

**LUIZ FERNANDO SILVEIRA ÁVILA**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONSULTAS PÚBLICAS NA ANTAQ:  
Avanços da Legislação**

**Mauro Santos Silva**  
Coordenador Acadêmico

**Bento Costa Filho**  
Professor Orientador

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso MBA Executivo em Economia e  
Gestão: Regulação em Transportes de Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de  
Especialização, do Programa FGV Management como pré-requisito  
para a obtenção do título de Especialista

TURMA T01

**Brasília – DF**  
2020

O Trabalho de Conclusão de Curso

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONSULTAS PÚBLICAS NA ANTAQ:  
Avanços da Legislação

elaborado por Luiz Fernando Silveira Ávila e aprovado pela Coordenação Acadêmica foi aceito como pré-requisito para a obtenção do título de Especialista do MBA Executivo em Economia e Gestão: Regulação em Transportes do Curso de Pós-Graduação lato sensu, Nível de Especialização, do Programa FGV Management.

Data da aprovação: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020

---

Mauro Santos Silva  
Coordenador Acadêmico

---

Bento Costa Filho  
Professor Orientador

## RESUMO

Este trabalho analisou a situação atual da participação social no processo de elaboração de normas da ANTAQ por meio da realização de audiências públicas e consultas públicas. A participação social é um componente importante no processo de legitimação da atuação das agências reguladoras. Tomando como base as normas que afetam os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte, contextualizou-se o ambiente de atuação da ANTAQ e o arcabouço legal envolvido nas normas do setor aquaviário. Estudou-se as melhores práticas internacionais recomendadas e sua aplicação ao caso da ANTAQ, destacando-se algumas das grandes tendências que estão afetando a participação social na elaboração de normas. Realizou-se uma sistematização das audiências públicas já realizadas pela ANTAQ. Ao esmiuçar alguns casos de audiências públicas da ANTAQ, buscou-se mostrar como se dá, em detalhes, um processo de participação social na elaboração de normas, facilitando a eventuais interessados a consulta e o rastreamento nos sistemas eletrônicos da Agência. No último ano, muitas práticas recomendadas para uma melhor participação social foram positivadas no Brasil na forma de Leis e Decretos, abrindo caminho para uma redistribuição do ônus regulatório. Se, por um lado, diversos avanços foram institucionalizados e formalizados, por outro, criaram-se várias novas obrigações para as agências reguladoras brasileiras como um todo (entre elas, a ANTAQ). Como se verá, esse novo modelo traz novos desafios e oportunidades para a melhoria da regulação.

Palavras-chave: Institucionalização. Legitimidade das Agências Reguladoras. Audiências públicas. Consultas públicas. Participação social. Melhores práticas. Redução do fardo regulatório. Redistribuição do ônus regulatório.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	5
1.2. A ATUAÇÃO DA ANTAQ NA REGULAÇÃO AQUAVIÁRIA .....	6
1.3. RESOLUÇÕES NORMATIVAS EDITADAS PELA ANTAQ ATÉ DEZEMBRO/2019 .....	14
1.4. O ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO AQUAVIÁRIA .....	15
2. METODOLOGIA .....	22
3. REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA.....	23
4. ANÁLISE DE AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS EM PROCESSOS DE NORMAS ELABORADAS PELA ANTAQ .....	32
4.1. A OBRIGATORIEDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A LEGITIMIDADE DOS ATOS DA AGÊNCIA .....	32
4.2. ETAPAS E DOCUMENTOS TÍPICOS DE UM PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE NORMA DA ANTAQ .....	33
4.3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA ANTAQ – CONTRIBUIÇÕES ACATADAS X REJEITADAS .....	35
4.4. ANÁLISE DO CASO DA RN Nº 38 – SISTEMA DE OUTORGA ELETRÔNICA NA NAVEGAÇÃO.....	37
4.5. ANÁLISE DO CASO DA RN Nº 37 - CADASTRAMENTO DE USUÁRIO EXTERNO, PETICIONAMENTO E A INTIMAÇÃO ELETRÔNICOS.....	40
5. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ANTAQ .....	43
5.1. O NOVO PAPEL DA OUVIDORIA EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONSULTAS PÚBLICAS – A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/2019 .....	43
6. DISCUSSÃO.....	45
6.1. A EVOLUÇÃO TRAZIDA PELA RN Nº 33 – REGRAS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES DA ANTAQ.....	45
6.2. GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E TENDÊNCIAS .....	48
7. CONCLUSÃO .....	50
8. REFERÊNCIAS .....	51
9. APÊNDICES .....	55
10. GLOSSÁRIO.....	69

## **1. INTRODUÇÃO**

Este trabalho visou a realizar uma análise qualitativa do processo de participação social na elaboração de normas da ANTAQ por meio da realização de audiências e consultas públicas. Foram pesquisadas as melhores práticas internacionais indicadas para o tema e foi verificada a aderência dos procedimentos da ANTAQ às mesmas.

Ao longo do trabalho, como se verá mais adiante, percebe-se que boa parte da agenda de recomendações tornou-se uma agenda impositiva para a Agência. Essas novas obrigações da ANTAQ, derivadas de legislação recentemente editada, tiveram como conseqüência a transferência de obrigações e responsabilidades dos entes privados para as autoridades públicas, processo que neste trabalho foi denominado de redistribuição do ônus regulatório.

### **1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

As normas regulamentares na esfera de competência da diretoria da ANTAQ são editadas, desde fevereiro/2015, como Resoluções Normativas - RN.

Até o final de 2019, foram editadas cerca de 20 RNs pela ANTAQ (APÊNDICE I), as quais, em regra, são precedidas de audiências públicas. Seguindo previsão da Lei nº 10.233, “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”.

Após pesquisa bibliográfica, expõe-se sobre um conjunto de medidas (melhores práticas) que podem ser utilizadas pelos reguladores visando a um efetivo resultado da participação social em audiências e consultas públicas.

O universo de audiências públicas objeto do estudo foi restringido, delimitado. Não foram analisadas as audiências públicas de normas ainda não publicadas. Também, não foram analisadas audiências que não sejam relacionadas à edição de normas como, por exemplo, as audiências públicas realizadas relativamente aos editais dos leilões de arrendamento portuário.

Considerando que a Agência trata de temas ligados à navegação e aos portos, e que as normas usualmente tratam de restrições, condições, exigências, penalidades associadas a essas

atividades econômicas, tem-se um amplo campo de possibilidades/ receios/ pleitos dos agentes econômicos envolvidos, que se freqüentemente materializam-se em proposições feitas em audiências públicas.

Neste trabalho, detalhou-se, sob uma perspectiva processual e qualitativa, dois casos entre as últimas RN editadas pela ANTAQ, esmiuçando-se os diversos passos e documentos que constituem uma audiência pública.

Também, analisou-se o profundo impacto no processo de participação social advindo de legislações recentemente editadas, as quais, como se verá, têm o potencial de redistribuir para os órgãos reguladores uma significativa porção do ônus do acompanhamento, compreensão e cumprimento de normas, questão que neste trabalho é chamada de redistribuição do ônus regulatório.

## **1.2. A ATUAÇÃO DA ANTAQ NA REGULAÇÃO AQUAVIÁRIA**

### **I – A ÁREA DE ATUAÇÃO DA ANTAQ**

A ANTAQ tem por finalidade implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura<sup>1</sup>. Foi criada pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, a qual definiu (art. 23) sua esfera de atuação<sup>2</sup>:

- a. A navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;
- b. Os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas;
- c. As instalações portuárias exploradas mediante outorga de autorização;
- d. O transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas;

---

<sup>1</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Institucional: A ANTAQ, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/a-antaq/>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

<sup>2</sup> BRASIL. Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10233.htmcompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htmcompilado.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

- e. A exploração da infraestrutura aquaviária federal.

## II – AS SUPERINTENDÊNCIAS DA ANTAQ

De forma a cumprir suas atribuições finalísticas, a ANTAQ está estruturada em quatro superintendências<sup>3</sup> técnicas, a saber:

- a. Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais - SFC;
- b. Superintendência de Outorgas - SOG;
- c. Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade - SDS;
- d. Superintendência de Regulação - SRG.

As atribuições das superintendências estão assim definidas<sup>4</sup>:

### Fiscalização

A fiscalização e coordenação das unidades regionais é exercida pela Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais, a qual compete planejar, coordenar, deliberar e submeter à Diretoria Colegiada da ANTAQ as matérias relacionadas aos procedimentos de fiscalização atribuídos às suas respectivas Gerências.

[...]

### Outorgas

O planejamento, a coordenação, a análise, a aprovação e a submissão à Diretoria Colegiada da ANTAQ das matérias relacionadas aos procedimentos de concessão de portos públicos, arrendamento e autorização de áreas e instalações portuárias, de autorização para a prestação de serviços de transporte de navegação marítima de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário e de navegação interior interestadual e internacional e afretamento de embarcações são atribuições da Superintendência de Outorgas.

[...]

### Desempenho, desenvolvimento e sustentabilidade

As questões relativas ao desempenho, desenvolvimento e sustentabilidade do transporte aquaviário são tratadas na ANTAQ no âmbito da Superintendência de

---

<sup>3</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Institucional: A ANTAQ. Organograma, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Organograma-Antaq-Setores-1.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

<sup>4</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Institucional: Superintendências, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/superintendencias/>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS), a qual compete divulgar o resultado das políticas públicas relativas à navegação interior, à navegação marítima, à infraestrutura portuária e à exploração de portos e instalações portuárias. Também compete à SDS a promoção da cooperação e integração de estudos e sistemas de informação com outras instituições que atuam no transporte aquaviário.

A SDS é a representante da ANTAQ nos fóruns da Administração Pública Federal relacionados ao meio ambiente, sustentabilidade, saúde, segurança e capacitação de trabalhadores do setor aquaviário. Para a consecução desta competência, essa superintendência elabora a contratação de estudos em apoio às demais superintendências da ANTAQ e coordena e atua na celebração de convênios de cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais.

[...]

#### Regulação

O planejamento, a coordenação, a análise e a submissão à Diretoria Colegiada da ANTAQ das matérias relacionadas com a elaboração e revisão de normas inerentes aos procedimentos de outorga, fiscalização e estudos são atribuições da Superintendência de Regulação (SRG), que utiliza a metodologia de Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) conforme prevê a Resolução nº 4.191 – ANTAQ, de 24.06.2015.

A SRG também:

Analisa as contribuições advindas das audiências públicas; (Grifado)

[...]

Elabora e encaminha a agenda regulatória anual da ANTAQ, em consonância com as superintendências afetas.

Neste contexto de competências, considerando o estudo qualitativo das audiências e consultas públicas, destaca-se a competência da Superintendência de Regulação, já atualizada no Regimento Interno<sup>5</sup> (art. 52, II), com a finalidade de também incluir a análise das Consultas Públicas.

O referido dispositivo regimental anteriormente citado, combinado com o art. 44, XII, do mesmo diploma, assegura a participação das outras superintendências, inclusive nos processos em que haja participação da sociedade, mediante a análise e promoção de ações conjuntas, entre as referidas setoriais técnicas, em assuntos correlatos com estabelecimento de diretrizes e procedimentos comuns.

---

<sup>5</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Resolução n.º 3.585-ANTAQ, de 18 de agosto de 2014. Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Disponível em <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Regimento-Atual-Res.-Norm-13-4191-Norm21-e-Norm-33.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

Assim, a análise das contribuições das audiências e consultas públicas será feita pela Superintendência de Regulação, exclusivamente, ou por esta em conjunto com outra(s) superintendência(s).

A autonomia técnica das superintendências e da Diretoria Colegiada da ANTAQ decorre do regime autárquico especial<sup>6</sup> das agências reguladoras federais, conforme exposto a seguir:

[...]

São, portanto, autarquias especiais, com personalidade de direito público, dotadas de maior independência (traduzidas, em especial, pela atribuição de mandatos fixos a uma direção colegiada).

[...] as agências setoriais de regulação, como concebemos atualmente, começaram a surgir na segunda metade da década de 1990, com forte influência do modelo norte-americano.

[...]

Para que possam desenvolver suas atividades, as agências devem ser dotadas de autonomia (administrativa, financeira e técnica) e especialização (ligada ao princípio da eficiência).

### III – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGÊNCIA

Aliada à independência da agência reguladora, faz-se necessária atenção especial por parte do Estado quanto à qualificação técnica e estrutura da carreira dos servidores das Agências Reguladoras<sup>7</sup>, assim explicado:

Como existe discricionariedade no processo de revisão, ele necessita ser conduzido por uma agência com uma estrutura de pessoal fixa, bem remunerada e bem preparada tecnicamente. Essa é uma condição básica para que a revisão seja pautada pela imparcialidade e transparência, com uso de consultas e audiências públicas, promovendo intenso debate entre o público e o privado. Desse modo, minimiza-se o problema de captura do regulador, seja pela firma para obtenção de benefícios, seja por políticos e grupos de consumidores para expropriação de investimentos privados pelo poder público.

[...]

Torna-se necessário então envidar esforços significativos para institucionalizar os princípios norteadores das decisões regulatórias e alocar profissionais qualificados, de modo que ela seja capaz de conduzir suas atividades.

<sup>6</sup> FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. Organizadores. Administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 98-99.

<sup>7</sup> CAMACHO, Fernando; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado? Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 41, p. 257-288, jun. 2014. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Revista\\_do\\_BNDES/201406\\_06.html](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/201406_06.html)>. Acesso em 5 fev. 2020.

#### IV – PRINCIPAIS ADMINISTRADOS

A ANTAQ supervisiona, fiscaliza e regula duas atividades das quais decorrem todas as suas atribuições: prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária<sup>8</sup>.

Na prestação de serviços de transporte, os principais regulados da ANTAQ são as empresas brasileiras de navegação, nos tipos definidos pela Lei 9.432<sup>9</sup>, de 8 de janeiro de 1997, no seu art. 2º (apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem, longo curso, interior e travessia).

Em relação à exploração da infraestrutura portuária, a Lei 12.815, em seu art. 2º, define os administrados da ANTAQ (porto organizado, terminal de uso privado, estação de transbordo de cargas, instalação portuária pública de pequeno porte, instalação portuária de turismo, arrendatário no porto organizado e operador portuário).

#### V – PRINCIPAIS USUÁRIOS

Assim, considerando os administrados da ANTAQ, percebe-se que os usuários das atividades reguladas pela ANTAQ são, principalmente, os passageiros da navegação interior (por exemplo na Amazônia), bem como os importadores e exportadores que utilizam as empresas de navegação e as instalações portuárias (privadas ou públicas) para o transporte de suas cargas.

#### VI - RELACIONAMENTO COM OUTROS PODERES/ ÓRGÃO INSTITUIÇÕES

---

<sup>8</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Institucional: A ANTAQ, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/a-antaq/>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

<sup>9</sup> BRASIL. Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9432.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

Conforme previsto no Decreto 9.676<sup>10</sup> (art. 2º, IV, “a”, “3”) a ANTAQ está vinculada, não subordinada, ao Ministério da Infraestrutura. Este ministério também exerce, em matéria portuária, a função de Poder Concedente (art. 1º do Decreto 9.048<sup>11</sup>).

As atribuições do Poder Concedente são (Lei 12.815<sup>12</sup>, art. 16):

- a. Elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada;
- b. Definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, das chamadas públicas e dos processos seletivos de que trata esta Lei, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios;
- c. Celebrar os contratos de concessão e arrendamento e expedir as autorizações de instalação portuária;
- d. Estabelecer as normas, os critérios e os procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários.

Ainda, conforme consta na Lei 10.233<sup>13</sup>, no exercício de suas atribuições, a ANTAQ tem o poder-dever de interagir com outras instituições públicas, como, por exemplo, com o Ministério da Fazenda, no caso de reajuste das tarifas portuárias (art. 27, VII). Ainda, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica,

---

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto n. 9.048, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9676.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9676.htm#art14)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto n. 9.676, de 10 de maio de 2017. Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9048.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9048.htm#art1)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10233.htmcompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htmcompilado.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

a ANTAQ deve comunicar a ocorrência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (art. 31). Da mesma forma, A ANTAQ observará as prerrogativas específicas do Comando da Marinha e atuará sob sua orientação em assuntos de Marinha Mercante que interessarem à defesa nacional, à segurança da navegação aquaviária e à salvaguarda da vida humana no mar, devendo ser consultada quando do estabelecimento de normas e procedimentos de segurança que tenham repercussão nos aspectos econômicos e operacionais da prestação de serviços de transporte aquaviário (art. 27, § 2º).

A ANTAQ, por integrar a Administração Pública Federal indireta, está submetida aos controles interno<sup>14</sup>:

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

E externo<sup>15</sup>:

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Como exemplo do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1383/2019<sup>16</sup> consta uma determinação e três recomendações à ANTAQ:

[...]

---

<sup>14</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acesso à informação: Institucional, 2020. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>15</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Institucional: Conheça e visite o TCU, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>16</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1383/2019-Plenário. Ministério da Infraestrutura, Ministério da Economia e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 12 jun. 2019. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/ENTIDADE%253A%2522ANTAQ%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520?uid=6a1e3d00-4833-11ea-985b-fb8dbad323f8](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/ENTIDADE%253A%2522ANTAQ%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520?uid=6a1e3d00-4833-11ea-985b-fb8dbad323f8)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

9.1. determinar, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

[...]

9.1.4. à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) , que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente estudos sobre o mercado de navegação de cabotagem de contêiner, com o objetivo de encontrar opção regulatória para o fomento à competição no setor, nos termos do art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001, preservado o interesse público (sessão VII do voto) ;

9.2. recomendar, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

[...]

9.2.2. à Antaq que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.2.1. divulgar as informações relativas à carga transportada na navegação de cabotagem divididas entre carga doméstica, carga *feeder* e grande cabotagem, visando ao melhor acompanhamento dos resultados das ações estratégicas sobre o setor de cabotagem objeto das diretrizes e objetivos da Política Nacional de Transportes (PNT) e do Plano Nacional de Logística (PNL) (sessão V do voto) ;

9.2.2.2. sistematizar e coletar os dados referentes às omissões e supressões de escala e suas respectivas causas, as razões dos atrasos para as atracções e desatracções de navios e de mudanças de rotas/escalas previstas, de forma a subsidiar o monitoramento da política de cabotagem, nos termos do Decreto 9.203/2017 (sessão V do voto) ;

9.2.2.3. ao buscar intervenção regulatória no setor de cabotagem, com vistas a garantir eficiência alocativa no uso dos recursos e dar efetividade às leis que regem a navegação, elaborar normativos específicos para a cabotagem, de modo a considerar as especificidades envolvidas no setor (sessão VII do voto).

[...]

Em relação à prestação de contas, as Agências Reguladoras devem encaminhar o respectivo relatório anual ao TCU, e também ao ministro de Estado da pasta a que estiver vinculada, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados (Lei 13.848<sup>17</sup>, art. 15, § 2º).

Não se tratando de controle interno ou externo, cabe ressaltar a prerrogativa do Ministério Público de requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta, conforme consta na Lei Complementar 75<sup>18</sup>, art. 8º, II.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

<sup>18</sup> BRASIL. Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

## VII - UM CASO ESPECIAL – A ATUAÇÃO NA REGIÃO NORTE

É de fundamental importância para a ANTAQ reconhecer o impacto social, econômico e cultural de uma regulação eficiente na Amazônia, conforme observado pelo Ministério da Infraestrutura<sup>19</sup>:

Na região Norte, os rios são as estradas para o deslocamento de cargas e passageiros. A malha hidroviária de mais de 16 mil quilômetros de rios navegáveis na região é a conexão entre os grandes centros das capitais, os municípios do interior e as comunidades ribeirinhas, localizadas em áreas mais remotas. É também a solução logística para o desenvolvimento social, econômico e cultural da população local.

A movimentação é grande. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a região Norte concentra cerca de 9% da população brasileira (quase 18 milhões de habitantes) e, desse total, 26% encontram-se na zona rural. Todos os dias, milhares de pessoas se deslocam para as cidades maiores em busca de encomendas, cargas e mercadorias, que vão desde alimentos até medicamentos, materiais de higiene e de construção, entre outros. Há também aqueles que saem de suas casas, nas comunidades mais isoladas, para trabalhar, estudar ou para fazer um tratamento médico.

Assim, a regulação de atividades aquaviárias realizadas na região norte do país requerem uma atuação com foco, principalmente, na questão social e na segurança da navegação, sob orientação da Marinha do Brasil, como anteriormente explicado.

### **1.3. RESOLUÇÕES NORMATIVAS EDITADAS PELA ANTAQ ATÉ DEZEMBRO/2019**

Entre 2015 e 2019, a ANTAQ publicou 24 Resoluções Normativas que envolviam direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte (APÊNDICE I). Também, publicou 5 Resoluções Normativas que tratavam de questões de organização interna (APÊNDICE II).

Para fins deste trabalho, este autor classificou as RN editadas nas seguintes categorias: Portos e terminais, Navegação, Sistema eletrônico e Outros. Como comparação, note-se que a classificação utilizada pela ANTAQ para os temas incluídos na Agenda Regulatória para o

<sup>19</sup> MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Portos: Transporte fluvial garante o deslocamento de pessoas e cargas na região Amazônica, 2018. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/7922-transporte-fluvial-garante-o-deslocamento-de-pessoas-e-cargas-na-regi%C3%A3o-amaz%C3%B4nica.html>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

biênio 2018-2019<sup>20</sup> foi: Navegação interior, Navegação marítima, Instalações portuárias e Temas Gerais.

Das normas de interesse para esse trabalho, segundo a classificação utilizada por este autor, obtém-se a seguinte consolidação conforme o assunto principal:

- a. Portos e terminais: 10 normas;
- b. Navegação: 6 normas;
- c. Sistema eletrônico: 4 normas;
- d. Outros: 4 normas.

À exceção de dois casos (as Resoluções Normativas nº 6-ANTAQ e nº 30-ANTAQ) e das normas de organização interna, todas as outras foram precedidas de audiências públicas e / ou consultas públicas.

Em termos processuais, cada nova norma é objeto de um processo administrativo único. Consultando-se os respectivos processos, identifica-se um processo institucionalizado de participação de agentes externos nas normas editadas pela ANTAQ.

Há que se observar que há uma grande heterogeneidade entre os prestadores de serviço, as modalidades reguladas e os usuários. Há normas que tiveram intensa participação de interessados e outras que despertaram pouco interesse.

#### **1.4. O ARCAPOÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO AQUAVIÁRIA**

##### **I - LEIS EM SENTIDO ESTRITO (PODER LEGISLATIVO)**

A ANTAQ, autarquia federal, tendo personalidade jurídica de direito público<sup>21</sup>, conforme dispõe o art. 5º, I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como o art. 41, IV, do Código Civil, está vinculada, entre outros, ao princípio constitucional da legalidade administrativa, o

---

<sup>20</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Resolução nº 6.235, de 6 de julho de 2018. Aprova a Agenda Regulatória da ANTAQ para o biênio 2018-2019.

<sup>21</sup> MAFFINI, Rafael. Elementos do direito administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016, p. 289.

qual impõe que a administração pública só pode fazer aquilo que a lei autorize expressamente. Não há possibilidade do administrador decidir fazer ou não, simplesmente, porque a lei omitiu<sup>22</sup>.

Consequentemente, na análise qualitativa dos processos de audiências e consultas públicas, há um ordenamento jurídico específico a ser seguido.

De início, a realização de audiências e consultas públicas inovou o ordenamento jurídico como uma possibilidade, não como obrigação, conforme previsão da Lei 9.784<sup>23</sup>, artigos 31 a 35. Porém, embora se tratando de uma faculdade da Administração, caso realizadas, a referida lei estabeleceu um rito mínimo a ser seguido (divulgação publicada em meios oficiais e direito do participante de receber resposta fundamentada quanto a sua manifestação).

Com relação à obrigatoriedade da participação da sociedade na esfera de atuação da ANTAQ, a própria lei de criação da Agência Reguladora, Lei 10.233<sup>24</sup>, de 5 de junho de 2001, em sua redação original, previa que as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetassem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte seriam precedidas de audiência pública (art. 68).

Após, de forma mais genérica, a *Lei de Acesso à Informação*<sup>25</sup>, assegurou ao cidadão, como uma das formas de acesso, a realização de audiências ou consultas públicas (art. 9º, II).

Recentemente, a Lei 13.848<sup>26</sup>, conhecida como *Lei das Agências Reguladoras*, de forma específica, confirmou, em seu art. 43, a necessidade da realização de audiência pública,

---

<sup>22</sup> SCHNEIDER, Yuri. Direito administrativo. Porto Alegre: Sapiens, 2013, p. 29-30.

<sup>23</sup> BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

<sup>24</sup> BRASIL. Lei 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

<sup>25</sup> BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

conforme previsto na Lei 10.233. Também tornou obrigatória a realização de consulta pública (art. 9º).

Além disso, o avanço significativo da *Lei das Agências*, no tocante à participação da sociedade, foi o estabelecimento de conceitos e de um rito processual para as audiências e consultas públicas, como:

- a. Definição de audiência pública – art. 10, § 1º;
- b. Prazo para publicação da abertura do período de audiência pública – art. 10, § 2º;
- c. Disponibilização prévia de documentos da audiência pública – art. 10, § 3º;
- d. Os procedimentos a serem observados nas audiências públicas devem constar no regimento interno de cada Agência Reguladora – art. 10, § 4º;
- e. Prazo para disponibilização dos relatórios da audiência pública e dos outros meios de participação na sede da agência e no sítio na internet – art. 12;
- f. Definição de consulta pública – art. 9º, § 1º;
- g. Período da consulta pública – art. 9º, § 2º;
- h. Disponibilização do relatório de Análise de Impacto Regulatório, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública – art. 9º, § 3º;
- i. Disponibilização das críticas e sugestões encaminhadas pelos interessados – art. 9º, § 4º;
- j. Disponibilização do posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas – art. 9º, § 5º;
- k. Os procedimentos a serem observados nas consultas públicas devem constar no regimento interno de cada Agência Reguladora – art. 9º, § 6º;
- l. Parecer opinativo do Ministério da Economia sobre os impactos regulatórios de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários – art. 9º, § 7º.

---

<sup>26</sup> BRASIL. Lei 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001

As alíneas anteriores nada mais são que a forma cogente, imposição legal, do que são as orientações sobre audiências e consultas públicas do *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório*<sup>27</sup>, documento anteriormente de perfil orientativo, publicado pela Casa Civil da Presidência da República em junho/2018, no âmbito de projetos para implementação da melhoria regulatória, a qual é um dos princípios da governança pública.

Ainda, para finalizar, considerando as leis em sentido estrito, nos processos de participação da sociedade, também devem ser consideradas, subsidiariamente, os seguintes diplomas legais:

- a. Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.
- b. Lei 12.682, de 9 de julho de 2012, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos.
- c. Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

## II - DECRETOS

Com relação às normas infralegais, expedidas pelo Poder Executivo, destaca-se a regulamentação do art. 68 da Lei 10.233, conforme consta no Decreto 4.122<sup>28</sup>, de 13 de fevereiro de 2002, do qual cabe destacar a positivação dos objetivos das audiências públicas, conforme consta no art. 30 do seu Anexo I:

- a. Recolher subsídios para o processo decisório da ANTAQ;

---

<sup>27</sup> BRASIL. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018, p. 16-17.

<sup>28</sup> BRASIL. Decreto 4.122, de 13 de fevereiro de 2002. Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e dá outras providências.

- b. Propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte aquaviário a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões;
- c. Identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e
- d. Dar publicidade à ação regulatória da ANTAQ

O Decreto 7.724<sup>29</sup>, de 16 de maio de 2012, ao Regular a *Lei de Acesso à Informação*, contribuiu de forma significativa na transparência dos processos de participação da sociedade ao definir o conceito de documento preparatório e assegurar o seu acesso a partir do ato ou decisão (art. 3º, XII c/c art. 20). Assim, por exemplo, uma nota técnica que analisa as sugestões e contribuições de uma audiência ou consulta pública deve ser classificada como de acesso público após a edição da respectiva resolução normativa.

Cabe ressaltar que, no âmbito de atuação da ANTAQ, a transparência pode ser considerada mais abrangente, pois a Portaria nº 21/DG<sup>30</sup>, de 11 de fevereiro de 2016, ao mesmo tempo que prevê a obrigatoriedade de acesso restrito a documentos preparatórios, excepciona tal imposição de documento cuja publicidade decorra de consulta pública (art. 33).

### III - ATOS DA ANTAQ

A Resolução 3.585 - ANTAQ<sup>31</sup>, de 18 de agosto de 2014, que aprovou o Regimento Interno da ANTAQ em seu anexo, define competências sobre a realização de consultas e audiências públicas, conforme sua estrutura organizacional (vista no capítulo 1.2). À Secretaria-Geral da ANTAQ compete organizar as audiências públicas e sistematizar o encaminhamento das contribuições delas advindas (art. 28, XX), enquanto a Superintendência

---

<sup>29</sup> BRASIL. Decreto 7,724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

<sup>30</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Portaria nº 21/DG, de 11 de fevereiro de 2016. Institui o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como sistema oficial de gestão de processos e documentos eletrônicos da ANTAQ, define normas, rotinas e procedimentos de instrução do processo eletrônico, e dá outras providências.

<sup>31</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Resolução nº 3.585, de 18 de agosto de 2014. Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

de Regulação tem por atribuição analisar as contribuições das audiências e consultas públicas (art. 52, II).

Ainda, em matéria de competência organizacional, é de se ressaltar que, conforme previsto no Regimento Interno, art. 34, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico da Agência Reguladora são atribuições da Procuradoria Federal junto à ANTAQ – PF/ANTAQ, órgão da Procuradoria Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União – AGU. Assim, em decorrência do art. 7º, III, c/c art. 3º da Portaria nº 562-PGF<sup>32</sup>, de 26 de agosto de 2013, a consultoria jurídica das minutas de atos normativos que estabeleçam direitos e obrigações de forma genérica e abstrata, que é o caso das resoluções normativas, é de exclusividade das Procuradorias Federais/AGU.

A normatização da Agência sobre as regras das audiências e consultas públicas e também de outras formas de participação social nas decisões da ANTAQ (reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas) se deu por meio da Resolução Normativa 33 - ANTAQ<sup>33</sup>, de 17 de agosto de 2019, a qual define em seu art. 2º:

I - Audiência Pública: 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: 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;

[...]

Sobre as audiências públicas, a RN 33 definiu os casos de obrigatoriedade, faculdade, bem como o rito processual da participação da sociedade (artigos 19 a 28). Da mesma forma,

---

<sup>32</sup> ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. Portaria nº 562, de 26 de agosto de 2013. Estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais.

<sup>33</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Resolução Normativa nº 33, de 17 de agosto de 2019. Aprova a norma que estabelece as regras sobre a participação social nas decisões da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, por meio de audiências públicas, consultas públicas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas.

no caso de realização de consultas públicas (facultativa), foi estabelecido o rito do processo (artigos 29 a 32).

Um quadro sintético da legislação relevante para a elaboração de normas da ANTAQ pode ser visualizado no APÊNDICE III. Os principais temas da legislação pertinente, segundo classificação deste autor para fins deste trabalho, são assim distribuídos (quantidade de dispositivos legais):

- a. Atribuições da Agência: 2;
- b. Atribuições da Ouvidoria e de outros Órgãos: 4
- c. Desburocratização: 5
- d. Digitalização e Processo Eletrônico: 5
- e. Direitos dos Usuários: 3
- f. Governança: 1
- g. Processo Administrativo: 1
- h. Regras para Audiências Públicas: 5
- i. Técnica Legislativa: 3
- j. Transparência: 3

Ou seja, todos os aspectos acima listados devem ser considerados quando da análise das audiências públicas. São diversas dimensões que os reguladores devem estar atentos, de forma concomitante, quando do processo de edição de normas e das audiências públicas envolvidas que as precedem. Os atos devem ser legais, terem transparência, buscarem a desburocratização e a eficiência do processo eletrônico, etc.

Observe-se que os outros órgãos, como a PFA e a SEPRAC também têm atribuições, obrigações e competências estabelecidas em instrumentos legais e normas (APÊNDICE IV).

Assim, se, por um lado, o arcabouço jurídico do processo traz mais garantias para o regulado, também acaba por aumentar a complexidade e o tempo envolvidos na edição de normas.

## 2. METODOLOGIA

Este trabalho foi desenvolvido em 5 etapas principais:

- a. *Brainstorm*
- b. Pesquisa bibliográfica
- c. Coleta de dados
- d. Estruturação dos dados
- e. Análise qualitativa

Na etapa do *brainstorm*, procurou-se, através de livre associação e discussão, formular questões passíveis de exploração. Algumas das questões/ hipóteses listadas estão descritas no Apêndice V.

Na etapa da Pesquisa bibliográfica, pesquisou-se publicações relativas ao instituto da audiência pública e consulta pública, tanto no Brasil quanto no exterior, e a aderência (ou não) das práticas da ANTAQ e do público participante das audiências às mesmas. Também, de grande importância para o contexto regulatório brasileiro, foram feitas pesquisas de leis e regulamentos e de documentos de processo da ANTAQ (minutas, análises) relativos ao tema.

Na etapa de Coleta de dados, foram identificados e localizados os dados e documentos da ANTAQ necessários ao trabalho, os quais encontram-se dispersos em processos administrativos digitalizados (SEI) e no sítio eletrônico da Agência.

Na fase de Estruturação dos dados, foi realizada uma consolidação/ padronização/ tratamento das informações, resultando em uma base de dados manipulável. Entre outros, foi necessário classificar/ categorizar as normas editadas, as leis pertinentes, os trâmites anteriores/ posteriores das normas junto à área técnica, junto à área jurídica e junto à Diretoria da Agência.

Finalmente, na fase da Análise qualitativa, foi feita a análise e relacionamento dos achados, seja das melhores práticas, dos dispositivos legais e de casos de elaboração de normas da Agência.

### 3. REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

Com base na seleção de referências sobre mecanismos de participação social adotada no Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório do Governo Federal<sup>34</sup>, nesta seção será realizado o exame das recomendações sobre o tema apresentadas nos seguintes documentos produzidos por instituições estrangeiras e organismos internacionais:

(A) Do governo do Canadá, “Guidelines for Effective Regulatory Consultations” (Guia para Consultas Regulatórias Efetivas, em tradução livre);

(B) Da Comissão Europeia, “Guidelines on Stakeholder Consultation” (Guia para Consulta de Partes Relacionadas, em tradução livre) – capítulo 7 do documento “Better Regulation 'Toolbox'”;

(C) Do governo de Israel, “Dialogue with Stakeholders, Experts and Individuals and Groups from the Public” (Diálogo com Partes Relacionadas, Especialistas e Indivíduos e Grupos do Público, em tradução livre) – capítulo 3 do documento “Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook”;

(D) Da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, “Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy” (Princípios de Melhores Práticas sobre Participação de Partes Relacionadas em Políticas Regulatórias, em tradução livre), minuta para consulta pública;

(E) Da OCDE, “Stakeholder Engagement and Regulatory Policy” (Participação de Partes Relacionadas e Políticas Regulatórias, em tradução livre), capítulo 3 do documento “OECD Regulatory Policy Outlook 2015”; e

(F) Do governo do Reino Unido, “Consultation Principles” (Princípios para Consultas, em tradução livre).

---

<sup>34</sup> BRASIL. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018, p. 16-17.

#### (A) Canadá – Guidelines for Effective Regulatory Consultations

O guia canadense tem como foco promover contribuições significativas dos participantes de processos de consultas, em lugar da validação de decisões já tomadas, sistematizando essa preocupação em forma de check-lists objetivos para cada etapa do processo.

Ao longo do guia, é enfatizada a necessidade de integração das fases do processo, a partir de um planejamento adequado que permita a escolha entre diferentes mecanismos de consulta, considere as possibilidades de busca e seleção ativas de participantes e contemple atividades de avaliação do processo e de seus resultados.

Destaque é dado para os meios de comunicação com o público, prescrevendo-se o uso de linguagem acessível, a disponibilização das consultas em site único no país e a formalização de respostas às contribuições, a fim de conferir transparência e efetividade ao processo e mitigar problemas como a “fadiga” de consulta, a falta de interesse na participação e o antagonismo dos grupos consultados.

O documento também aborda questões relativas à preparação dos responsáveis pelos processos de consulta, tais como o orçamento, a discussão de opiniões no ambiente interno antes da apresentação de propostas ao público externo e as competências requeridas para desempenhar um papel educativo e gerenciar possíveis conflitos.

Nesse ponto, vale ressaltar a previsão da figura do mediador ou facilitador do processo, capaz de auxiliar os participantes na compreensão dos objetivos da consulta e na articulação das ideias e opiniões, possibilitando trocas significativas entre os formuladores e os participantes das consultas.

#### (B) Comunidade Europeia – “Guidelines on Stakeholder Consultation”

O guia da Comunidade Europeia visa a apresentar requisitos chave para que os processos de consulta possam alcançar seus benefícios esperados, em acompanhamento a um “toolbox” que detalha a operacionalização dos conceitos delineados no documento.

Nesse sentido, são enumerados 4 princípios gerais:

- a. 1º princípio geral – participação inclusiva, por meio de uma abordagem tão ampla quanto possível;
- b. 2º princípio geral – abertura, com transparência tanto do processo quanto dos resultados;
- c. 3º princípio geral – efetividade, para que as visões dos *stakeholders* tenham chance de contribuir com as decisões, respeitando-se a proporcionalidade e especificidade das consultas; e
- d. 4º princípio geral – coerência, devendo haver consistência em todas os estágios do processo.

A clareza, o alcance do público-alvo, a publicação, o prazo e o reconhecimento das respostas são citados como padrões mínimos para os processos de consultas no texto, que apresenta referências à base normativa aplicável, com caixas de destaque sobre requisitos obrigatórios.

O guia também define os responsáveis pelos procedimentos de consulta, que são divididos em 3 fases:

- a. A primeira fase consiste em estabelecer uma estratégia de consulta, em que é preciso delimitar os objetivos da consulta, relacionando-os aos processos de Análise de Impacto Regulatório; mapear os atores – sua identificação, categorização e ordenação em níveis de interesse e influência –, com especial atenção aos grupos com risco de serem excluídos e ao equilíbrio da cobertura da consulta; determinar os métodos e as ferramentas, assegurando a acessibilidade aos interessados, tendo em vista a diversidade de idiomas do público-alvo (lembrando-se que trata da Comunidade Europeia) e providenciar a disponibilização da página web da consulta em portal único.
- b. Na segunda fase, dedica-se a realizar o trabalho de consulta, a partir de anúncios e iniciativas de comunicação, o público é informado sobre as contribuições, que são publicadas de forma sistematizada e organizada – conforme a identificação obrigatória dos participantes e de seus grupos de interesse, com o uso preferencial do chamado “Registro da Transparência” –, devendo passar por análise com foco em aspectos

qualitativos, que considerem a categoria de origem e a natureza das respostas, tais como posicionamento em relação ao objeto da consulta (apoio, oposição ou sugestão de modificação), proposta de ideias ou abordagens alternativas e o grau objetividade ou subjetividade das contribuições.

- c. Na terceira fase, os resultados da consulta são sintetizados a fim de subsidiar a formulação de políticas, utilizando-se o auxílio de ferramentas de automatização para consolidar as respostas em documentos padronizados, sendo que a avaliação do processo e da efetividade da estratégia adotada também deve ser publicada no site da consulta.

#### (C) Israel – “Dialogue with Stakeholders, Experts and Individuals and Groups from the Public”

Como pode ser observado em seu título, o documento do governo de Israel trata do tema com ênfase no conceito de “diálogo”, em que são preservadas a competência técnica para julgamento independente e a autoridade para tomar decisões, destacando o caráter voluntário das propostas, a fim de contribuir com a legitimidade das decisões sem provocar conflito com obrigações legais.

Ressalvada a necessidade de realizar debates intragovernamentais antes de sua exposição ao ambiente externo, de acordo com essa linha, as interações com o público são organizadas em níveis: caberia inicialmente informar, para, em seguida, requisitar informações e instituir abertura para “ouvir”, e, por fim, realizar consultas formais e estabelecer cooperação.

Ao buscar contribuições, recomenda-se o dispêndio de esforço para integrar grupos com menor capacidade de organização (por exemplo, não sindicalizados), de forma a obter perspectivas valiosas a partir da identificação diversificada de mais atores afetados pelas proposições sob consulta, assegurando que os processos de diálogo se deem sempre antes da decisão, isto é, enquanto houver real possibilidade de contribuir com o resultado da discussão.

É dada atenção também à escolha das ferramentas de consulta, que devem ser preferencialmente informatizadas (questionários, redes sociais, fóruns e comunidades

virtuais), dotadas de uniformização que favoreça a justiça e a igualdade entre os participantes e que facilite a avaliação e publicação das contribuições (com o uso de “*templates*”/modelos automáticos para o mapeamento dos comentários, por exemplo).

A respeito da transparência dessas consultas, ressalta-se a necessidade de fornecer explicações sobre o próprio processo de diálogo e de tratar adequadamente as respostas recebidas, com o intuito de não frustrar as expectativas dos participantes – um objetivo relacionado à preparação daqueles que conduzem o diálogo, sobre a qual se nota que a experiência acumulada tende a desenvolver as habilidades e os conhecimentos requeridos.

Por fim, é apresentado um resumo das considerações expostas no texto, na forma de 5 perguntas:

- a. Quais são os principais objetivos e benefícios em conduzir diálogos?
- b. Quais *stakeholders* são relevantes para o diálogo?
- c. Quando, por quanto tempo e com que profundidade deve acontecer o diálogo, para que ele agregue o maior valor possível?
- d. Que ferramentas e métodos serão utilizados para consultar os diferentes atores?
- e. Após o diálogo, que informações e conhecimentos novos foram coletados durante o processo e como eles serão integrados ao desenvolvimento da regulação?

#### (D) OCDE – “Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy”

O documento, submetido a consulta pública em 2017, se propõe a complementar o guia “Recommendation on Regulatory and Policy Governance” (Recomendação sobre Governança Regulatória e de Políticas, em tradução livre), datado de 2012, aproveitando-se da experiência adquirida no desenvolvimento do estudo “OECD Regulatory Policy Outlook 2015” (Panorama de Política Regulatória da OCDE 2015), com caráter de orientação, ou seja, não vinculativo aos países membros,

O objetivo de promover uma cultura de abertura e inclusão, de forma a aumentar o nível de transparência e de qualidade regulatória – sem substituir as instituições formais estabelecidas e os processos da democracia representativa – é sistematizado em 11

componentes, que representam as características recomendadas para os processos de consultas:

- a. Definição clara sobre a abertura e o equilíbrio das consultas sobre o desenvolvimento de regras;
- b. Emprego de mecanismos e instituições para supervisão ativa, apoio e implementação da política regulatória;
- c. Cooperação com *stakeholders* na revisão e no desenvolvimento de políticas;
- d. Envolvimento de todos os *stakeholders* relevantes durante os processos de regulação e consulta, a fim de otimizar a qualidade da informação e a efetividade desses processos;
- e. Consulta às partes afetadas ou interessadas nas fases iniciais do processo de desenvolvimento ou revisão da regulação;
- f. Publicação das análises, das justificativas e dos dados relevantes para a consulta;
- g. Integração das consultas à Análise de Impacto Regulatório;
- h. Revisão da regulação a partir da cooperação com os afetados em atividades de priorização, avaliação e simplificação;
- i. Avaliação regular das políticas e atividades de envolvimento de *stakeholders*;
- j. Disponibilização da regulação existente, completa e atualizada, de forma simples e gratuita; e
- k. Utilização de linguagem simples nos documentos, de forma a prover orientação clara sobre o cumprimento da regulação, assegurando a compreensão dos direitos e obrigações das partes afetadas.

(E) OCDE – “Stakeholder Engagement and Regulatory Policy”

Trata-se de capítulo dedicado ao tema, integrante do documento “OECD Regulatory Policy Outlook 2015” (Panorama de Política Regulatória da OCDE 2015), em que são apresentados dados estatísticos sobre a participação social em 34 países e na Comunidade

Europeia, acompanhados de considerações sobre os resultados do estudo e de perspectivas sobre o assunto.

Os questionamentos expostos no texto são classificados nas seguintes áreas:

- a. Supervisão e controle de qualidade, em que se verifica, por exemplo, a existência de órgãos ou instituições independentes para avaliar as consultas.

É notado, no estudo, que a avaliação ainda se concentra sobre os meios (análises quantitativas), não sobre os resultados do processo de participação face a seus objetivos (se as contribuições afetam as propostas de norma, por exemplo), com destaque para a percepção de agentes públicos sobre a realização de consultas ser um fardo que não adiciona valor ao processo de criação e revisão de normas.

- b. Transparência, na qual se observa a amplitude do espectro de *stakeholders* e se suas contribuições são levadas em consideração nos processos decisórios, ponderando a composição e a representatividade dos participantes (grupos/indivíduos, empresas/consumidores).

Especial atenção é dada às possíveis distorções de representatividade dos grupos selecionados, que podem causar situações de prevalência dos interesses de grandes companhias ou associações sobre os de pequenas e médias empresas, de empreendedores individuais ou de agentes internacionais, pontuando-se a ocorrência de diálogo institucionalizado com representantes de associações patronais e de trabalhadores, ocasionalmente incluindo consumidores/usuários.

- c. Utilização sistemática, que examina se as consultas são restritas a determinados temas ou tipos de atividade regulatória (por exemplo, somente para novas normas ou também para revisar o estoque regulatório) e se elas ocorrem em fases específicas do processo (sendo obrigatórias apenas nos estágios iniciais ou finais da proposição de uma norma).

O estudo indica haver iniciativas para buscar ativamente contribuições para a simplificação administrativa e a redução do fardo regulatório, mas reconhece que ainda são raros os mecanismos para participação durante o período de implementação e *enforcement* da regulação.

- d. Metodologia, que contempla a disponibilidade de guias e de procedimentos formais, prevendo períodos mínimos de consulta e o uso de sites interativos e redes sociais, por exemplo.

Apesar da disseminação do uso da tecnologia constata, o estudo pondera que tais ferramentas ainda não teriam aumentado significativamente o nível de engajamento ou de sua qualidade.

Além dos dados quantitativos e das observações críticas registradas no documento, há diversas justificativas para a disseminação dos processos de participação social ao longo do texto, dos quais se destacam:

- a. Atuação responsiva da Administração Pública às necessidades da sociedade;
- b. Aumento da confiança dos *stakeholders* nas políticas propostas;
- c. Maior aceitação das normas pelas partes afetadas;
- d. Redução do risco de captura pelos grupos de interesses com mais força política;
- e. Incremento da legitimidade das decisões;
- f. Maior qualidade das decisões, baseadas em melhores evidências coletadas de atores com opiniões e ideias diversas; e
- g. Construção de relação contínua com os *stakeholders* durante todo o ciclo de governança regulatória.

Por fim, entre os obstáculos à efetividade das consultas identificados no estudo, podem ser citados:

- a. Baixo aproveitamento das contribuições, frente ao alto custo de realização;
- b. Falta de consciência e envolvimento do público;
- c. Dificuldade para entender o processo de participação;
- d. Sobrecarga de informações nos documentos de consulta;
- e. Captura por grupos de interesses mais organizados; e
- f. Desconfiança decorrente de experiências prévias insatisfatórias.

(F) Reino Unido – “Consultation Principles”

Finalmente, cumpre notar que o guia do Reino Unido expõe, em apenas 2 páginas, 11 princípios aplicáveis aos processos de consultas públicas, que merecem transcrição, devido ao seu alto poder de síntese:

- a. Consultas devem ser claras e concisas;
- b. Consultas devem ter um propósito;
- c. Consultas devem ser informativas;
- d. Consultas são somente parte de um processo de engajamento/envolvimento;
- e. Consultas devem durar um período de tempo razoável;
- f. Consultas devem ser direcionadas a seu alvo;
- g. Consultas devem considerar as características dos grupos participantes;
- h. Consultas devem obter acordo antes da publicação (que ocorre em site único);
- i. Consultas devem facilitar a sua avaliação;
- j. Respostas oficiais a consultas devem ser publicadas tempestivamente; e
- k. Em regra, consultas não devem coincidir com períodos eleitorais.

#### **4. ANÁLISE DE AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS EM PROCESSOS DE NORMAS ELABORADAS PELA ANTAQ**

Com o objetivo de apresentar um panorama do tratamento recente do tema de audiências e consultas públicas no âmbito da ANTAQ, esta seção contemplará a revisão dos dispositivos legais que estabelecem a obrigatoriedade de realização de audiências e consultas públicas na Agência, a apresentação das etapas e documentos típicos dos processos de elaboração de normas, a avaliação resumida do posicionamento técnico sobre as contribuições recebidas e na análise pormenorizada das duas últimas Resoluções Normativas publicadas pela ANTAQ.

##### **4.1. A OBRIGATORIEDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A LEGITIMIDADE DOS ATOS DA AGÊNCIA**

A imposição legal da realização de audiências é uma forma de controle social ligada à participação da sociedade<sup>35</sup>.

No caso da ANTAQ, desde a sua criação, conforme disposição da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001<sup>36</sup>, existe a obrigação de submeter à audiência pública 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.

Com a publicação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladora, as audiências públicas passaram a ter definição legal quanto ao seu conteúdo, notadamente a Análise de Impacto Regulatório.

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

---

<sup>35</sup> FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. Organizadores. Administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 110.

<sup>36</sup> Art. 68. 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.(Redação original)

Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

[...]

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

[...]

Ainda, a Lei 13.848 definiu um rito a ser seguido quando da realização de audiências públicas:

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

§ 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos:

I - para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado, ressalvados aqueles de caráter sigiloso;

II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.

§ 4º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.

Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.

Art. 12. Os relatórios da audiência pública e de outros meios de participação de interessados nas decisões a que se referem os arts. 10 e 11 deverão ser disponibilizados na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após o seu encerramento.

#### **4.2. ETAPAS E DOCUMENTOS TÍPICOS DE UM PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE NORMA DA ANTAQ**

Após a redistribuição de competências internas da ANTAQ estabelecida regimentalmente em 2014, o procedimento de elaboração de normas da Agência se inicia tipicamente no âmbito da unidade técnica da Superintendência de Regulação afeta ao tema a ser tratado, a saber: Gerência de Regulação Portuária, Gerência de Regulação da Navegação Marítima ou Gerência de Regulação da Navegação Interior.

Acompanhando a trajetória de institucionalização das práticas de Análise de Impacto Regulatório, observa-se o aumento progressivo da padronização dos processos de elaboração de normas na ANTAQ, que passaram a ser inaugurados por dois documentos de instrução técnica organizados de forma a justificar a proposta de regulamentação, a partir da identificação de um problema e da análise das opções para tratá-lo: o “Formulário para Proposição de Ato Normativo” e a “Nota Técnica para Proposição de Ato Normativo”.

Tais documentos são acompanhados usualmente de uma “Minuta de Resolução Normativa”, que consolida a primeira versão dos dispositivos propostos para alcançar os objetivos regulatórios pretendidos, constituindo um texto-base sobre o qual são feitos comentários e aprimoramentos.

A fim de permitir um melhor acompanhamento do procedimento de elaboração de normas pela Diretoria da Agência, os processos dessa natureza têm sido distribuídos para sorteio do Diretor Relator logo em seus momentos iniciais – antes mesmo de receber manifestação da Superintendência de Regulação.

Ao ser encaminhado pela Superintendência de Regulação, o processo tramita tanto pelas áreas técnicas das demais Superintendências finalísticas que possuam atribuições correlatas ao conteúdo do ato proposto (por exemplo: uma norma sobre exploração de instalações portuárias privadas deverá ser submetida ao exame da Gerência de Autorização de Instalações Portuárias, subordinada à Superintendência de Outorgas), quanto pelo órgão de assessoramento jurídico da Agência: a Procuradoria Federal junto à ANTAQ – PFA.

Nesse ponto, as manifestações de cunho técnico e jurídico obtidas no ambiente interno da instituição são analisadas pela área de origem da proposição do ato normativo, que pode elaborar novas versões da “Minuta de Resolução Normativa”, contemplando as modificações julgadas pertinentes, conforme motivação exposta em “Nota Técnica”.

Esse ciclo pode ser repetido até que o Diretor Relator decida pautar o processo em um Reunião de Diretoria (Ordinária ou Extraordinária) para que a Diretoria Colegiada delibere sobre a submissão da proposta em Audiência Pública e Consulta Pública – ocasião em que

pode ser proferido o respectivo Voto e/ou haver pedido de vista de outro Diretor –, ou até que o Diretor Geral resolva a matéria preliminarmente, em caráter “ad referendum” do colegiado.

Os mecanismos de participação do público (somente audiência ou audiência acompanhada de consulta em prazo definido) aprovados são divulgados com período de antecedência mínima (5 dias úteis, atualmente), por meio de avisos no sítio eletrônico da ANTAQ e no Diário Oficial da União – DOU.

As sugestões e contribuições recebidas durante a realização dos mecanismos de participação são registradas eletronicamente, mediante sistema próprio ou de gravação das manifestações orais, incluídas no respectivo processo e em relatório a ser publicado pela Agência e analisadas pela área técnica responsável, que se posicionará sobre o acatamento ou rejeição de cada item, de forma justificada, a fim de subsidiar a aprovação da matéria pela Diretoria Colegiada da ANTAQ, consubstanciando o posicionamento oficial da instituição.

A proposta consolidada com as contribuições acatadas deverá passar por nova análise jurídica antes de ser submetida à deliberação da Diretoria Colegiada da ANTAQ (repetindo o rito de votos e pedidos de vista) e pode ser objeto de modificação, pelos Diretores ou em diligências às áreas técnicas, até o momento da aprovação do texto final da norma durante Reunião de Diretoria.

### **4.3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA ANTAQ – CONTRIBUIÇÕES ACATADAS X REJEITADAS**

Das 10 Resoluções Normativas publicadas pela ANTAQ em 2019, apenas a RN nº 30 não foi objeto de audiência ou consulta pública, em razão de o seu tema não as exigir (“revogação ou atualização de norma obsoleta, sem alteração de mérito”).

As demais normas receberam ao total 799 contribuições durante seus procedimentos de participação (destacados na Tabela 1), entre as quais:

- a. 100 (12,5%) foram acatadas pela área técnica correspondente;
- b. 174 (21,8%) foram parcialmente acatadas pela área técnica;
- c. 519 (65%) foram rejeitadas pela área técnica; e
- d. 6 (0,8%) foram consideradas inaplicáveis ou prejudicadas pela área técnica.

De acordo com o disciplinado pela Agência, cada contribuição recebeu uma manifestação motivada sobre o seu acatamento ou rejeição, sendo possível observar a ocorrência de mensagens repetidas pelo mesmo agente, de manifestações idênticas submetidas por agentes distintos e de opiniões de discordância absoluta sobre a norma em elaboração, o que elucidaria, ao menos em parte, o aproveitamento relativamente baixo das contribuições obtidas por meio dos processos de participação (34,4%, somando aquelas acatadas e as parcialmente acatadas).

Há que se considerar, ainda, que o momento de submissão de uma minuta de norma à apreciação do público pode ser reputado por muitos agentes como a única oportunidade de influenciar a atuação da Agência Reguladora, que utilizariam as suas contribuições como forma de sinalizar sua irrisignação quanto à intervenção estatal nas suas atividades e de reagir ao direcionamento regulatório delineado na proposta.

Por fim, é importante ressaltar que as análises das áreas técnicas e da assessoria jurídica não vinculam o posicionamento da Diretoria Colegiada da Agência acerca do conteúdo final da norma a ser publicada, o que possibilita que uma contribuição rejeitada pela área técnica seja incluída no ato normativo e vice-versa.

**Tabela 1:** Contribuições acatadas x rejeitadas referentes às RN publicadas pela ANTAQ em 2019

Ordem	RN	Audiência Pública	Contribuições acatadas	Contribuições parcialmente acatadas	Contribuições rejeitadas	Contribuições que não se aplicam	Total de Contribuições	Documento que quantificou acatadas/rejeitadas
1	28 (SEI nº 0692502)	11/2016	3 (7,7%)	3 (7,7%)	33 (84,6%)	---	39	SEI nº 0625009
2	29 (SEI nº 0737668)	05/2016	24 (14,5%)	52 (31,3%)	90 (54,2%)	---	166	SEI nº 0180786
3	30 (SEI nº 0740824)	Não houve	---	---	---	---	---	---
4	31 (SEI nº 0740848)	11/2013	2 (4,3%)	11 (23,9%)	31 (67,4%)	2 (4,3%)	46	Não foi localizada síntese quantitativa

Ordem	RN	Audiência Pública	Contribuições acatadas	Contribuições parcialmente acatadas	Contribuições rejeitadas	Contribuições que não se aplicam	Total de Contribuições	Documento que quantificou acatadas/rejeitadas
								da área de análise
5	32 (SEI nº 0759175)	12/2018	55 (18%)	59 (19,3%)	191 (62,6)	---	305	SEI nº 0668958
6	33 (SEI nº 0833499)	13/2018	6 (15,8%)	5 (13,2%)	27 (71,1%)	---	38	SEI nº 0676796
7	34 (SEI nº 0835592)	04/2018	2 (1,3%)	38 (25,3%)	110 (73,3%)	---	150	Não foi localizada síntese quantitativa da área de análise
8	35 (SEI nº 0836989)	15/2018	1 (6,3%)	1 (6,3%)	13 (81,3%)	1 (6,3%)	16	SEI nº 0710650
9	37 (SEI 0866365)	14/2018	4 (16,7%)	3 (12,5%)	14 (58,3%)	3 (12,5%)	24	SEI nº 0687142
10	38 (SEI 0866882)	02/2019	3 (20%)	2 (13,3%)	10 (66,7%)	---	15	SEI nº 0762680

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.4. ANÁLISE DO CASO DA RN Nº 38 – SISTEMA DE OUTORGA ELETRÔNICA NA NAVEGAÇÃO

A RN nº 38-ANTAQ dispôs sobre o Sistema de Outorga Eletrônica - SOE e instituiu “os procedimentos para requerimento eletrônico de outorga de autorização para prestação de serviço nas navegações de competência da ANTAQ”. Foi editada em 22/09/2019, após uma tramitação de mais de 2 anos.

Como todo processo de edição de normas da ANTAQ, passou por 2 ciclos diferentes: i) o primeiro ciclo - interno e ii) o segundo ciclo - que incluiu a manifestação dos interessados externos à Agência.

Os principais passos percorridos na elaboração do referido normativo estão dispostos na Tabela 2 abaixo. Tipicamente, a edição de normas envolve a manifestação da área finalística mais afeta ao tema (dedicadas a temas tais como navegação marítima, navegação interior, portos públicos, terminais privados), usualmente sob a coordenação da Superintendência de Outorgas da Agência.

O primeiro ciclo finaliza-se com a edição de Resolução que submete ao público externo uma minuta de normativo e avisa sobre a instauração de audiência pública.

O segundo ciclo começa com a realização de audiências/ consultas públicas. Os principais passos seguintes são a sistematização e consolidação das propostas recebidas, a análise das propostas recebidas, a elaboração de nova minuta, a análise jurídica e a deliberação pela Diretoria da Agência, culminando com a edição do normativo discutido.

Entretanto, analisando-se do ponto de vista de um usuário externo, o acompanhamento atual do processo apresenta várias dificuldades, que apresentam oportunidades de melhorias dos processos da Agência.

O processo de discussão de uma nova norma pode ser acompanhado parcialmente pelo sítio eletrônico da Agência (onde são normalmente disponibilizadas a minuta e um documento técnico – normalmente Nota Técnica, expondo o arrazoado da matéria). Por vezes, as informações constantes do sítio eletrônico encontram-se defasadas ou de difícil acesso.

Também, o processo pode ser acompanhado pelo SEI. Quando da consulta das RN analisadas neste trabalho, todos os processos do SEI já encontravam-se com acesso público, conforme previsão da Lei de Acesso da Informação, dando a transparência ao processo. Entretanto, durante a elaboração das normas, vários documentos permanecem classificados como de acesso restrito, inacessíveis ao público externo. Por vezes, esta dificuldade de acesso pode prejudicar os entes privados interessados na norma.

A especificidade dos assuntos da Agência (o que é uma característica típica das agências reguladoras brasileiras - sua especialização) também muitas vezes pode afastar eventuais interessados.

Item relevante para o objeto deste trabalho são os documentos que sintetizam as contribuições e efetuam a análise das mesmas (por exemplo, ver itens “Elaboração do Relatório de Contribuições” e “Análise das Contribuições da AP” da Tabela 2). Esta é uma etapa crítica das audiências públicas, pois estão sujeitas a uma série de interferências/ fatores que podem prejudicar a aceitação das propostas.

De qualquer forma, quando da audiência pública que precedeu a edição da RN nº 38, todas as manifestações foram analisadas. Eventuais melhorias vislumbradas para o futuro seriam eventualmente criar algum mecanismo de réplica para propostas negadas e também uma melhor padronização/ tabulação/ classificação das propostas feitas.

Especificamente quanto à RN nº 38, o tema objeto da norma foi bastante discutido internamente. Da leitura dos documentos citados na Tabela 2, percebe-se a participação de diversos órgãos, num processo de salutar debate, tendo como resultado um aprimoramento da norma e uma melhor definição do foco e dos objetivos.

Também, há que se considerar que o público externo da Agência é bastante heterogêneo. É comum a apresentação pelo público de propostas estranhas ao objeto discutido, propostas que ferem preceitos legais, propostas repetidas, reclamações, redações ou manifestações sem objetividade, etc. Por outro lado, há atores (normalmente prestadores de serviço) que participam do processo e que são extremamente qualificados, que atuam de forma particular ou mediante associações, com grande domínio dos assuntos discutidos

Quanto às melhores práticas indicadas, percebe-se um gradual aprimoramento do processo, incorporando novas sistemáticas, com manifestações técnicas cada vez mais formalizadas e motivadas.

**Tabela 2:** Principais etapas da elaboração da RN 38

Ordem	Etapa	Documento	Data	Dias decorridos	Descrição/ Observação
1	Reunião de Trabalho inicial	SEI nº 0332258	10/08/2017		Surgiu como norma de organização interna. Ao aperfeiçoar-se o projeto, passou a afetar direitos dos usuários, passou a ser Resolução

					Normativa.
2	Manifestação Jurídica – primeira rodada	SEI nº 0398828	07/12/2017	119 (119)	
3	Elaboração de minuta de Resolução Normativa	SEI nº 0583300	31/08/2018	267 (386)	
4	Voto do Diretor Relator	SEI nº 0701918	15/03/2019	196 (582)	
5	Resolução da Diretoria – divulga minuta e realização de AP	Resolução nº 6.793-ANTAQ SEI nº 0720128	19/03/2019	4 (586)	Fim da primeira rodada
6	Realização da AP presencial	SEI nº 0744477	17/04/2019	29 (615)	
7	Elaboração do Relatório de Contribuições	SEI nº 0748704	24/04/2019	7 (622)	
8	Análise das Contribuições da AP	SEI nº 0762680	21/05/2019	27 (649)	
9	Manifestação Jurídica – segunda rodada	SEI nº 0838445	16/08/2019	87 (736)	
10	Voto do Diretor Relator	SEI nº 0838632	18/08/2019	2 (738)	
11	Edição da RN	RN nº 38-ANTAQ SEI nº 0866882	22/09/2019	35 (773)	

Fonte: Elaboração própria.

#### **4.5. ANÁLISE DO CASO DA RN Nº 37 - CADASTRAMENTO DE USUÁRIO EXTERNO, PETICIONAMENTO E A INTIMAÇÃO ELETRÔNICOS**

A RN nº 37-ANTAQ regulamentou “o cadastramento de usuário externo, o peticionamento e a intimação eletrônicos na ANTAQ”. Foi editada em 22/09/2019, após uma tramitação de quase 3 anos. A Tabela 3 abaixo destaca os principais momentos e documentos envolvidos na elaboração da norma.

Além das observações pertinentes à RN nº 38 (que se aplicam em sua maioria a este caso), outros fatos também merecem destaque.

Boa parte do longo prazo para edição desta norma decorreu do ambiente legal dinâmico, com sucessivas alterações legais, que impuseram novas obrigações e condições à atuação da Agência.

Quando da consulta a alguns documentos no Sistema SEI, constatou-se que vários deles continuavam com o acesso restrito, classificados como documento preparatório. Como o respectivo ato já foi editado, caberia uma revisão dos processos e a disponibilização pública de todos os documentos do mesmo. Durante o processo, houve críticas da SEPRAC à restrição de acesso, o que teria, segundo aquela Secretaria, dificultando sua atuação na edição da norma.

Outro aspecto chamado à atenção durante a elaboração da norma foi relacionado à técnica legislativa. É um tema que, apesar de parecer ordinário, tem muita relevância quando da elaboração de normas. Neste sentido, dispõe-se de referências a serem seguidas as obrigações legais (ver dispositivos classificados como “Técnica Legislativa” no APÊNDICE III).

Por outro lado, destacando a complexidade do trabalho enfrentado pela SOG, note-se que houve manifestações no processo apontando pela ausência da elaboração de uma AIR. Destaque-se que a elaboração de AIR era somente uma recomendação durante a maior parte do processo, tornando-se obrigatória apenas em junho/2019, com a edição da Lei nº 13.848. Eventual realização de uma AIR faria o processo retornar quase ao seu início, trazendo, s.m.j, mais prejuízos do que benefícios aos administrados.

Finalizando, as contribuições da audiência pública foram sintetizadas e analisadas (ver itens “Elaboração do Relatório de Contribuições” e “Análise das Contribuições da AP” da Tabela 3).

**Tabela 3:** Principais etapas da elaboração da RN 37

Ordem	Etapa	Documento	Data	Dias decorridos	Descrição/Observação
1	Elaboração de minuta de Resolução Normativa	SEI nº 0212571	01/02/2017		

2	Nova minuta de Resolução Normativa	SEI nº 0214397	24/02/2017	23 (23)	
3	Primeira Manifestação Jurídica – primeira rodada	SEI nº 0230206, 0230208 e 0230209	02/03/2017	6 (29)	
4	Segunda Manifestação Jurídica – primeira rodada	SEI nº 0628143	30/10/2018	607 (636)	
5	Voto Vista	SEI nº 0397484	30/11/2018	31 (667)	Prevaleceu a minuta do Voto Vista, conforme Certidão SEI nº 0650495.
6	Resolução da Diretoria – divulga minuta e realização de AP	Resolução nº 6.551-ANTAQ SEI nº 0650521	04/12/2018	4 (671)	Fim da primeira rodada
7	Realização de Consulta Pública	SEI nº 065204	08/01/2019	35 (706)	Foi realizada Consulta Pública, não Audiência Pública.
8	Elaboração do Relatório de Contribuições	SEI nº 0677030	09/01/2019	1 (707)	
9	Análise das Contribuições da AP	SEI nº 0687142	31/01/2019	22 (729)	
10	Manifestação Jurídica – segunda rodada	SEI nº 0744217	16/04/2019	75 (804)	
11	Voto do Diretor Relator	SEI nº 0844466	18/09/2019	155 (959)	
12	Edição da RN	RN nº 37-ANTAQ SEI nº 0866365	22/09/2019	4 (963)	

Fonte: Elaboração própria.

## **5. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ANTAQ**

Esta seção consistirá na avaliação do relacionamento das atribuições da Ouvidoria com as audiências e consultas públicas, a fim de explorar potencialidades de aproveitamento na utilização desses mecanismos.

### **5.1. O NOVO PAPEL DA OUVIDORIA EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONSULTAS PÚBLICAS – A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/2019**

A população vê o momento de uma Audiência Pública como uma oportunidade para ser ouvida, para eventualmente poder manifestar pessoalmente seu descontentamento ou, até mesmo, para desabafar. Normalmente, em função da especificidade da atuação da Agência, a interação com a população em geral é reduzida.

Sendo um momento em que representantes da Agência estão presentes, eventualmente ocorre de vários assuntos diversos à temática da Audiência Pública em questão surgirem no meio de um evento. Por exemplo, são comuns críticas quanto valor de preços e tarifas praticados, reclamações de qualidade da prestação de serviço, problemas e outras normas ou intervenientes públicos, etc.

Ocorre que a Agência dispõe de órgão especializado para tanto, que é a Ouvidoria. A mesma possui independência funcional, sendo que o Ouvidor é escolhido diretamente pelo Presidente da República, prazos específicos e um rito de acompanhamento de eventuais demandas. Críticas (genéricas ou até mesmo específicas) são mais bem tratadas na Ouvidoria, seja por aspectos legais, processuais ou funcionais.

Também, a Ouvidoria permite que sejam feitas manifestações com a identidade preservada ou, até mesmo anonimamente, o que é vedado no caso de Audiências Públicas e Consultas Públicas.

Em outras palavras, ainda que sejam legítimas e compreensíveis eventuais reclamações, as Audiências Públicas e Consultas Públicas têm um caráter mais propositivo. Na prática, uma eventual reclamação deve ser reduzida a termo, escrita, colocada no papel.

Assim, quando não escritas pelo próprio demandante, correm o risco de compreensões equivocadas (ou parciais) quando de eventual degravação.

Recomenda-se um esforço de redação por parte do proponente, de proposição objetiva, idealmente antecipando a adoção ou supressão de um artigo na norma, aumentando suas chances de incorporação à norma proposta.

Considerando a hipossuficiência de vários usuários ou a falta de traquejo jurídico dos mesmos, como um aprimoramento futuro, poder-se-ia avaliar-se a pertinência da participação do Ouvidor no processo como um intermediário deste tipo de questões em Audiências Públicas e Consultas Públicas. Ainda, poder-se-ia avaliar-se a pertinência de, em etapas futuras, elaborar um relatório prévio de eventuais infrações que já foram aplicadas relacionadas à norma ou sobre as demandas que a Ouvidoria já teve cujo objeto era relacionada à norma alvo da participação social.

Ao final de novembro/2019, seguindo a rápida evolução legal envolvida no tema, a ANTAQ editou a Instrução Normativa nº 2-2019, que estabeleceu diretrizes para o funcionamento da Ouvidoria da Agência.

Para o âmbito deste trabalho, importantes atribuições foram formalizadas e designadas à Ouvidoria, destacando-se que a mesma passou a ser designada como a “instância pública de controle e participação social” e a ter responsabilidade de “identificar oportunidades de aperfeiçoamentos na prestação de serviços e regulamentos”.

Assim, abre-se uma oportunidade institucionalizada da Ouvidoria exercer uma mediação no processo de elaboração de normas. Por exemplo, eventuais proposições não aceitas poderiam, acompanhadas pela Ouvidoria, ser objeto de inclusão em futuros normativos. Ainda, a Ouvidoria poderia exercer um papel de monitoramento de eventuais negativas ou réplicas, questão de difícil operacionalização no modelo antigo.

Para que a tarefa seja efetivamente desempenhada, além do redesenho de alguns processos (e o desenvolvimento de novos sistemas), será necessário um trabalho de capacitação da Ouvidoria e de aporte de recursos materiais e humanos.

## 6. DISCUSSÃO

Este trabalho seguiu três grandes linhas de desenvolvimento: i) uma pesquisa sobre as recomendações nacionais e internacionais sobre audiências públicas, ii) a sistematização da legislação atual aplicável ao tema e iii) a análise do processo de tramitação dos últimos normativos editados pela ANTAQ.

Uma das principais “surpresas” foi a recente reformulação drástica do ambiente legal, com uma série de novas Leis e Decretos impondo obrigações às agências reguladoras, implicando em uma ampla redistribuição do ônus regulatório. Boa parte do ônus da regulação passou para o regulador, como, por exemplo, a tarefa de consolidar normativos (art. 14 do decreto 10.139) e a eventual dispensa de obrigações que não constem dos normativos consolidados (art. 18 do decreto 10.139).

### **6.1. A EVOLUÇÃO TRAZIDA PELA RN Nº 33 – REGRAS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES DA ANTAQ**

Em agosto de 2019, a ANTAQ editou a RN nº 33, que aprovou a “norma que estabelece as regras sobre a participação social nas decisões da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, por meio de Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas, Tomadas de Subsídio e Consultas Internas”.

A RN nº 33 revogou a Resolução nº 2.448-ANTAQ, de abril de 2012, que tratava do “regulamento de audiências públicas da AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS”.

A RN nº 33 foi a materialização de inúmeras iniciativas (do poder executivo, do poder legislativo e da própria Agência), dentre elas: o amadurecimento da ação regulatória da Agência, a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a evolução tecnológica (sobretudo, a adoção do processo eletrônico), uma crescente institucionalização da participação e do controle social sobre as normas das Agências Reguladoras (em especial, considerando a edição da Lei nº 13.848/2019), as iniciativas de fortalecimento do Sistema Regulatório Brasileiro capitaneadas pela Casa Civil da Presidência da República, entre outros.

Abaixo, foi elaborado um quadro comparativo (Tabela 4) contendo as principais mudanças consolidadas pela RN nº 33 quando comparada à Resolução nº 2.448-ANTAQ.

**Tabela 4:** Comparativo entre RN nº 33 x Resolução nº 2.448-ANTAQ

Item	RN nº 33	Resolução nº 2.448-ANTAQ	Comentário
Objeto	Participação social nas decisões da ANTAQ, por meio de Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas, Tomadas de Subsídio e Consultas Internas. (Art 1º)	Audiências públicas da ANTAQ	O objeto é bastante ampliado, disciplina-se diversas outras formas de participação da sociedade civil e dos agentes regulados.
Diferenciação entre Audiência Pública e Consulta Pública	Audiência Pública tem obrigatoriamente caráter presencial. (Art 2º, I e III)	---	---
Uso de Sistema Eletrônico para recebimento de contribuições	Sistema de Participação Social - SIPAS (Art 2º, V)	---	Criação de novo sistema eletrônico, ainda não implementado. Apesar de não constar na norma revogada, já era utilizado sistema eletrônico para recebimento de contribuições.
Obrigatoriedade de abertura de Consulta Pública quando realizada Audiência Pública	(Art 4º)	---	---
Obrigatoriedade para elaboração de registros específicos, por escrito, quando realizadas Audiências Públicas e Consultas Públicas	(Art 7º e 8)	---	---
Elaboração de informações estatísticas sobre as Audiências Públicas e Consultas Públicas	(Art 8º, V)	(Art 11º, V)	
Elaboração de documento único sobre as contribuições apresentadas nas Audiências Públicas e Consultas Públicas	(Art 9º)	---	O dispositivo traz diversos aprimoramentos importantes. A elaboração de um documento único facilita, dentro de uma lógica processual, o entendimento pelos

			interessados das motivações adotadas.  Permite a consolidação de contribuições idênticas e dispõe que assuntos com outro objeto não devem ser analisados.
Disponibilização de Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR (ou de nota técnica de sua dispensa), de estudos, de dados e do material técnico	(Art. 16)	Quando houver material técnico, documentos ou estudos referentes à matéria objeto das audiências públicas, a ANTAQ os disponibilizará aos participantes.  (Art. 15)	Obrigatoriedade de estudos e de motivação prévios à submissão de normativos pela Agência.
Possibilidade de realizar sessões presenciais mediante utilização de tecnologias de informação	(Art. 24)	---	---
Obrigatoriedade de identificação do proponente em Audiências Públicas	Não serão consideradas contribuições sem identificação do remetente.  (Art. 26, § 3º)	A participação no procedimento de audiência pública far-se-á mediante identificação dos interessados e utilização de formulário próprio.  (Art. 10)	---
Audiência Pública deve ser presidida preferencialmente pelo Diretor-Relator	(Art. 27, § 2º)	Audiência Pública presidida pelo Superintendente diretamente envolvido  (Art. 6º, § 2º)	A Agência mostra a importância do processo de elaboração de normas ao definir Diretores como Presidentes das Audiências Públicas.
Possibilidade de recebimento de contribuições nas Consultas Públicas por outros meio que não o SIPAS.	Contribuições recebidas preferencialmente por meio do SIPAS  (Art. 32)	Apenas seriam consideradas as contribuições realizadas por meio de formulário eletrônico próprio  (Art. 10, § 1º, § 2º e § 4º)	---
Obrigatoriedade de identificação do proponente em Consultas Públicas	(Art. 32, § 4º)	---	---
Compete à Superintendência de Regulação a análise de contribuições advindas	(Art. 37)	---	Importante destacar a clara definição de responsabilidades, prazos e obrigações para os

das Audiências Públicas e Consultas Públicas			servidores da Agência presente ao longo de toda a norma, em linha com a os princípios de governança da autarquia.
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

Note-se que boa parte das práticas e aprimoramentos formalizados na RN nº 33 já vinham sendo adotadas pela Agência, refletindo o processo de institucionalização da atuação da ANTAQ.

## 6.2. GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E TENDÊNCIAS

Conforme visto nos capítulos anteriores e de acordo com os diplomas legais dos Apêndices I e III, as melhores práticas das audiências e consultas públicas se sustentam sob dois pilares:

- a. Mecanismos de governança (avaliar, direcionar e monitorar), e
- b. Transparência ativa para fornecer explicações sobre o próprio processo de participação da sociedade e de adequadamente responder as contribuições recebidas.

A governança no setor público compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade<sup>37</sup>.

Além de transparência e governança, as etapas da participação social devem buscar a efetividade, por meio da desburocratização e da eficiência do processo eletrônico, aliada aos avanços tecnológicos que possibilitem ampliar a base quantitativa de participação do cidadão (usuário de um determinado serviço).

---

<sup>37</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Controle e fiscalização. Governança pública. Governança no setor público. Fundamentos, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

Assim, um processo transparente, seguindo os meios de governança, desburocratizado para a sociedade e com a facilidade operacional do processo eletrônico, pode garantir, além da participação dos setores mais estruturados (empresas e associações diversas), também do usuário final dos serviços públicos ou serviços de utilidade pública, no caso da ANTAQ, notadamente, os serviços de transportes aquaviários de passageiros, com destaque para a navegação realizada na Região Amazônica.

Ainda, cabe ressaltar que o aumento dos requisitos impostos à Administração Pública na elaboração, principalmente das normas com grau hierárquico inferior aos Decretos, tende a legitimar ainda mais a participação social.

Para finalizar, como inevitável e grande tendência da participação social em todos os aspectos da relação do Governo com os indivíduos ou grupo de indivíduos, incluindo as pessoas jurídicas, destaca-se o incremento do uso de dispositivos móveis de comunicação, dada a massificação dos smartphones, considerando que estes são 80% dos 230 milhões de telefones celulares no Brasil<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Imprensa. Notícias. Já foram entregues 145 mil conversores na Paraíba, 2018. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article?id=1958>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

## 7. CONCLUSÃO

Este trabalho tratou da análise qualitativa da participação social no processo de elaboração de normas da ANTAQ por meio de audiências públicas e consultas públicas.

Esse objetivo foi composto pela pesquisa das disposições legais e regulamentares que regem o tema, pela reunião de práticas recomendadas internacionalmente para o bom aproveitamento dos mecanismos de participação e pela avaliação da aderência dos procedimentos da Agência a tais regras e recomendações, com base na sistematização dos processos dessa natureza e no estudo de dois casos recentes.

Ao longo do trabalho, foi possível observar uma tendência convergente entre os movimentos de institucionalização e redistribuição das responsabilidades acerca da participação social nos ambientes interno e externo da ANTAQ (redistribuição do ônus regulatório), rumo à consolidação de padrões mais receptivos às visões do público durante o desenvolvimento de atividades relacionadas à proposição de normas.

Nesse sentido, ressalta-se que grande parte das recomendações internacionais referentes ao assunto tem sido progressivamente incorporada ao arcabouço legal e regulamentar que orienta os processos de elaboração de normativos na Administração Pública em geral e na ANTAQ em particular, visando a fortalecer iniciativas para o engajamento do maior número de atores interessados nas políticas públicas a serem implementadas.

É importante destacar que a análise realizada neste trabalho foi limitada pelos critérios de objeto da audiência ou consulta pública, excluindo-se aquelas referentes a licitações de arrendamentos portuários, e período da publicação da norma respectiva, adotando-se o marco da instituição das Resoluções Normativas a partir do ano de 2015.

Ao fim, buscou-se contribuir para o entendimento tanto do processo geral de formulação de atos normativos para o setor aquaviário, quanto das particularidades do tratamento das manifestações do público pela ANTAQ, com o intuito de favorecer a efetividade da participação de interessados potenciais – e, conseqüentemente, a legitimidade da atuação da Agência – e de facilitar a realização de estudos e pesquisas posteriores sobre o tema, subsidiando o aprimoramento contínuo dos mecanismos de participação social e da regulação setorial.

## 8. REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. Portaria nº 562, de 26 de agosto de 2013. Estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Imprensa. Notícias. Já foram entregues 145 mil conversores na Paraíba, 2018. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article?id=1958>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Resolução n.º 3.585-ANTAQ, de 18 de ago. de 2014. Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Disponível em <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Regimento-Atual-Res.-Norm-13-4191-Norm21-e-Norm-33.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Resolução Normativa nº 33, de 17 de agosto de 2019. Aprova a norma que estabelece as regras sobre a participação social nas decisões da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, por meio de audiências públicas, consultas públicas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Portaria nº 21/DG, de 11 de fevereiro de 2016. Institui o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como sistema oficial de gestão de processos e documentos eletrônicos da ANTAQ, define normas, rotinas e procedimentos de instrução do processo eletrônico, e dá outras providências.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Resolução nº 6.235, de 6 de julho de 2018. Aprova a Agenda Regulatória da ANTAQ para o biênio 2018-2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Institucional: A ANTAQ, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/a-antaq/>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Institucional: A ANTAQ. Organograma, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Organograma-Antaq-Setores-1.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Institucional: Superintendências, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/superintendencias/>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9432.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10233.htmcompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htmcompilado.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Decreto 4.122, de 13 de fevereiro de 2002. Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

BRASIL. Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9.676, de 10 de maio de 2017. Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9048.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9048.htm#art1)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.048, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério

da Infraestrutura. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9676.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9676.htm#art14)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

CAMACHO, Fernando; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado? Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 41, p. 257-288, jun. 2014. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Revista\\_do\\_BNDES/201406\\_06.html](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/201406_06.html)>. Acesso em 5 fev. 2020.

CANADA (s.d), Treasury Board of Canada Secretariat. Guidelines for Effective Regulatory Consultations. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/effective-regulatory-consultations.html>

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation “Toolbox”, Capítulo 7. Disponível em [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acesso à informação: Institucional, 2020. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. Organizadores. Administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ISRAEL (2013), Governance and Social Affairs Department, Prime Minister’s Office. Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshal/Regulatory%20Impact%20Assessment.pdf>

MAFFINI, Rafael. Elementos do direito administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Portos: Transporte fluvial garante o deslocamento de pessoas e cargas na região Amazônica, 2018. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/7922-transporte-fluvial-garante-o-deslocamento-de-pessoas-e-cargas-na-regi%C3%A3o-amaz%C3%B4nica.html>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

OECD (2015) Stakeholder engagement and regulatory policy. OECD Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 3. Disponível em: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015/stakeholder-engagement-and-regulatory-policy\\_9789264238770-8-em](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015/stakeholder-engagement-and-regulatory-policy_9789264238770-8-em)

OECD (2017) Draft Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (the Principles), Minuta para Consulta Pública, Directorate for Public Governance.

Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>

REINO UNIDO (2016). UK Cabinet Office. Consultation principles: Guidance. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

SCHNEIDER, Yuri. Direito administrativo. Porto Alegre: Sapiens, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Institucional: Conheça e visite o TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>. Acesso em: 5 fev. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1383/2019-Plenário. Ministério da Infraestrutura, Ministério da Economia e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 12 jun. 2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/ENTIDADE%253A%2522ANTAQ%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520?uuid=6a1e3d00-4833-11ea-985b-fb8dbad323f8](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/ENTIDADE%253A%2522ANTAQ%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520?uuid=6a1e3d00-4833-11ea-985b-fb8dbad323f8). Acesso em: 5 fev. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Controle e fiscalização. Governança pública. Governança no setor público. Fundamentos, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 27 fev. 2020.

## 9. APÊNDICES

### APÊNDICE I: Resoluções Normativas editadas pela ANTAQ até dezembro/2019

Ordem	Resolução Normativa - RN	Data da publicação	Ementa	Assunto	Audiência Pública	Número do Processo ANTAQ
1	01 (SEI nº 0004419)	18/02/2015	APROVAR A NORMA QUE ESTABELECE OS PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS PARA O AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÃO POR EMPRESA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO NAS NAVEGAÇÕES DE APOIO PORTUÁRIO, APOIO MARÍTIMO, CABOTAGEM E LONGO CURSO, NA FORMA DO ANEXO.	NAVEGAÇÃO	02/2014	50300.0013 34/2014-14
2	02 (SEI nº 0224612)	18/02/2015	ALTERA O ANEXO DA RESOLUÇÃO 3.274- ANTAQ, DE 6 DE FEVEREIRO 2014 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	PORTOS E TERMINAIS	01/2014	50300.0008 91/2013-11
3	03 (fls. 339-341 do SEI nº 0039887)	20/05/2015	APROVA A NORMA QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES ACERCA DA UTILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROPRIEDADE DE OPERADOR PORTUÁRIO POR OUTROS OPERADORES PORTUÁRIOS, EM INSTALAÇÕES DE USO PÚBLICO NÃO ARRENDADAS, NA ÁREA DO PORTO ORGANIZADO.	PORTOS E TERMINAIS	10/2013	50300.0011 49/2012-41
4	04 (SEI nº 0082829)	05/08/2015	APROVA A NORMA QUE DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO E A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS ADMINISTRADOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ.	OUTROS	01/2015	50300.0025 18/2014-85

5	05 (SEI nº 0028463)	25/02/2016	APROVA A NORMA PARA OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO À PESSOA JURÍDICA, CONSTITUÍDA NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E COM SEDE E ADMINISTRAÇÃO NO PAÍS, QUE TENHA POR OBJETO OPERAR NAS NAVEGAÇÕES DE APOIO MARÍTIMO, APOIO PORTUÁRIO, CABOTAGEM OU LONGO CURSO.	NAVEGAÇÃO	02/2015	50300.0015 53/2014-87
6	06 (SEI nº 0074076)	19/05/2016	ALTERA O ANEXO DA RESOLUÇÃO 3.259-ANTAQ, DE 30 DE JANEIRO 2014.	OUTROS	Não houve	50300.0027 62/2011-03
7	07 (SEI nº 0079798)	02/06/2016	APROVA A NORMA QUE REGULA A EXPLORAÇÃO DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS SOB GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO, NO ÂMBITO DOS PORTOS ORGANIZADOS.	PORTOS E TERMINAIS	04/2014	50300.0002 13/2002
8	13 (SEI nº 0152545)	11/10/2016	APROVA A NORMA QUE DISPÕE SOBRE O REGISTRO DE INSTALAÇÕES DE APOIO AO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	PORTOS E TERMINAIS	04/2015	50300.0004 09/2015-12
9	15 (SEI nº 0195482)	28/12/2016	APROVA A NORMA QUE DISPÕE SOBRE O MANUAL DE CONTAS DAS AUTORIDADES PORTUÁRIAS, COMO PARTE DO "SISTEMA DE CONTABILIDADE REGULATÓRIA	PORTOS E TERMINAIS	03/2016	50300.0083 78/2016-11
10	16 (SEI nº 0212568)	07/02/2017	APROVA A NORMA QUE DISPÕE SOBRE "RESERVA DE VAGAS A JOVENS DE BAIXA RENDA NO ÂMBITO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO INTERESTADUAL REGULAR DE PASSAGEIROS.	NAVEGAÇÃO	07/2016	50300.0025 75/2016-26

11	18 (SEI nº 0405919)	26/12/2017	APROVA A NORMA QUE DISPÕE SOBRE OS DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS, DOS AGENTES INTERMEDIÁRIOS E DAS EMPRESAS QUE OPERAM NAS NAVEGAÇÕES DE APOIO MARÍTIMO, APOIO PORTUÁRIO, CABOTAGEM E LONGO CURSO, E ESTABELECE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS.	NAVEGAÇÃO	06/2016	50301.0015 15/2014-14
12	20 (SEI nº 0500706)	16/05/2018	APROVAR A NORMA QUE DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO E EXPLORAÇÃO DE TERMINAL DE USO PRIVADO, DE ESTAÇÃO DE TRANSBORDO DE CARGA, DE INSTALAÇÃO PORTUÁRIA PÚBLICA DE PEQUENO PORTE E DE INSTALAÇÃO PORTUÁRIA DE TURISMO, NA FORMA DO ANEXO DESTA RESOLUÇÃO NORMATIVA.	PORTOS E TERMINAIS	07/2017	50300.0053 89/2017-20

13	24 (SEI nº 0537955)	06/07/2018	APROVAR A NORMA QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS OPERACIONAIS POR EMPRESAS BRASILEIRAS DE NAVEGAÇÃO AUTORIZADAS A OPERAR NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE CARGA NA NAVEGAÇÃO INTERIOR DE PERCURSO LONGITUDINAL INTERESTADUAL E/OU INTERNACIONAL, NA FORMA DO ANEXO DESTA RESOLUÇÃO NORMATIVA.	NAVEGAÇÃO	04/2016	50300.0012 46/2015-87
14	27 (SEI nº 0627844)	06/11/2018	INCLUI O INCISO XIV AO ART. 2º, OS INCISOS XV E XVI AO ART. 14, OS INCISOS XLIV E XLV AO ART. 23, OS ARTS. 30 E 31 E OS ANEXOS “E”, “F” E “G”, ALTERA OS INCISOS II, VIII E IX DO ART. 14, OS INCISOS XX E XXXIV DO ART. 23, TODOS DA RESOLUÇÃO Nº 1.274-ANTAQ, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2009, QUE APROVA A NORMA PARA OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS, VEÍCULOS E CARGAS NA NAVEGAÇÃO INTERIOR DE TRAVESSIA.	NAVEGAÇÃO	08/2016 - transformada em 06/2017	50300.0024 73/2015-20

15	28 (SEI nº 0692502)	12/02/2019	APROVAR E INSTITUIR A NORMA QUE DISPÕE SOBRE A PADRONIZAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DOS ARRENDATÁRIOS DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS NO ÂMBITO DOS PORTOS ORGANIZADOS.	PORTOS E TERMINAIS	11/2018	50300.0005 35/2017-21
16	29 (SEI nº 0737668)	21/05/2019	APROVA A NORMA DE CONTROLE PATRIMONIAL DOS PORTOS ORGANIZADOS, ESTABELECENDO PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS QUANDO DA INCORPORAÇÃO E DA DESINCORPORAÇÃO DE BENS DA UNIÃO SOB A GUARDA E RESPONSABILIDADE DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS E DOS ARRENDATÁRIOS DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS.	PORTOS E TERMINAIS	05/2016	50300.0013 21/2009-61
17	30 (SEI nº 0740824)	16/04/2019	ALTERA AS RESOLUÇÕES Nº 1.274/2009, Nº 1.558/2009, Nº 3.285/2014 E Nº 3.631/2014, DA ANTAQ, EM ATENDIMENTO AO DECRETO Nº 9.094, DE 17 DE JULHO DE 2017, E DA LEI Nº 13.726, DE 8 DE OUTUBRO DE 2018, QUE DISPÕEM SOBRE DISPENSA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA E DE AUTENTICAÇÃO, DENTRE OUTROS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS.	OUTROS	Não houve	50300.0180 17/2018-44

18	31 (SEI nº 0740848)	16/04/2019	APROVA A NORMA QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA A ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DE PREÇOS (MÓDULO APP) DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ.	SISTEMAS ELETRÔNICO S	11/2013	50300.0013 06/2012-19
19	32 (SEI nº 0759175)	10/05/2019	APROVA A NORMA QUE DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA TARIFÁRIA PADRONIZADA DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS E OS PROCEDIMENTOS PARA REAJUSTE E REVISÃO DE TARIFAS.	PORTOS E TERMINAIS	12/2018	50300.0056 42/2017-45
20	33 (SEI nº 0833499)	20/08/2019	APROVA A NORMA QUE ESTABELECE AS REGRAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ, POR MEIO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, CONSULTAS PÚBLICAS, REUNIÕES PARTICIPATIVAS, TOMADAS DE SUBSÍDIO E CONSULTAS	OUTROS	13/2018	50300.0085 07/2017-51
22	35	20/08/2019	APROVA A NORMA QUE ESTABELECE	SISTEMAS ELETRÔNICO	15/2018	50301.0025 46/2013-10
21	34 (SEI nº 0836989) (SEI nº 0835592)	21/08/2019	APROVA A NORMA QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA A REGULAÇÃO DO SISTEMA OBSERVADOS NAS PRESENTAÇÕES DE NAVEGAÇÃO - SDN (MÓDULO APP) PORTUÁRIOS DA ANTAQ	PORTOS E TERMINAIS	04/2018	50300.0003 81/2008-86
			VOLUMES NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS.			

23	37 (SEI 0866365)	24/09/2019	APROVA A NORMA QUE REGULAMENTA O CADASTRAMENTO DE USUÁRIO EXTERNO, O PETICIONAMENTO E A INTIMAÇÃO ELETRÔNICOS NA ANTAQ, NA FORMA DO ANEXO DESTA RESOLUÇÃO NORMATIVA.	SISTEMAS ELETRÔNICO S	14/2018	50300.0008 84/2017-42
24	38 (SEI 0866882)	24/09/2019	DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE OUTORGA ELETRÔNICA - SOE E INSTITUI OS PROCEDIMENTOS PARA REQUERIMENTO ELETRÔNICO DE OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO NAS NAVEGAÇÕES DE COMPETÊNCIA DA ANTAQ.	SISTEMAS ELETRÔNICO S	02/2019	50300.0084 47/2017-77

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE II: Resoluções Normativas de organização interna editadas pela ANTAQ  
até dezembro/2019**

<b>Ordem</b>	<b>RN</b>	<b>Data publicação</b>	<b>Ementa</b>	<b>Assunto</b>	<b>Audiência Pública</b>	<b>Processo</b>
1	19 (SEI nº 0495063)	08/05/2018	cria as coordenadorias da gerência de licitações e contratos e estabelece suas competências.	ORGANIZAÇÃO INTERNA	Não houve	50300.007 221/2018-30
2	21 (SEI nº 0500752)	30/05/2018	revogar os arts. 25 e 26 e alterar os arts. 6º, 9º, 10, 19, 21, 24, 28, 30, 32, 37, 41, 43, 44, 62, 63 e 64 do anexo da resolução nº 3.585-ANTAQ, de 18 de agosto de 2014, que passam a vigorar com a seguinte redação	ORGANIZAÇÃO INTERNA	Não houve	50300.007 987/2018-14
3	22 (SEI nº 0500753)	30/05/2018	cria as coordenadorias da secretaria-geral e estabelece suas competências.	ORGANIZAÇÃO INTERNA	Não houve	50300.008 402/2018-83
4	23 (SEI nº 0510679)	30/05/2018	cria as coordenadorias da assessoria de comunicação e relações institucionais e estabelece suas competências.	ORGANIZAÇÃO INTERNA	Não houve	50300.007 987/2018-14

5	25 (SEI nº 0612723)	22/10/2018	CRIA A COORDENADORIA DE GESTÃO DE PROCESSOS ORGANIZACIONAIS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO INTERNA - SPL E ESTABELECE SUAS COMPETÊNCIAS.	ORGANI- ZAÇÃO INTERNA	Não houve	50300.014 394/2018- 12
---	---------------------------	------------	--	-----------------------------	-----------	------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE III: Legislação relevante para a elaboração de normas da ANTAQ**

<b>Ordem</b>	<b>Legislação</b>	<b>Data da edição</b>	<b>Temas principais de relevância para o trabalho</b>	<b>Descrição</b>
<b>1</b>	<b>Lei Complementar nº 95</b>	26/02/1998	TÉCNICA LEGISLATIVA	Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.
<b>2</b>	<b>Lei nº 9.784</b>	29/01/1999	PROCESSO ADMINISTRATIVO	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
<b>3</b>	<b>Lei nº 10.233</b>	05/06/2001	ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA, REGRAS PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria... a Agência Nacional de Transportes Aquaviários ...
<b>4</b>	<b>Lei nº 12.527</b>	18/11/2011	TRANSPARÊNCIA	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal...
<b>5</b>	<b>Lei nº 12.682</b>	09/07/2012	DIGITALIZAÇÃO E PROCESSO ELETRÔNICO	Dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos.
<b>6</b>	<b>Lei nº 13.460</b>	26/06/2017	DIREITOS DOS USUÁRIOS	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
<b>7</b>	<b>Lei nº 13.726</b>	08/10/2018	DESBUROCRATIZAÇÃO	Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.
<b>8</b>	<b>Lei nº 13.848</b>	25/06/2019	REGRAS PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA	Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras...
<b>9</b>	<b>Lei nº 13.874</b>	20/09/2019	DESBUROCRATIZAÇÃO	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado...
<b>10</b>	<b>Decreto nº 7.724</b>	16/05/2012	TRANSPARÊNCIA	Regulamenta a Lei de Acesso à Informação.

11	<b>Decreto nº 8.539</b>	08/10/2015	DIGITALIZAÇÃO E PROCESSO ELETRÔNICO	Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
12	<b>Decreto nº 8.638</b>	15/01/2016	DIGITALIZAÇÃO E PROCESSO ELETRÔNICO, TRANSPARÊNCIA, DESBUROCRATIZAÇÃO	Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
13	<b>Decreto nº 9.094</b>	17/07/2017	DESBUROCRATIZAÇÃO, DIREITOS DOS USUÁRIOS,	Regulamenta a Lei nº 13.460, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.
14	<b>Decreto nº 9.191</b>	01/11/2017	TÉCNICA LEGISLATIVA	Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.
15	<b>Decreto nº 9.492</b>	05/09/2018	DIREITOS DOS USUÁRIOS, ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA	Regulamenta a Lei nº 13.460, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal,...
16	<b>Decreto nº 10.139</b>	28/11/2019	DESBUROCRATIZAÇÃO, TÉCNICA LEGISLATIVA, ATRIBUIÇÕES DA PFA	Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.
17	<b>Resolução nº 3.585-ANTAQ</b>	18/08/2014	REGRAS PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	Regimento Interno da ANTAQ
18	<b>Resolução normativa nº 33-ANTAQ (SEI nº 0833499)</b>	17/08/2019	REGRAS PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	Estabelece as regras sobre a participação social nas decisões da ANTAQ, por meio de audiências públicas, consultas públicas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas.

<b>19</b>	<b>Instrução Normativa n° 02/2019-ANTAQ</b>  <b>(SEI n° 0909342)</b>	26/11/2019	<b>ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA</b>	Estabelece diretrizes para a organização e funcionamento dos serviços de ouvidoria da ANTAQ.
<b>20</b>	<b>Portaria n° 21/2016-ANTAQ</b>  <b>(SEI n° 0016999)</b>	11/02/2016	<b>DIGITALIZAÇÃO E PROCESSO ELETRÔNICO</b>	Institui o SEI como sistema oficial de gestão de processos e documentos eletrônicos da ANTAQ, define normas, rotinas e procedimentos de instrução do processo eletrônico.
<b>21</b>	<b>Portaria n° 189/2016-ANTAQ</b>  <b>(SEI n° 0140624)</b>	28/09/2016	<b>DIGITALIZAÇÃO E PROCESSO ELETRÔNICO</b>	Regulamenta o credenciamento de usuário externo e a disponibilização de acesso externo.
<b>22</b>	<b>Portaria n° 235/2019-DG/ANTAQ</b>  <b>(SEI n° 0800256)</b>	02/07/2019	<b>ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA</b>	Institui a Ouvidoria da ANTAQ como canal único de recebimento de todas as manifestações de que trata o art. 10 da Lei n° 13.460.
<b>23</b>	<b>Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR</b>	11/06/2018	<b>REGRAS PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA</b>	Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE IV: Legislação relevante para a elaboração de normas da ANTAQ –  
outros órgãos**

<b>Ordem</b>	<b>Legislação</b>	<b>Data da edição</b>	<b>Temas principais de relevância para o trabalho</b>	<b>Descrição</b>
<b>1</b>	<b>Lei Complementar nº 73</b>	10/02/1993	ATRIBUIÇÕES DA PFA	Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.
<b>2</b>	<b>Lei nº 10.480</b>	02/07/2002	ATRIBUIÇÕES DA PFA	Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União... cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências.
<b>3</b>	<b>Lei nº 12.529</b>	30/11/2011	ATRIBUIÇÕES DA SEPRAC	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência... e dá outras providências.
<b>4</b>	<b>Lei nº 13.327</b>	29/07/2016	ATRIBUIÇÕES DA PFA	Altera a remuneração de servidores públicos... e dá outras providências.
<b>5</b>	<b>Decreto nº 9.745</b>	08/04/2019	ATRIBUIÇÕES DA SEPRAC	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia...
<b>6</b>	<b>Portaria nº 526/13-PGF</b>	26/08/2013	ATRIBUIÇÕES DA PFA	Estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais.

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE V - Brainstorm (questões orientativas preliminares)

- a. Como entender o processo de AP sendo um participante externo à ANTAQ?
- b. Qual o fluxo do processo das AP da ANTAQ? Quais são as principais etapas? Quais são os documentos típicos? Quanto tempo demora cada etapa do processo?
- c. Quais foram os principais problemas anteriormente identificados na bibliografia acerca das AP?
- d. Existe sistematização do que seriam as melhores práticas para a realização de AP?
- e. Caso existam, a ANTAQ segue a práticas recomendadas?
- f. A localização dos documentos das AP é de fácil acesso no site da ANTAQ?
- g. As deliberações sobre as propostas (aceitas e rejeitadas) foram motivadas?
- h. Qual é o perfil das entidades ou pessoas que participam das AP?
- i. Quais as atribuições dos atores da ANTAQ? Quais as atribuições da Superintendência de Regulação, de outras Superintendências finalísticas, da PFA, da Diretoria?
- j. Quais os principais problemas das proposições não aceitas?
- k. O ouvidor é um ombudsman?
- l. Qual seria o tempo ideal de vigência de uma norma sem que fosse alterada?
- m. Como é o processo de AP em outras agências reguladoras brasileiras e estrangeiras?

## 10. GLOSSÁRIO

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

AIR – Análise de Impacto Regulatório

AP – Audiência(s) pública(s)

DOU – Diário Oficial da União

PFA - Procuradoria Federal junto à ANTAQ

RN – Resolução Normativa da ANTAQ

SEI - Sistema Eletrônico de Informações da ANTAQ, acessado através de <http://portal.antaq.gov.br/index.php/sei-sistema-eletronico-de-informacoes/>

SEPRAC - Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Economia

SIPAS - Sistema de Participação Social (sistema eletrônico da ANTAQ)

SOE - Sistema de Outorga Eletrônica da ANTAQ

SOG – Superintendência de Outorgas da ANTAQ

TCU - Tribunal de Contas da União