



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 90 /COGTR/SEAE/MF

Brasília, 10 de abril de 2017.

Assunto: Audiência Pública nº 4/2017, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que tem por objetivo obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da proposta de norma que estabelece o esquema operacional do transporte de veículos e passageiros na travessia entre Manaus/AM e Careiro da Várzea/AM.

Acesso: Público.

1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Audiência Pública nº 4/2017, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor aquaviário, nos termos de suas atribuições, definidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no art. 42, Anexo I, do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.

2. A agência lançou a Resolução Antaq nº 5.316, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 27 de março de 2017, aprovando proposta de norma que estabelece o esquema operacional do transporte de veículos e passageiros na travessia entre os municípios de Manaus/AM e Careiro da Várzea/AM, na forma do anexo da referida resolução. Todavia, o anexo não entrou em vigor e constitui o objeto da presente audiência pública.

2. Da Proposta de Norma

3. De acordo com a Nota Técnica nº 26/2017/GRI/SRG, assinada eletronicamente em 23 de março de 2017 e disponibilizada no âmbito da presente audiência pública, a linha que liga Manaus/AM a Careiro da Várzea/AM conta com cinco Empresas

Brasileiras de Navegação (EBNs) autorizadas a prestar o serviço de transporte de travessia de veículos e passageiros, havendo um total de seis balsas. Duas destas EBNs se revezam no transporte de inflamáveis em horários e dias específicos.

4. Conforme a Nota Técnica nº 26/2017/GRI/SRG, as balsas operam em esquema de rodízio, com saídas de hora em hora, tanto do terminal de Manaus/AM, quanto do terminal de Careiro da Várzea/AM, inclusive aos finais de semana.

5. De acordo com a Nota Jurídica 00083/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU – mencionada na Nota Técnica 26/2017/GRI/SRG – a fiscalização da agência identificou uma saturação operacional na linha, pois o serviço tem se concentrado no horário de maior movimento e frequentemente ocorrem conflitos entre os operadores na disputa de quem realizará viagem nos horários de maior demanda. Conforme a agência, nos horários de baixa demanda os usuários têm aguardado por longos períodos até que a balsa atinja sua lotação máxima para partir.

6. Ainda na mencionada nota técnica, a agência “reconhece que há fortes indícios de que os requerimentos de autorização excedem a capacidade da linha, em termos operacionais e de viabilidade econômica”, mencionando, ademais, que há uma limitação da infraestrutura que repercute na espera. De acordo com a Antaq, a operação de embarque e desembarque conta com duas rampas em cada lado da travessia, com um tempo médio de utilização da infraestrutura (atracação/desembarque ou embarque/desatracação) de cerca de 45 minutos. A agência informa, também, que, em razão das retomadas das obras na BR-319, (via interligada pela travessia), houve um aumento no fluxo de veículos de passeio e caminhões, contribuindo para o aumento das filas.

7. Assim, a proposta de esquema operacional apresentada pela Antaq visa reduzir o conflito entre os cinco operadores autorizados na linha, diminuindo as desigualdades relativas ao número de viagens e horários para cada empresa e melhorando as condições de oferta de serviço para os usuários. De acordo com a agência foram realizadas reuniões com a presença das EBNs e da fiscalização que resultaram na proposta de norma, objeto da presente audiência pública.

8. A proposta contém os quadros de horários de operação da travessia de veículos, passageiros e inflamáveis. Para o transporte regular de passageiros e veículos, a travessia funcionará diária e ininterruptamente, incluindo domingos e feriados, com esquema operacional em formato de rodízio entre as empresas autorizadas pela Antaq.

9. O art. 5º da proposta de norma estabelece que, dentre as empresas atualmente autorizadas a operar na referida travessia, uma EBN será indicada para não realizar operação por um dia, iniciando a operação no dia seguinte.¹

¹ Art. 5º da proposta de norma: “Dentre as empresas, atualmente outorgadas a operar na referida travessia, uma prestadora de serviço será indicada para não realizar operação por um dia, de maneira que aquela que não prestou o serviço iniciará a operação no dia seguinte”.

10. O esquema operacional para a travessia de veículos inflamáveis também funcionará em formato de rodízio de prestadores de serviços autorizados pela Antaq. Porém, apenas as EBNs autorizadas que tenham mais de uma embarcação poderão operar a prestação do serviço de travessia de veículos inflamáveis, que ocorrerá de segunda a sexta-feira.

11. De acordo com a minuta de norma em análise, a ordem do rodízio das empresas, tanto no transporte de veículos e passageiros quanto no de inflamáveis, ocorrerá mediante sorteio (art. 9º da proposta de norma). Para a entrada de novas empresas na prestação do serviço, será necessária a avaliação da Superintendência de Regulação da Antaq, após estudo de viabilidade técnica e econômica (art. 9º, §1º).

12. Conforme a referida Nota Técnica nº 26/2017/GRI/SRG, a proposta de readequação do esquema operacional permitirá melhorar a qualidade dos serviços na travessia de veículos, principalmente devido ao (à):

- I - Reequilíbrio na balança regulatória em benefício dos usuários da travessia;
- II - Adequação do atual esquema operacional;
- III - Ordenação das operações de embarque e desembarque dos veículos, e
- IV - Adequação dos termos de autorização vigentes.

3. Da Análise

3.1. Das Melhores Práticas Regulatórias

13. A clara identificação do problema, a apresentação de justificativa para a proposição e a explicitação dos atos normativos e legais que fundamentam a proposta são parte fundamental das melhores práticas regulatórias, sendo essenciais para a melhor compreensão da matéria pela sociedade.

14. No presente caso, a agência atendeu parcialmente a esses pré-requisitos ao disponibilizar para análise, no âmbito da presente audiência pública, a Nota Técnica nº 26/2017/GRI/SRG que contém a explicação do problema e a proposta de solução. Todavia, não apresentou: (i) alternativas para a solução dos problemas citados, apresentando tão somente uma proposta de solução; (ii) motivação do caráter específico da proposta de resolução; e (iii) detalhamento suficiente para o adequado entendimento de como se dará o funcionamento da proposta submetida à audiência pública e dos procedimentos para solicitação à entrada de novas empresas no mercado em comento. Cada um desses três itens será tratado com mais detalhes a seguir.

3.1.1. Das Alternativas Regulatórias

15. Na Nota Técnica nº 26/2017/GRI/SRG, disponibilizada no âmbito da presente audiência pública, a Antaq apresentou apenas o problema de conflito entre as atuais autorizatárias e a proposta de solução regulatória a ser adotada pela agência, não avaliando alternativas de solução com as devidas justificativas para a escolha da proposta de organização de esquema operacional das atuais autorizatárias por rodízio a ser realizado por meio de sorteio.

16. Cumpre lembrar que a autorização constitui modalidade de outorga de serviço público, prevista pela Constituição Federal, usualmente utilizada para atividades econômicas em que há maior potencial de competição, em decorrência de menores exigências para entrada de novos agentes econômicos. Nesses casos, em geral, as barreiras à entrada e à saída de prestadores de serviço são pouco relevantes e não há escassez de recursos ou de infraestrutura para a prestação do serviço.

17. No item três da Nota Técnica nº 26/2017/GRI/SRG, a agência afirma que “Foi observada, contudo, uma saturação operacional na linha, evidenciada em conflitos de horário entre os operadores das balsas [...]”. Este item é completado pelo item seis do mesmo documento: “A Agência reconhece que há fortes indícios de que os requerimentos de autorização excedem a capacidade da linha, em termos operacionais e de viabilidade econômica”.

18. Por fim, no item quatro da mesma nota técnica, a agência afirma que, para operação da referida travessia, existe uma limitação de infraestrutura que repercute na espera dos usuários e que, atualmente, a operação de embarque e desembarque conta com somente duas rampas em cada lado da travessia.

19. Em suma, de acordo com as informações dispostas nos referidos documentos citados, a linha de travessia objeto da proposta de norma apresenta saturação operacional; os requerimentos de autorização provavelmente excedem a capacidade da linha em termos operacionais e de viabilidade econômica; e existe uma limitação de infraestrutura, que se torna um recurso escasso para a operação do serviço. E além disso, a entrada de novas empresas neste mercado está condicionada ao resultado de estudo prévio de viabilidade técnica e econômica a ser realizado pela Antaq.

20. Ou seja, pelas informações disponibilizadas pela Antaq, depreende-se que o mercado em questão não parece condizente com o regime de autorização.

21. A agência não apresentou informações operacionais, como a quantidade de usuários, qual ente opera os terminais, os custos envolvidos na operação, o perfil de carregamento da travessia, a existência de sazonalidade na demanda etc. Apesar da falta de informações relevantes como as mencionadas anteriormente, a travessia em comento, aparentemente, poderia ser operada por meio de permissão ou de concessão, a exemplo da travessia Rio de Janeiro/RJ-Niterói/RJ, operada pela concessionária CCR. Pelo que se pode inferir da nota técnica disponibilizada na presente audiência pública, essa hipótese não foi analisada pela Antaq.

22. Diante de tal cenário, a Seae primeiramente sugere que a agência, nas próximas audiências públicas, apresente alternativas regulatórias para solução do problema que se pretende solucionar e que a escolha de determinada solução seja devidamente motivada em face às demais possibilidades analisadas. Especificamente para a proposta de norma ora analisada, recomenda-se que a agência avalie a conveniência e a adequação de se adotar regime de concessão para a referida linha em vez de autorização, visto que as características apresentadas para essa travessia limitam o estabelecimento da livre

concorrência devido às limitações de infraestrutura que impõem limitação do número de participantes nesse mercado.

3.1.2. Do Caráter Geral da Proposta de Resolução Normativa

23. A Diretoria Geral da Antaq encaminhou uma versão anterior da minuta de resolução normativa, objeto da presente audiência pública, à Procuradoria Federal, que, por sua vez, emitiu a Nota Jurídica nº 00083/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU,² na qual alerta para o caráter genérico (*erga omnes*) que deve orientar a formulação de atos normativos da agência, isto é, todas as EBNs que prestem serviços de travessias devem estar sujeitas às mesmas regras, salvo exceções específicas.

24. Dessa forma, o órgão jurídico manifestou preocupação quanto a eventual desrespeito aos Princípio da Isonomia e da Impessoalidade, visto que, a priori, todos os serviços de travessia são iguais, mas, da maneira que foi proposta a norma, parece ao órgão que apenas as EBNs que realizam a travessia entre Manaus/AM e Careiro da Várzea/AM estariam sujeitas a evitar práticas anticoncorrenciais, a cumprir esquema operacional determinado pela agência e a respeitar determinados padrões de serviço adequado. Assim, o órgão jurídico entendeu que a minuta de resolução normativa, uma vez que apresenta tratamento diferenciado para as EBNs que operam travessia específica, deveria ser objeto de motivação adequada que demonstre a razão para esta distinção.

25. Ocorre que, na nota técnica disponibilizada no âmbito da presente audiência pública, não há motivação que demonstre a razão de a proposta normatizar somente essa travessia específica. Esta nota técnica apenas menciona que:

“Uma vez que o normativo refere-se a um caso concreto, e não à deliberação genérica, optou-se também pela alteração do tipo de instrumento; passando de Resolução Normativa para Resolução, conforme discrimina o art. 5º do Regimento Interno da ANTAQ (Resolução nº 3.585-ANTAQ, de 24 de junho de 2015)”.

26. Ou seja, a agência não realizou as devidas motivações como recomendou o órgão jurídico; apenas alterou a tipologia da norma que pretende editar, sem motivar por que este caso em específico deve ser objeto de Resolução em vez de Resolução Específica. Diante dessa situação, recomenda-se que, nas próximas audiências públicas realizadas pela Antaq, a agência disponibilize, juntamente com a proposta de norma, motivação com maiores detalhes que justifiquem e fundamentem as proposições no âmbito das audiências.

² Disponível em:

http://sei.antaq.gov.br/sei/institucional/pesquisa/documento_consulta_externa.php?kG7quotg9s_A5jlcwHJhD9ML3iGUxA9idEmJQu82XPYgXnS9-Eh2bdnFMBFJcMVCKtAiZI_r82C7exLi-Gu_Rw. Acesso em: 03/04/2017.

3.1.3. Da Ausência de Informações

27. A minuta de resolução em análise dispõe que o esquema operacional será realizado em formato de rodízio, mediante sorteio, entre as empresas autorizadas pela Antaq, e que uma será indicada para não realizar operação por um dia, de maneira que aquela que não prestou o serviço iniciará a operação no dia seguinte.

28. A minuta de resolução ainda apresenta os horários diários em que serão realizadas as travessias, sendo 32 horários para o transporte de veículo de passageiros (16 em cada sentido) e quatro horários (dois para cada sentido) para o transporte de inflamáveis.

29. Por fim, esclarece que a entrada de novas empresas na prestação do serviço dependerá da avaliação da Superintendência de Regulação da Antaq, após estudo de viabilidade técnica e econômica.

30. Todavia, a agência não fornece informações sobre: (i) o funcionamento do esquema operacional de rodízio por sorteio; (ii) a justificativa técnica de limitação da frota mínima para prestação de serviço de travessia de veículos inflamáveis; (iii) as regras para novas autorizações; e (iv) a limitação de infraestrutura.

31. Relativamente ao esquema operacional e ao sorteio, não há informações quanto aos procedimentos que serão adotados. A agência não motivou de forma satisfatória os motivos por utilizar o sorteio como forma de dirimir os problemas operacionais na linha. Na nota técnica disponibilizada no âmbito da presente audiência pública, a Antaq apenas apresentou a seguinte justificativa:

“[...] a Gerência de Regulação da Navegação Interior (GRI) entendeu necessário especificar a forma como se dará a definição das empresas no rodízio (arts. 6º e 10 do Anexo II, da versão antiga), passando à seguinte redação:

“A ordem do rodízio das empresas, tanto no transporte de veículos e passageiros, quanto no de inflamáveis, dar-se-á mediante sorteio.”

[...]

“Informe-se que no modal rodoviário, por exemplo, a opção foi a realização de sorteio para decisão de qual operador receberia a autorização em linhas com limite de capacidade (vide art. 6º da Resolução - ANTT nº 5.072, de 12 de fevereiro de 2016). Porém, entende-se que no caso da travessia Manaus - Careiro da Várzea, serão necessários outros critérios a serem definidos após estudo de demanda e de capacidade”.

32. Dessa forma, não foram informadas quais as regras serão adotadas no procedimento do sorteio, como a periodicidade (diário, semanal, mensal etc.) e a forma (eletrônico ou manual).

33. Nesse sentido, cabe salientar que, possivelmente, a sazonalidade do transporte de passageiros nessa travessia é relevante, mudando conforme os horários do dia, os dias da semana, do mês e do ano. Eventualmente, a travessia em tela pode ser influenciada

pelos períodos de cheias e vazantes do rio. Assim, uma empresa pode ser sorteada em uma sequência de vezes para operar em horários de menor ou de maior demanda sendo prejudicada ou beneficiada conforme o caso. Se, mesmo assim, a agência entender que o rodízio é o mais indicado para a situação analisada, talvez o mais recomendado para evitar distorções seria que o esquema operacional permitisse as mesmas oportunidades para cada uma das empresas participar de diferentes dias da semana e do mês conforme o perfil de carregamento da linha, considerando-se a eventual sazonalidade e o possível impacto dos níveis do rio na operação.

34. Assim, a Seae recomenda que a agência apresente justificativas técnicas e objetivas, incluindo informações referentes à demanda e à capacidade, e que justifique por que o esquema operacional proposto seria a melhor alternativa e como funcionará o esquema de rodízio por sorteio.

35. Relativamente à travessia de inflamáveis, que, conforme a proposta, poderá ser operada apenas pelas EBNs que disponham de mais de uma embarcação, a Antaq também não apresentou justificativa técnica de se impor tal critério para as empresas que desejam realizar esse serviço. Assim, a Seae recomenda que a agência apresente as razões para a imposição deste requisito.

36. Quanto às regras para eventuais novos autorizatários nesta travessia, a proposta estabelece a necessidade de avaliação por parte da Superintendência de Regulação da Antaq, após estudo de viabilidade técnica e econômica.

37. Percebe-se que, de acordo com a proposta, será necessário um estudo de viabilidade técnica e econômica para eventual novo autorizatário. No entanto, não houve estudo desse tipo justificando o esquema operacional proposto na minuta em análise. Ademais, a nota técnica disponibilizada na presente audiência pouco diz em relação a este ponto, não estando claros pontos como: forma de realização desses estudos; existência de regras para avaliação das atuais autorizatárias; eventual perda de autorização caso não se cumpram parâmetros de qualidade e desempenho; incentivos às EBNs para que operem de forma eficiente; esquema tarifário (preço livre ou regulado); capacidade das embarcações; etc.

38. Diante de tal contexto, a Seae recomenda que a Antaq disponibilize informações completas, permitindo aos interessados e à população em geral que compreendam a proposta, possibilitando-se uma participação mais efetiva na presente audiência pública se assim desejarem.

39. Quanto à limitação de infraestrutura, a Nota Técnica nº 26/2017/GRI/SRG afirma ser esta uma das razões das filas, mas a agência não explicita se existe a cobrança de alguma taxa pela utilização dessa infraestrutura (e, neste caso, como tal recurso é utilizado) ou se há planos de aumentar a capacidade.

40. Assim, a Seae recomenda que a agência disponibilize estas informações no âmbito da presente audiência pública.

3.2. Da Análise do Impacto Concorrencial

41. O impacto concorrencial de uma medida regulatória pode ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e (iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.³

42. Considerando tais critérios, verificam-se indícios de que a proposta em análise resulte em impactos concorrenciais negativos, visto que poderá haver: (a) limitação no número de fornecedores do serviço de travessia ora analisado (novos entrantes estarão condicionados por estudo de viabilidade técnica e econômica a ser realizada pela Antaq); (b) limitação na concorrência entre empresas e diminuição do incentivo à competição, posto que haverá um esquema operacional definido pela agência; e (c) limitação das opções dos clientes, que, em determinado dia e hora, serão obrigados a utilizar o serviço da empresa sorteada para o momento.

43. Acrescente-se que a competição não é algo absoluto ou um fim em si mesma, mas uma ferramenta para que a sociedade alcance um maior grau de bem-estar econômico. Há casos em que se justifica uma ausência de concorrência na prestação de determinado serviço, como na mencionada operação da travessia Rio de Janeiro/RJ-Niterói/RJ por via aquática (neste caso, houve uma concorrência *pelo* mercado quando do certame licitatório). Mas tais casos devem ser bastante fundamentados, o que não ocorreu na presente audiência pública, em que o esquema operacional proposto, a limitação na operação da travessia de inflamáveis e o eventual impedimento de novos entrantes possivelmente trarão impactos negativos à concorrência, com eventual redução do bem-estar econômico dos usuários do serviço de travessia Manaus/AM-Careiro da Várzea/AM.

4. Considerações Finais

44. Ante o exposto, a Seae recomenda, no âmbito de suas competências e dado o teor da matéria, que a Antaq:

- i) Nas próximas audiências públicas, apresente alternativas regulatórias para solução do problema e que a adoção de determinada alternativa seja devidamente motivada;
- ii) Na atual proposta de norma, avalie a conveniência e adequação de se adotar regime de concessão ou de permissão, em detrimento a autorização;
- iii) Nas próximas audiências públicas, disponibilize, juntamente com a proposta de norma, motivação com maiores detalhes que justifiquem e fundamentem as proposições apresentadas;
- iv) Apresente justificativas técnicas e objetivas, incluindo informações sobre demanda e capacidade, justificando o esquema operacional proposto;

³ OCDE (2011). **Guia de Avaliação da Concorrência**. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

- v) Informe como funcionará o esquema de rodízio por sorteio;
- vi) Apresente justificativas técnicas sobre o motivo de se exigir número mínimo de embarcações para a empresa realizar serviço de travessia de veículos inflamáveis;
- vii) Disponibilize informações quanto à restrição de capacidade dos terminais envolvidos na travessia Manaus/AM-Careiro da Várzea/AM.

À consideração superior.

LEISY MIKAELLY ALVES TEIXEIRA
Chefe de Divisão

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA
Coordenador de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA
Coordenador-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência