

**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

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 13/2019/COGTS/SUPROC/SEPRAC-ME

Assunto: Audiência Pública nº 15/2018, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que tem por objetivo estabelecer a obrigatoriedade de prestação de informações para a alimentação do Sistema de Desempenho da Navegação (SDN), no módulo de apoio portuário.

Acesso: Público.

Processo SEI nº 10099.100013/2019-16

1 INTRODUÇÃO

1. A Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Economia (Seprac/ME) apresenta, por meio deste Parecer, considerações sobre a Audiência Pública (AP) nº 15/2018, 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 por objetivo estabelecer a obrigatoriedade de prestação de informações para a alimentação do Sistema de Desempenho da Navegação (SDN), no módulo de apoio portuário[2]. Nesse contexto, a Agência publicou a Resolução Antaq nº 6.644, assinada eletronicamente em 20 de dezembro de 2018, que traz em seu anexo a proposta de norma que estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações para alimentação do SDN (módulo de apoio portuário).
3. A supramencionada proposta normativa baseou-se, além das obrigações legais da Antaq, no Planejamento Estratégico da Agência, que apresenta como dois dos objetivos estratégicos: (i) garantir a efetividade das atividades de regulação - que visa assegurar que os prestadores de serviços de transportes aquaviários atuem devidamente autorizados pela Antaq e que atendam aos padrões de serviços adequados estabelecidos pela Agência; e (ii) aumentar o conhecimento sobre o mercado regulado - que visa aprimorar, definir e propor sistemas informatizados de captação e gestão de informações de prestadores de serviço que atuam no âmbito do modal aquaviário.[3]

2 DA ANÁLISE

2.1. Do Objeto da Audiência Pública e das Melhores Práticas Regulatórias

4. Como mencionado anteriormente, a proposta ora analisada estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações para a alimentação do SDN, no módulo de apoio portuário, pelas Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) autorizadas pela Antaq a operar na navegação de apoio portuário.
5. Esta Secretaria tem afirmado reiteradamente que, em se tratando de formas de participação social – como consultas e audiências públicas –, a clara identificação do problema, a apresentação de justificativa para a proposição e a explicitação dos normativos legais que fundamentam a proposta são parte das melhores práticas regulatórias e são essenciais para a melhor compreensão da matéria pela sociedade. Avalia-se que, no presente caso, a Antaq não atendeu a esses pré-requisitos, pois tão-somente informou os normativos que a tornam competente para regulamentar o tema. [4]

6. Importa ressaltar que, como já ocorrido em outras audiências públicas da Antaq, a Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 2/2018/GRM/SRG, assinada eletronicamente em 24 de maio de 2018 (doravante denominada Nota Técnica), disponível como parte da documentação da AP nº 15/2018, faz menção a vários documentos que não foram disponibilizados pela Agência no âmbito da presente audiência, o que prejudica a análise pela sociedade e por esta Secretaria. Nesse contexto, sugere-se, mais uma vez, que a Antaq torne o processo de AP mais transparente, permitindo, no âmbito da própria audiência pública, o acesso ao conteúdo dos documentos que resultaram na proposta normativa a todos os interessados.
7. Segundo a Nota Técnica nº 2/2018/GRM/SRG, a proposta de regulamentação advém da ausência de uma norma que discipline a obrigatoriedade de as EBNs enviarem informações sistemáticas sobre sua operação comercial, o que acarreta uma assimetria de informação entre os atores envolvidos nessa modalidade de navegação, qual seja, apoio portuário. Conforme a Agência, com o advento da proposta, essa assimetria seria eliminada, pois as EBNs passariam a ter que informar, para cada atividade de apoio portuário: (i) a frota em operação; (ii) o número de operações; e (iii) o preço mínimo, o preço máximo e receita bruta.
8. A Antaq não fez uma análise de impacto regulatório sobre a questão, levantando, sem ponderar, o que considera pontos positivos e negativos da adoção da proposta em tela, concluindo, ainda, entender ser premente estipular esta obrigação em Resolução Normativa, de acordo com as seguintes premissas:
 - (i) o SDN é um instrumento indispensável à fiscalização e à regulação da Antaq, tendo em vista a possibilidade de recebimento de dados acerca das operações comerciais das EBNs, o que permitirá que a Agência gere relatórios que identifiquem o local das operações, o tipo de serviço prestado, receitas arrecadadas com a prestação do serviço, dentre outros;
 - (ii) a redução das assimetrias informacionais e o conhecimento mais aprofundado das operações por meio da obtenção de dados junto às EBNs mostram-se relevante para subsidiar a Agência em sua atuação regulatória;
 - (iii) uma base de informações confiáveis também se mostra essencial para organização, manutenção e divulgação das informações estatísticas; e
 - (iv) observa-se que, ao contrário do que ocorre com a navegação interior de travessia, não há na navegação de apoio portuário uma norma que submeta as EBNs deste ramo a fornecerem periodicamente suas informações operacionais.
9. Diante dos fatos relatados acima, esta Secretaria entende que o ponto mais relevante a ser tratado é o custo de *compliance* que a adoção da proposta de norma geraria para as EBNs envolvidas *vis-à-vis* os ganhos que os usuários, o mercado e os órgãos federais do setor teriam com a obtenção dos dados relativos às operações comerciais das referidas EBNs.
10. O custo de *compliance* das EBNs adviria basicamente de treinamento de recursos humanos e da necessidade de rede e de computador para preencher os dados solicitados pelo SDN. Por outro lado, como se pode depreender da Nota Técnica, com a edição da Norma, a Agência poderia: (i) melhorar sua fiscalização, por meio da comprovação da operação comercial; (ii) fazer monitoramento concorrencial, por meio da frota disponível em cada porto ou terminal; (iii) fazer monitoramento de preços, por meio dos dados de preços mínimo e máximo e da receita bruta; (iv) fazer controle ambiental, pois está nas atividades das EBNs coletar resíduos e transportar cargas perigosas; (v) desenvolver indicadores de serviço adequado, o que resultaria em benefício para os usuários e para o ente regulador; e (vi) facilitar a proposição de políticas públicas com a geração de conhecimento técnico sobre o setor, uma vez que inexistente uma base de dados sobre a navegação de apoio portuário.
11. Apesar de a Agência não ter disponibilizada uma análise dos benefícios frente aos custos da proposta normativa, parece razoável supor que o custo de *compliance* das EBNs é inferior aos benefícios oriundos da melhoria fiscalizatória, da possibilidade de acompanhamento dos preços, do maior controle ambiental, da melhoria do serviço prestado e da geração de conhecimento sobre a navegação de apoio portuário.

2.2 Da Minuta de Resolução Submetida à Audiência Pública

12. No inciso I, do art. 3º, a minuta traz a seguinte redação:

"I - atividades de apoio portuário: atividades realizadas nos portos e terminais aquaviários pelas Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs autorizadas a operar na navegação de apoio portuário conforme norma específica da ANTAQ."

13. Sugere-se, no entanto, para maior clareza e conformidade à proposta ora analisada, a seguinte redação para o referido inciso:

"I - atividades de apoio portuário: atividades, definidas pelas Resoluções nº 1766-ANTAQ/2010 e nº 2451-ANTAQ/2012, e realizadas nos portos e terminais aquaviários pelas Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs autorizadas a operar na navegação de apoio portuário."

14. No Capítulo III – Do Fornecimento das Informações, não está presente um dispositivo que trate do sigilo dos dados que serão encaminhados à Antaq pelas EBNs. É de notório conhecimento que toda organização da atividade econômica de uma empresa para a produção ou circulação de um bem ou serviço contém o diferencial concorrencial dessa empresa. Assim, na ausência de dispositivo que trate do assunto, pode-se correr o risco de se perder o diferencial concorrencial e, portanto, ter o resultado das EBNs afetado. Assim, entende-se, que, se for o caso, a Administração Pública deve discutir junto com as EBNs qual o melhor instrumento a ser adotado para garantir a proteção das informações cedidas por estas à Antaq. E, ainda, esta Secretaria sugere que a proposta normativa incorpore o instrumento de proteção aos dados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

15. Ante o exposto, a Seprac reitera, no âmbito de suas competências e dado o teor da matéria, que a Antaq torne o processo de AP mais transparente, permitindo, no âmbito da própria audiência pública, o acesso ao conteúdo dos documentos que resultaram na proposta normativa a todos os interessados.

16. Adicionalmente, recomenda que a Antaq adote as seguintes providências, no contexto da minuta de resolução proposta:

- altere a redação dada ao inciso I, do art. 3º, que deve deixar claro que a definição de atividade de apoio portuário constam nas Resoluções nº 1766-ANTAQ, de 23 de julho de 2010 e nº 2451-ANTAQ, de 13 de abril de 2012; e
- incorpore à proposta normativa instrumento de proteção de dados, sob o risco de perda de diferencial concorrencial de cada EBN.

Brasília, 23 de janeiro de 2019

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

MÁRCIA ALVES BRITO

Chefe de Divisão

Documento assinado eletronicamente

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA

Coordenador de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

Documento assinado eletronicamente

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA

Coordenador-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

DANIEL PALARO CANHETE

Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência, Substituto

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

[2] De acordo com o inciso VII, do art. 2º, da Lei nº 9.432/1997, entende-se por navegação de apoio portuário a realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias.

[3] Item 3.4 da Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo nº 2/2018/GRM/SRG, assinada em 24 de maio de 2018.

[4] Vide art. 1º da Proposta de Resolução.



Documento assinado eletronicamente por **Márcia Alves Brito, Chefe de Divisão**, em 24/01/2019, às 15:13, 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 **Jônatas Bezerra de Souza, Coordenador(a)**, em 24/01/2019, às 15:24, 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 **Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador(a)-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento**, em 24/01/2019, às 16:07, 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 **Daniel Palaro Canhete, Subsecretário(a) de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação Substituto(a)**, em 24/01/2019, às 16:10, 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 **1695529** e o código CRC **864A3202**.
