

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.091, DE 2018

Susta os efeitos do parágrafo 3º do artigo 2º da Resolução Normativa (RN) 13/2016 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

Autor: Deputado HUGO LEAL

Relator: Deputado CARLOS CHIODINI

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de autoria do Deputado Hugo Leal, tem por objetivo sustar os efeitos do parágrafo 3º do artigo 2º da Resolução Normativa (RN) nº 13/2016, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq –, que “*Aprova a norma que dispõe sobre o registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário*”.

Na justificação do projeto, o autor argumenta que o dispositivo atacado permitiu a operação de embarcações estrangeiras, no caso, navios gaseiros do tipo *FSRU*, sem o cumprimento das regras e condições de afretamento previstas na Lei nº 9.432, de 1997, que “*Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências*”. Assim, entende ser necessária a sustação pretendida, para que se reestabeleça a competitividade no setor e a segurança jurídica nas operações, impedindo a abertura do mercado para empresas de navegação estrangeiras sem qualquer investimento no País.

Nos termos do art. 32, inciso XX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Viação e Transportes manifestar-se sobre o mérito da proposição. Na sequência, a Comissão de



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217088715500>



* C D 2 1 7 0 8 8 7 1 5 5 0 0 *

Constituição e Justiça e de Cidadania deverá manifestar-se também quanto ao mérito e quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, cabendo a apreciação final ao Plenário da Casa.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.091, de 2018, proposto pelo Deputado Hugo Leal, tem a finalidade de sustar a aplicação do § 3º do art. 2º do Anexo à Resolução Normativa nº 13, de 2016, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, que dispõe sobre o registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário. Merece registro o fato de que, na redação do art. 1º do PDC, houve um engano quanto ao dispositivo a ser sustado, pois o comando se dirige ao inexistente § 3º do art. 2º da referida resolução normativa. O que se desejava, obviamente, era a sustação do dispositivo do Anexo, como salientado há pouco. O pequeno lapso, todavia, não prejudica a compressão da proposta.

A sustação da aplicação do § 3º do art. 2º do Anexo à Resolução Normativa nº 13/2016, da Antaq, como defendido por S.Exa., implicaria a retirada à única menção expressa, na norma, às unidades flutuantes de armazenamento e regaseificação (*Floating Storage and Regasification Unit - FSRU*) como sendo instalações de apoio ao transporte aquaviário, desde que estacionárias.

A premissa do PDC é que, feito isso, as *FSRU* passariam a ser caracterizadas como embarcação, sujeitas, portanto, às regras de afretamento de embarcação estrangeira contidas na Lei nº 9.432, de 1997. Na justificação do PDC, argumenta-se que a resolução estaria contrariando a política do setor marítimo nacional, ao transformar navios gaseiros do tipo *FSRU* em instalações de apoio, permitindo-lhes permanecer em águas nacionais sem que tenham sido afretados por Empresa Brasileira de Navegação (EBN). Alega-se que isso tem causado prejuízo aos marítimos brasileiros, à frota marítima brasileira e às empresas brasileiras de navegação.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217088715500>



Discorda-se da posição do autor.

A Antaq, segundo a Lei nº 10.233, de 2001, detém competência para “elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores”.¹ Ao caracterizar as FSRU como instalações de apoio, a Agência, no estrito limite de suas atribuições, faz uso dos princípios da razoabilidade e da proporção para interpretar os comandos da Lei nº 9.432, de 1997, que são silentes a respeito do caso específico.

O conceito de embarcação, no citado diploma legal, permanece subentendido, não se ocupando o legislador de lhe definir os contornos. Como ensina Justen Filho, “A ausência de determinação precisa não é um defeito do conceito, mas um atributo destinado a permitir sua aplicação mais adequada caso a caso. A indeterminação dos limites do conceito propicia a aproximação do sistema normativo à riqueza do mundo real”.²

O legislador poderia explicitamente atribuir a determinados tipos de meio ou construção flutuante a qualificação de embarcação. Se não o fez, resta à agência reguladora, ao se deparar com situação fática, interpretar o conceito, avaliando se ele se ajusta ao caso específico. Foi o que fez a Antaq.

Considerando que o propósito das FSRU não é navegar ou realizar transporte, mas servir de planta industrial estacionária, próxima a terra, para a indispensável regaseificação do gás tornado liquefeito no processo de extração e de carregamento nos navios, em alto mar, inevitável que a agência fosse chamada a decidir sobre qual a natureza dessas unidades singulares.

Aos olhos do leigo, uma FSRU não se distingue de um navio do tipo cargueiro. Para o regulador, entretanto, não escapa o fato de que, uma vez conectada permanentemente às estruturas terrestres, por duto, a FSRU difere muito pouco de instalações e terminais que estejam a serviço de complexos portuários e industriais, na costa. Em verdade, a FSRU surgiu como alternativa a instalações terrestres de regaseificação, cumprindo a mesma

1 Art. 27, inciso V.

2 (JUSTEN FILHO, Curso de direito administrativo, p.147)
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217088715500>



* C D 2 1 7 0 8 8 7 1 5 5 0 0 *

função delas, mas a um custo menor, tanto financeiro como ambiental. A par disso, é claro, a FSRU tem, em relação às plantas terrestres, a enorme vantagem de poder ser removida a outro ponto do litoral, se isso se mostrar necessário com o passar do tempo. Não é à toa que essa solução vem sendo cada vez mais utilizada na indústria do gás natural, em especial no Brasil, cujas maiores reservas estão na plataforma continental.

A esta altura, lembre-se que a Antaq, ao avaliar a matéria, não podia se ater exclusivamente aos argumentos de uma das partes interessadas, o conjunto das empresas brasileiras de navegação, que ainda julga haver burla à lei. As companhias dos segmentos de gás natural e de energia não tinham a expectativa de recorrer ao regime de afretamento de embarcação estrangeira ao planejar investimentos na contratação, no exterior, de navios do tipo *FSRU*, dadas as características deles, já descritas aqui.

Como bem aponta Souto, “A partir de uma decisão regulatória, a agência reguladora, sopesando custos e benefícios, fixa um entendimento acerca do que deve ser a correta conduta ou o resultado eficiente, não apenas das partes conflitantes, mas de todo o segmento regulado. Portanto a decisão regulatória é voltada para o futuro [...] e, assim, deve ponderar sobre o impacto que aquela decisão vai gerar não só sobre as partes, mas sobre todo o segmento regulado.³

De acordo com especialistas do setor, eventual sustação do § 3º do art. 2º do Anexo à Resolução Normativa nº 13, de 2016, da Antaq, e adoção do processo de afretamento das *FSRU* por empresa brasileira de navegação poderia gerar um custo adicional da ordem de três a cinco milhões de dólares por ano para o consumidor final de energia elétrica, tendo em vista que o GNL hoje responde por cerca de 30% de toda a oferta de gás natural no País.

Cabe lembrar que o GNL vem sendo usado como fonte para as termelétricas, que hoje respondem por parte considerável da produção nacional de energia elétrica. Os novos projetos de plantas termelétricas também terão no GNL sua fonte, como o demonstram algumas publicações do Ministério de

3 (SOUTO, Marcos Jurena Villela. Agências reguladoras e entidades similares. In: Curso de direito administrativo econômico, José Eduardo Martins CAMARGO, João Eduardo Lopes QUEIROZ, e Márcia Walquíria Batista dos SANTOS (Orgs.). São Paulo: Malheiros, 2006, pp.374-412.). Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Chiodini

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217088715500>



* C D 2 1 7 0 8 8 7 1 5 5 0 0 *

Minas e Energia.⁴ O cenário que se descortina, portanto, é de uso cada vez mais intensivo das FSRU.

Por fim, não passou despercebida para a Antaq a possibilidade de a interpretação literal do conceito de embarcação produzir insegurança jurídica, no caso das FSRU. Havia, e há, contratos em andamento. Uma reviravolta na decisão regulatória, por força da aprovação deste PDC, pode levar a disputa aos tribunais, gerando custos e atrasando investimentos capitais para o fornecimento de energia no País.

Não é demais ressaltar que, em relação à grande quantidade de embarcações que hoje atua na navegação de apoio à indústria do petróleo e gás, prevalecem as regras de afretamento previstas na Lei nº 9.432, de 1997. Tendo em vista o dinamismo dessa indústria, nos últimos quinze anos, o crescimento da demanda por embarcações de apoio portuário e de apoio marítimo tem sido bastante expressivo, não havendo motivo para queixa das empresas brasileiras de navegação, nesse segmento.

Em vista de todo o exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.091, de 2018.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2021.

Deputado **CARLOS CHIODINI**
Relator

4

[https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-412/Nota%20T%C3%A9cnica%20-%20Terminais%20de%20RegaseifICA%C3%A7%C3%A3o%20de%20GNL%20no%20Brasil%20\(Ciclo%202018-2019\).pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-412/Nota%20T%C3%A9cnica%20-%20Terminais%20de%20RegaseifICA%C3%A7%C3%A3o%20de%20GNL%20no%20Brasil%20(Ciclo%202018-2019).pdf)



* C D 2 1 7 0 8 8 7 1 5 5 0 0 *