



Gabinete da Senadora KÁTIA ABREU

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2020

SF/20145.125557-11

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução ANTAQ n.º 1 de 2015 para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Fica sustada nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º, ambos da Resolução nº 1 de 2015 da AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

1- A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ) é uma autarquia federal – criada pela Lei n. 10.233/01 – responsável pela regulação, supervisão e fiscalização de serviços de transporte aquaviário.

2- Com efeito, em consonância com o art. 178 da CF/88, a atuação da referida agência reguladora é limitada pelos princípios e diretrizes estabelecidos pela legislação específica, qual seja, a Lei n. 9.432/1997. E é, exatamente, por essa razão que a alínea



Gabinete da Senadora KÁTIA ABREU

“a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º, ambos da Resolução n.º 1 de 2015 elaborada pela ANTAQ, exorbita o poder regulamentador da autarquia.

3- Explica-se: a Lei n. 9.432/1997 – que organiza o transporte aquaviário no Brasil –, em seu art. 9º, autoriza o afretamento de embarcações estrangeiras, desde que preenchidos os requisitos dispostos no citado dispositivo:

Lei 9.432/97, Art. 9º - O afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar na navegação interior de percurso nacional ou no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem ou nas navegações de apoio portuário e marítimo, bem como a casco nu na navegação de apoio portuário, **depende de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer nos seguintes casos:**

I – quando verificada **inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido;**

II – quando verificado interesse público, devidamente justificado;

III – quando em substituição a embarcações em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses, até o limite:

a) da tonelagem de porte bruto contratada, para embarcações de carga;

b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio.

Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo também se aplica ao caso de afretamento de embarcação estrangeira para a navegação de longo curso ou interior de percurso internacional, quando o mesmo se realizar em virtude da aplicação do art. 5º, § 3º.

4- Nesse sentido, cabe à ANTAQ somente conceder autorização para o afretamento de embarcações estrangeiras, sempre de acordo com a Lei n. 9.432/1997. É isso, inclusive, o que prevê a Lei n.º 10.233, que criou a referida autarquia. Veja-se:

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

XXIV – autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, **o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;**

5- A resolução normativa n.º 1 de 2015, art. 5º, inciso III, alínea “a”, contudo, ofendeu o que está disposto na Lei nº. 9.432/97, eis que estabeleceu requisitos que extrapolaram os limites impostos pelo legislador, quais sejam:

SF/20145.12557-11



Gabinete da Senadora KÁTIA ABREU

SF/20145.12557-11

- i) restringiu a autorização ao quádruplo da tonelagem de porte bruto, tomando como referência as embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora; e
- ii) exigiu que a empresa afretadora seja proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante a pretendida.

6- Isto é, ao assim dispor, a autarquia federal não se limitou à regular – dentro dos limites legais, previamente, estabelecidos – as hipóteses de afretamento de embarcações estrangeiras. Em verdade, a agência inovou o ordenamento jurídico, sem que tivesse competência para tal, em manifesta violação ao princípio da reserva legal.

7- E isso porque o art. 178 da Constituição da República é claro ao estabelecer que **somente lei formal** é apta a estabelecer as condições para o afretamento de embarcações estrangeiras, *in verbis*:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a **lei estabelecerá** as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por **embarcações estrangeiras**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995).

8- Importante frisar que, no ordenamento jurídico brasileiro, somente a lei, em sentido estrito, poderá criar direitos e obrigações ou estabelecer restrições e penalidades. Nesse sentido, não há dúvidas de que as resoluções administrativas, como na hipótese, devem apenas traçar normas procedimentais, em homenagem ao princípio Constitucional da reserva legal.

9- E é este, inclusive, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal¹, sendo certo que tal posicionamento é corroborado pela doutrina pátria. Sobre o tema,

¹ O princípio da reserva de lei atua como expressiva imitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. **Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir**



Gabinete da Senadora KÁTIA ABREU

SF/20145.125557-11

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta que “os atos normativos expedidos pelas agências reguladoras, no âmbito externo, são válidos tão somente se dispuserem sobre aspectos exclusivamente técnicos e sem conteúdo inovador. Não podem criar direitos, obrigações, punições, funções típicas do legislador”²²

10- Seguindo este mesmo raciocínio, ao apreciar a representação n. 003.667/2018-9, o Tribunal de Contas concedeu medida cautelar para sustar os efeitos da alínea “a” do inciso III do art. 5º da Resolução ANTAQ n. 01/2015. Em suma, a Corte entendeu que a agência reguladora extrapolou os limites de seu poder regulamentar, conforme extrai-se do seguinte trecho:

“Sendo bem conciso, a Lei 9.432/1997 estabeleceu as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e outras modalidades poderia ser feito por embarcações estrangeiras, em cumprimento à Constituição. A Antaq foi além na regulamentação da matéria, incluindo limitações adicionais que não as previstas exclusivamente na lei formal. Ocorre que, especificamente para este assunto, o comando constitucional exigia lei formal, não havendo espaço para regulamentação por resolução administrativa” (acordão 775/2018; Rel. min. Bruno Dantas).

11- Importa registrar, também, que as alterações realizadas pela Resolução ANTAQ n. 1/2015 atentam à livre concorrência e, por consequência, ao interesse nacional. E isso porque as empresas menores que atuam no mercado de transporte aquaviário e cabotagem não têm condições de atender às novas exigências estipuladas pela autarquia.

12- Nesse sentido, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) apontou que a Resolução ANTAQ n. 01/2015 é prejudicial à concorrência nos mercados de

direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. (STF, AC 1033 AgR-QO, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2006, DJ 16-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02237-01 PP-00021 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 5-26)

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Equilíbrio Econômico-financeiro e o Controle das Agências Reguladoras. *O controle externo da regulação de serviços públicos*. Brasília: TCU, 2002, 65p. Palestra proferida no seminário “Controle Externo da regulação de Serviços Públicos (Seminário realizado em Brasília em outubro de 2001), p.64



Gabinete da Senadora KÁTIA ABREU

navegação de apoio portuário e de cabotagem, na medida em que limita a capacidade de atuação das empresas de pequeno porte:

“Nesse quadro, verifica-se que a Resolução Normativa Antaq n.º 1, de 2015, contém exigências adicionais que condicionam o afretamento de embarcações estrangeiras, conforme apontado acima, **aprofundando as distorções no mercado e limitando ainda mais a capacidade dos agentes de competirem entre si, com o potencial de trazer prejuízos ao processo concorrencial e à eficiência operacional dos setores econômicos afetados**. Vinculando-se o afretamento a um múltiplo de tonelagem das embarcações da empresa afretadora, criam-se limites na atuação dessas empresas e, no limite, barreiras à entrada no mercado de navegação”.³

13- Da mesma forma, o CADE – na nota técnica n. 09/2018 – entendeu que os novos requisitos para o afretamento de embarcações estrangeiras, exigidos pela ANTAQ, representam “uma limitação à expansão das pequenas empresas de transporte de cabotagem, elevação de barreiras à entrada, aumento da concentração do mercado e uma redução da oferta de embarcações de grande porte por empresas não atuantes no país que, sob o ponto de vista concorrencial, constituem efeitos negativos para o mercado”.

14- O TCU, por sua vez, em atenção aos pareceres do CADE e da SEAE, reconheceu que há indícios de que a Resolução ANTAQ n. 01/2015 seja nociva, em termos concorrenenciais, para o mercado de transporte de cabotagem. Veja-se:

“De toda forma, verifico que no aludido parecer, elaborado com base em dados da própria Antaq, ficaram demonstrados os possíveis efeitos nocivos da RN-Antaq 1/2015 na competitividade do setor. Foi consignado que é “é possível que os critérios de afretamento de embarcações estrangeiras estabelecidas pela Resolução Normativa 01/2015, da Antaq, tenha como efeito concorrencial um reforço da concentração e do poder de mercado das empresas que atualmente já dominam a navegação de cabotagem no país”. De outra parte, a peça da Agência ora em exame não traz elementos reveladores da ocorrência dos prejuízos alegados, motivo pelo qual, mais uma vez, não se pode dar razão à agravante”

15- Insta salientar, por fim, que as mesmas críticas dirigidas ao art. 5º, III, “a”, da Resolução ANTAQ 01/2015, também, se aplicam ao §1º do art. 9º desta mesma normativa. E isso porque, no referido dispositivo a autarquia permite o bloqueio

³ Parecer técnico n. 09/2017-COGCR/SUCON/SEAR/MF. Ref. IC 1.30.017.000488/2016-77

SF/20145.125557-11



Gabinete da Senadora KÁTIA ABREU

parcial do afretamento, quando as embarcações brasileiras atenderem somente a parte do pedido:

Art. 9º, § 1º - Quando a disponibilidade da embarcação de bandeira brasileira **atender apenas parte do período ou da carga circularizados**, a empresa brasileira de navegação poderá efetuar o bloqueio parcial do pedido de afretamento, informando além do previsto nos incisos I e II do *caput* deste artigo, o período ou a capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial.

16- Ocorre que, como mencionado anteriormente, a Lei 9.432 é clara ao estabelecer que o afretamento de embarcações estrangeiras é permitido quando não há embarcações brasileiras disponíveis que atendam ao “*tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido*”.

17- Nesse sentido, ao permitir o bloqueio parcial o ANTAQ subverteu o estabelecido pelo legislador. E isso porque é a Lei 9.432 **tão somente** veda a contratação de embarcações estrangeiras quando há alguma embarcação nacional com características idênticas. A referida legislação, em nenhum momento, autoriza que a afretador seja coagido a aceitar embarcação de carga inferior à aquela desejada, como, lamentavelmente, permite a ANTAQ por meio da Resolução n. 01/2015.

18- Até porque há significantes impactos econômicos nessa concessão, eis que ao permitir o bloqueio parcial, a autarquia aumenta o custo de operação da empresa afretadora, que terá, necessariamente, de alugar mais de uma embarcação para atingir seus objetivos.

19- É incontestável, portanto, que a Resolução ANTAQ n. 01/2015, não só violou a Lei n. 9.432/97 e a Constituição da República, como também atentou contra a livre concorrência, consagrada no art. 170 da CR/88. Destarte, imperioso que este Congresso Nacional suste a referida normativa, em atenção ao art. 49, inciso V, da CF/88.

SF/20145.12557-11



Gabinete da Senadora KÁTIA ABREU

Por todo o exposto e considerando:

- a) A Competência constitucional deste Congresso Nacional para sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar, nos termos do art. 49 da CR/88;
- b) Que a ANTAQ extrapolou os limites regulamentares ao exigir, para o afretamento de embarcações estrangeiras, requisitos não previstos em lei formal, em violação ao art. 178 da CR/88 e à Lei n. 9.432/97;
- c) O prejuízo à livre concorrência e aos interesses nacionais.

Solicito o apoio dos pares para aprovação da matéria.

Senadora Kátia Abreu

PDT/TO

SF/20145.12557-11