para implantação desse sistema em seis portos brasileiros, sendo que, por enquanto, somente o Porto de Vitória já possui o VTMIS em operação.

15. Por oportuno, a tendência é que outros dez portos consigam concluir o processo de licitação e, assim, precisará incluir esse serviço dentro da sua estrutura tarifária. Por isso, é importante que a Casa Reguladora esteja um passo à frente nesses projetos.

2.3. Partes interessadas

16. Além da ANTAQ, as partes diretamente interessadas são as administrações portuárias; o Poder Concedente; arrendatários; e especialmente os armadores.

17. De forma indireta, podemos considerar os potenciais investidores em infraestrutura nos portos organizados, que avaliam o cenário econômico e regulatório para participar ou não dos certames licitatórios promovidos pelo governo federal. Nesse particular, a segurança jurídica é aspecto fundamental para o êxito da ampliação da infraestrutura nacional portuária.

18. Empresas especializadas em consultorias técnica e jurídica também participam do processo, produzindo as avaliações exigidas pela Agência Reguladora ou mesmo a defesa das cobranças para atendimento normativo.

2.4. **Legislação Envolvida e Competências Legais**

19. Entre os principais diplomas jurídicos envolvido temos a [Lei nº 10.233, de 2001](#), no seu art. 27 e 28:

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

(...)

XIV - **estabelecer normas e padrões** a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#); [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

(...)

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos arts. 13 e 14, visando a que:

I – a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte se exerçam de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas; (grifo nosso)

20. O [Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002](#), no seu art. 3 e 4º, nos possibilita atuar como se pretende:

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:

(...)

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

(...)

IV - **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;

(...)

XV - autorizar e fiscalizar projetos e a realização de investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas; (grifo nosso)

21. A [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#), a chamada Nova Lei dos Portos, incube à ANTAQ das seguintes diretrizes:

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;

(...)

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

22. A administração do porto que pode ser exercida pela União, delegatária ou concessionária deve atender a [Lei nº 12.815, de 2013](#), sempre buscando melhorar e inovar na gestão da área do porto para agilizar o tráfego aquaviário, como disposto a seguir:

Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

(...)

II - assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto ao comércio e à navegação;

(...)

VII - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto;

VIII - autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto;

(...)

Art. 18. Dentro dos limites da área do porto organizado, compete à administração do porto:

I - sob coordenação da autoridade marítima:

a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;

b) delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima;

c) delimitar as áreas destinadas a navios de guerra e submarinos, plataformas e demais embarcações especiais, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;

2.5. **Áreas correlatas na ANTAQ**

23. A ação pretendida afeta a Gerência de Regulação Portuária e a Superintendência de Regulação.

2.6. **Objetivos que se pretende alcançar**

24. Esta proposta visa afastar ou mitigar os problemas ora relatados.

25. Atende-se também ao art. 20º da [Lei nº 10.233, de 2001](#):

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 infraestrutura 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, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica. ([Redação dada pela Lei nº 14.301, de 2022](#))

(...)

2.7. Alternativas a serem avaliadas

26. Há pelo menos duas grandes opções: atuar ou não atuar.

27. A opção de não atuar é nada fazer.

28. Na opção de atuar, as alternativas principais envolvem a Via Normativa:

I - Incluir no art. 6º da Resolução ANTAQ nº 61/2021 a definição do Sistema de Informação de Gestão de Tráfego de Embarcações ou **Vessel Traffic Management Information System (VTMIS)**;

II - Incluir no art. 8º o § 6º a possibilidade da SRG realizar as atualizações das tabelas tarifárias do portos públicos de forma concomitante com as alterações e evoluções do mercado, de forma a dar celeridade nos aspectos processuais dentro da ANTAQ; e

III - Nos anexos II e III realizar intervenções para incluir a nova forma de incidência, esclarecer a regra de aplicação do VTMIS.

2.8. Avaliação das alternativas

29. Deixando de atuar, há tendência de rápido agravamento do problema (dado o crescimento da movimentação portuária, do porte das embarcações, dos números de viagens e rotas com destino aos portos nacionais, exigências da autoridade marítima, etc.). O cenário das desestatizações é um agravante e ao mesmo tempo o novo marco do setor portuário, uma nova ordem está se instituindo, e as concessionárias tendem a prestar serviços cada vez mais automatizados com equipamentos de segurança mais sofisticados, sendo que serão devidamente remunerados pela prestação desse serviço pelos armadores que adentrarem na poligonal do porto.

30. Conforme estabelece a atual Resolução ANTAQ 61/2021, a Tabela I se refere especificamente à utilização da infraestrutura de acesso aquaviário, ou seja, se refere ao tráfego de embarcações na área em água da poligonal do Porto Organizado. Por isso, essa tabela é devida pelo armador ou requisitante.

31. Sendo assim, a tarifa aquaviária da Tabela I serve para remunerar os custos para manutenção do canal de acesso, sinalização náutica, fiscalizações no fundeio, estudos para aumento da profundidade para acesso aos portos e terminais, patrulha aquaviária da guarda portuária, ISPS-CODE, alfandegamento, gestão ambiental, contratos fixos para defesa ambiental em caso de sinistro no meio hídrico (vazamento de óleo, por exemplo), treinamentos de salvamento e retirada de resíduos.

32. Uma vez que a Tabela I (Infraestrutura de Acesso Aquaviário) da norma contempla as tarifas do acesso aquaviário, está relacionada com a degradação do leito promovida pela embarcação, bem como se refere aos custos alocados diretamente ao serviço de acesso aquaviário, ou seja, existe a possibilidade de identificar o custo com o fato gerador de receita, que é o caso de acesso da embarcação, visando remunerar:

- I - Mão de obra direta;
- II - Reparo e manutenção do acesso aquaviário (dragagem, batimetria, balizamento, sinalização, gerenciamento do tráfego, molhes e quebra-mares, equipamentos e outros);
- III - **Equipamentos utilizados para viabilizar a navegação segura na área de fundeio e no acesso aquaviário;**
- IV - Serviços prestados no acesso das embarcações;
- V - Materiais e insumos consumidos pelo acesso das embarcações;
- VI - Outros, que porventura venham a existir.

33. Essa listagem acima é apenas exemplificativa, sem qualquer intenção de exaurir as possibilidades de serviços enquadráveis na tabela de acesso. Ademais, a evolução tecnológica dos portos é a ordem do dia.

34. Todavia, a Resolução ANTAQ nº 61/2021 traz, para fins de "fatos geradores", no Anexo III, as abrangências de cada tabela. A Tabela I não encontra listado o VTMS, tampouco na Tabela IX (Complementares), onde é usado atualmente, de forma imprópria e imprecisa.

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

36. Em termos de riscos, a iniciativa de alteração normativa reduz o risco do judiciário e dos órgãos de controle intervirem, com eventuais perdas de credibilidade.

37. Alterar o texto é solução menos arriscada e de efeitos maximizadores na credibilidade do Regulador e na redução do custo regulatório; ou seja, mera inclusão da redação nos arts. 6 e 8º e anexos da Res 61/2021.

38. 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. A lista de impactos, a seguir, reforça isso:

- a) impactos concorrenciais: positivo, pois os armadores sempre buscam atracar nos portos mais seguros e o VTMS é um diferencial, especialmente, no Brasil que possui 36 portos públicos;
- b) impactos sobre o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados: positivos, pois tende a incentivar os investimentos em infraestrutura;
- c) impactos sobre custos administrativos da ANTAQ: positivos, já que a ANTAQ poderá atualizar seus normativos pontualmente frente ao novo modelo regulatório definido pelo Poder Concedente.

39. Baixa é a possibilidade de oposição dos agentes econômicos, a ponto de comprometer os resultados esperados. A tendência é grande aderência do mercado, com forte apoio empresarial, pois as tarifas se tornam mais próximas *up-to-dates*.

2.9. Capacidade de implementação

40. Há capacidade plena para implementação da alternativa escolhida, visto que inexistente impacto relativo a necessidade de pessoal na ANTAQ, contratação de serviços de terceiros, aquisição de novos conhecimentos e equipamentos.

41. Desnecessário qualquer algum tipo de preparação específica ou adaptação interna da agência, como, por exemplo, criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal, etc.

42. Considerando o baixíssimo impacto da alteração, desnecessário também um plano de comunicação específico com o mercado, bastando a divulgação da norma no portal da ANTAQ (em forma de notícia) e no Diário Oficial da União.

2.10. Acompanhamento dos resultados

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

44. A Gerência de Regulação Portuária deverá 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.

45. Poderá ser criado um indicador de aderência, ou seja, quantos portos aderiram à nova modalidade em relação ao total de portos. Quanto mais aderência, maior o sucesso da solução.

2.11. Dispensa de Audiência Pública e de Análise de Impacto Regulatório

46. O [Decreto nº 10.411, de 2020](#), tratando da obrigatoriedade de elaboração de AIR, assim nos informa, no seu art. 4º, quanto à dispensabilidade do instrumento:

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

I - urgência;

(...)

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

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

(...)

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

(...)

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

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

47. Diante do enquadramento nas hipóteses acima elencadas (seja em termos de urgência, baixo impacto, mera atualização ou mesmo em termos de reduzir os custos regulatórios), este documento substitui a AIR supracitada, por conter a identificação do problema regulatório e todos os demais elementos tradicionalmente ligados ao conteúdo de uma AIR.

48. Dispensada ainda a fase de Audiência Pública ou de participação social, seja pela Lei das Agências Reguladoras (que faculta o instituto no seu art. 10) quanto pelo art. 68 da Lei nº [Lei nº 10.233, de 2001](#) (Lei de criação da ANTAQ), pois não há restrição (ao contrário, há ampliação) de direitos dos agentes econômicos ou de direitos dos usuários, *in verbis*:

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

49. Corroborar com a hipótese a Resolução ANTAQ nº 39/2021 no seu art. 20, a saber:

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

(...)

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

50. De fato, não se cria obrigação nova, pois, entre aqueles que já possuem o VTMS, já estão cobrando apartadamente dentro da Tabela IX, que é uma tabela genérica dentro do padrão regulatório. Na verdade, a proposta deixa mais claro os direitos dos usuários e dos ofertante, com impacto NULO nas receitas e custos portuários. Não há qualquer obrigação NOVA de fazer ou deixar de fazer, ou mesmo de implantar VTMS. Quem está fora do porto organizado já está obrigado a pagar por força do art. 33 da Res. 61/2021, ora inalterada com esta proposta:

Seção IV Da Cobrança para Usuários que Não Atracam no Porto Público

Art. 33. Pelo uso ou fornecimento de infraestrutura aquaviária e terrestre ou pelos **serviços mantidos pela administração portuária** dentro da área do porto organizado, não estão isentos do pagamento de tarifas:

I - o acesso ou a movimentação em direção às instalações portuárias de uso privado, quando localizadas de forma contígua ou adjacente ao porto organizado; ou

II - os usuários que não atracam em instalação portuária pública ou arrendada.

§ 1º Salvo disposição contratual em contrário, **a estrutura tarifária a ser aplicada nesses casos é a mesma destinada aos demais usuários** da área do porto organizado.

§ 2º Em todos os casos, caberá à administração portuária controlar o acesso e apurar o uso da infraestrutura ou do serviço fornecido, sem prejuízo da possibilidade da colaboração com os usuários para atingir esse objetivo. (grifo nosso)

3. CONCLUSÃO

51. Diante do exposto, encaminho para consideração superior esta Nota Técnica e a Resolução-MINUTA GRP (SEI nº 1652070) contendo as alterações promovidas.

É o entendimento.

[1] [https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/conteudo-inteligencia-logistica/trafego-portuario-vtmis#:~:text=No%20Brasil%2C%20o%20VTMIS%20se,\) %20e%20Vit%C3%B3ria%20\(ES\).](https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/conteudo-inteligencia-logistica/trafego-portuario-vtmis#:~:text=No%20Brasil%2C%20o%20VTMIS%20se,) %20e%20Vit%C3%B3ria%20(ES).)



Documento assinado eletronicamente por **Fabiane Santos de Mello, Especialista em Regulação de Transportes Aquaviários**, em 23/06/2022, às 12:46, 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 **1652069** e o código CRC **3D3851AE**.

FABIANE MELLO

Especialista em Regulação

De acordo,

SANDRO JOSÉ MONTEIRO

Gerente de Regulação Portuária