



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência
Subsecretaria de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação
Coordenação-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

PARECER SEI Nº 75/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF

Audiência Pública nº 13/2018, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que tem por objetivo estabelecer procedimentos para a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da Agência.

Processo SEI nº 10099.100278/2018-25

1 INTRODUÇÃO

1. A Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Fazenda (Seprac/MF) apresenta, por meio deste Parecer, considerações sobre a Audiência Pública nº 13/2018, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor portuário, nos termos de suas atribuições, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.033, de 13 de março de 2017^[1].
2. A mencionada Audiência Pública tem o objetivo de estabelecer procedimentos para a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão no âmbito daquela Antaq. Nesse contexto, a Agência publicou a Resolução Antaq nº 6455, assinada eletronicamente em 17 de outubro de 2018, que traz em seu anexo a proposta de norma com os procedimentos de participação social.

2 DA ANÁLISE

2.1 DO OBJETO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

3. Trata a minuta de resolução apresentada na AP nº 13/2018 de ampliação dos mecanismos de controle social pela Antaq. Por um lado a lei de criação da Antaq^[2], em seu art. 68, prevê que “*as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública*”, estando essas regulamentadas pela Resolução Antaq nº 2.448, de 16 de abril de 2012; e em seu art.34-A, § 1º, que “*as condições básicas do edital de licitação serão submetidas à prévia consulta pública*” (grifos não constantes no original). Por outro lado, a proposta aqui analisada, considera além da audiência pública (AP) e da consulta pública (CP), os seguintes mecanismos de controle social: (i) Consulta Interna; (ii) Reunião Participativa; e (iii) Tomada de Subsídio.
4. Neste ponto, é importante ressaltar, quanto à matéria em questão, que a Seprac já teve oportunidade de se manifestar, quando a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) publicou o aviso de Audiência Pública nº 118/2011, que possuía o mesmo objetivo. Dessa forma, entende essa Secretaria^[3]:

“As audiências públicas, bem como as demais formas de participação direta da comunidade, são procedimentos que conferem legitimidade e transparência ao processo de construção de uma norma, na medida em que permite aos indivíduos potencialmente afetados participarem dele. (...) Nesse sentido, a participação da sociedade na tomada de decisão do órgão regulador é ferramenta importante para permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, pois acarreta a reunião de um maior número de informações e uma visão menos incompleta e imperfeita dos fatos e das questões relacionados ao objeto da decisão.”

*As formas de atuação direta da comunidade, entretanto, têm sua efetividade comprometida caso o órgão regulador **não confira um procedimento objetivo de participação aos atores interessados em se pronunciar**. É salutar, quando da adoção de formas de participação direta da sociedade, que as manifestações apresentadas, ainda que não vinculem a decisão – posto terem caráter consultivo –, sejam detidamente analisadas pelas agências reguladoras, acolhendo-as ou rejeitando-as, sempre com a devida motivação.” (grifos não constantes no original)*

5. Antes de adentrar na análise da AP nº 13/2018, cabe destacar que a Antaq não disponibilizou, no ato da publicação da mencionada audiência, o Parecer Técnico que deu origem à minuta de resolução, ora em apreço. O mencionado parecer só foi disponibilizado no site da Antaq no dia 14 de novembro de 2018, e, apesar da disponibilização intempestiva, os termos do Parecer Técnico nº 5/2017/GRI/SRG não afetam o posicionamento da Seprac.

2.2 DA MINUTA DE RESOLUÇÃO SUBMETIDA À AUDIÊNCIA PÚBLICA

6. Como mencionado anteriormente, a proposta de resolução estabelece cinco mecanismos de participação social, conforme disposto no art. 2º da minuta de resolução. *In verbis*:

Art. 2º Para os fins deste Regulamento, considera-se:

I - Audiência Pública (AP): mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

II - Consulta Interna (CI): mecanismo participativo que tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões dos servidores da Agência;

III - Consulta Pública (CP): mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação;

IV - Reunião Participativa (RP): mecanismo participativo utilizado para construção do conhecimento sobre dado tema e para o desenvolvimento de propostas, aberto ao público ou, a critério da Antaq, restrito a convidados, que possibilita participação oral ou escrita em discussões presenciais, sobre matéria definida pela Agência; e

V - Tomada de Subsídio (TS): mecanismo participativo utilizado para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas, que, a critério da Antaq, pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito à Agência sobre matéria definida pela Antaq, em momento diverso da sessão presencial.

7. No que se refere aos mecanismos de participação social, chama atenção a utilização da “Consulta Interna” como um dos mecanismos, pois entende-se que sua definição não se enquadra no art. 1º da minuta apresentada, *in verbis*:

Art. 1º Este Regulamento tem por objeto estabelecer procedimentos para a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

8. Assim, recomenda-se à Antaq que reavalie a manutenção deste mecanismo na presente proposta, dado que uma consulta interna da Agência não deve ser entendida como mecanismo de participação social.
9. Além disso, a minuta dispõe sobre a forma de registro e divulgação das contribuições, bem como sobre o procedimento de divulgação dos eventos e trata de especificações de cada mecanismo de participação social
10. No que diz respeito à forma de registro e divulgação das contribuições recolhidas em cada meio de participação social, essa Seprac registra que a Antaq deve esclarecer o motivo de o prazo disposto no § 1º, do art. 8º, não incluir o Relatório dos casos de licitações de outorgas. *In verbis*:

Art. 8º O registro das Audiências Públicas e Consultas Públicas consistirá em relatório, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações, conforme o caso:

(...)

§1º O relatório de que trata o caput deverá ser disponibilizado na sede da Agência e no respectivo sítio na Internet em até 30 (trinta) dias úteis após o encerramento da Audiência Pública ou Consulta Pública, conforme o caso.

§2º O prazo disposto no § 1º não se aplica ao caso das licitações de outorgas.

11. No caso da existência de comando legal que justifique tal exceção, sugere-se que a Antaq justifique apresentando tal normativo e no caso contrário, que a Agência inclua a divulgação do referido Relatório dentre aqueles que possuem prazo para divulgação.
12. Além disso, considera-se prudente acrescentar ao §2º, do art. 10, o prazo para disponibilização das gravações das audiências públicas.
13. Em ambas as situações, pretende-se, com as sugestões apresentadas, colaborar para a garantia processual da realização do direito de participação social que a proposta da Agência quer conferir à sociedade e aos agentes regulados.
14. Quanto às especificações de cada mecanismo de participação social, esta Secretaria mais uma vez chama atenção para o fato de a Antaq não considerar o prazo previsto no art. 31 para os casos de licitações para outorgas. *In verbis*:

Art. 31 O período de Consulta Pública terá início após a publicação do respectivo Aviso de abertura no Diário Oficial da União - DOU e no sítio da Agência na Internet, com duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvados casos excepcionais de urgência e relevância, devidamente motivados.

(...)

§3º O disposto neste artigo não se aplica ao caso de licitações para outorgas.

15. Consideramos que essa questão deve ser esclarecida e, caso não haja previsão legal do referido prazo, que a Antaq o estabeleça motivadamente.
16. E, ainda, esta Secretaria considera salutar que as contribuições escritas recebidas fora do prazo estabelecido na Resolução possam, segundo a conveniência e a oportunidade da Agência, serem convertidas em Tomada de Subsídio.
17. Por fim, por uma questão de forma, a Antaq deve rever a remissão que faz no §1º, do art. 32, que trata dos meios de contribuição. Ao invés de fazer referência ao §2º do art. 27 deveria ser ao §2º do art.26.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

18. Assim, a Seprac reafirma seu posicionamento, já exarado no Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 16/COGTL/SEAE/MF, de 6 de junho de 2011, de ser louvável a iniciativa das agências de apresentar propostas de melhora nos mecanismos de participação social e recomenda que a Antaq adote as seguintes providências, no contexto da minuta de resolução proposta:

- reavaliar a proposta de constar como mecanismo de participação social “Consulta Interna”, por não estar em linha com o disposto no art. 1º da referida minuta;
- esclarecer o motivo de o prazo disposto no §1º, do art. 8º e §3º, do art.31, não incluir os casos de licitações de outorgas. E, caso não haja previsão legal para os referidos prazos, que a Antaq o estabeleça motivadamente;
- acrescentar ao §2º, do art.10, o prazo para disponibilização das gravações das audiências públicas;
- permitir que contribuições escritas recebidas fora do prazo possam, segundo a conveniência e a oportunidade da Agência, ser convertida em Tomada de Subsídio; e
- rever a remissão que faz no §1º, do art.32: ao invés de §2º do art. 27 deveria ser §2º do art.26.

Brasília, 19 de novembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

MÁRCIA ALVES BRITO

Chefe de Divisão

Documento assinado eletronicamente

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA

Coordenador-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

Documento assinado eletronicamente

ANGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE

Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

[1] Redação dada pelo Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018.

[2] Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.

[3] Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 16/COGTL/SEAE/MF, de 6 de junho de 2011. O parecer foi elaborado pela então Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, sucedida pela Seprac.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador(a)-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento**, em 20/11/2018, às 10:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Márcia Alves Brito, Chefe de Divisão**, em 20/11/2018, às 10:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação**, em 20/11/2018, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1422109** e o código CRC **438852D3**.