Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Gerência de Regulação da Navegação - GRN/SRG

RELATÓRIO DE AIR

Data: 06/11/2025	Área: GRN	Versão: **Final**
Palavras-chave: critérios de circularização, cabotagem.	Processos relacionados: -	AIRs relacionadas: -
Assunto: Tema 2.2 - Procedimentos de consulta ao mercado da disponibilidade de embarcação brasileira.		

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. A presente Análise de Impacto Regulatório - AIR foi objeto do item 2.9 da Agenda Regulatória ANTAQ 2022-2024 e tornou-se objeto do tema 2.2 da Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028. Esse tema trata dos procedimentos de consulta ao mercado de disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira, mais especificamente na navegação de cabotagem, nas modalidades espaço e viagem. O tema foi motivado pela crescente dinamicidade do setor, por demanda dos agentes regulados e pelas mudanças na legislação de regência.

1.2. Com a adoção da análise multicritério, utilizou-se a metodologia *Analytic Hierarchy Process* - AHP. Com base nela, a equipe de AIR conduziu uma análise aprofundada da situação-problema, considerando as manifestações de alguns agentes do mercado e o histórico do setor. Dados, ideias, sugestões e opiniões da comunidade marítima foram coletados sobre a revisão dos parâmetros de consulta ao mercado sobre a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira. Foram realizadas 2 (duas) reuniões participativas, conforme registrado nos documentos SEI nº 2295937 e nº 2296166. Além disso, foi conduzida Oficina de AIR para discutir e analisar as alternativas de ação regulatória com o objetivo de endereçar a situação-problema.

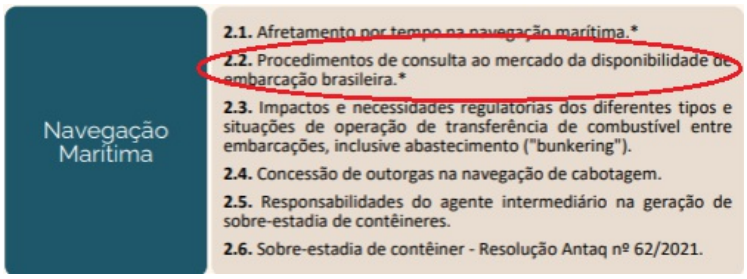
1.3. Após um rigoroso processo de análise fundamentado em evidências, no qual se avaliaram os possíveis impactos das opções de ação estudadas, a equipe determinou como alternativas apropriadas: a definição do papel da ANTAQ como mediadora no processo de afretamento de embarcação estrangeira; a realização do monitoramento de todas as fases do processo de afretamento, desde a consulta ao mercado até a comprovação da efetivação da operação pretendida; o estabelecimento de critérios específicos de circularização; e a definição de direitos e deveres dos regulados.

1.4. Por meio destas opções de ação, espera-se dotar o mercado de regras mais claras e de maior segurança jurídica. Ademais, prevê-se a atuação mais assertiva da ANTAQ, tanto nas negociações de bloqueios, quanto no monitoramento e na fiscalização das ações. Por fim, presume-se que o monitoramento abrangente dotará a Agência Reguladora de mais dados sobre o mercado e sobre as operações, o que reforçará ainda mais a eficiência de suas ações.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Trata-se de adaptação do item 2.9. da Agenda Regulatória ANTAQ 2022-2024, já em fase de desenvolvimento, que foi recepcionado pela Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, sob o **Tema 2.2 - Procedimentos de consulta ao mercado da disponibilidade de embarcação brasileira**, do eixo temático Navegação Marítima, conforme é possível observar abaixo.

Figura 1. **Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, Eixo Temático Navegação Marítima.**



Fonte: Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028.

2.2. Este Tema tem por objetivo revisar a regulamentação sobre os procedimentos de consulta de disponibilidade de embarcação brasileira intermediados pela ANTAQ para promover (i) o aprimoramento dos critérios de circularização e bloqueio; (ii) melhor especificação das características das operações pretendidas (cargas transportadas, terminais portuários utilizados etc.); e (iii) maior efetividade dos procedimentos.

2.3. Este trabalho foi feito observando-se os preceitos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, da Resolução ANTAQ nº 40, de 3 de março de 2021, da Resolução ANTAQ nº 55, de 9 de setembro de 2021, do Plano de Trabalho GRN(SEI nº 2202458), do Plano de Trabalho GRN (SEI nº 2443355) e do Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório do Governo Federal, além de outros normativos relacionados ao tema.

2.4. Importante mencionar que ainda não ocorreu a participação socialneste projeto, ainda a ser analisada pela Diretoria Colegiada da ANTAQ. No entanto, o Plano de Trabalho GRN(SEI nº 2202458) e o Plano de Trabalho GRN (SEI nº 2443355) decidiram que, para a coleta de dados, o instrumento fundamental será a realização de consultas internas e externas, consolidada pela participação social, como as audiências públicas, nos termos da Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021.

2.5. Neste sentido, foram realizadas, até o momento, 2 (duas) reuniões: uma com representante da Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem – ABAC e outra com representantes da Associação Brasileira dos Usuários dos Portos - Logística Brasil, conforme Ata de Reunião 1 (SEI nº 2295937) e Ata da Reunião 2 (SEI nº 2296166).

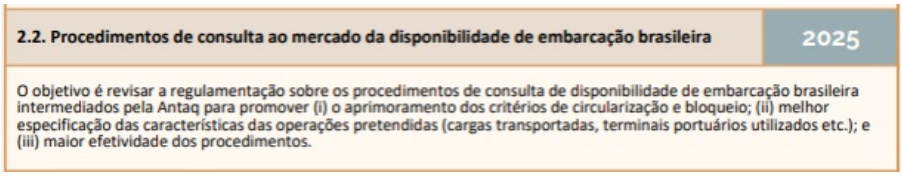
2.6. Foram realizadas, ademais, entre os meses de maio e agosto de 2024, oficinas de Análise de Impacto Regulatório - AIR, as quais totalizaram 58 (cinquenta e oito) horas, com o fito de discutir o presente item da Agenda Regulatória ANTAQ. Nestas, estavam presentes servidores das gerências afetas à temática em comento: Gerência de Regulação da Navegação - GRN, Gerência de Apoio Técnico - GAT, Gerência de Outorgas de Autorização - GOA e Gerência de Afretamento da Navegação - GAF. As oficinas também contaram com a presença de assessores da Superintendência de Regulação - SRG e da Diretoria – D1, assim como com a mediação de servidor da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC reconhecido por sua *expertise* em AIRs.

2.7. As oficinas fazem parte da estratégia adotada pela SRG para aprimorar a qualidade das análises produzidas.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. A necessidade de revisar os procedimentos de consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira despontou no Despacho SRG (SEI nº 2122414), que tinha como objeto submeter proposta de revisão da Agenda Regulatória 2022-2024. Nele, propôs-se o desmembramento do item 2.3 “Inovações decorrentes da Lei nº 14.301/2022”, para que refletisse de forma específica as alterações normativas necessárias. O Acórdão nº 40-2024-ANTAQ (SEI nº 2156351) incluiu, pois, o presente tema na Agenda Regulatória ANTAQ 2022-2024 desta Agência Reguladora. A temática, por sua vez, foi recepcionada na Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, no eixo Navegação Marítima, sob o Tema 2.2.

Figura 2. **Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, Tema 2.2. Procedimentos de consulta ao mercado de disponibilidade de embarcação estrangeira.**



Fonte: Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028.

3.2. A Nota Técnica nº 215/2023/GRN/SRG (SEI nº 2113698) informou que:

> 15. (...) há uma demanda antiga para que as definições da carga circularizada seja mais específica, garantindo que as consultas ao mercado sejam mais precisas. Uma das sugestões já aventadas é a de que na circularização seja apresentado o NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul)das cargas. Entretanto até mesmo essa sugestão abre um leque de opções regulatórias, pois a quantidade de algarismos exigido pode caracterizar uma variedade de cargas mais ampla ou mais restritiva.
>
> 16. Além disso, também devem ser analisados os aspectos importantes na especificação das demandas de transporte circularizadas, como a necessidade ou não de especificar o terminal de carregamento e descarregamento ou se seria mais adequado manter apenas a definição do porto. Também devem ser analisados os critérios para aceitação do bloqueio parcial, que poderá ter impacto significativo especialmente nos casos de afretamento por tempo.

3.3. O primeiro Plano de Trabalho elaborado (SEI nº 2202458) foi encaminhado, por continência, à apreciação da Diretoria D1, uma vez que o presente Tema se relaciona diretamente ao processo de revisão e consolidação da Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 13 de fevereiro de 2015, e que, nos autos do processo finalístico de alteração da norma (SEI nº 50300.011176/2021-13), o Termo de Distribuição SGE 1634798nomeou a Drª Flávia Morais Lopes Takafashi como relatora do processo. Esta decidiu pela:

> 1. (...) anuência em relação ao Plano de Trabalho (SEI nº 2202458)com vistas à implementação do item 2.9 da Agenda Regulatória 2022/2024, bem como autorizo a criação do Grupo de Trabalho para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme requerido por essa setorial técnica de Regulação.

4. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Contribuições do mercado e de interessados

4.1. Seguindo o primeiro Plano de Trabalho aprovado para a consecução desta AIR (SEI nº 2202458), foram consultadas a Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais – SFC e a Superintendência de Outorgas - SOG, a fim de obter subsídios para o desenvolvimento deste trabalho. Em um primeiro momento, não foram apresentadas contribuições, as quais foram dadas no transcurso da realização dos trabalhos.

4.2. Em 04/06/2024, foi realizada reunião da GRN com o senhor Luís Fernando Resano, representante da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem – ABAC, conforme Ata de Reunião 1 (SEI nº 2295937). Na oportunidade, foram abordadas as diferenças entre a cabotagem para contêineres (carga para a qual, segundo o interlocutor, temos frota) e granel sólido (carga para a qual não teríamos frota e que trabalha para projetos). Na oportunidade, foi enfatizada a necessidade de que a circularização para consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira para a realização de determinado transporte seja mais clara. Falou-se da importância da maior especificação da carga e da informação acerca da possibilidade de realizar o transporte em múltiplas viagens.

4.3. Foram discutidos aspectos atinentes à possibilidade de utilização da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM na indicação da carga e seu custo regulatório para as Empresas Brasileiras de Navegação – EBNs. Discutiu-se, também, a importância da indicação do terminal de origem e de destino da carga, para além da indicação do porto na circularização, de modo a aprimorar a consulta.

4.4. Em seguida, foi abordada a necessidade de definição do papel da ANTAQ nas negociações de bloqueio (como mediadora ou árbitra) e foi apresentada a demanda de que as excessivas circularizações realizadas com o fito de investigar o mercado e que, posteriormente, são canceladas sem justificativa sejam coibidas. Por fim, no que diz respeito ao tema ora em comento, indicou-se a necessidade de acompanhamento das operações pós-bloqueio para verificar se, de fato, houve o transporte pretendido.

4.5. Em 11/06/2024, foi realizada reunião com a Associação Brasileira dos Usuários dos Portos - Logística Brasil, com a presença dos senhores André de Seixas, Diretor-Presidente, Abrahão J. Salomão e Nikolas Ikonomopoulos, conforme Ata da Reunião 2 (SEI nº 2296166). Na ocasião, o primeiro tópico tratado foi o sentido da expressão "embarcação de tipo e porte adequados" na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Para os interlocutores, tal expressão afasta o instituto do bloqueio parcial. Para além disso, discutiu-se o desvirtuamento do instituto do bloqueio e a necessidade

de seu uso ser justificado.

4.6. Posteriormente, foram criticados os critérios de circularização relacionados à carga. Segundo a Logística Brasil, os prazos estipulados na Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, recentemente substituída pela Resolução ANTAQ nº 129/2025, deveriam ser iguais para todos os tipos de carga, o que daria mais liberdade ao embarcador. Sugeriu-se que o transporte de contêineres poderia ser discutido em norma à parte, uma vez que tal transporte possui especificidades.

4.7. Para refinar o procedimento de consulta ao mercado, defendeu-se que a circularização deveria trazer, objetivamente, os elementos técnicos necessários à operação. O atendimento a esta demanda teria o potencial de diminuir os bloqueios não pertinentes e abreviar as negociações.

4.8. No que diz respeito à indicação do porto de destino quando da circularização, alegou-se que tal critério deveria ter algum grau de flexibilidade, para que os protocolos não fossem classificados, de forma recorrente, no *status* de excepcionalidade no Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio - SAMA. Sugeriu-se a indicação de regiões ao invés de portos, tais como Salvador/Aratu, Paranaguá/Antonina, Rio de Janeiro/Itaguaí, Rio Grande/Porto Alegre e Santos/São Sebastião. Este procedimento teria o condão de privilegiar a carga, ao invés de privilegiar o embarcador.

4.9. Segundo os regulados, para o caso das operações *ship-to-ship*, os pontos de carregamento/descarregamento deveriam ser especificados no SAMA. Hoje, há a exigência de que várias circularizações sejam feitas para prever todas as paradas da embarcação. No caso de haver um bloqueio a uma dessas circularizações, toda a operação restaria prejudicada.

4.10. Defendeu-se o afretamento por tempo para todas as cargas em prol do usuário, uma vez que essa modalidade de afretamento possibilitaria a diminuição dos custos de transporte.

4.11. Foram feitas críticas às multas para aqueles que descumprem as circularizações e bloqueios. Estas teriam valores muito baixos. De acordo com os interlocutores, a penalidade deveria ser exemplar e, em alguns casos, até mesmo atingir a outorga da EBN. Citou-se, também, a necessidade de monitoramento e fiscalização, principalmente nos casos em que há bloqueio de circularização, com o fim de checar se a embarcação que realizou o transporte foi a que, efetivamente, realizou o bloqueio.

4.12. Além da consulta às setoriais e das reuniões supramencionadas, foram realizadas 3 (três) oficinas com os membros do Grupo de Trabalho – GT instituído por meio da Ordem de Serviço nº 5/2024/SRG (SEI nº 2213356) nos dias 10, 12 e 17 de junho de 2024, com o intuito de iniciar as discussões em relação ao tema.

4.13. Da busca por processos no SEI relacionados aos critérios de circularização no SAMA, apenas 2 (dois) foram identificados: o processo SEI nº 50300.004864/2023-99, que contém petição da ABAC, interposta em 2023, e o processo SEI nº 50300.005942/2024-53, que contém petição da Logística Brasil, interposta em 2024.

4.14. No período de 9 de setembro a 8 de outubro de 2025, realizou-se a Tomada de Subsídios SRG nº 01/2025-Antaq, que teve como objeto o Relatório de AIR Preliminar (SEI nº 2609267). O procedimento que visa ao incremento da qualidade regulatória teve por finalidade recolher contribuições de agentes do setor marítimo acerca da revisão da regulamentação sobre o afretamento de embarcações estrangeiras e o uso preferencial da frota de bandeira brasileira. As manifestações buscavam aperfeiçoar o processo regulatório conduzido pela Antaq. O Relatório Técnico nº 20/2025/GRN/SRG (SEI nº 2719271) e seu Anexo I (SEI nº 2719271) evidenciam as contribuições recebidas, bem como a sua análise por esta setorial técnica. O presente Relatório incorpora as diversas sugestões acatadas.

Contextualização da situação-problema e definição do problema regulatório

4.15. Conforme descrito na Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, o objetivo deste AIR é:

> (...) revistar a regulamentação sobre os procedimentos de consulta de disponibilidade de embarcação brasileira intermediados pela ANTAQ para promover (i) o aprimoramento dos critérios de circularização e bloqueio; (ii) melhor especificação das características das operações pretendidas (cargas transportadas, terminais portuários utilizados, etc.); e (iii) maior efetividade dos procedimentos.

4.16. Primeiramente, cumpre mencionar que a ANTAQ pode autorizar as EBNs a afretarem embarcações estrangeiras para atuar na navegação de cabotagem nas modalidades por viagem ou por tempo, conforme artigos 8º e 9º da Lei nº 9.432, de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário.

4.17. Entretanto, de acordo com o inciso I do artigo 9º da citada Lei, as autorizações de afretamento de embarcações estrangeiras só podem acontecer quando verificada a inexistência ou a indisponibilidade de embarcação brasileira de porte e tipo adequados ao transporte de cabotagem pretendido, ressalvadas as hipóteses dos incisos II e III do mesmo artigo. Desse modo, a lei estabelece a preferência de uso de embarcação brasileira em detrimento ao afretamento de embarcações estrangeiras para a cabotagem, conforme se observa na transcrição do trecho em consideração.

> 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.

Procedimento de consulta ao mercado

4.17.1. O instrumento adotado pela ANTAQ com o intuito de verificar o pressuposto de inexistência ou de indisponibilidade de embarcação brasileira para a autorização de afretamento de embarcação estrangeira para a cabotagem está previsto na Resolução ANTAQ nº 129/2025. O instituto é denominado circularização e está definido da seguinte forma pelo normativo:

> Art. 2º (...)
>
> (...)
>
> XIV – circularização: procedimento de consulta formulada por uma EBN a outras EBNs sobre a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira, como requisito para obter autorização da Antaq para afretar embarcação estrangeira;

4.17.2. Pelo conceito, a circularização é um procedimento realizado por EBN de divulgação prévia de sua intenção de afretar. A ação visa a inquirição de eventual interesse de outras EBNs ofertarem suas embarcações brasileiras disponíveis. Isso, com o objetivo de possibilitar a preferência de uso de embarcação brasileira na cabotagem, conforme previsto na legislação de regência.

4.17.3. O pré-requisito de inexistência ou de indisponibilidade de embarcação brasileira para a concessão de autorização de afretamento de embarcação estrangeira nos termos do inciso I do artigo 9º da Lei nº 9.432, de 1997, é inferido pela ANTAQ em decorrência da falta de oferta de embarcação brasileira por EBN detentora de frota condizente com o transporte pretendido. Note-se que a eventual falta de interesse comercial em oferecer embarcação para realizar o transporte pretendido é trasladada pela Agência Reguladora como inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira.

4.17.4. Na Seção II da Resolução ANTAQ nº 129/2025, art. 7º, estão previstos os critérios de circularização para a navegação de cabotagem, objeto desta AIR, quais sejam:

1. Prazo de antecedência mínima, contados da data requerida para a entrega da embarcação e prazo de carregamento ou recebimento, em dias, em função do perfil de carga, conforme abaixo:

Tabela 1. **Antecedências mínimas e períodos de carregamento das cargas ou recebimento das embarcações nas circularizações para a cabotagem.**

Perfil da Carga	Antecedência mínima (dias)	Período de carregamento (dias)	Dispositivo da RN nº 01-ANTAQ, de 2015
Carga de projeto	7	7	Art. 7º, § 1º, III, a
Contêiner	4	5	Art. 7º, § 1º, III, b
Veículos	4	5	Art. 7º, § 1º, III, b
Granel líquido	3	5	Art. 7º, § 1º, III, c
Granel sólido	5	5	Art. 7º, § 1º, III, d
Carga geral	5	5	Art. 7º, § 1º, III, d

Fonte: Resolução ANTAQ nº 129/2025.

2. Prazo máximo para o início do carregamento ou entrega da embarcação: 60 (sessenta) dias, para todos os perfis de carga.
3. Descrição das características da embarcação necessárias para realizar o transporte:

   a) Tipo de embarcação;

   b) Faixa de porte bruto; e

   c) Outras características relevantes da embarcação necessárias ao atendimento adequado do transporte para o qual a embarcação será utilizada.

4. Duração do período do afretamento.
5. Porto ou instalação portuária para recebimento da embarcação.
6. Descrição detalhada da carga ou faixa de carga a ser transportada, com indicação de origem e destino.

4.17.5. Esse rol de informações é ofertado com o intuito de permitir o exame da disponibilidade de embarcação brasileira constante das frotas das EBNs consultadas, de forma a que essas possam avaliar também os próprios interesses sobre a realização das operações das circularizações.

4.17.6. Verifica-se, portanto, que os critérios de circularização já estão definidos na Resolução ANTAQ nº 129/2025, e já estão em uso pelo mercado. O que ocorre é que, desde a publicação de sua antecessora, a Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, o mercado de afretamento de embarcações passou por mudanças estruturais, que ensejam a análise de possíveis adequações da norma. Ademais, a promulgação da Lei nº 14.301, de 6 de janeiro de 2022, impõe a necessidade de atualizar tais critérios.

4.17.7. Cumpre recordar que o procedimento de circularização deve ser uma exceção, uma vez que a Lei nº 9.432, de 1997 privilegia, na navegação de cabotagem, a utilização de embarcações que arvorem o pavilhão brasileiro. Quando da consulta ao mercado sobre a existência ou disponibilidade de embarcação nacional para realizar o transporte pretendido, critérios definidos de forma inadequada ou sem a devida aderência à política pública do setor resulta na criação de distorções no próprio mecanismo de consulta.

Do excesso de consultas ao mercado

4.17.8. A primeira distorção identificada no mecanismo de consulta ao mercado é que as EBNs podem realizar a consulta sem que haja, de fato, transporte a ser realizado.

4.17.9. A Tabela 2, abaixo, contém os quantitativos de protocolos criados no SAMA associados a processos de afretamentos de embarcações estrangeiras para a cabotagem, em seus diferentes estágios. A apuração foi realizada por meio de consultas construídas pela funcionalidade *Lista de Afretamentos* do sistema. Os números totais da Tabela 2 são equivalentes às quantidades de circularizações realizadas para a cabotagem visando afretamentos com início em 2023.

Tabela 2. **Quantitativos de protocolos de afretamentos dependentes de autorização com início de período de carregamento das cargas ou de recebimento da embarcação previsto para 2023, por modalidade e fase[1], na navegação de cabotagem, no SAMA.**

	Modalidade de afretamento				
Fase do afretamento	Espaço	Viagem	Tempo (única viagem)	Tempo	Todas
Circularização	2439	298	192	154	3083
Solicitação	3	0	15	2	20
Confirmação	25	1	3	40	69
Fechamento	2343	189	317	148	2997
Todas	4810	488	527	344	**6169**

Fonte: Lista de Afretamento do SAMA, acesso em 17/6/2024.

4.17.10. Foram realizadas 6.169 consultas ao mercado, cujas operações de transporte teriam início em 2023. Destas, apenas 2.997 avançaram até a fase de *Fechamento*, ou seja, aproximadamente 50% não prosseguiram às demais etapas. Em resumo: metade das circularizações realizadas para a cabotagem não geraram afretamentos. A proporção de protocolos que não progrediram da fase de circularização é alta para todas as modalidades de afretamento, com destaque para a modalidade por viagem.

4.17.11. Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais – SIG[2], por seu turno, conforme é possível observar na Figura 3, abaixo, em 2023 foram realizadas 6.242 circularizações para a navegação de cabotagem. Importante mencionar que, ao filtrar os dados para o ano 2023, os relatórios do SAMA retornam os afretamentos que terão início naquele ano, enquanto os dados do SIG retornam as circularizações realizadas naquele ano, mas cujas operações podem ter o início previsto para o ano subsequente.

Figura 3. **Consulta ao SIG, número de circularizações na cabotagem, 2023.**



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais – SIG, acesso em 28/06/2024.

4.17.12. Após exportação e análise dos dados resultantes da pesquisa, observou-se que os resultados encontrados convergem com aqueles obtidos por meio da *Lista de Afretamentos* do SAMA: das 6.242 circularizações realizadas, 4.896 nomearam embarcações e, destas, apenas 3.008 (48,19% do total) avançaram para as últimas etapas do processo de afretamento de embarcação estrangeira[3].

4.17.13. A circularização pode ser realizada para "testar o mercado", ou seja, para identificar o período em que há disponibilidade de embarcação brasileira para, posteriormente, afretar-se embarcação estrangeira, conhecidamente apta a operar com custos operacionais mais baixos, em período diverso. Dadas as diferenças de custo entre tais embarcações, há o **incentivo perverso** para que a interessada obtenha a Autorização de Afretamento – AA, apesar de haver frota nacional disponível no período imediatamente anterior ou subsequente. Observa-se, pois, uma **falha regulatória**, na medida em que a implementação do procedimento de consulta ao mercado não é eficaz.

4.17.14. O uso indevido do mecanismo de circularização pode sinalizar não só uma tentativa de contornar a disponibilidade de frota nacional, conforme anteriormente descrito, mas também indicar a existência de um mercado para tais Autorizações de Afretamento – AA. Neste mercado, tendo conhecimento de forma prévia da existência da necessidade de determinado transporte, a EBN antecipa-se e obtém a AA e a oferta ao proprietário da carga, que preferirá contratar esta EBN em detrimento daquela que realiza o transporte com embarcação de bandeira nacional com custos mais elevados.

4.17.15. Ambos os procedimentos retratados (teste de mercado e venda de AA) são possíveis, uma vez que, para iniciar o procedimento de circularização, não se faz necessário apresentar documentos que comprovem a existência de demanda para o transporte pretendido. O dono da carga não se manifesta em nenhuma etapa do processo de consulta ao mercado e, portanto, a ANTAQ possui pouca interlocução com ele.

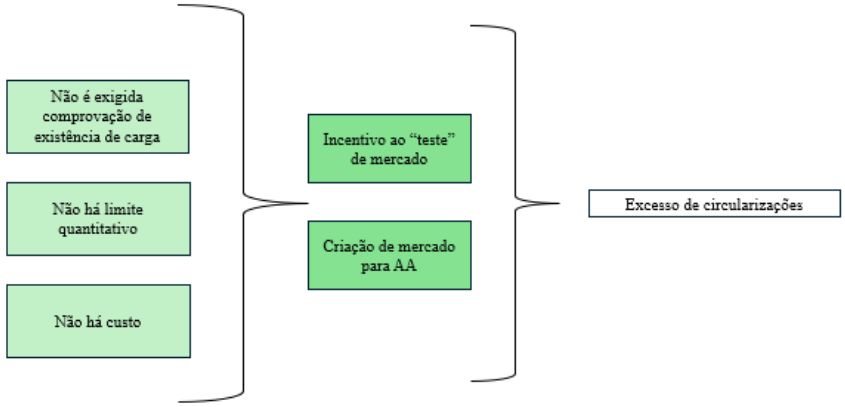
4.17.16. O excesso de circularizações também é resultado da ausência de limites para o número de consultas ao mercado que as EBNs podem realizar. A sua gratuidade incentiva igualmente o uso indiscriminado do procedimento de circularização.

4.17.17. Tanto o teste de mercado quanto a venda de AAs, conforme evidenciado na Tabela 2 e na Figura 3, privilegiam os afretamentos de embarcações estrangeiras, em detrimento da utilização da frota nacional. Possivelmente, o número de afretamentos que ocorre hoje é excessivo. Essa prática não se coaduna com a política pública de preferência da bandeira

nacional e resulta, em última análise, em pouco incentivo à expansão da frota brasileira.

4.17.18. O problema mencionado (o excesso de circularizações) tem a natureza de **falha regulatória**, uma vez que o procedimento de consulta ao mercado não funciona como esperado e é inconsistente, o que resulta na criação de um novo problema (criação de mercado para as AA). Observa-se a **falha na implementação e na fiscalização** do procedimento de circularização, que culmina em consequências imprevistas na norma.

Figura 4. **Quadro-resumo do problema "excesso de consultas ao mercado".**



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Dos critérios de circularização mal definidos: porto ou instalação portuária e descrição detalhada da carga

4.17.19. Conforme anteriormente mencionado, são os critérios de circularização previstos na Seção II da Resolução ANTAQ nº 129/2025, art. 7º, o porto ou a instalação portuária para recebimento da embarcação e a descrição detalhada da carga ou faixa de carga a ser transportada, com indicação de origem e destino.

4.17.20. Para o primeiro caso – porto ou instalação portuária para recebimento da embarcação, ao iniciar um procedimento de circularização, a empresa interessada em obter uma AA indica, a partir de uma lista no SAMA, o porto de recebimento da embarcação. Para alguns casos, há a possibilidade de indicação do terminal no porto; em outros casos o sistema não contempla a lista de terminais existentes e, por isso, só é possível indicar, de maneira abrangente, o porto.

4.17.21. A indicação, na circularização, do terminal onde está a carga a ser transportada (e, consequentemente, onde a embarcação deverá ser recebida) é uma informação importante para a EBN que tem interesse em realizar o transporte. Assim, por exemplo, se a embarcação da EBN interessada estiver nas proximidades do porto, é possível verificar a viabilidade de fazer uma parada no terminal indicado, checar se há fila ou, se a embarcação já tiver parada programada neste porto, verificar a viabilidade de mudar de margem para o atendimento da circularização. Para a EBN bloqueante, quanto mais informação estiver disponível no mercado, melhor.

4.17.22. Por outro lado, a indicação do porto de forma genérica, sem a especificação do terminal, pode ser interessante para a EBN que está consultando o mercado. A indicação genérica do porto tem o condão de dificultar os bloqueios devido à falta de informação, o que resulta em facilitar o afretamento de embarcação estrangeira, quando há disponibilidade de embarcações nacionais.

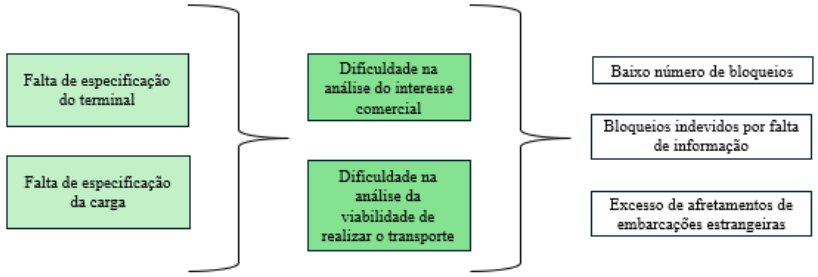
4.17.23. No segundo caso - descrição detalhada da carga ou faixa de carga a ser transportada, com indicação de origem e destino – ocorre o mesmo: a indicação da carga de forma genérica tem o condão de dificultar os bloqueios, uma vez que as EBNs que têm interesse em realizar o transporte possuem poucas informações sobre a especificidade da carga e, consequentemente, sobre as particularidades do seu transporte. Estas privilegiariam as consultas ao mercado com informações mais específicas que possibilitem a análise do interesse comercial e da viabilidade de realizar o transporte.

4.17.24. É possível observar, pois, que os interesses dos regulados podem ser divergentes quanto ao grau de especificidade das informações que devem constar da consulta ao mercado. A falta de informações pode dificultar os bloqueios e facilitar a obtenção de AA quando há disponibilidade de embarcação brasileira para realizar determinado transporte. Nestes casos, é

possível que haja excesso de embarcações estrangeiras atuando na cabotagem em detrimento da utilização das embarcações de pavilhão nacional. Essa prática também não se coaduna com a política pública de preferência da bandeira nacional e resulta, em última análise, em pouco incentivo à expansão da frota brasileira.

4.17.25. Ambos os casos (indicação de porto ou terminal e detalhamento da carga) são resultado da **falha de mercado - assimetria de informação**: a EBN que faz a consulta ao mercado não é obrigada, pelo sistema, a prestar todas as informações relevantes, as quais viabilizariam a análise do interesse comercial das demais EBNs em realizar o transporte. O resultado desta falha é o baixo número de bloqueios, bloqueios indevidos por falta de informação e excesso de afretamento de embarcações estrangeiras, quando há frota nacional disponível.

Figura 5. **Quadro-resumo do problema "critérios de circularização mal definidos".**



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Falta de especificação de acordo com as características de cada nicho da cabotagem

4.17.26. A Resolução ANTAQ nº 129/2025 leva pouco em consideração as especificidades de cada nicho do mercado de cabotagem.

4.17.27. Um exemplo que corrobora a afirmação anterior é o prazo de antecedência mínima para consulta ao mercado estipulado na Resolução ANTAQ nº 129/2025, art. 7º, III, b, para o transporte de contêineres:

> Art. 7º A EBN interessada em obter a autorização de afretamento deverá preencher o formulário de circularização no SAMA.
>
> (...)
>
> III - na navegação de cabotagem para:
>
> a) (...)
>
> b) contêiner ou veículos, no mínimo quatro dias úteis para circularização e prazo de recebimento ou carregamento da embarcação de cinco dias;

4.17.28. Sabe-se que o transporte de contêineres no país é operado em linhas regulares, que obedecem a itinerários pré-estabelecidos e repetitivos, com portos e escalas fixos. Diante desta característica, parece-nos que a consulta ao mercado 4 (quatro) dias antes da data de embarque da carga dificilmente será bloqueada, uma vez que as embarcações não têm a flexibilidade de alterar suas rotas em tão pouco espaço de tempo. Consequentemente, o prazo exíguo entre as etapas de circularização e de embarque dificulta o bloqueio por embarcações de bandeira brasileira e propicia o afretamento de embarcações estrangeiras.

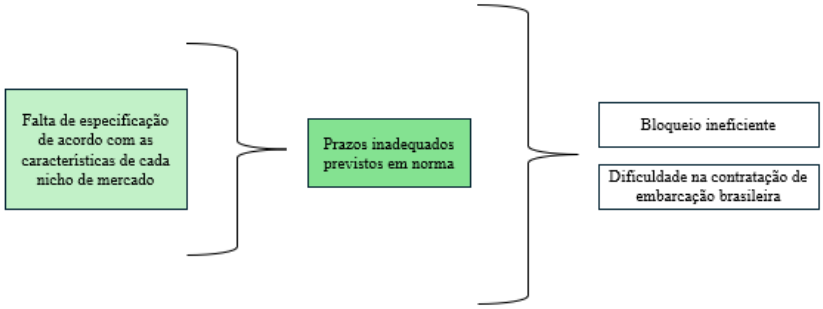
4.17.29. A necessidade de especificação do terminal de carregamento/descarregamento, abordada no tópico anterior, também pode ser analisada sob a perspectiva dos nichos de mercado. É possível que, no mercado de contêineres, por exemplo, a maior especificação dificulte as ações de bloqueio por navios contêineros de bandeira brasileira, uma vez que tais embarcações possuem, conforme as características anteriormente apontadas, escalas pré-estabelecidas, de acordo com a rota oferecida pela EBN a seus clientes.

4.17.30. Para o transporte de granéis sólidos, por seu turno, seria necessária a estruturação dos dados relacionados aos pares de origem e destino das cargas movimentadas na cabotagem brasileira com o fito de identificar a existência de rotas perenes ou sazonais e de escalas pré-estabelecidas. Sabe-se que, no mercado internacional, de maneira geral, a operação se dá no chamado mercado *tramp*, caracterizado pela não disposição de escalas e rotas fixas e pela sujeição à demanda do mercado. A melhor compreensão da dinâmica do segmento é central para identificar se as embarcações em operação possuem flexibilidade para alterar sua rota e ir buscar determinada carga em um porto inicialmente não previsto. Atualmente, o prazo de antecedência mínima para a circularização disposto

em norma é maior do que aquele previsto para o transporte de contêineres:

> Art. 7º A EBN interessada em obter a autorização de afretamento deverá preencher o formulário de circularização no SAMA.
>
> (...)
>
> III - na navegação de cabotagem para:
>
> (...)
>
> d) granel sólido ou carga geral solta, no mínimo cinco dias úteis para circularização e prazo de recebimento ou carregamento da embarcação de no mínimo cinco dias.

Figura 6. **Quadro-resumo do problema "falta de especificação de acordo com as características de cada nicho de mercado".**



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Dos bloqueios ineficientes

4.17.31. A oferta de embarcação de bandeira brasileira por EBN no curso de uma circularização é denominada bloqueio da consulta ao mercado. A possibilidade de bloqueio de uma circularização está intrinsicamente ligada à razão de existir do procedimento de consulta ao mercado, pois torna possível a manifestação de interesse das demais EBNs de realizar o transporte pretendido com embarcação que arvore a bandeira brasileira. Os bloqueios estão definidos na Resolução ANTAQ nº 129/2025, em seu art. 2º, *in verbis*:

> VIII – bloqueio: procedimento, com validade temporal limitada, pelo qual uma EBN oferece uma embarcação de bandeira brasileira para realizar determinado tipo de navegação, conforme os requisitos especificados na circularização;

4.17.32. Além da definição geral, o normativo estabelece mais dois conceitos relativos ao bloqueio, conforme atributos associados, quais sejam: o bloqueio firme, que ocorre quando a ANTAQ se manifesta formalmente pela validade de um bloqueio oferecido por EBN (art. 2º, IX); e o bloqueio parcial, quando apenas é ofertada parte da capacidade em tonelagem requerida, parte da operação requerida ou do tempo pretendido sob regime de afretamento (art. 2º, X). A Seção III da Resolução ANTAQ nº 129/2025 dispõe sobre a regulamentação das ações de bloqueio por EBN.

4.17.33. Quando uma circularização para a cabotagem é realizada por uma EBN por meio do SAMA, as demais EBNs têm até seis horas úteis para manifestação de interesse em disponibilizar embarcação brasileira de suas respectivas frotas para realizar o transporte (Resolução ANTAQ nº 129/2025, art. 9º). Os eventuais bloqueios devem ser feitos por formulário do SAMA com a disponibilização das seguintes informações:

> Art. 9º A EBN interessada em fretar embarcação que atenda ao objeto da circularização nos seguintes prazos contados do envio da circularização:
>
> (...)
>
> § 1º A EBN interessada deverá informar:
>
> (...)
>
> II - na navegação de cabotagem:
>
> a) nome, tipo, porte bruto, arqueação bruta e outras características relevantes da embarcação necessárias ao atendimento adequado do transporte para o qual a embarcação será utilizada; e
>
> b) período, local de entrega e taxa de afretamento da embarcação.

4.17.34. Desde sua implementação, em 2013, o SAMA tem se mostrado uma ferramenta essencial para viabilizar a consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira e para o afretamento de embarcação estrangeira. Ele é um **ambiente de negociação** entre as EBNs essencial ao setor, por meio do qual a ANTAQ atua na intermediação de possíveis conflitos.

4.17.35. Quando um bloqueio ocorre, as empresas entram na fase de negociação, na qual os termos do afretamento são resolvidos. É neste

momento que eventuais dúvidas sobre a natureza da carga, capacidade e requisitos da embarcação, dentre outras, são dirimidas. Nesta fase, é possível que as empresas cheguem a um acordo sobre a inviabilidade da prestação do serviço pela embarcação nacional. Algumas vezes, no entanto, a área técnica da ANTAQ é chamada para mediar a negociação.

4.17.36. Neste momento, surgem 4 (quatro) questões, que serão abordadas no próximo tópico:

1. Indefinição dos prazos das negociações;
2. Indefinição do papel da ANTAQ nas negociações;
3. Indefinição sobre a exigibilidade, ou não, de a embarcação que realizou o bloqueio realizar o transporte; e
4. Falta de monitoramento e fiscalização da realização do transporte após o bloqueio firme.

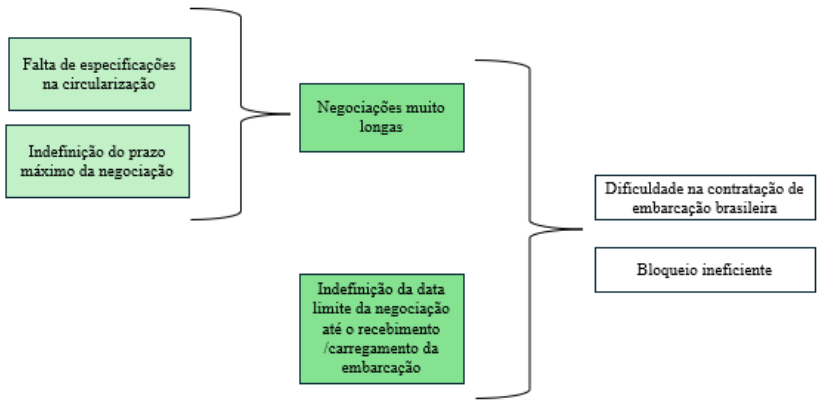
Indefinição dos prazos das negociações

4.17.37. A partir da ocorrência de um bloqueio, as negociações devem ser realizadas com prazos máximos de seis horas intercaladas entre as manifestações da empresa bloqueante e da bloqueada. A norma não prevê, no entanto, o prazo máximo pelo qual a negociação pode se estender. Deste modo, é possível que a empresa que fez o procedimento de circularização adote uma postura protelatória, visando a evitar a contratação da embarcação brasileira.

4.17.38. A falta de critérios mais específicos de circularização - tais como em quantas viagens pode ser realizado o transporte, equipamentos necessários para viabilizar o transporte adequado, falta de especificação dos terminais de origem e destino e falta de especificação da carga - também pode contribuir para que as negociações sejam mais longas do que o desejado, visto que parte das comunicações tem, neste caso, a finalidade de dirimir dúvidas quanto às condições de transporte. Acredita-se que, se alguns atributos fossem previamente especificados, o tempo de negociação poderia ser diminuído.

4.17.39. Além de estabelecer um prazo máximo para as negociações, este prazo deveria ter uma data limite até o prazo previsto para o carregamento da embarcação. É ineficaz a negociação ser "bem-sucedida" se ela foi finalizada, por exemplo, um dia antes do previsto para o carregamento, inviabilizando a operação.

Figura 7. **Quadro-resumo do problema "indefinição dos prazos das negociações".**



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Indefinição do papel da ANTAQ nas negociações

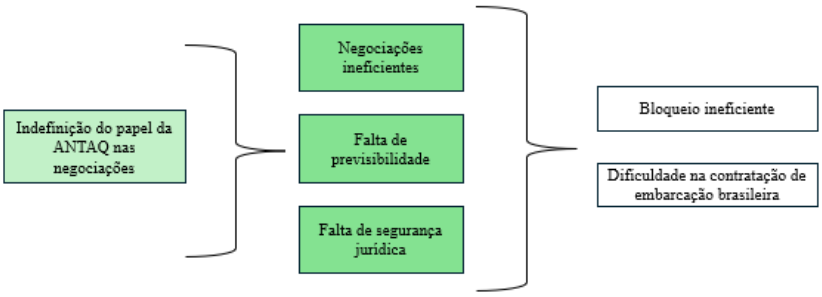
4.17.40. Em decorrência do problema anteriormente citado e da complexidade das negociações, se necessário, cabe à ANTAQ manifestar-se sobre o bloqueio, para reconhecê-lo como firme, se for a caso. Além disso, a ANTAQ, se provocada, pode verificar a aderência das condições ofertadas no bloqueio aos valores praticados no mercado de cabotagem de referência. Assim, segundo o artigo 10 da Resolução ANTAQ nº 129/2025, a ANTAQ intervém somente quando necessário e após a troca de informações entre as EBNs envolvidas na negociação, apenas para dirimir questões sobre a validade do bloqueio e sobre a compatibilidade da oferta com o mercado. Neste bojo, surge a questão do papel da Agência Reguladora e, mais especificamente, da

área técnica que acompanha e, eventualmente, intermedia as negociações.

4.17.41. A Resolução ANTAQ nº 98, de 31 de maio de 2023, estabeleceu os procedimentos administrativos para a resolução de conflitos entre os agentes do setor regulado. Em seu artigo 8º, inciso II, determinou-se que, para os casos de afretamento de embarcações, a **mediação** deve ser o procedimento adotado. O Manual de Mediação e Arbitragem da ANTAQ abarcou a estruturação das regras definidas na regulamentação, a definição de fluxos não contemplados e a padronização dos documentos exigidos no processo de conciliação. Entretanto, os conteúdos relacionados ao afretamento ainda demandam maior especificação, de forma tornar o escopo de atuação da Agência mais claro e as negociações eficientes.

4.17.42. A **falta de clareza** quanto ao papel e ao escopo de atuação da ANTAQ constitui-se em **falha institucional**, que prejudica a eficácia dos processos e o alcance do objetivo de privilegiar o transporte de carga em embarcação de bandeira brasileira.

Figura 8. **Quadro-resumo do problema "indefinição do papel da ANTAQ nas negociações".**



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Indefinição sobre a exigibilidade, ou não, de a embarcação que realizou o bloqueio realizar o transporte

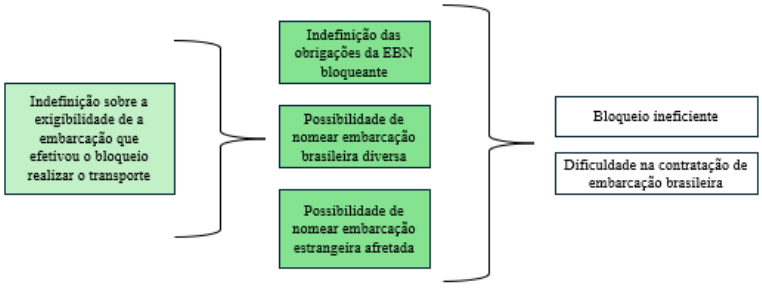
4.17.43. Hodiernamente, após um bloqueio ser considerado firme, não há o acompanhamento rotineiro e estruturado da operação de transporte pela embarcação bloqueante (ou, até mesmo, pela embarcação estrangeira, no caso de autorização de afretamento). Neste contexto, duas ações podem acontecer: 1. a embarcação brasileira utilizada pela realizar o bloqueio efetivar a operação de transporte; ou 2. a EBN bloqueante empregar outra embarcação, diversa daquela utilizada no sistema para realizar o bloqueio, para a operação de transporte. No segundo caso, algumas empresas do setor alegam que as EBNs bloqueantes têm utilizado embarcação estrangeira afretada para realizar o transporte.

4.17.44. Diante das possibilidades aventadas, faz-se necessário delinear, em consonância com a política pública para o setor, se o objetivo do bloqueio é privilegiar as EBNs que investem em frota nacional, as quais, portanto, poderiam utilizar a embarcação que melhor lhes aprouver, ou se o objetivo é privilegiar a embarcação específica que bloqueou a circularização.

4.17.45. A interpretação de que o bloqueio privilegia as EBNs que atuam e investem no setor pode contribuir para que essas empresas possuam em sua frota embarcações antigas e inadequadas apenas com o fito de possibilitar bloqueios. Por outro lado, a interpretação de que o bloqueio privilegia uma embarcação especificamente precisa prever a possibilidade, ou não, de sua substituição por outra embarcação igualmente de bandeira brasileira.

4.17.46. A partir do momento em que a EBN bloqueante utiliza embarcação diversa daquela nomeada no momento do bloqueio para realizar o transporte, o procedimento de bloqueio pode ser visto como ineficiente. Bloqueios ineficientes, por seu turno, tem o potencial de levar à utilização de embarcações estrangeiras na cabotagem para além do necessário, em detrimento da política pública. Há, portanto, **falta de clareza** da norma quanto a este ponto, que gera interpretações divergentes sobre a obrigação da empresa bloqueante. Esta é uma **falha institucional**.

Figura 9. **Quadro-resumo do problema "indefinição sobre a exigibilidade, ou não, de a embarcação que realizou o bloqueio realizar o transporte".**



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

4.17.47. Ao retomarmos os dados apresentados na Tabela 2 e na Figura 3, observamos que, em 2023, cerca de 50% das consultas ao mercado não resultaram em autorização de afretamento de embarcação estrangeira ou em contratação de embarcação de bandeira brasileira. Ou seja, possivelmente, 3.000 circularizações foram realizadas com outros fins, que não a realização do transporte na navegação de cabotagem. Das 6.000[4] consultas ao mercado, conforme é possível observar na Tabela 3, abaixo, **apenas** 35 foram objeto de bloqueio (0,58%). Destas, o nicho do transporte de contêineres foi o mais relevante.

Tabela 3. **Quantitativo de negociações decorrentes de bloqueios de circularizações na cabotagem, em 2023.**[5]

Tipo de embarcação	Quantidade de bloqueios
Porta contêiner	14
Químico	11
Carga Geral	5
Graneleiro	3
Gases Liquefeitos	1
Petroleiro	1
Total	**35**

Fonte: Processo SEI nº 50300.017999/2020-71.

4.17.48. É notável a baixa incidência de bloqueios. Para alguns segmentos do mercado, isto pode evidenciar a insuficiência de frota para atuar na cabotagem; para outros, nos quais a frota brasileira tem maior participação no mercado, a baixa prevalência pode indicar que o procedimento de consulta ao mercado não é efetivo.

Do monitoramento e da fiscalização

4.17.49. Atualmente, a Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais – SFC realiza as ações de fiscalização dos processos de afretamento de embarcação estrangeira por amostragem. A grande quantidade de dados no SAMA dificulta a fiscalização de todas as consultas ao mercado realizadas.

4.17.50. Para a fiscalização, quanto mais precisas forem as informações prestadas na consulta ao mercado, maior segurança haverá nas ações de controle, na tomada de decisões e na aplicação de eventuais sanções.

4.17.51. As ações de bloqueio, por exemplo, são parcamente fiscalizadas, uma vez que a Resolução ANTAQ nº 129/2025 não dispõe sobre os documentos que devem ser apresentados *a posteriori*, para comprovar a realização do transporte objeto da circularização bloqueada. Ademais, caso haja o cancelamento da operação entre as EBNs envolvidas, estas não estão obrigadas a comunicá-lo à ANTAQ. Mesmo nos casos em que não há bloqueios e é expedida a AA, não há a comprovação documental da realização do transporte pela embarcação estrangeira afretada. Assim, configura-se uma **assimetria de informações**, na qual as partes envolvidas na prestação do serviço sabem o que ocorreu após o bloqueio firme no SAMA ou a autorização de afretamento, mas a Agência, não. A obtenção de tais informações é imprescindível para o melhor conhecimento do mercado e fortalecimento das ações da ANTAQ. A falha na fiscalização da regulação imposta, por si só, já representa uma **falha na regulação**.

4.17.52. No que concerne ao monitoramento, não está previsto nenhum indicador de acompanhamento das ações de afretamento de embarcações estrangeiras, fato que dificulta o acompanhamento dos processos e, consequentemente, a consolidação de dados. A falta de dados pode acarretar uma compreensão do setor sem aderência à realidade e prejudicar a regulação. O resultado é que tanto fiscalização quanto monitoramento restam prejudicados.

4.18. Os tópicos mencionados foram objeto das oficinas de Análise de Impacto Regulatório - AIR, realizadas entre os meses de maio e agosto de 2024, as quais totalizaram 58 horas, com a participação de servidores da GRN,

GAT, GOA, GAF, assessoria da SRG, assessoria da Diretoria D1 e mediação de servidor da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. O resultado foi a delimitação do **problema regulatório** conforme abaixo descrito:

Figura 10. **Problema regulatório.**

Problema regulatório:
Critérios de monitoramento e fiscalização de circularização e bloqueios não garantem que a emissão da Autorização de Afretamento – AA, por viagem e espaço, na navegação de cabotagem, ocorram somente quando há a efetiva indisponibilidade de embarcação brasileira.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Árvore do problema

4.18.1. À vista do que foi apresentado e em consonância com o que foi debatido por ocasião das oficinas de AIR, foi possível perceber que o problema regulatório se apresenta da seguinte maneira:

1. As embarcações de bandeira brasileira, geralmente, possuem custo de operação mais alto, quando comparadas às embarcações estrangeiras, o que gera incentivo a que as EBNs, quando possível, privilegiem a contratação dessas últimas;
2. As EBNs usam, potencialmente, o mecanismo de consulta ao mercado para "testá-lo" e lograr obter AA para as datas nas quais não há disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira. Isso ocorre porque não são exigidos documentos que comprovem a necessidade do transporte e não há custos ou limites para as circularizações;
3. Alguns critérios de circularização não são especificados a contento (como terminal e carga) no momento da circularização, o que dificulta, por parte das EBNs, a análise do interesse comercial e da viabilidade de realizar o transporte. O resultado é o baixo nível de bloqueios, os bloqueios indevidos por falta de informações e, possivelmente, o excesso de afretamento de embarcações estrangeiras, quando haveria disponibilidade de embarcação nacional;
4. A falta de especificações nas circularizações e a indefinição do prazo máximo de negociação levam a negociações muito longas, com o intuito de esclarecer os termos do transporte. Além disso, a falta de definição em relação à data final da negociação em relação à data de recebimento/carregamento da embarcação leva a que o bloqueio seja ineficiente. É possível que a negociação até mesmo ultrapasse a data inicialmente definida para a realização do transporte;
5. A indefinição do papel da ANTAQ nas negociações entre as EBNs leva a que estas sejam, potencialmente, ineficientes. Ademais, tal falta de clareza leva à imprevisibilidade e à falta de segurança jurídica quando do momento de tais negociações. Negociações pouco efetivas refletem bloqueios ineficientes e resultam na dificuldade de realizar o transporte pretendido com embarcação de pavilhão brasileiro;
6. A indefinição quanto à exigibilidade de a embarcação que efetivou o bloqueio realizar o transporte leva a incertezas, tais como: indefinição das obrigações da EBN bloqueante; possibilidade de nomear embarcação diversa daquela utilizada para efetivar o bloqueio; e possibilidade de nomear embarcação estrangeira afretada. Tais incertezas, da mesma maneira que o ponto anterior, refletem bloqueios ineficientes e resultam na dificuldade de realizar o transporte pretendido com embarcação nacional;
7. A falta de especificação dos parâmetros de circularização de acordo com as características de cada nicho de mercado (como utilização de prazos inadequados) resulta na dificuldade em bloquear determinada consulta ao mercado; e

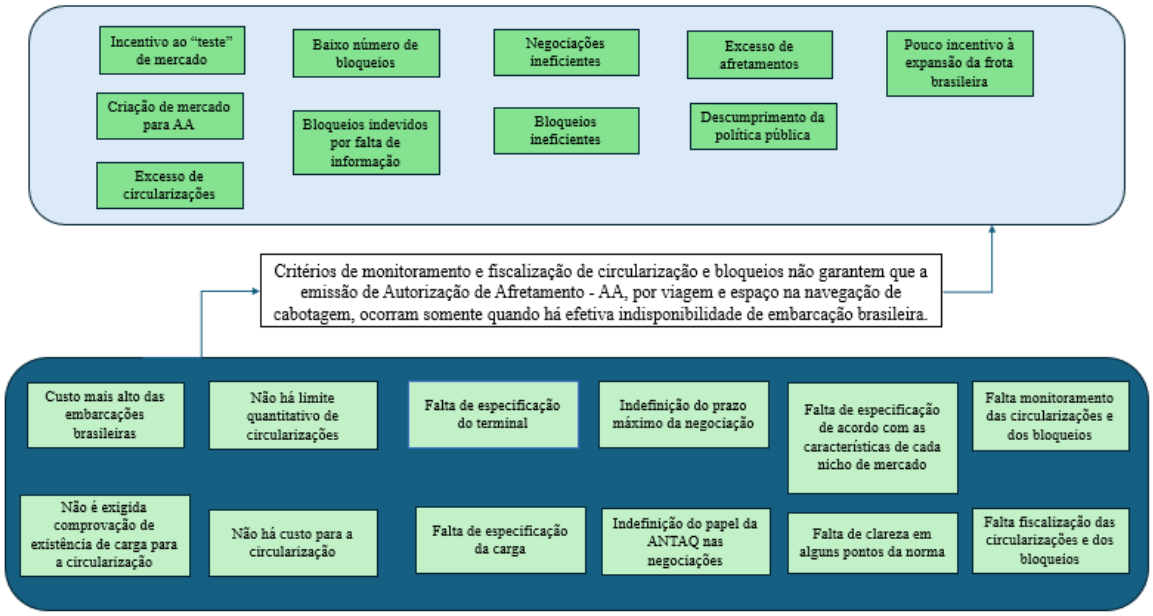
8. A falta de monitoramento e fiscalização das consultas ao mercado e dos bloqueios dificulta a completa análise do problema regulatório que ora se apresenta.

4.18.2. O problema regulatório identificado apresenta-se sob a forma de:

1. Falha de mercado: assimetria de informações;
2. Falha regulatória: incentivo perverso e falha na implementação e fiscalização da regulação; e
3. Falha institucional: divergências interpretativas derivadas de falta de clareza da norma editada.

4.18.3. Os problemas elencados têm o efeito de possibilitar que seja emitida Autorização de Afretamento - AA, na navegação de cabotagem, nas modalidades por espaço e viagem, mesmo quando há embarcação de bandeira brasileira apta a realizar o transporte pretendido. Ou seja, os critérios de monitoramento e fiscalização das circulações e dos bloqueios ora vigentes não garantem que o afretamento de embarcação estrangeira seja uma exceção no transporte de mercadorias na cabotagem. O resultado desta incúria, conforme pode ser observado na Figura 11, abaixo, são o excesso de circularizações, o "teste" de mercado e a "venda" de AA pelas EBNs, o excesso de afretamentos (o que deveria ser uma exceção no mercado), as negociações e os bloqueios ineficientes, o descumprimento da política pública e consequente pouco incentivo à expansão da frota brasileira.

Figura 11. **Árvore do problema.**



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

5.1. Nos primeiros estágios de identificação do problema regulatório e do mapeamento de suas causas e consequências, foram identificados diferentes tipos de impacto para os diversos atores envolvidos. As informações foram levantadas nas oficinas anteriormente citadas. De maneira ampla, a Resolução ANTAQ nº 129/2025 afeta o interesse daqueles envolvidos no mercado de afretamento de embarcações estrangeiras para operação na navegação de cabotagem, nas modalidades por espaço e por viagem.

5.2. Inicialmente, a equipe de AIR identificou como principais agentes afetados, com impactos diretos: as EBNs afretadoras, as EBNs fretadoras, o transportador estrangeiro (detentor da embarcação estrangeira), os donos das cargas e a própria ANTAQ.

5.3. As EBNs afretadoras são aquelas que iniciam o processo de circularização no ambiente do SAMA com objetivo de consultar o mercado acerca de disponibilidade de embarcação brasileira para realizar determinado transporte. Partindo-se do pressuposto de que, em geral, as embarcações estrangeiras possuem custo de operação mais baixo do que as embarcações brasileiras e que as EBNs desejam oferecer ao seu cliente o transporte com o menor custo possível, foi identificado um **incentivo perverso** para que as EBNs

afretadores privilegiem o afretamento de embarcações estrangeiras em detrimento das embarcações nacionais. Assim, há um estímulo à burla da reserva de mercado instituída pela Lei nº 9.432, de 1997. Um dos objetivos da presente AIR é minimizar esta falha regulatória.

5.4. O interesse do transportador estrangeiro, entendido aqui como o detentor da embarcação de bandeira estrangeira, estaria, sob esta ótica, alinhado com aquele das EBNs afretadoras, uma vez que seria a ação desta última que possibilitaria sua operação na cabotagem brasileira. Seu objetivo, portanto, é de atuar no mercado nacional.

5.5. O interesse primordial do dono da carga é transportar sua mercadoria com o menor custo possível. Apenas esta variável foi considerada nas discussões. Assim sendo, seu interesse estaria alinhado ao das EBNs afretadoras e dos transportadores estrangeiros.

5.6. Foram consideradas EBNs fretadoras aquelas que possuem frota brasileira disponível para realizar o transporte consultado e, portanto, interessada em bloquear a circularização. O interesse de tais empresas seria antagônico, portanto, ao das EBNs afretadoras.

5.7. Como o objetivo da ANTAQ é o de implementar a política pública para o setor e, portanto, privilegiar o transporte em embarcação nacional, seu interesse está alinhado ao das EBNs fretadoras.

Tabela 4. **Agentes afetados pelo problema regulatório e respectivo alinhamento de interesses.**

Agentes afetados	Alinhamento de interesses	
EBNs afretadoras	Realizar o transporte ao menor custo possível	Interesses alinhados
Donos da carga		
Transportadores estrangeiros	Operar na cabotagem brasileira	
EBNs fretadoras	Privilegiar o transporte em embarcação de bandeira brasileira	Interesses alinhados
ANTAQ		

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

6. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

6.1. A base legal para a atuação da ANTAQ na normalização das consultas ao mercado com fins de emitir Autorização de Afretamento – AA se desmembra em normas e regulamentos diversos. Quanto à delimitação de competência, destacam-se:

a) A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que trata das competências da União em relação à matéria.

> Art. 21. Compete à União:
>
> (...)
>
> XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...)
>
> d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
>
> (...)
>
> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
>
> (...)
>
> X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
>
> (...)
>
> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> (...)
>
> IV - livre concorrência;
>
> (...)
>
> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
>
> (...)
>
> § 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.
>
> (...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

(...)

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.

b) Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação do transporte aquaviário e terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a ANTAQ, e dá outras providências.

CAPÍTULO IV

DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA OS TRANSPORTES AQUAVIÁRIO E TERRESTRE

Seção I

Dos Princípios Gerais

Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

(...)

III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

(...)

XI – ampliar a competitividade do País no mercado internacional;

(...)

Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

(...)

V - autorização, quando se tratar de:

(...)

b) prestação de serviço de transporte aquaviário;

(...)

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

(..)

III - depende de autorização:

(...)

e) o transporte aquaviário;

(...)

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura (sic) de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

(...)

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem

competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

(...)

IV – o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas.

(...)

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

(...)

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

(...)

XXI - fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre;

(...)

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;

c) Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, que aprova o regulamento da ANTAQ.

Art. 2º A ANTAQ tem por finalidade:

(...)

II - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercidas por terceiros, com vistas a:

(...)

b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público; e

c) arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

(...)

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

(...)

IV - exercer o poder normativo relativamente à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infraestrutura existente;

(...)

XXVI - autorizar às empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário e interior, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;

(...)

XXXV - aplicar penalidades nos casos de não-atendimento à legislação, de descumprimento de obrigações contratuais ou má prática comercial por parte das empresas de navegação e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária;

d) Lei nº 9.432, de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário.

Art. 7º As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observados o disposto nos arts. 9º e 10.

(...)

> 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, 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;

e) Resolução ANTAQ nº 129/2025, que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcações por Empresas Brasileiras de Navegação - EBN nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso, em sua completude.

f) Lei nº 13.874, de 2019, que dispõe, de maneira programática, sobre Direitos de Liberdade Econômica, garantias de livre mercado e dá outras providências.

> Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:
>
> I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;
>
> (...)
>
> III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas;

6.2. Diante o exposto, compreende-se que o ordenamento jurídico permite que esta Agência aprecie o problema regulatório ora em análise, sem que as possíveis opções regulatórias representem infringência à livre iniciativa e à livre concorrência.

7. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

7.1. Em linhas gerais, o objetivo primordial da AIR que ora se propõe é subsidiar a tomada de decisão superior, apresentando possíveis medidas que venham solucionar o problema de que os critérios de monitoramento e fiscalização das consultas ao mercado por meio das circularizações no SAMA e dos respectivos bloqueios não garantem que a emissão das Autorizações de Afretamento - AA, por viagem e por espaço, na navegação de cabotagem, ocorram somente quando há efetiva indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira, considerando o menor custo regulatório para a Agência e para o mercado.

7.2. Para que se atinja esse objetivo principal, almejam-se como objetivos-meio:

1. Criar mecanismos para que a consulta ao mercado seja feita apenas quando há, efetivamente, transporte pretendido com carga comprovada;
2. Criar regras de circularização e de bloqueio para cada nicho de mercado;
3. Criar mecanismos de acompanhamento das circularizações e dos bloqueios, com a confirmação do transporte realizado em decorrência do bloqueio; e
4. Modelar o comportamento esperado das EBNs durante as negociações, para tornar tais negociações eficientes.

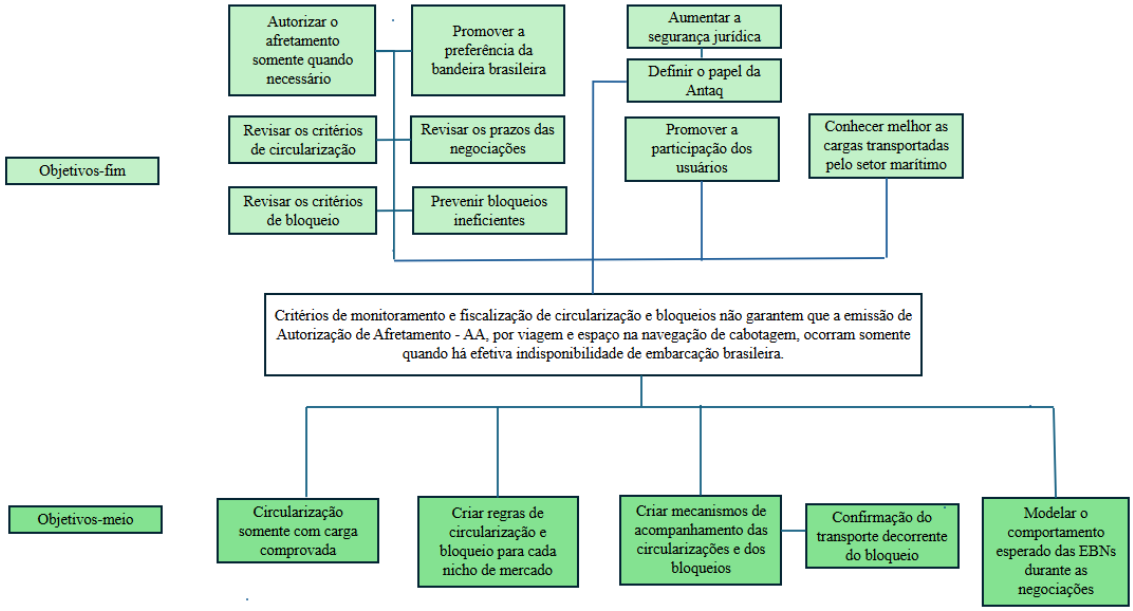
7.3. Como consequência da consecução dos objetivos-meio, espera-se alcançar os seguintes objetivos-fim:

1. Autorizar o afretamento de embarcação estrangeira somente quando necessário;
2. Revisar os critérios de circularização e de bloqueio;
3. Revisar os prazos das negociações;
4. Prevenir bloqueios ineficientes;
5. Definir o papel da ANTAQ nas negociações;
6. Promover a participação dos usuários (donos das cargas); e
7. Conhecer melhor as cargas transportadas pelo

setor marítimo.

7.4. Esse conjunto de objetivos-meio e objetivos-fim pode ser visualizado na Figura 12, abaixo.

Figura 12. **Objetivos-meio e fim da Análise de Impacto Regulatório.**



Fonte: elaboração própria, com base nas oficinas de AIR e contribuições da Tomada de Subsídios SRG nº 01/2025.

7.5. Esses objetivos estão alinhados às políticas públicas definidas para o setor, bem como relacionados à missão e aos objetivos estratégicos da ANTAQ, sobretudo aos objetivos do Planejamento Estratégico ANTAQ 2025-2028 abaixo listados:

- **Objetivo estratégico 2: garantir a regulamentação do setor, participando ativamente na formulação de políticas públicas de transportes e logística; e**
- **Objetivo estratégico 3: ampliar a participação do modal aquaviário na matriz de transportes, promovendo a integração e a competitividade da infraestrutura logística.**

8. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

8.1. A preferência de bandeira em operações de cabotagem é um fator regulatório relevante em diversos países, especialmente naqueles que consideram estratégica a proteção à indústria naval local. Nações como Estados Unidos, Canadá, China, Japão, Coreia do Sul, Noruega, Austrália e os Estados-membros da União Europeia implementam legislações e práticas variadas, ajustadas às suas características econômicas, políticas e de segurança. Cada país adota uma abordagem única para regular o atendimento por embarcações estrangeiras, buscando equilibrar o fortalecimento da frota nacional com a necessidade de assegurar competitividade e capacidade de atender à demanda interna.

Estados Unidos

8.1.1. Nos Estados Unidos, a cabotagem é regulamentada pelo *Jones Act* (*Merchant Marine Act* de 1920), uma legislação rigorosa que estabelece regras de preferência por bandeira. Para operar na cabotagem americana, as embarcações devem ser construídas nos Estados Unidos, estar registradas sob bandeira americana, ser de propriedade e tripuladas por cidadãos americanos.

8.1.2. O *Jones Act* restringe amplamente as operações de afretamento na cabotagem a embarcações de bandeira nacional, principalmente nos casos de afretamento por tempo. Dessa forma, o uso de embarcações estrangeiras para essas operações é praticamente inexistente, exceto em casos de força maior ou situações específicas em que seja comprovada a ausência de embarcações americanas com capacidade suficiente para atender à demanda.

8.1.3. Adicionalmente, o Departamento de Transportes dos EUA possui autoridade para conceder isenções temporárias ao *Jones Act*. No entanto, essas dispensas são raras e, em geral, acompanhadas de condições

que limitam ao máximo a participação estrangeira. Esse modelo busca proteger rigorosamente a frota nacional, preservar empregos no setor marítimo americano e assegurar que o transporte de cabotagem permaneça sob controle doméstico.

Canadá

8.1.4. Neste país, o *Coasting Trade Act,* de 1992, regula o transporte marítimo na cabotagem, autorizando apenas a frota registrada no país a operar na costa nacional, salvo em casos de insuficiência de embarcações adequadas.

8.1.5. O afretamento de embarcações estrangeiras é realizado mediante a solicitação de uma licença temporária, demonstrando que não há embarcações canadenses disponíveis para realizar determinada operação. Neste processo de licenciamento, a tonelagem e o tipo de embarcação são considerados.

China

8.1.6. A China adota uma política regulatória protecionista para a cabotagem, alinhada às estratégias para atender a elevada demanda de transporte interno. A legislação marítima do país estabelece preferência por bandeira chinesa, determinando que a maior parte das operações de cabotagem seja realizada por embarcações registradas sob essa bandeira. O governo promove o uso da frota nacional, impondo restrições ao afretamento de embarcações estrangeiras, salvo em situações excepcionais.

8.1.7. Em casos de incapacidade da frota nacional para suprir a demanda, especialmente durante picos de necessidade, o governo chinês pode flexibilizar temporariamente as regras de cabotagem. Essa flexibilização ocorre principalmente para cargas a granel e, em menor escala, para contêineres.

8.1.8. Além disso, a China utiliza o sistema de bandeira de conveniência, permitindo que empresas nacionais operem embarcações estrangeiras em caráter temporário. No entanto, essas práticas são rigidamente controladas e orientadas pela política central do governo, assegurando que a flexibilização não comprometa os objetivos estratégicos da proteção da indústria naval chinesa.

Japão

8.1.9. O Japão adota uma abordagem protecionista similar à dos Estados Unidos, mas com políticas menos restritivas em relação ao *Jones Act*. A legislação japonesa reserva o transporte de cabotagem prioritariamente para embarcações de bandeira japonesa, permitindo o afretamento de embarcações estrangeiras por tempo somente em casos de absoluta necessidade, como durante períodos de alta demanda em que a frota local não consegue atender adequadamente ao mercado.

8.1.10. Essa política tem como objetivo proteger a indústria naval japonesa e preservar a soberania sobre o mercado de cabotagem, garantindo altos padrões de segurança e confiabilidade nas operações da frota nacional. No entanto, as condições para a utilização de embarcações estrangeiras são extremamente rigorosas, e a flexibilização temporária ocorre apenas em situações em que há comprovação de insuficiência da frota japonesa.

Coreia do Sul

8.1.11. A Coreia do Sul adota regulamentações similares às do Japão, estabelecendo restrições que garantem a preferência por bandeira nacional na cabotagem. Contudo, o país apresenta maior flexibilidade em relação a outras nações, como os Estados Unidos, permitindo o afretamento temporário de embarcações estrangeiras em casos de alta demanda, desde que sejam cumpridos critérios rigorosos de segurança e inspeção.

8.1.12. O sistema regulatório sul-coreano autoriza a atuação de embarcações estrangeiras na cabotagem quando comprovada a insuficiência da frota local, especialmente em cenários críticos. Essa abordagem assegura a prioridade da frota nacional, mas permite uma rápida adaptação regulatória para atender às flutuações de demanda. Assim como no Japão, a política sul-coreana busca equilibrar proteção à indústria naval com flexibilidade operacional, garantindo uma resposta eficiente às necessidades variáveis do mercado interno.

Noruega

8.1.13. A Noruega opera com dois registros: o Registro Internacional de Navios da Noruega (*Norwegian International Ship Register* - NIS) e o Registro de Navios da Noruega (*Norwegian Ordinary Ship Register* - NOR).

8.1.14. O NIS é um registro marítimo específico para embarcações

norueguesas, criado para competir com registros de bandeiras de conveniência, como os do Panamá e da Libéria. Seus objetivos são o de manter a indústria de navegação sob bandeira norueguesa, proporcionar melhores condições de competitividade para a frota mercante nacional no comércio internacional, estabelecer a conformidade com os acordos internacionais dos quais a Noruega é parte, dentre outros. As embarcações registradas no NIS não podem transportar carga ou passageiros entre portos noruegueses.

8.1.15. O NOR, por sua vez, é o registro naval doméstico do país, administrado pela Autoridade Marítima Norueguesa. Ele é voltado para operações na costa norueguesa, de cargas e de passageiros, e, portanto, seus requisitos de obtenção são mais restritos. Navios registrados no NOR devem ter nacionalidade norueguesa, e o proprietário deve ter representante no país. Observa-se, pois, a existência de dois regimes: o NIS para a atuação na navegação internacional e fortalecimento da frota para concorrer com as embarcações de bandeira de conveniência, e o NOR para a atuação entre portos nacionais. Enquanto o primeiro possui requisitos de obtenção mais flexíveis (como a composição da tripulação, por exemplo), o segundo possui requisitos mais rígidos.

Austrália

8.1.16. O *Coastal Trading Act,* de 2012, exige que as embarcações envolvidas em operações de cabotagem sejam registradas sob sua bandeira ou obtenham licença temporária, desde que comprovada a inexistência de embarcações de bandeira nacional adequadas. A legislação prevê incentivos para o registro de embarcações sob a bandeira australiana e estabelece normas restritivas para a contratação da tripulação.

União Europeia

8.1.17. A política de cabotagem da União Europeia - UE adota uma abordagem mais flexível do que a dos EUA, promovendo a integração do mercado comum europeu na navegação, conforme estabelecido pela Diretiva 3577/92. Essa normativa garante o livre acesso ao mercado de cabotagem para embarcações com bandeiras dos Estados-membros da UE. Isso significa que uma embarcação registrada em qualquer país da União pode operar na cabotagem de outros Estados-membros, fomentando maior integração e competitividade entre os mercados.

8.1.18. Apesar dessa política de abertura, os países da UE mantêm certa autonomia para implementar regulamentações locais. Na França, por exemplo, o governo oferece incentivos fiscais e subsídios para embarcações de bandeira nacional, buscando torná-las mais competitivas e assegurando uma participação mínima no mercado doméstico. Na Itália, por seu turno, as regras de afretamento são menos restritivas, permitindo o uso de embarcações estrangeiras em casos de comprovada insuficiência da frota nacional, desde que respeitadas as normas de segurança. Em todo caso, é comum, na União Europeia, o incentivo dos Estados às frotas de bandeira nacional por meio de auxílios, como incentivos fiscais e sociais específicos. O modelo flexível permite que a UE equilibre a proteção da frota nacional com a concorrência internacional.

Comparação com o Brasil

8.1.19. Com a aprovação da Lei nº 14.301, de 2022, o Brasil, por meio do programa BR do Mar, flexibilizou as regras de cabotagem, facilitando o afretamento de embarcações estrangeiras por tempo, o qual não é objeto da presente AIR. Embora a Lei mantenha a preferência por bandeiras nacionais, ela introduz mudanças significativas em relação ao modelo anterior.

8.1.20. Diferentemente dos Estados Unidos e alinhado às práticas da União Europeia e do NIS norueguês, o Brasil permite o uso mais amplo de embarcações estrangeiras, promovendo maior competitividade e aumentando a capacidade de resposta às demandas do mercado.

8.1.21. O BR do Mar adota uma abordagem interessante ao equilibrar a participação de embarcações estrangeiras na cabotagem com incentivos moderados para a frota nacional. As mudanças introduzidas visam não apenas reduzir os custos logísticos, mas também integrar de forma eficiente a cabotagem ao sistema logístico nacional, ampliando seu papel no transporte interno de cargas.

Principais semelhanças e diferenças do modelo brasileiro

8.1.22. A análise comparativa mostra que o Brasil adota um modelo regulatório de cabotagem que incentiva a competitividade enquanto preserva a proteção da bandeira nacional. Ao flexibilizar o afretamento em modalidades distintas, o país segue uma direção semelhante à da União Europeia, equilibrando os benefícios de um mercado mais aberto com a

necessidade de fortalecer sua frota nacional. Essa abordagem híbrida promove maior eficiência no setor brasileiro, alinhando-se a boas práticas globais e estabelecendo uma política de cabotagem mais moderna e adaptável às demandas do mercado.

8.1.23. ***Semelhanças:***

- Assim como a União Europeia, o Brasil adota uma postura mais aberta ao permitir o afretamento de embarcações estrangeiras, em situações específicas, promovendo maior integração do setor de cabotagem com o mercado internacional e incentivando a competitividade.
- Similar ao Japão, à Coreia do Sul, ao Canadá e à Austrália, o Brasil mantém a preferência pela bandeira nacional, mas flexibiliza suas regulamentações em situações de necessidade, assegurando que o mercado doméstico possa atender à demanda sem enfrentar gargalos de capacidade.

8.1.24. ***Diferenças:***

- Diferentemente dos Estados Unidos, que impõem restrições absolutas relacionadas à bandeira, o Brasil permite que embarcações estrangeiras operem com maior liberdade na cabotagem, desde que cumpram os critérios estabelecidos.
- Em contraste com a China, onde a proteção à bandeira nacional é mais rigorosa e centralizada, o Brasil adota uma abordagem mais liberal e flexível, permitindo diferentes modalidades de afretamento.
- Em relação à União Europeia, o Brasil mantém uma regulamentação mais protetiva para o mercado nacional, apresentando menos liberdade para embarcações de bandeiras estrangeiras do que os países europeus, que possuem regras mais abertas entre os estados-membros.

9. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS

9.1. No tópico relacionado à descrição e à delimitação do problema regulatório que culminou com a construção da árvore do problema (Figura 11), foram identificadas as seguintes **causas** do problema regulatório:

1. Custo mais alto das embarcações brasileiras;
2. Não é exigida comprovação de existência de carga para a circularização;
3. Não há limite quantitativo de circularizações;
4. Não há custo para a circularização;
5. Falta de especificação do terminal;
6. Falta de especificação da carga;
7. Indefinição do prazo máximo da negociação;
8. Indefinição do papel da ANTAQ nas negociações;
9. Falta de especificação do processo de circularização de acordo com as características de cada nicho de mercado;
10. Falta de clareza em alguns pontos da norma;
11. Falta de monitoramento das circularizações e dos bloqueios;
12. Falta de fiscalização das circularizações e dos bloqueios.

9.2. Para cada uma dessas doze causas, no âmbito das oficinas de AIR, foram discutidas as ações a serem consideradas, incluindo a opção de "não ação". Ao serem implementadas, tais ações objetivam minimizar a falhas de mercado, de regulação, institucional e na implementação e fiscalização da política pública para o setor anteriormente identificadas. Desta forma, a

melhor opção regulatória a ser implementada será uma combinação das escolhas regulatórias para cada uma das causas apontadas.

9.3. Inicialmente, as causas supramencionadas foram debatidas uma a uma. As opções regulatórias identificadas foram esquematizadas nos quadros abaixo. Em um segundo momento, procurou-se agrupar tais causas em *clusters*, para simplificar a análise.

Tabela 5. **Causa 1: custo mais alto das embarcações brasileiras.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	Identificou-se que este custo é resultado primordialmente dos custos do *bunker* e da tripulação. Assim sendo, pouco poderia ser feito a respeito.
2	Cobrar emolumento para consulta ao mercado por meio do SAMA	Ao proceder-se desta forma, indiretamente, o custo de afretar uma embarcação estrangeira ficaria mais elevado, diminuindo-se assim sua discrepância em relação ao custo da embarcação de brasileira.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.4. Durante as oficinas, identificou-se que a causa 2 (não é exigida comprovação de existência de carga para a circularização) e a causa 3 (não há limite quantitativo de circularizações) estão relacionadas, uma vez que a exigência de comprovação de existência de carga naturalmente limita o quantitativo de circularizações possíveis. Assim sendo, entendeu-se que as opções regulatórias poderiam ser delineadas conjuntamente.

Tabela 6. **Causa 2: Não é exigida comprovação de existência de carga para a circularização e Causa 3: Não há limite quantitativo de circularizações.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	As EBNs podem continuar utilizando o SAMA de acordo com seus interesses, seja para "testar o mercado" ou para atuar em um possível mercado de AA.
2	Exigência de carta do cliente comprovando a existência da carga	As EBNs só poderiam realizar a consulta ao mercado anexando, no SAMA, uma carta do cliente que comprove que há carga a ser transportada. Com a carta em mãos, a EBN pode fazer a consulta ao mercado como melhor lhe aprouver.
3	Exigência da carta do cliente e vedação do "fracionamento" da circularização	Essa opção envolve a proibição de que a carga de um cliente seja objeto de mais de uma consulta ao mercado, fracionando-se a carga. Configura-se o fracionamento da carga quando o cliente possui dez contêineres, e a EBN faz dez consultas ao mercado de um contêiner[49].
4	Exigência da carta do cliente, vedação do "fracionamento" e vedação da replicação da circularização	Essa opção restringiria o uso do SAMA pelas EBNs, que não poderiam circularizar mais de uma vez a mesma carga. Neste caso, a GAF poderia negar a emissão de AA quando identificasse que determinada carga já foi objeto de circularização pretérita, em curto espaço de tempo.
5	Delegação de definição/interpretação de critérios para a SOG	Essa opção envolve dar respaldo à SOG para estabelecer os critérios para atuar, dada a dinamicidade do mercado.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.5. Na supramencionada opção regulatória 5, quando a área técnica observasse, em um nicho de mercado específico, algum comportamento indesejado ou que a consulta ao mercado não está sendo realizada a contento, ela poderia propor justificadamente ajustes no sistema de forma a minimizar o problema identificado. Esta opção foi elaborada tendo em vista a dinamicidade da cabotagem brasileira. Assim, a SOG teria algum grau de flexibilidade para ajustar o sistema sempre que houvesse mudança no comportamento dos agentes ou no próprio mercado.

Tabela 7. **Causa 4: Não há custo para a circularização.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	As EBNs podem continuar utilizando o SAMA nos moldes atuais.
2	Cobrança pelo serviço prestado pela ANTAQ no processo de circularização	Nesta opção, seria criado um emolumento pago pelas EBNs para realizar a consulta ao mercado. Essa opção inibiria os "testes" de mercado e a existência de um mercado de AA.
3	Infração por não utilização	A consulta ao mercado que não resultasse na realização de transporte, seja por embarcação estrangeira ou nacional, seria tipificada como infração. Para esta hipótese, poderia ser estabelecida uma margem de consultas ao mercado às EBNs que não resultasse em transporte de mercadoria.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.6. Para a causa 4, foram delineados desincentivos econômicos às consultas ao mercado. Naturalmente, este desincentivo ataca as circularizações para "testar mercado", as que tem o fito de obter AA para atuar em um possível mercado desses papéis e as que não estão respaldadas por uma carga certa. A hipótese de infração por não utilização do protocolo de circularização prevê uma margem a ser calculada de protocolos que podem ser gerados, mas que não caracterizam a infração. Ultrapassada esta margem, a infração seria caracterizada.

Tabela 8. **Causa 5: Falta de especificação do terminal.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	O *status quo* seria mantido, apenas para alguns portos seria possível especificar o terminal.
2	Exigir a especificação do terminal para todas as cargas	-
3	Exigir a especificação do terminal para alguns tipos de carga	Por exemplo: indicar para contêineres, mas não indicar para carga geral.
4	Exigir a especificação do terminal apenas quando for relevante para a negociação	Neste caso, se não houver a especificação do terminal no momento da circularização, o transportador poderá retirar e entregar a carga no terminal que melhor lhe aprouver, dentro do porto especificado.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.7. Primeiramente, para a causa 5, observou-se que haverá a necessidade de definir, na norma, o que se entende por terminal, caso se decida pelas opções 2, 3 ou 4.

9.8. Ao longo das discussões, vantagens e desvantagens foram observadas para os casos de especificação maior ou menor do terminal de carregamento e descarregamento da carga. Em momento posterior da oficina, estas opções foram quantificadas levando-se em consideração tais aspectos positivos e negativos. Ficará evidente que as escolhas envolvem *tradeoffs* importantes.

Tabela 9. **Causa 6: Falta de especificação da carga.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	Atualmente, as EBNs escolhem o tipo de carga que irão transportar de uma lista prévia e, adicionalmente, podem fazer o detalhamento em campo específico no SAMA. No entanto, esta lista é apenas nominal e não padronizada. Ademais, a GAF consegue, a partir da demanda dos usuários do sistema, editar esta lista para adicionar novas cargas.
2	Exigir a especificação da carga utilizando-se o NCM – critério ANTAQ	Definir a quantidade de dígitos do NCM por tipo de carga. Por exemplo, o detalhamento não seria uma informação relevante para as cargas transportadas em contêineres, mas, para o granel líquido, haveria necessidade de maior especificação.
3	Exigir a especificação da carga utilizando-se o NCM – critério MERCANTE	Seguir a especificação do Sistema Mercante da Receita Federal: obrigatoriedade de indicar quatro dígitos e preencher, opcionalmente, oito dígitos.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.9. No debate sobre a causa 6, os participantes das oficinas reiteraram a importância da utilização da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM como indicador da carga transportada, uma vez que ele é utilizado por outros sistemas do governo federal, o que facilitaria o cruzamento de dados.

9.10. A opção regulatória 2 não envolveria, necessariamente, todos os tipos de carga. Seria possível fazer distinção entre elas e, assim, a exigência de

maior ou menor número de dígitos do NCM variaria de acordo com a natureza da carga. A opção 3 sugere a adoção da especificação em uso no Sistema Mercante da Receita Federal do Brasil - RFB, que já é de conhecimento do mercado. Resta claro que esta escolha, assim como na opção 2, ensejará custos de adaptação do atual sistema utilizado.

Tabela 10. **Causa 7: Indefinição do prazo máximo da negociação.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	Não há limite temporal para as negociações, e elas podem estender-se até o prazo estipulado para o embarque da mercadoria, inviabilizando-o.
2	Definir o momento de intervenção da ANTAQ	Para este caso, seria definido um marco que, uma vez atingido, determinaria a intervenção da Agência nas negociações para a indicação do bloqueio como firme ou não firme. Esse marco poderia ser, por exemplo, o número de dias transcorrido de negociação ou a identificação, pela setorial técnica, de impasse ou de práticas protelatórias por uma das partes.
3	Estabelecer prazo final da negociação em relação à data prevista para carregamento da embarcação	Nesta opção, quando faltasse determinado número de dias para o carregamento, a negociação seria automaticamente encerrada, e a área técnica definiria o bloqueio como firme ou não firme.
4	Prever a possibilidade de intervenção da ANTAQ ao longo da negociação, a qualquer tempo	Nesta última opção, a área técnica estaria livre para intervir na negociação independentemente de solicitação ou de outros marcos.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.11. A definição do prazo de negociação passa, obrigatoriamente, pela definição do papel da ANTAQ nas negociações. Quando dessa definição, faz-se necessário delimitar o momento de sua intervenção, assim como o seu poder de decisão na querela.

Tabela 11. **Causa 8: Indefinição do papel da ANTAQ nas negociações.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	Manutenção da falta de clareza quanto ao papel e ao poder da ANTAQ nas negociações.
2	ANTAQ como mediadora	Nesta opção, seria definido o papel da ANTAQ como facilitadora nas negociações. Para além disso, far-se-ia necessária a delimitação dos direitos e deveres de todos os envolvidos.
3	ANTAQ como árbitra	Nesta opção, a ANTAQ poderia decidir as disputas. Além disso, os direitos e deveres de todos os envolvidos na negociação seriam definidos.
4	ANTAQ como mediadora e árbitra	A ANTAQ poderia atuar como facilitadora e, além disso, poderia decidir as negociações. Os direitos e deveres de todos os envolvidos seriam definidos.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.12. Na causa 8, para que seja possível definir o papel da ANTAQ nas negociações, faz-se necessário, concomitantemente, estabelecer os comportamentos que se esperam dos agentes regulados e os que devem ser evitados nas negociações acerca do bloqueio de uma circularização. A definição de direitos e deveres da Agência, do bloqueante e do bloqueado tem o fito de trazer clareza, previsibilidade e segurança jurídica a todos os envolvidos, além de dotar os processos de negociação de maior eficiência.

9.13. No curso das oficinas, as opções regulatórias 3 e 4 foram descartadas, uma vez que foi identificado não ser possível à ANTAQ exercer o papel de árbitra nas negociações relacionadas aos bloqueios, consoante determinação da Resolução ANTAQ nº 98, de 2023. A arbitragem é um meio privado de soluções de conflitos e mecanismo voluntário, ou seja, ninguém pode ser obrigado a se submeter à arbitragem contra a sua vontade. Além disso, a arbitragem prevê que as partes definam a entidade que irá solucionar a controvérsia apresentada. No caso das opções 3 e 4, não haveria essa liberdade de escolha, sendo a área técnica da ANTAQ já pré-determinada pela norma. Por último, a sentença arbitral é obrigatória entre as partes e, ao longo das supramencionadas discussões na oficina, reconheceu-se a inviabilidade de a ANTAQ obrigar uma parte a contratar o serviço oferecido pela outra parte.

9.14. Diante do exposto, as opções regulatórias 3 e 4 foram, portanto, **desconsideradas**.

Tabela 12. **Causa 9: Falta de especificação de acordo com as características de**

cada nicho de mercado.

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	Manter as especificações trazidas pela Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, atualmente em uso.
2	Promover estudos e adaptações no SAMA de acordo com cada nicho de mercado.	Uma vez que esta opção regulatória seja escolhida, dificilmente ela será imediatamente colocada em prática. Será necessário, portanto, estabelecer um cronograma de implementação.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.15. Observou-se, ao longo das oficinas, que a necessidade de especificação dos procedimentos de acordo com as características de cada nicho de mercado é um tema transversal a todos os demais. Ou seja, cada um dos pontos anteriormente discutidos pode ser abordado mantendo-se os comandos, prazos e diferenciações já previstas na Resolução ora em uso ou poderá haver maior especificação de acordo com cada segmento de carga. Desta forma, na causa 2, por exemplo, discutir-se-á se a exigência de apresentação de carta do cliente será para todos os tipos de carga ou para cargas especificas. Isso se dará também para os casos de especificação de terminal, de carga, dos prazos de negociação (serão os mesmos para todos os tipos de carga?), dentre outros quesitos que deverão ser discutidos.

9.16. A causa 10 (falta de clareza em alguns pontos da norma) foi desmembrada em dois outros, quais sejam: falta de definição sobre o beneficiário do bloqueio (causa 10.1) e falta de clareza quanto às possibilidades de efetuar o bloqueio parcial (causa 10.2). Opções regulatórias foram delineadas para os dois casos, conforme abaixo.

Tabela 13. **Causa 10.1: Falta de definição sobre o beneficiário do bloqueio.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	
2	Estabelecer direitos e deveres do bloqueante e do bloqueado	Esta opção envolve a definição acerca: a) da possibilidade de alterar a embarcação após o bloqueio firme e a nomeação de outra embarcação da frota da EBN bloqueante ou até mesmo de embarcação de bandeira estrangeira; b) da possibilidade ou não de recircularizar carga anteriormente bloqueada por embarcação brasileira, mas cujo protocolo foi cancelado pela EBN que sofreu o bloqueio; c) das hipóteses de "abandono de cliente", após o bloqueio. Aqui, o "abandono do cliente" é entendido como os casos em que a EBN afretadora, após ter seu protocolo bloqueado, encaminha o dono da carga para tratar diretamente com a EBN que realizou o bloqueio no SAMA; d) dos casos em que o abandono da negociação é possível por quaisquer das partes; e) dos casos em que o abandono da negociação será tipificado como infração; e f) da possibilidade de vedação da circularização pela ANTAQ se for identificada previamente a disponibilidade de embarcação brasileira.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Tabela 14. **Causa 10.2: Falta de clareza quanto às possibilidades de efetuar o bloqueio parcial.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	O bloqueio parcial permanece sendo discutido caso a caso.
2	Especificar as situações de validade do bloqueio parcial	Neste ponto, o objetivo seria tornar o bloqueio parcial mais frequente e eficiente. Haveria a necessidade de delimitação dos casos em que a ANTAQ poderia intervir.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.17. No ponto "falta de clareza em alguns pontos da norma", muitas questões foram suscitadas. No entanto, os técnicos da ANTAQ observaram que a definição de direitos e de deveres dos regulados acaba por esclarecer grande parte dessas indefinições. Ademais, tal definição contribuiria para modelar o comportamento desejado dos agentes e dar respaldo ao trabalho

da fiscalização, quando tais comportamentos não fossem seguidos. Em um ambiente com regras claras, a segurança jurídica é reforçada.

9.18. Outro ponto que pode ser esclarecido na norma é o referente aos bloqueios parciais. Se suas regras forem delineadas, espera-se que ele se torne mais frequente, promovendo a participação das embarcações de bandeira brasileira no comércio. Além disso, regras objetivas contribuem para facilitar e dar maior eficiências às negociações.

Tabela 15. **Causa 11: Falta de monitoramento das circularizações e dos bloqueios.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	
2	Exigir vínculo entre o bloqueio e o registro do protocolo no SAMA	Após o bloqueio firme, para encerrar o protocolo, seria necessário informar o protocolo de registro de afretamento de embarcação brasileira. Por outro lado, ao gerar-se um protocolo deste registro, seria necessário, obrigatoriamente, informar o protocolo de circularização que foi bloqueado e gerou esse afretamento. Procedendo-se desta forma, haveria um vínculo entre os dois protocolos, o que permitiria o monitoramento da operação desde o seu início (consulta ao mercado sobre disponibilidade de embarcação brasileira) até a sua conclusão (transporte da mercadoria em embarcação de bandeira brasileira após o bloqueio). A não vinculação poderia ser tipificada como infração.
3	Adotar as medidas especificadas na Opção Regulatória 2 e, além disso, especificar indicadores para o acompanhamento dos bloqueios	Esta opção não-normativa sugere criar indicadores para os bloqueios por tipo de carga, de forma a possibilitar o seu acompanhamento e evolução ano a ano.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.19. Atualmente, ao gerar-se o registro de afretamento de embarcação brasileira no SAMA, já existe o campo para indicar se este afretamento é oriundo de outro protocolo do sistema. No entanto, seu preenchimento não é obrigatório, o que acaba gerando dificuldades no acompanhamento da operação até o descarregamento da carga no porto de destino.

9.20. A sugestão de criar indicadores para acompanhar circularizações e bloqueios tem o objetivo de fomentar estudos sobre o mercado e sobre a frota nacional. Um exemplo de indicador que pode ser construído é de efetividade do bloqueio. Ele seria o somatório das variações percentuais dos bloqueios cancelados, levantados e firmes. Quanto maior este indicador, maior seria a efetividade do bloqueio.

Tabela 16. **Causa 12: Falta de fiscalização das circularizações e dos bloqueios.**

Opção Regulatória		Análise
1	Não ação	
2	Exigência de carta do cliente	Esta opção é útil para os casos de fiscalização de cancelamento de bloqueio, quando a EBN alega tal procedimento em função do pedido do cliente (alteração de data ou de porto de carregamento ou da quantidade de carga a ser transportada).
3	Adotar a medida especificada na Opção Regulatória 2 e, além disso, exigir a comprovação do transporte realizado	Exigência documental que comprove o transporte realizado com embarcação brasileira. Essa opção regulatória envolve a definição de quais documentos seriam aceitos (por exemplo, o Conhecimento de Transporte Eletrônico - CTe).

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

9.21. Exigir a comprovação de existência de carga e do transporte realizado afasta os testes de mercado, a venda de AA e a descrição de cargas de forma incompatível com a operação a ser realizada. De mais a mais, a exigência de tais comprovações auxilia as ações fiscalizatórias da ANTAQ.

10. COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

10.1. Dado o grande número de causas identificadas do problema regulatório, procurou-se agrupá-las em *clusters*, de forma a simplificar a análise. Tais *cluster* pretendem funcionar como uma unidade lógica que agrega causas do problema regulatório que estão relacionadas. Em cada *cluster*, ao decidir-se por uma opção regulatória, espera-se que um

conjunto de causas do problema seja sanado. Ao proceder-se desta forma, busca-se aumentar o desempenho e a eficácia das análises. Para cada *cluster* foram identificadas opções regulatórias e analisadas as suas vantagens e desvantagens para os atores identificados. São os *clusters*:

- ***Cluster* 1: Papel da ANTAQ nas negociações não está claro**
- ***Cluster* 2: Monitoramento insuficiente**
- ***Cluster* 3: Critérios de consulta ao mercado não são efetivos**
- ***Cluster* 4: Definição de direito e deveres de bloqueantes e bloqueados**

10.2. A escolha de uma opção regulatória para o *Cluster* 1 teria o condão de enfrentar a causa 7 (indefinição do prazo máximo de negociação) e a causa 8 (indefinição do papel da ANTAQ nas negociações) do problema regulatório. Ao definir-se de forma clara o papel da ANTAQ nas negociações (principalmente seus deveres), espera-se trazer maior previsibilidade, segurança e celeridade ao processo. Almeja-se, com isso, que os bloqueios ineficientes diminuam, assim como eventuais práticas protelatórias ou demandas infundadas no bojo das negociações.

10.3. Nas análises relacionadas a este *Cluster*, identificaram-se como opções ao papel a ser desempenhado pela ANTAQ: não ação, ANTAQ como mediadora, como árbitra ou como mediadora e árbitra. Conforme anteriormente mencionado, a atuação da ANTAQ como árbitra foi descartada.

10.4. Ao final, as opções regulatórias factíveis são a 1, manter o *status quo*, ou a 2. Esta última envolveria a definição de regras mais claras de negociação, a discussão acerca dos comportamentos esperados dos regulados e a definição de direitos e deveres para todos os envolvidos. No bojo destas definições, delimitar-se-ia o prazo máximo das negociações, de forma a não prejudicar o transporte da carga.

Tabela 17. ***Cluster 1:* comparação das opções regulatórias.**

***CLUSTER* 1** **Papel da ANTAQ nas negociações não está claro**			
Opção regulatória		**Vantagens**	**Desvantagens**
1	**Não ação**	*Não foram identificadas.*	Permanece a insegurança quanto ao papel a ser desempenhado pela ANTAQ, o que pode levar à baixa efetividade dos bloqueios.
2	**ANTAQ como mediadora**	A institucionalização desta posição deixará as regras de negociação do bloqueio mais claras e trará mais previsibilidade e segurança jurídica ao processo. Há vantagens para todos os atores envolvidos no mercado.	*Não foram identificadas.*
3	**ANTAQ como árbitra**	*Opção descartada.*	
4	**ANTAQ como mediadora e árbitra**	*Opção descartada.*	

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.5. O *Cluster* 2 (monitoramento insuficiente) pretende enfrentar a causa 9 (falta de especificação do processo de circularização de acordo com as características de cada nicho de mercado), causa 11 (falta de monitoramento das circularizações e dos bloqueios) e causa 12 (falta de fiscalização das circularizações e dos bloqueios). As ações relacionadas a este *Cluster* contribuem a que a ANTAQ conheça melhor o setor, promova a regulação eficiente, assim como a fiscalização efetiva. Dotar a fiscalização de dados que possam embasar suas decisões é fundamental para restringir práticas indesejadas no mercado.

10.6. Foram identificadas como opções regulatórias: não ação, monitoramento específico e monitoramento geral. O monitoramento específico ficaria restrito ao acompanhamento dos protocolos objeto de bloqueio no SAMA. O monitoramento geral, por seu turno, abarcaria todos os protocolos do SAMA, independentemente de haver bloqueio. Provavelmente, a implementação dos dois tipos elencados de monitoramento terá custos diferentes (mais alto para o monitoramento geral, por ser mais abrangente). Espera-se, no entanto, que o monitoramento geral possibilite à ANTAQ a obtenção de mais dados relacionados ao mercado. Quanto mais dados a Agência obtiver, mais possibilidades terá de ajustar seus processos de acordo com a especificidade de cada nicho de mercado.

Tabela 18. ***Cluster 2:* comparação das opções regulatórias.**

CLUSTER 2 Monitoramento insuficiente			
Opção regulatória		Vantagens	Desvantagens
1	Não ação	Para a ANTAQ, o custo é zero.	Permanece o baixo acompanhamento do mercado e das negociações, o que gera insegurança entre os regulados.
2	Monitoramento específico (apenas dos protocolos bloqueados)	Obtenção de mais dados em relação ao *status quo*.	Para a ANTAQ, há a obtenção de dados de apenas uma parte do processo.
			Para a ANTAQ, envolve custo de implementação.
			Para os regulados, haverá a necessidade de comprovação documental do transporte realizado após o bloqueio firme.
		Possibilita a atuação mais assertiva da Agência.	Para as EBNs fretadoras que utilizam o bloqueio como instrumento de barganha, o monitoramento tem o condão de limitar sua atuação.
		Dificulta a utilização do bloqueio, pelas EBNs fretadoras, como instrumento de barganha.	O transportador estrangeiro poderá ter sua atuação na cabotagem brasileira limitada, uma vez que os bloqueios serão acompanhados de perto
			Uma vez que o transportador estrangeiro pode ter maior dificuldade para atuar no mercado brasileiro e dada as diferenças de custo de operação de embarcações nacionais e estrangeiras, o valor que o dono da carga pagará pelo frete pode ser mais elevado.
3	Monitoramento geral (de todos os protocolos)	Obtenção de dados sobre todo o processo de afretamento.	Para a ANTAQ, envolve custo de implementação mais alto do que aquele a ser incorrido no caso do monitoramento específico.
			Para os regulados, haverá a necessidade de comprovação documental mais ampla.
		Possibilita a atuação mais assertiva da Agência.	Para as EBNs fretadoras que utilizam o bloqueio como instrumento de barganha, o monitoramento tem o condão de limitar sua atuação.
			O transportador estrangeiro poderá ter sua atuação na cabotagem brasileira limitada, uma vez que os bloqueios serão acompanhados de perto.
		Dificulta a utilização do bloqueio, pelas EBNs fretadoras, como instrumento de barganha.	Uma vez que o transportador estrangeiro pode ter maior dificuldade para atuar no mercado brasileiro e dada as diferenças de custo de operação de embarcações nacionais e estrangeiras, o valor que o dono da carga pagará pelo frete pode ser mais elevado.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.7. Da Tabela 18, pode-se inferir que qualquer monitoramento já traz ganhos ao mercado e melhora a capacidade da Agência de atuar.

10.8. A revisão dos critérios de circularização, objeto do *Cluster* 3 (critérios de consulta ao mercado não são efetivos) tem a intenção de atacar as causas 1 (custo mais alto das embarcações brasileiras), 2 (não é exigida comprovação de existência de carga para a circularização), 3 (não há limite quantitativo de circularizações), 4 (não há custo para a circularização), 5 (falta de especificação do terminal), 6 (falta de especificação da carga) e 9 (falta de especificação do processo de circularização de acordo com as características de cada nicho de mercado) do problema regulatório.

10.9. Os critérios de consulta podem ser definidos de forma específica ou genérica. Critérios mais ou menos específicos mudam o conceito de embarcação disponível e facilitam ou dificultam a sua disponibilidade.

10.10. Partiu-se do pressuposto de que critérios muito específicos restringem as ações de bloqueio, uma vez que podem trazer muitas especificidades que, de fato, não são relevantes ao transporte da carga. O excesso de detalhes relacionados aos requisitos da embarcação, por exemplo, poderia, em alguns casos, ser utilizado para afastar potenciais bloqueantes com o objetivo de lograr obter autorização de afretamento de embarcação estrangeira.

10.11. Critérios genéricos de consulta, por outro lado, uma vez que não especificam a contento a natureza da carga ou as exigências relacionadas à embarcação, podem promover o excesso de bloqueios. Alguns bloqueios, por exemplo, são efetivados com o intuito único de obter mais informações sobre a natureza do transporte a ser realizado. Em muitos desses casos, as negociações tornam-se inócuas e prejudicam o dono da carga.

10.12. A definição de critérios mais ou menos específicos passa pelo debate sobre a necessidade de especificação do terminal (causa 5) e da carga (causa 6), além da discussão sobre a definição de tais critérios de forma uniforme para todos os tipos de carga ou não (causa 9). É importante mencionar que a decisão acerca dos critérios impacta as causas 11 (falta de monitoramento das circularizações e dos bloqueios) e 12 (falta de fiscalização das circularizações e dos bloqueios), uma vez que a obtenção de mais informações sobre o transporte pretendido facilita o monitoramento e a

fiscalização.

10.13. No caso da opção pela utilização de critérios genéricos, poderia ser prevista delegação à SOG para a sua especificação quando fosse identificada, pela área técnica, a sua necessidade. Assim, sempre que fosse identificada a necessidade de ajustes em determinado nicho de mercado, a área técnica, de forma justificada, poderia modular os critérios de circularização.

10.14. Na discussão sobre a adequação dos atuais critérios de circularização, naturalmente, será necessário definir sobre a eventual exigência de emolumento para a utilização do SAMA (o que ataca, diretamente, a causa 1 e a causa 4), sobre a exigência ou não de carta do cliente que comprove a existência de carga (causa 2) e sobre a forma como a carga da carta do cliente poderá ser circularizada (causa 3).

Tabela 19. ***Cluster 3:*** **critérios de consulta ao mercado não são efetivos.**

***CLUSTER* 3** **Critérios de consulta ao mercado não são efetivos**			
Opção regulatória		**Vantagens**	**Desvantagens**
1	**Não ação**	A manutenção do *status quo* não gera custos à ANTAQ.	Algumas consultas ao mercado não são realizadas a contento.
2	**Maior especificação dos critérios já existentes**	A ANTAQ terá informações mais específicas sobre o mercado e as operações de transporte, as quais a permitem regular o mercado de maneira mais assertiva. Uma vez que todos os detalhes do transporte já serão previamente informados, o número de bloqueios levantados pode diminuir. O dono da carga pagará frete mais baixo.	Uma vez que critérios mais específicos dificultam os bloqueios, as EBNs afretadoras conseguirão afretar embarcações estrangeiras mais facilmente. Com a maior dificuldade em realizar bloqueios, a EBN fretadora terá maior dificuldade em empenhar sua embarcação de bandeira brasileira na operação. O transportador estrangeiro terá sua entrada na cabotagem brasileira facilitada.
3	**Utilização de critérios genéricos**	Uma vez que critérios mais genéricos facilitam os bloqueios, a EBN fretadora terá mais facilidade em empenhar sua embarcação de bandeira brasileira na operação. As EBNs afretadoras terão maiores dificuldades em afretar embarcações estrangeiras. O transportador estrangeiro terá sua entrada no mercado dificultada.	Uma vez que as especificidades da operação não estão claras, pode-se gerar insegurança no mercado e a ANTAQ pode ser instada a se manifestar a todo o momento. O número de bloqueios indevidos pode aumentar. Possivelmente, o dono da carga pagará valor mais alto pelo frete.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.15. É possível observar, na Tabela 19, que a escolha entre as opções regulatórias 2 e 3 traz *tradeoffs* importantes. Se, por um lado, a maior especificação de critérios de circularização dota a Agência de mais informações, por outro lado, torna-se dificultoso o processo de bloqueio. Desta forma, é possível que a utilização de embarcações estrangeiras na cabotagem brasileira seja promovida. A vantagem desta maior especificação é que, partindo-se do pressuposto de que a embarcação de bandeira brasileira tem custos operacionais mais altos, o dono da carga pagará um valor de frete mais baixo. A utilização de critérios de circularização genéricos, por outro lado, apesar de aumentar o número de bloqueios indevidos, aumentará, concomitantemente, o número de bloqueios firmes. Assim, promover-se-á a participação maior das embarcações nacionais na costa brasileira.

10.16. É importante recordar que as opções regulatórias, dada a complexidade do problema regulatório, não serão escolhidas isoladamente. Será necessário escolher um conjunto de ações que impactam umas às outras, mas que, conjuntamente, promovem o maior bem-estar. Por conseguinte, uma opção regulatória que isoladamente pode parecer ser a mais adequada, no conjunto das escolhas pode ter a sua importância diminuída.

10.17. Por fim, a definição de direitos e deveres das EBNs, objeto do *Cluster* 4 (definição de direitos e deveres de bloqueantes e bloqueados), enfrenta a causa 10 (falta de clareza em alguns pontos da norma). Essa definição, diretamente relacionada ao *Cluster* 1 (papel da ANTAQ nas negociações não está claro), envolve enumerar as ações possíveis e aquelas que são consideradas infrações durante uma negociação. Também envolve definir quais informações as partes podem solicitar, quais documentos devem ser apresentados, dentre outros. Deverá ser definido, concomitantemente, quem é o beneficiário do bloqueio (causa 10.1) e as hipóteses de bloqueio

parcial (causa 10.2).

Tabela 20. ***Cluster 4:*** **definição de direitos e deveres de bloqueantes e bloqueados.**

CLUSTER 4 **Definição de direitos e deveres de bloqueantes e bloqueados**			
Opção regulatória		**Vantagens**	**Desvantagens**
1	**Não ação**	A manutenção do *status quo* não gera custos à ANTAQ.	Na fase de negociação, não há clareza sobre direitos e deveres das partes. Insegurança jurídica.
2	**Definir (prescrever)**	Haverá maior previsibilidade das ações dos agentes atuantes no mercado e será mais fácil para que as áreas técnicas subsidiem suas decisões. Fomento de ações mais efetivas da fiscalização. Direitos e deveres mais claros privilegiam ações assertivas de bloqueio às consultas de mercado.	As EBNs que privilegiam operações com embarcações estrangeiras restarão negativamente impactadas. O transportador estrangeiro terá sua entrada no mercado dificultada. Possivelmente, os donos da carga pagarão os custos de operação mais elevados das embarcações nacionais.
3	**Autorregulação**	Para as EBNs afretadoras, transportador estrangeiro e dono da carga, esta opção significa maior liberdade de ação e menos regulação da ANTAQ.	A ANTAQ terá sua atuação reguladora diminuída. As EBNs não poderão contar com o apoio da mediação da ANTAQ nas querelas, que deverão ser negociadas e resolvidas *inter partes*.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.18. Durante as discussões no âmbito das oficinas de AIR, identificou-se que o mercado não estaria maduro para a autorregulação.

10.19. Em síntese, a relação entre os *Cluster* e as causas dos problemas regulatórios pode ser observada abaixo. Em outros termos, as escolhas regulatórias em cada um dos *Clusters* impactarão, em maior ou menor grau, uma causa do problema regulatório.

Tabela 21. **Relação entre os *Clusters* e as causas do problema regulatório enfrentadas.**

Cluster		**Opção Regulatória**	**Causas do problema regulatório enfrentadas**
1	**Papel da ANTAQ nas negociações não está claro**	*Não ação*	Causa 7 - Indefinição do prazo máximo da negociação. Causa 8 - Indefinição do papel da ANTAQ nas negociações.
		ANTAQ como mediadora	
2	**Monitoramento insuficiente**	*Não ação*	Causa 9 – falta de especificação do processo de circularização de acordo com as características de cada nicho de mercado. Causa 11 – Falta de monitoramento das circularizações e dos bloqueios. Causa 12 – Falta de fiscalização das circularizações e dos bloqueios.
		Monitoramento específico	
		Monitoramento geral	
3	**Critérios de consulta ao mercado não são efetivos**	*Não ação*	Causa 1 – Custo mais alto das embarcações brasileiras. Causa 2 - Não é exigida comprovação da existência de carga para a circularização. Causa 3 - Não há limite quantitativo de circularizações. Causa 4 - Não há custo para a circularização. Causa 5 – Falta de especificação do terminal. Causa 6 – Falta de especificação da carga. Causa 9 - Falta de especificação do processo de circularização de acordo com as características de cada nicho de mercado.
		Maior especificação dos critérios já existentes	
		Utilização de critérios genéricos	
4	**Definição de direitos e deveres de bloqueantes e bloqueados**	*Não ação*	Causa 10 – Falta de clareza em alguns pontos da norma.
		Definir (prescrever)	
		Autorregulação	

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Causas do problema regulatório e objetivos da AIR

10.20. As causas do problema regulatório estão diretamente relacionadas aos objetivos desta AIR. Assim sendo, por exemplo, ao trabalhar-se com as opções regulatórias acerca do papel da ANTAQ nas negociações (*Cluster* 1), os objetivos de definir o papel da ANTAQ e de revisar os prazos das

negociações serão alcançados (pois nas negociações, deve-se definir o momento da atuação da ANTAQ).

10.21. O *Cluster* 2 tratará das opções regulatórias relacionadas aos problemas que têm origem no monitoramento e na fiscalização. Ao implementar-se a opção escolhida, espera-se criar mecanismos de acompanhamento das circularizações e dos bloqueios e conhecer melhor as cargas transportadas na cabotagem brasileira. Com mais dados e indicadores, a fiscalização tornar-se-á mais eficiente, o que afastará condutas indesejadas no mercado.

10.22. O *Cluster* 3, ao tratar da especificação ou não dos critérios de circularização, contribuirá para o alcance dos objetivos: criar regras de circularização e bloqueio para cada nicho de mercado, promover a circularização somente com carga comprovada, revisar os critérios de circularização, revisar os critérios de bloqueio e promover a participação do dono da carga.

10.23. O *Cluster* 4, ao trabalhar com a definição de direitos e deveres das EBNs bloqueantes e bloqueadas, contribuirá para que: só haja autorização de afretamento quando necessário, o comportamento esperado das empresas durante a negociação seja modelado, haja a confirmação do transporte decorrente do bloqueio e os bloqueios ineficientes sejam prevenidos.

Tabela 22. **Quadro-resumo da estruturação: relação entre *Clusters* e alcance dos objetivos-meio e fim.**

	Cluster	Opção Regulatória	Objetivos-fim	Objetivos-meio
1	**Papel da ANTAQ nas negociações não está claro**	*Não ação*	-	-
		ANTAQ como mediadora	Definir papel da ANTAQ	
			Revisar os prazos do bloqueio	
2	**Monitoramento insuficiente**	*Não ação*	-	-
		Monitoramento específico	-	Criar mecanismos de acompanhamento das circularizações
		Monitoramento geral	Conhecer melhor as cargas transportadas pelo setor marítimo	
3	**Critérios de consulta ao mercado não são efetivos**	*Não ação*	-	-
		Maior especificação dos critérios já existentes	Revisar os critérios de circularização	Criar regras de circularização e bloqueio para cada nicho de mercado
			Revisar os critérios de bloqueios	Circularização somente com carga comprovada
			Promover a participação do usuário	
		Utilização de critérios genéricos	-	-
4	**Definição de direitos e deveres de bloqueantes e bloqueados**	*Não ação*	-	-
		Definir (prescrever)	Prevenir bloqueios ineficientes	Modelar o comportamento esperado das EBNs durante a negociação
			Autorizar o afretamento somente quando necessário	Confirmação do transporte decorrente do bloqueio
		Autorregulação	-	-

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.24. Para a comparação das alternativas, foi adotada a metodologia de análise multicritério, a qual se baseia na avaliação quantitativa e qualitativa de opções a partir dos múltiplos critérios selecionados. É importante ressaltar que a escolha pela análise multicritério foi motivada pela complexidade do problema regulatório e pelos impactos das opções de ação identificadas, sendo considerada a melhor maneira de compará-las objetivamente, dentro das limitações do contexto.

10.25. Durante as oficinas realizadas entre os meses de maio e agosto de 2024, os servidores presentes identificaram o problema regulatório, suas causas e consequências. Com base nisso, foram estabelecidos os objetivos gerais e específicos a serem alcançados. Para o presente caso, foi utilizada a metodologia *Analytic Hierarchy Process* – AHP. Assim sendo, na **fase de estruturação**, foram definidos **critérios** para a avaliação das opções de ação mapeadas. Os critérios são parâmetros para avaliar o grau de alcance de determinado objetivo. Para cada critério, foram definidos **indicadores.** Uma vez que os objetivos que se pretendem alcançar não são diretamente mensuráveis, impôs-se a utilização de indicadores indiretos

10.26. Na **fase de avaliação**, foram pontuadas as opções regulatórias de cada um dos critérios e, por fim, foram atribuídos pesos aos critérios. Os resultados foram avaliados a partir da comparação das opções entre si. Como as opções regulatórias não conseguem maximizar todos os objetivos simultaneamente, é mandatória uma análise de *tradeoff* que maximize o desempenho geral e viabilize o alcance dos objetivos da melhor maneira dentro do contexto decisório. Por fim, na **fase de recomendação**, foi realizada

a análise de sensibilidade dos critérios.

Fase 1: estruturação

10.26.1. Esta fase teve como objetivo **definir os critérios** para a avaliação das opções de ação. Os critérios definidos foram:

- **Definir papel da ANTAQ**: é um objetivo-fim da AIR que se tornou um critério;
- **Revisar critérios de bloqueios**: também é um objetivo-fim que se tornou um critério;
- **Prevenir bloqueios ineficientes**: também é um objetivo-fim que se tornou um critério;
- **Custos administrativos da ANTAQ**: é um critério elaborado pela equipe de AIR que sintetiza os demais objetivos; e
- **Custos dos regulados**: é um critério elaborado pela equipe de AIR que sintetiza os demais objetivos.

Critério Definir papel da ANTAQ

10.26.1.1. Para este critério, o indicador selecionado foi o **percentual de bloqueios cancelados**.

10.26.1.2. No melhor cenário, se o papel da ANTAQ está bem definido e se sua atuação tem o condão de modelar o comportamento dos agentes do mercado de forma a que o processo de consulta ao mercado só resulte em autorização de afretamento quando realmente não houver disponibilidade de embarcação brasileira apta a realizar determinado serviço, os bloqueios só serão realizados quando houver efetivamente o interesse da EBN em levar a carga, e as negociações (com prazos bem definidos) serão finalizadas.

10.26.1.3. Não haveria, neste cenário, bloqueios cancelados por uma das partes. A EBN que fez a consulta ao mercado, no caso de bloqueios, terá o interesse em finalizar a negociação, não "abandonará o cliente" ou cancelará o protocolo para recircularizar a carga. A definição do papel da ANTAQ pode passar pela previsão de penalidades para comportamentos indesejados.

10.26.1.4. No pior cenário delineado, metade dos bloqueios são cancelados. Ou seja, como a atuação da ANTAQ nos processos de afretamento está mal definida, as EBNs possuem ampla liberdade de atuação no mercado sem que haja responsabilização. No contexto em que os bloqueios podem ser cancelados sem maiores consequências, circularizações podem ser feitas a esmo, e bloqueantes e bloqueados podem utilizar o mecanismo do bloqueio e da negociação para alcançar fins que não a consecução da política pública para o setor.

Critério Revisar critérios de bloqueios

10.26.1.5. Para este critério, o indicador selecionado foi o **percentual de cancelamento de circularização.**

10.26.1.6. No atual cenário, 50% dos protocolos de circularização são cancelados. A manutenção deste patamar foi considerada como o pior cenário, pois objetiva-se que o sistema seja utilizado apenas quando há a intenção de realizar transporte e que ele seja realizado por embarcação de bandeira brasileira quando ela estiver disponível.

10.26.1.7. Obviamente, o cenário ideal é que não houvesse cancelamentos de circularização. No entanto, há casos que fogem de escopo de atuação das EBNs como, por exemplo, nos casos em que o dono da carga desiste de realizar o transporte. Desta forma, definiu-se o melhor cenário aquele em que apenas 10% das circularizações são canceladas.

10.26.1.8. Cada protocolo de consulta ao mercado tem o potencial de ser bloqueado. Se os critérios de bloqueios são adequados, quando eles ocorrerem, não será possível cancelá-los ou levantá-los (para o caso da bloqueante) sem a devida responsabilização. Ou seja, espera-se que, com critérios adequados de bloqueio, as circularizações para testar mercado ou para obter autorização de afretamento para atuar no mercado de venda de papel diminuam (pois, se forem bloqueadas, não poderão ser canceladas ou levantadas sem responsabilização). No cenário ideal, tais consultas ao mercado iriam diminuir, assim como o cancelamento de circularizações.

Critério Prevenir Bloqueios ineficientes

10.26.1.9. Para este critério, o indicador selecionado foi o **percentual de bloqueios levantados.**

10.26.1.10. Por "bloqueio levantado" entende-se o ato de a EBN

bloqueante desistir do bloqueio.

10.26.1.11. Novamente, o ideal é que os bloqueios só sejam realizados quando houver a intenção de levar a carga e que as negociações logrem efetivar o transporte por meio de embarcação de bandeira brasileira. O melhor nível seria o de 0% de bloqueios levantados. Neste cenário, não haveria bloqueios realizados com o intuito de esclarecer a natureza da carga, os requisitos das embarcações ou outras informações. No pior cenário, tais bloqueios "ineficientes", realizados para dirimir dúvidas e não para negociar o transporte, seria de 50% total de bloqueios. Ou seja, metade dos bloqueios realizados seria efetivado para fins diversos daquele previsto em norma.

Critério Custos Administrativos da ANTAQ e Custos dos regulados

10.26.1.12. Para estes critérios, o indicador selecionado foi a **variação dos atuais custos** da ANTAQ e dos agentes que atuam no mercado.

10.26.1.13. A revisão dos critérios de circularização resulta em fazer com que a ANTAQ tenha seus custos administrativos aumentados, uma vez que será necessário investir em melhorias no atual sistema utilizado (SAMA) ou, até mesmo, em uma nova plataforma que possa absorver as alterações necessárias. Neste ponto, é importante mencionar que o SAMA está em utilização há uma década. Ou seja, há de se levar em conta que um possível alto custo inicial em sistemas será amortizado ao longo dos anos. Pelo lado do regulado, a alteração dos critérios de circularização se, no curto prazo, pode acarretar maiores custos devido à necessidade de treinamento e de adaptação aos novos requisitos do sistema, no longo prazo, tais custos tendem a diminuir, uma vez que as EBNs realizarão menos e mais eficientes consultas ao mercado. O mesmo raciocínio é válido, caso as regras estejam adaptadas para cada nicho de mercado.

10.26.1.14. Se a revisão dos critérios de circularização acarretar a imperatividade de que as consultas só sejam realizadas quando houver carga comprovada (mediante a apresentação da carta do cliente), as EBNs, possivelmente, deverão inserir mais informações e documentos no momento da consulta, mas, por outro lado, utilizarão menos o sistema (não será possível fazer a consulta sem a apresentação da carta). Apesar de, em um primeiro momento, a necessidade de comprovação da demanda do cliente e de existência da carga a ser transportada possam ser interpretadas como uma maior "burocratização" do procedimento de consulta, é importante mencionar que tal etapa promove a participação do usuário final (dono da carga) no processo e o aproxima da regulação. Por fim, a exigência da apresentação da carta do cliente contribui a que a ANTAQ só autorize afretamentos de embarcações estrangeiras quando necessário.

10.26.1.15. O processo de modelar o comportamento esperado dos atores envolvidos nas negociações, por meio da definição de direitos e deveres do bloqueante e do bloqueado, também tem o potencial de aumentar custos administrativos para a ANTAQ, uma vez que caberá à Agência Reguladora o estudo e a definição das condutas desejadas e das que deverão ser evitadas. Ademais, uma vez definidas tais condutas, a Agência deverá monitorá-las e intervir quando previsto. No entanto, normas de conduta mais claras e um ambiente de negociação mais estável têm o potencial de diminuir tais custos da Agência no longo prazo. Para os regulados, um ambiente estável e juridicamente seguro fará com que as EBNs incorram em menos custos com assessorias jurídicas, por exemplo. Também, não terão suas consultas ao mercado prejudicadas por comportamentos indesejados de outros *players*. Regras de bloqueio claras e adaptadas para cada nicho de mercado também trazem mais clareza às negociações e consequente diminuição de riscos e de custos aos regulados.

10.26.1.16. A inserção de uma etapa mandatória ao final dos processos de afretamento, a confirmação do transporte decorrente do bloqueio, se, por um lado, cria nova obrigação aos regulados na apresentação de documentos que comprovem as operações, por outro lado, tende a inibir usos distorcidos do procedimento pelas EBNs e dota a ANTAQ de mais informações sobre a fase final dos processos de afretamento.

10.26.1.17. A criação de mecanismos de acompanhamento das circularizações, por seu turno, também tem como consequência o aumento dos custos administrativos da ANTAQ, seja esse monitoramento específico às consultas de mercado bloqueadas ou geral, para todas as consultas realizadas no sistema. Será necessário, por exemplo, desenvolver uma ferramenta no SAMA que possibilite tal monitoramento ou criar um sistema capaz de fazê-lo. Possivelmente, a criação de mecanismos de acompanhamento tenha, em um primeiro momento, consequências negativas aos regulados em termos de

custos, pois eles deverão fornecer mais informações sobre suas operações. No entanto, ao final, a Agência conhecerá melhor o mercado de afretamento, assim como as cargas transportadas no setor marítimo, e poderá entregar maior valor à sociedade.

10.26.1.18. O descritor de ambos os critérios é a variação em relação aos custos atuais. Ou seja, o melhor cenário é aquele em que há a diminuição dos custos para a ANTAQ e para os regulados, e o pior cenário é aquele em que há aumento de custos para ambos.

10.26.1.19. Em síntese, os objetivos que não foram contemplados nos Critérios 1, 2 e 3 foram analisados sob a ótica dos custos operacionais dos principais atores envolvidos: a ANTAQ e as EBNs.

10.26.1.20. A relação entre os critérios de análise delineados e os objetivos-fim e meio da AIR podem ser observados na Tabela abaixo.

Tabela 23. **Quadro-resumo da estruturação: relação entre os critérios de análise e os objetivos-meio e fim da AIR.**

	Critério	Indicador	Objetivos-fim	Objetivos-meio
1	**Definir papel da ANTAQ**	% bloqueios cancelados	Definir papel da ANTAQ	-
			Revisar os prazos do bloqueio	
2	**Revisar critérios de bloqueios**	% de cancelamento de circularização	Revisar os critérios de bloqueios	-
3	**Prevenir bloqueios ineficientes**	% de bloqueios levantados	Prevenir bloqueios ineficientes	-
4	**Custos administrativos da ANTAQ**	Variação do *status quo*	Revisar os critérios de circularização	Modelar o comportamento esperado das EBNs durante a negociação
			Circularização somente com carga comprovada	Criar regras de circularização e bloqueio para cada nicho de mercado
			Promover a participação do usuário	Conhecer melhor as cargas transportadas pelo setor marítimo
5	**Custos regulatórios (dos regulados)**		Autorizar o afretamento somente quando necessário	Criar mecanismos de acompanhamento das circularizações

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.26.2. Os níveis de referência de cada um dos critérios foram estabelecidos conforme abaixo.

Tabela 24. **Estabelecimento dos níveis de referência.**

	Critério	Indicador	Pior nível	Melhor nível
1	**Definir papel da ANTAQ**	% de bloqueios cancelados	50%	0%
2	**Revisar critérios de bloqueios**	% de cancelamento de circularização	50%	10%
3	**Prevenir bloqueios ineficientes**	% bloqueios levantados	50%	0%
4	**Custos administrativos (ANTAQ)**	Variação do *status quo*	Aumento	Diminuição
5	**Custos dos regulados**	Variação do *status quo*	Aumento	Diminuição

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

<u>Fase 2: avaliação</u>

10.26.3. Utilizando-se a metodologia AHP, os critérios foram analisados dois a dois para verificar a viabilidade de cenários em que um critério atinge o seu nível máximo enquanto o outro critério estaria no nível mínimo. Perguntou-se à equipe presente na oficina de AIR, por exemplo, se era preferível o cenário com 50% de bloqueios cancelados e 10% de cancelamento de circularizações ou o cenário com 0% de bloqueios cancelados e 50% de cancelamento de circularizações. Esse cenário é proveniente da conjunção dos critérios 1 e 2. Esta análise foi feita exaustivamente para todos os pares, o que totalizou em dez cenários possíveis.

10.26.4. A equipe de AIR fez as ponderações entre os critérios na escala "preferência extrema", "preferência forte", "preferência moderada", "preferência fraca" e "indiferente", com pesos nove, sete, cinco, três e um, respectivamente. A atribuição dos pesos pela equipe de AIR envolveu a aplicação intuitiva de diversos valores, percepções e expectativas. Na metodologia AHP, a valoração subjetiva dos partícipes da oficina é transformada em uma medida objetiva e mensurável. Isso ocorre por meio da

escala anteriormente apresentada, que define níveis de intensidade **relativos** à importância de cada critério para a consecução da política pública. Abaixo, é possível observar a Tabela 25, que delineou os cenários possíveis com base nos critérios e indicadores estruturados.

Tabela 25. **Cenários.**

Cenário	Critérios comparados	Descrição dos cenários comparados	Cenário preferível
1	1 e 2	0% de bloqueios cancelados e 50% de circularizações canceladas OU 50% de bloqueios cancelados e 10% de circularizações canceladas	0% de bloqueios cancelados e 50% de circularizações canceladas
2	1 e 3	0% de bloqueios cancelados e 50% de bloqueios levantados OU 50% de bloqueios cancelados e 0% de bloqueios levantados	0% de bloqueios cancelados e 50% de bloqueios levantados
3	1 e 4	0% de bloqueios cancelados e aumento dos custos administrativos para a ANTAQ OU 50% de bloqueios cancelados e diminuição dos custos administrativos para a ANTAQ	0% de bloqueios cancelados e aumento dos custos administrativos para a ANTAQ
4	1 e 5	0% de bloqueios cancelados e aumento dos custos para os regulados OU 50% de bloqueios cancelados e diminuição dos custos para os regulados	0% de bloqueios cancelados e aumento dos custos para os regulados
5	2 e 3	10% de cancelamento de circularizações e 50% de bloqueios levantados OU 50% de cancelamento de circularizações e 0% de bloqueios levantados	10% de cancelamento de circularizações e 50% de bloqueios levantados
6	2 e 4	10% de cancelamento de circularizações e aumento dos custos administrativos para a ANTAQ OU 50% de cancelamento de circularizações e diminuição dos custos para a ANTAQ	10% de cancelamento de circularizações e aumento dos custos administrativos para a ANTAQ
7	2 e 5	10% de cancelamento de circularizações e aumento dos custos para os regulados OU 50% do cancelamento de circularizações e diminuição dos custos dos regulados	10% de cancelamento de circularizações e aumento dos custos para os regulados
8	3 e 4	0% de bloqueios levantados e aumento dos custos para a ANTAQ OU 50% de bloqueios levantados e diminuição dos custos para a ANTAQ	0% de bloqueios levantados e aumento dos custos para a ANTAQ
9	3 e 5	0% de bloqueios levantados e aumento dos custos para a ANTAQ OU 50% dos bloqueios levantados e diminuição dos custos para os regulados	0% de bloqueios levantados e aumento dos custos para a ANTAQ
10	4 e 5	Diminuição dos custos para a ANTAQ e aumento dos custos para os regulados OU aumento dos custos para a ANTAQ e diminuição dos custos para os regulados	aumento dos custos para a ANTAQ e diminuição dos custos para os regulados

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.26.5. Sobre os cenários, são pontos relevantes:

1. Sempre que os custos administrativos da ANTAQ foram discutidos, considerou-se que tais custos seriam exequíveis;
2. Ao serem discutidos os custos dos regulados, principalmente quando estes seriam aumentados, considerou-se que os custos para os regulados operarem o SAMA é pequeno. Logo, aumentos nos custos não seriam significativos;
3. Nos cenários preferidos em que há 0% de bloqueios cancelados (cenários 1 a 4), partiu-se do pressuposto de que, sempre que houver bloqueio, a EBN que circularizou aceitará a oferta de embarcação de bandeira brasileira e a política pública estará sendo cumprida;
4. A redução do cancelamento de circularizações (de 50% a 10% do total, conforme proposto) resulta no aumento da taxa real de bloqueios;
5. No cenário 6, como diminuir o cancelamento de circularizações é um objetivo importante (maior eficiência no uso do sistema), pode-se inferir que o aumento do custo para a ANTAQ refere-se, justamente, ao custo incorrido para alcançar este objetivo;
6. No cenário 7, o aumento dos custos dos regulados relaciona-se à otimização do uso do sistema (há a diminuição das circularizações canceladas);
7. No cenário 8, o cenário preferível é consistente com a ideia de que deve haver rigor com os *players* que usam

o bloqueio para fins diversos do de transportar a mercadoria com embarcação de bandeira brasileira. O custo da ANTAQ é o de garantir a legitimidade do SAMA;

8. No cenário 9, o aumento do custo para o regulado no cenário preferível refere-se ao envio das informações sobre o transporte realizado, uma vez que todo bloqueio tem o potencial de resultar em afretamento de embarcação nacional (não haverá bloqueio levantado). Este envio não é obrigatório atualmente; e

9. No cenário 10, os custos para a ANTAQ referem-se ao custo administrativo, de pessoal, de prestar informações, de monitoramento e de fiscalização. No cenário preferível, a redução dos custos para os regulados é decorrente da melhor definição de seus direitos e deveres;

10.26.6. A partir dos achados, foi construída a matriz de julgamentos pode ser observada abaixo.

Figura 13. **Matriz de julgamentos.**

	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5
Critério 1	1	3	5	7	5
Critério 2	1/3	1	3	5	5
Critério 3	1/5	1/3	1	3	2
Critério 4	1/7	1/5	1/3	1	1/3
Critério 5	1/5	1/5	1/2	3	1

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.26.7. Da matriz, conclui-se que:

a) O critério 1 é muito mais forte do que o critério 4, uma vez que a equipe identificou que a melhor definição do papel da ANTAQ trará previsibilidade ao mercado e tornará mais claras as condutas aceitas ou não nos processos de afretamento de embarcações estrangeiras. O ganho na eficiência ao mercado justificaria, portanto, custos que poderiam ser incorridos pela Agência Reguladora nesse processo de melhor definição do seu papel;

b) O critério 1 é razoavelmente mais forte do que o critério 3;

c) O critério 1 é razoavelmente mais forte do que o critério 5;

d) O critério 1 é pouco mais forte do que o critério 2;

e) O critério 2 é razoavelmente mais forte do que o critério 4;

f) O critério 2 é razoavelmente mais forte do que o critério 5;

g) O critério 2 é pouco mais forte do que o critério 3;

h) O critério 3 é pouco mais forte do que os critérios 4 e 5; e

i) O critério 4 é pouco mais forte do que o critério5.

10.26.8. Com as ponderações dos pesos de cada critério, normalizando as diferenças para que somassem 100%, o resultado foi a relação dos pesos a seguir.

Tabela 26. **Peso dos critérios.**

	Critério	Análise
1	**Definir papel da ANTAQ**	49,14%
2	**Revisar critérios de bloqueios**	26,73%
3	**Prevenir bloqueios ineficientes**	11,69%
4	**Custos administrativos**	4,44%
5	**Custos dos regulados**	8,00%

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.26.9. Frente a este primeiro achado, pode-se que afirmar que a primeira conclusão a que se chegou foi que **definir o papel da ANTAQ nos processos de negociação tem um peso muito grande para a minimização do problema regulatório**. Conforme mencionado, essa definição contribuiria para modelar o comportamento dos agentes e trazer regras mais claras aos processos. Em último lugar, estão os custos administrativos da ANTAQ, pois,

em síntese, entendeu-se que os ganhos advindos da minimização do problema regulatório são mais relevantes do que os possíveis custos que a Agência Reguladora possa ter para desenvolver sistemas de consulta ao mercado, métodos de monitoramento dos processos, aprimoramento de seus processos fiscalizatórios, dentre outros.

10.26.10. O próximo passo foi comparar as opções regulatórias com o intuito de obter o melhor indicador possível em cada um dos critérios. Desta forma, todas as opções foram discutidas pelos técnicos da ANTAQ, considerando-se seus pontos positivos, negativos, riscos e incertezas. Cada opção assumiu um valor de 0 (zero) a 100 (cem). Por exemplo, o indicador do critério 1 (definir papel da ANTAQ) é o percentual de bloqueios cancelados, considerando-se o melhor cenário não haver bloqueio cancelado, e o pior cenário ter 50% dos bloqueios cancelados (vide Tabela 24). Neste contexto, debateu-se "como a opção regulatória 1 do *Cluster* 1 contribui para o alcance do melhor nível do indicador bloqueios cancelados". Conforme é possível observar na Matriz das opções regulatórias, abaixo, o resultado é *zero*, ou seja, a "não ação" não contribui para a melhoria deste indicador. A opção de definir melhor o papel da ANTAQ como mediadora, por outro lado, segundo os técnicos presentes às oficinas, contribui bastante para a diminuição dos bloqueios cancelados, ao trazer maior previsibilidade à atuação da ANTAQ. No entanto, essa ação, por si só, não soluciona a questão dos cancelamentos dos bloqueios (pontuação 75). Todas as opções de todos os *Cluster* foram analisadas com o intuito de obter o melhor indicador de cada um dos critérios. A Matriz apresentada abaixo, portanto, representa as pontuações determinadas nas oficinas para cada uma das opções regulatórias.

Tabela 27. **Matriz de opções regulatórias.**

			***Cluster* 1** Opções regulatórias		***Cluster* 2** Opções regulatórias			***Cluster* 3** Opções regulatórias			***Cluster* 4** Opções regulatórias		
	Critério	Peso	Não ação	ANTAQ mediadora	Não ação	Monitoramento Específico	Mon. Geral	Não ação	Critérios Específicos	Critérios Genéricos	Não ação	Definir Direitos e Deveres	Autorregulação
1	Definir papel da ANTAQ	49,14%	0	75	0	40	60	0	100	60	0	100	20
2	Revisar critérios de bloqueios	26,73%	0	30	0	50	100	0	100	90	0	100	90
3	Prevenir bloqueios ineficientes	11,69%	0	50	0	90	10	0	60	40	0	90	30
4	Custos administrativos (ANTAQ)	4,44%	75	50	75	20	0	75	75	75	75	100	90
5	Custos regulatórios (regulados)	8%	75	90	75	60	0	75	70	80	75	100	75

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Consistência interna da matriz

10.26.10.1. Para verificar a consistência interna da matriz, utilizou-se o conceito da **Razão de Consistência - CR**, calculada pela razão entre o Índice de Consistência - CI e o Índice de Consistência Aleatória - RI.

Figura 14. **Equação da Razão de Consistência.**

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

10.26.10.2. O índice de Consistência - CI, por sua vez, foi calculado pela forma abaixo apresentada, em o λ_{total} é a soma dos autovalores da matriz e *n* é o número de critérios, logo 5.

Figura 15. **Equação do Índice de Consistência.**

$$CI = \frac{\lambda_{total} - n}{n - 1}$$

10.26.10.3. Após o cálculo das médias geométricas para cada critério[6] e o cálculo dos autovalores, encontrou-se o λ_{total} equivalente a 5,349. O Índice de Consistência resultou em CI = 0,087.

10.26.10.4. Para a obtenção da Razão de Consistência, utilizou-se a Tabela de valores fixos de Índice de Consistência Aleatória - RI, segundo o qual o valor de RI para uma matriz de *n* = 5 é 1,12.

10.26.10.5. Por fim, encontrou-se a **Razão de Consistência - CR = 0,078** (= 0,087/1,12). Com base na literatura técnica, adota-se o valor de 0,1 como referência máxima para a Razão de Consistência. No presente caso, a CR foi de 0,078. Caso o valor ultrapassasse 0,1, seria recomendada a revisão da matriz de comparações par a par anteriormente apresentada.

Fase 3: recomendação

10.26.11. O **Resultado Global - RG** de cada opção é obtido pelo somatório da pontuação de cada opção em cada critério multiplicada pelo peso do respectivo critério.

10.26.12. Por exemplo, o Resultado Global da opção regulatória de *Não ação* do *Cluster* 1 será: (0 X 0,4914) + (0 X 0,2673) + (0 X 0,1169) + (75 X 0,0444) + (75 X 0,0888) = 9,3317. Esse cálculo é feito para todas as opções regulatórias, resultando nos Resultados Globais abaixo evidenciados.

Tabela 28. **Resultado global da pontuação das opções regulatórias.**

	Cluster 1 Opções regulatórias		*Cluster* 2 Opções regulatórias			*Cluster* 3 Opções regulatórias			*Cluster* 4 Opções regulatórias		
	Não ação	ANTAQ mediadora	Não ação	Monitoramento Específico	Mon. Geral	Não ação	Critérios Específicos	Critérios Genéricos	Não ação	Definir Direitos e Deveres	Autorregulação
Resultado Global RG	9,33	60,14	9,33	49,23	57,38	9,33	91,81	67,95	9,33	98,93	47,29

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.26.13. A simples observação do Resultado Global de cada uma das opções regulatórias já evidencia, numericamente, a preferência por uma ou outra ação em cada *Cluster*. Assim sendo, para o *Cluster* 1, a opção de definir o papel da ANTAQ como mediadora nos processos de afretamento é a opção regulatória mais adequada para enfrentar o problema identificado nesta AIR.

10.26.14. No *Cluster* 2, o monitoramento geral (ou seja, de todas as fases do processo de afretamento) é a opção que mais contribui para a minimizar o problema regulatório. No entanto, a opção de realizar o monitoramento apenas dos protocolos bloqueados (monitoramento específico) também pode ser benéfica na inviabilidade de implementar a ação mais adequada.

10.26.15. No *Cluster* 3, observa-se a clara vantagem de delinear critérios de circularização mais específicos. No entanto, deixar os critérios de circularização mais genéricos é melhor do que manter o *status quo.* O alto RG para essas opções regulatórias indica que há *tradeoffs* importantes entre elas.

10.26.16. Por fim, definir direitos e deveres, entre todas as opções regulatórias apresentadas, teve o maior Resultado Global, o que afirma o reconhecimento de que essa ação é a mais importante para a consecução dos objetivos delineados nessa AIR.

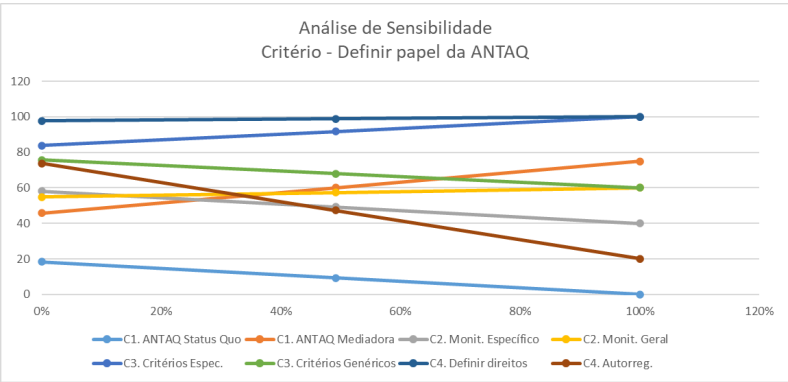
10.26.17. Os Resultados Globais apresentados se aproximam com as avaliações intuitivas da equipe no início das comparações par a par entre as opções. Não houve nenhum Resultado distante das expectativas iniciais, o que ensejaria uma nova avaliação da estrutura de análise construída.

Análise de sensibilidade

10.26.17.1. A análise de sensibilidade busca estimar o impacto que mudanças nos parâmetros utilizados podem ter sobre os resultados obtidos. Esta análise é uma ferramenta que facilita a análise e confere maior robustez ao processo de tomada de decisão.

10.26.17.2. Com base nos resultados do item anterior, foram conduzidas análises de sensibilidades sobre os pesos atribuídos a cada critério, conforme ilustrado nos gráficos a seguir.

Gráfico 1. **Análise de sensibilidade - Critério 1: definir papel da ANTAQ.**



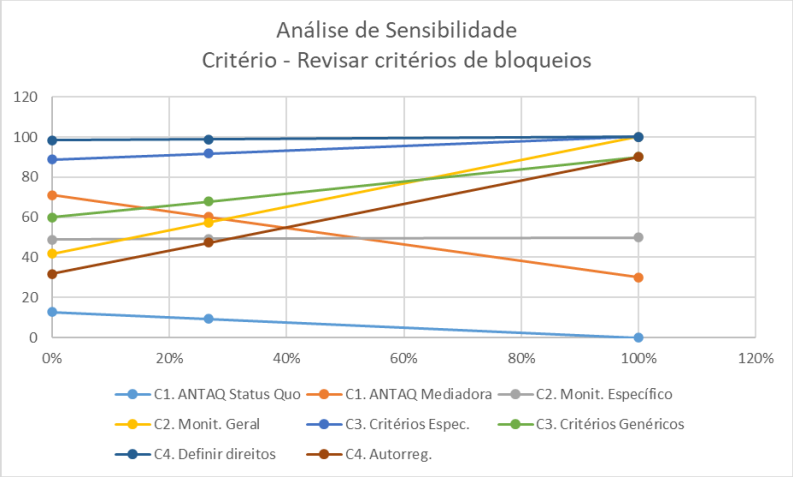
Fonte: elaboração própria.

10.26.17.3. À medida que se define o papel da ANTAQ como mediadora, aumentando o seu poder de decisão nos processos de afretamento de embarcação estrangeira, fica evidente a importância da definição dos direitos e deveres aos regulados.

10.26.17.4. A adoção de critérios específicos sempre se mostra superior à opção de adoção de critérios genéricos de circularização.

10.26.17.5. É viável adotar-se o monitoramento específico, apenas para os protocolos bloqueados, no início do processo de delimitação do papel da ANTAQ como mediadora. No entanto, logo se mostra mais eficaz a adoção do monitoramento de todo o processo de afretamento de embarcação.

Gráfico 2. **Análise de sensibilidade - Critério 2: revisar critérios de bloqueios.**



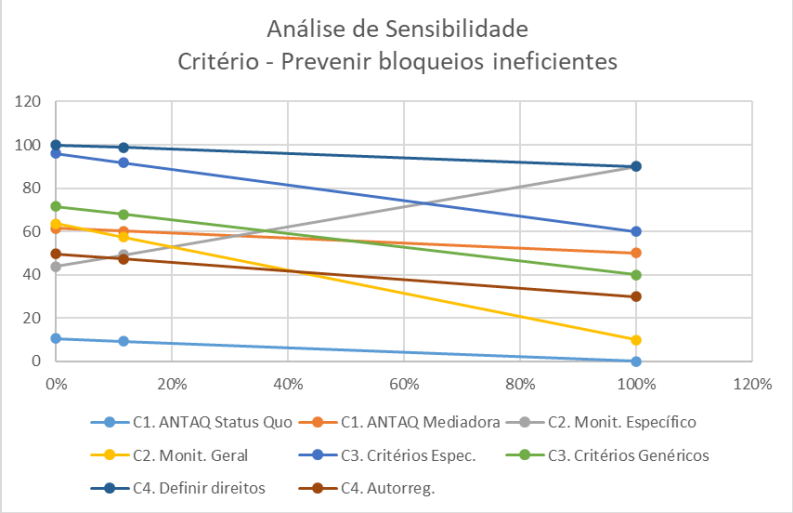
Fonte: elaboração própria.

10.26.17.6. À medida que a revisão dos critérios de bloqueios avança, torna-se irrelevante a manutenção do *status quo* no que diz respeito à definição do papel da ANTAQ. A implementação do papel da ANTAQ como mediadora é relevante e só perderia força em um cenário em que a capacidade de autorregulação dos *players* crescesse sensivelmente. Mesmo em uma conjuntura de completa autorregulação, a necessidade de definição de direitos e deveres predomina.

10.26.17.7. A relevância da adoção de critérios de circularização diferentes dos atualmente em voga aumenta. Contudo, a adoção de critérios específicos mostra-se sempre mais vantajosa em relação aos critérios genéricos.

10.26.17.8. Se o monitoramento específico pode ser adotado em um primeiro momento, o gráfico sugere que o monitoramento geral se torna cada vez mais crítico.

Gráfico 3. **Análise de sensibilidade - Critério 3: prevenir bloqueios ineficientes.**



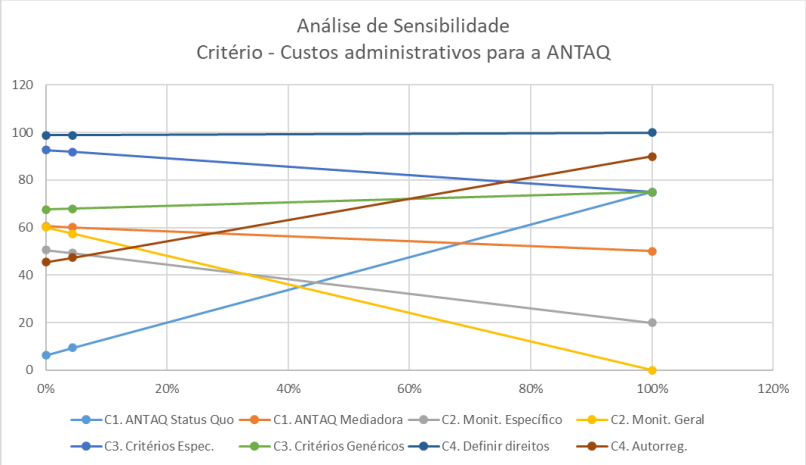
Fonte: elaboração própria.

10.26.17.9. A definição de direitos segue sendo o critério mais forte, seguido pela definição do papel da ANTAQ como mediadora.

10.26.17.10. Ao contrário do achado no gráfico 2, aqui sugere-se a adoção do monitoramento geral desde o início.

10.26.17.11. Em todos os momentos, os critérios específicos mostram-se mais relevantes do que os critérios genéricos.

Gráfico 4. **Análise de sensibilidade - Critério 4: custos administrativos para a ANTAQ.**



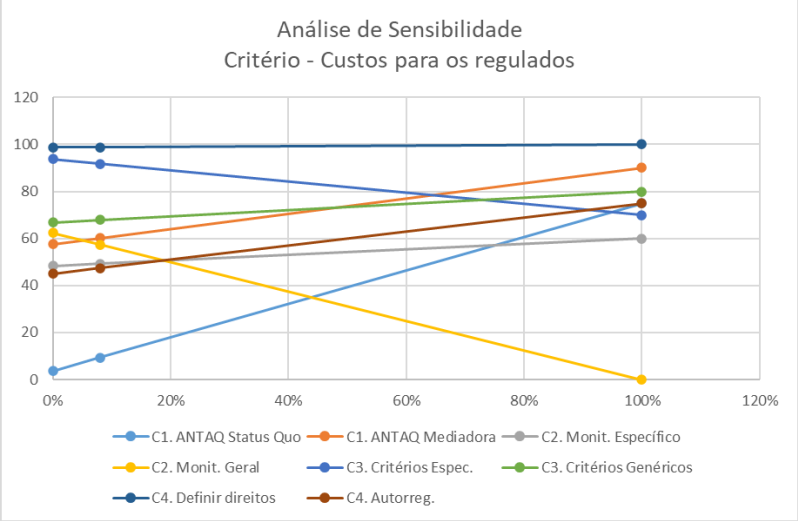
Fonte: elaboração própria.

10.26.17.12. Pelo gráfico 4, observa-se que a manutenção do *status quo* no que diz respeito ao papel a ser desempenhado pela ANTAQ só ganha importância em um cenário extremo de majoração acentuada dos custos administrativos da Agência Reguladora. Neste mesmo cenário, o monitoramento geral perderia completamente sua importância. No entanto, durante as discussões durante as oficinas de AIR, observou-se que os custos eventualmente a serem incorridos pela ANTAQ são exequíveis. O mais relevante, se necessário, seria o de estruturação de um novo sistema que conseguisse absorver as mudanças propostas. De qualquer maneira, dado o longo período pelo qual seria utilizado, seu custo seria amortizado.

10.26.17.13. Sendo assim, o monitoramento geral aparece como a opção regulatória mais adequada, assim como a utilização de critérios específicos.

10.26.17.14. A definição de direitos segue dominante e só ganharia força no cenário extremo supramencionado.

Gráfico 5. **Análise de sensibilidade - Critério 5: custos para os regulados.**



Fonte: elaboração própria.

10.26.17.15. A definição de direitos continua sendo o aspecto central para o enfretamento do problema regulatório.

10.26.17.16. O monitoramento geral só perde sua importância em um cenário de custos crescentes aos regulados. No entanto, uma vez que os custos dos regulados na utilização do sistema e no fornecimento de informações não é grande, espera-se que qualquer aumento de custo seja residual.

10.26.17.17. A atuação da ANTAQ como mediadora e a utilização de critérios específicos também são valorizados.

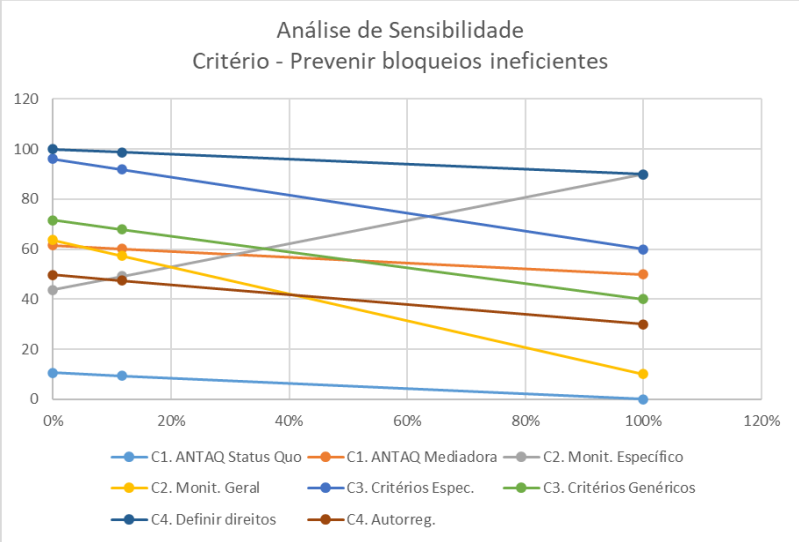
10.26.17.18. A análise de sensibilidade mostra que os resultados encontrados são **robustos**. Em alguns critérios, algumas ações apresentaram mais sensibilidade do que outras. No entanto, as ações que mantiveram as

pontuações mais altas foram as mesmas para todos os critérios: **ANTAQ como mediadora, monitoramento geral, critérios específicos e definição de direitos e deveres.** Em todos os critérios a opção de definir direito e deveres mostrou-se a mais atrativa, seguida da delimitação de critérios específicos.

Análise de sensibilidade - alteração dos pesos

10.26.17.19. A análise de sensibilidade acima foi realizada com os pesos evidenciados na Tabela 26, os quais foram determinados ao longo das oficinas de AIR, conforme anteriormente exposto. Observou-se, por exemplo, que o critério 3 (prevenir bloqueios ineficientes) possui peso relativamente baixo (11,69%). Se a instância decisória deliberar, com base nos dados apresentados, que tal critério deveria ter peso maior na análise, por exemplo, o resultado torna-se diferente. Em um cenário no qual o critério 3 tem o mesmo peso do critério 1 (35%) e mantendo-se constantes os pesos antes atribuídos aos critérios 4 e 5, o monitoramento específico seria preferível ao monitoramento geral. É possível observar essa alteração no gráfico abaixo.

Gráfico 6. **Análise de sensibilidade - Alteração do peso do critério 3.**



Fonte: elaboração própria.

10.26.17.20. Desta forma, é possível observar que a atribuição de pesos diferentes daquela que foi estabelecida nas oficinas, resultará em uma preferência distinta pelas opções regulatórias apresentadas.

Identificação da opção de ação considerada mais adequada ao contexto pela equipe

10.26.17.21. Considerando as avaliações feitas e a comparação entre as alternativas analisadas, as opções **ANTAQ como mediadora, monitoramento geral, critérios específicos e definição de direitos e deveres** se mostraram como as mais adequadas.

10.26.17.22. Para o caso da opção regulatória "monitoramento geral", faz-se relevante mencionar que, na impossibilidade de implementá-lo, há ganhos com a adoção do monitoramento específico. Quaisquer dessas opções já trazem ganhos em relação ao *status quo*.

10.26.17.23. As opções regulatórias com as preferências mais altas podem ser observadas na tabela abaixo.

Tabela 29. **Opções regulatórias com preferências mais altas por *Cluster*.**

***Cluster* 1** Opções regulatórias		***Cluster* 2** Opções regulatórias		***Cluster* 3** Opções regulatórias			***Cluster* 4** Opções regulatórias	
Não ação	ANTAQ mediadora	Não ação	Monitoramento Específico	Mon. Geral	Não ação	Critérios Específicos	Critérios Genéricos	Não ação	Definir Direitos e Deveres	Autorregulação

Fonte: elaboração própria.

Abordagem dos riscos envolvidos no processo de análise e comparação de impactos

10.26.17.24. A introdução de novas opções de ação pode levar à criação de novos critérios, uma vez que uma alternativa inédita pode abordar um objetivo distinto em resposta a um problema não identificado na AIR descrita neste relatório. Diante disso, a análise e comparação de impactos concentrou-se nas opções de ação previamente identificadas e concebidas durante a fase de planejamento do projeto.

10.26.17.25. No que diz respeito à metodologia, calculou-se a Razão de Consistência (0,078) da matriz de forma a validá-la. Ademais, a equipe envolvida utilizou fontes de dados consistentes e confiáveis, como dados do SAMA e do SIG, consultou colaboradores e unidades organizacionais com experiência no tema ora em estudo e implementou análise de sensibilidade. Todas essas iniciativas buscaram mitigar riscos.

11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

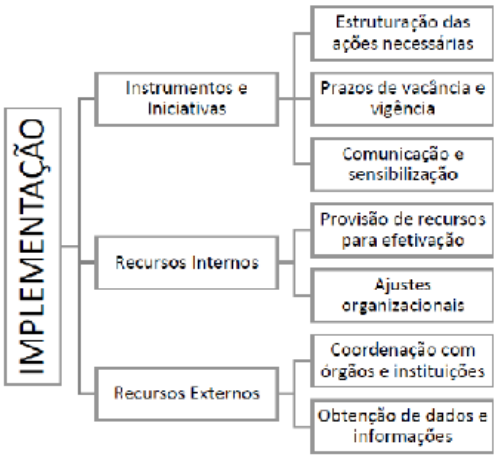
Descrição das principais estratégias do plano de implementação, fiscalização e monitoramento

11.1. Conforme destacado na seção anterior, a partir da comparação entre as alternativas analisadas, os participantes das oficinas de AIR selecionaram 4 (quatro) opções regulatórias que, em conjunto, têm o potencial de endereçar o problema regulatório identificado. Essas opções de ação, formuladas em atendimento à nova redação da Lei nº 9.432, de 1997, e à Resolução ANTAQ nº 129/2025, representam mudanças nos procedimentos de consulta ao mercado da disponibilidade de embarcação brasileira.

Estratégia de implementação

11.2. Tendo em vista que as etapas anteriores da AIR identificaram um conjunto de 4 (quatro) opções de ação como as mais adequadas para mitigar o problema regulatório, torna-se necessária a definição de medidas específicas no contexto da Estratégia de Implementação. Essas medidas podem ser agrupadas em três categorias, conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 16. **Estratégias de implementação.**



Fonte: Guia AIR Anac.

11.3. Nos tópicos subsequentes, serão detalhadas as medidas previstas.

11.3.1. **Instrumentos e iniciativas**

1. **Estruturação das ações necessárias**
    a. No que se refere aos atos normativos, esta AIR propõe modificações na Resolução ANTAQ nº 129/2025. As alterações de redação concentram-se, principalmente, nos seguintes aspectos:
        i. Critérios de circularização:
            - Quando da consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira para realizar determinado transporte, dentre outras informações, será imprescindível comprovar a existência do transporte pretendido, por meio da vinculação do protocolo a uma carga específica, mediante a apresentação de carta do cliente (art. 7º, § 4º). Nesta, deverão estar contidas as informações abaixo elencadas.
                - Razão social e CNPJ do dono da carga;

- Especificação da carga a ser transportada utilizando-se a Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, nos moldes em que é informado no Sistema Mercante da Receita Federal do Brasil - RFB, ou seja, com a indicação obrigatória de 4 (quatro) dígitos e, opcionalmente, de 8 (oito) dígitos;
    - As cargas transportadas em contêineres não precisarão ser especificadas.
- Especificação da carga ou faixa de carga a ser transportada;
- Indicação da data pretendida de carregamento da embarcação;
- Indicação do porto de origem;
- Indicação do porto de destino; e
- Assinatura do cliente.
    - No caso de carga *feeder*, deverá ser anexado no SAMA carta da empresa de navegação que solicitou o transbordo.

◦ Previsão de especificação, no momento da circularização, do terminal de origem e de destino ou a utilização de instalações de acostagem (conforme cadastro da Antaq).

◦ Previsão de especificação da carga a ser transportada utilizando-se o critério NCM - Mercante, ou seja, com a indicação obrigatória de 4 (quatro) dígitos e, opcionalmente, 8 (oito) dígitos (art. 7º, § 4º, *b*, V, *a*).
- As cargas transportadas em contêineres não precisarão ser especificadas. Sua indicação permanecerá como realizada atualmente.

◦ Adequação do prazo de antecedência mínima da circularização para contêineres e veículos de 4 (quatro) para 3 (três) dias úteis e prazo de recebimento ou carregamento da embarcação de 5 (cinco) para 7 (sete) dias úteis (art. 7º, § 1º, III, *b*).

◦ Adequação do prazo de antecedência mínima da circularização para graneis sólidos, neograneis e carga geral solta de, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis para 10 (dez) dias úteis e prazo de recebimento ou carregamento da embarcação de, no mínimo, 5 (cinco) para 10 (dez) dias úteis (art. 7º, § 1º, III, *d*).

ii. Regras de negociação mais claras (art. 9º), tais como:

◦ Revisar o conceito de bloqueio firme para prever que é considerado bloqueio firme aquele que atende às especificações circularizadas (art. 2º, IX).

◦ Prever que, no momento da consulta ao mercado, a EBN afretadora deverá inserir todas as especificações necessárias à realização do transporte.

◦ Prever que a falta de determinada especificação não pode ser utilizada para

afastar o bloqueio. Ou seja, a EBN não pode alegar novas especificações, antes não descritas, como justificativa para a não aceitação de determinada embarcação bloqueante.

- É permitido o bloqueio com embarcação nacional com contrato vigente ou que contenha cláusulas de renovação, uma vez que à EBN está reservado o direito de buscar melhores oportunidades para o emprego de suas embarcações no mercado. No entanto, em caso de bloqueio firme, a EBN bloqueante está obrigada a apresentar a embarcação utilizada para o bloqueio dentro do prazo de mobilização previsto, sob pena de multa caso não a apresente.
- A EBN bloqueante deverá informar imediata e objetivamente as especificidades técnicas da embarcação bloqueante quanto aos requisitos especificados no SAMA pela EBN afretadora, sob pena de o bloqueio não ser considerado firme (art. 9º, § 1º, I, *a*).
- Na modalidade de afretamento por viagem, o transporte pretendido poderá ser realizado em múltiplas viagens pela embarcação bloqueante, desde que obedecidos os prazos estipulados na circularização.
    - Neste ponto, entendeu-se que, à luz da Lei de ordenamento do transporte aquaviário, também é eficiente a operação realizada com a embarcação que contribui ao alcance dos objetivos da política pública. Assim, é essencial equilibrar o uso da embarcação de pavilhão brasileiro com a eventual perda de eficiência na realização do transporte. A realização do transporte em múltiplas viagens, respeitados os prazos previstos na consulta ao mercado, não é suficiente para autorizar o afretamento de embarcação estrangeira.
- Na modalidade de afretamento por espaço:
    - No transporte de contêineres, não é recomendada a adoção de atendimento mínimo para o bloqueio parcial.
    - No transporte de granéis líquidos, recomenda-se a adoção do atendimento mínimo de 45% de capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial, desde que a embarcação bloqueante atenda às demais especificações técnicas necessárias ao transporte da mercadoria. Esse percentual foi estabelecido com base na relação entre o TPB médio das embarcações de bandeira brasileira e o TPB médio das embarcações da Bahamas, que detém cerca de 29,09% do *market-share* do transporte de granéis líquidos na cabotagem.
- Na modalidade de afretamento por

viagem:

- No transporte de granéis líquidos, recomenda-se a adoção do atendimento mínimo de 45% de capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial, desde que a embarcação bloqueante atenda às demais especificações técnicas necessárias ao transporte da mercadoria
- No transporte de granéis sólidos e neograneis, recomenda-se a adoção do atendimento mínimo de 65% da capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial. Esse percentual foi estabelecido de forma a possibilitar que a maior embarcação de bandeira brasileira possa opor bloqueio parcial à maior embarcação estrangeira afretada entre janeiro e agosto de 2025[7].

- Outros casos de bloqueio parcial serão tratados caso a caso.
- Diminuição do intervalo máximo entre as manifestações das partes de 6 (seis) horas úteis para 3 (três) horas úteis apenas para a navegação de cabotagem (§ 5º, II).
- Previsão de intervenção da ANTAQ nas negociações quando solicitada por uma das EBNs envolvidas ou quando a área técnica responsável verificar que uma das partes está inserindo respostas evasivas ou protelatórias (art. 10, § 2º).
- Serão consideradas práticas protelatórias as comunicações que não informem imediata e objetivamente o demandado pela outra parte na negociação.
- Previsão de que a troca de informações sigilosas será mediada pela ANTAQ, que tomará decisões sobre os bloqueios com base nas informações prestadas e as tornará ostensivas caso considere que não há prejuízos para tal (§ 4º).
- Garantia de que as informações sigilosas cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos não serão reveladas.
- Verificada prática protelatória no curso de uma negociação, a Antaq poderá, sumariamente, declarar o seu encerramento.
- Definição de prazo máximo de negociação, com base na data prevista de início de carregamento. Prazo máximo: 2 (dois) dias úteis antes da data de carregamento indicada no protocolo (art. 9, § 5º).
- Previsão de que, atingido o prazo máximo da negociação, esta será dada como encerrada, e a área técnica da ANTAQ manifestar-se-á pelo bloqueio firme, parcial ou não firme (art. 9, § 5º).
- As informações consideradas sensíveis por uma das partes na negociação, quando solicitadas, deverão ser disponibilizadas à GAF, sob os preceitos do Decreto nº 7.724, de 2012, que decidirá sobre os bloqueios com base nelas (art. 9º, § 4º; art. 23).

- As informações sensíveis cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos não serão tornadas públicas.
- Caso uma das partes recuse o fornecimento de informações à GAF, a área técnica decidirá sobre o bloqueio desconsiderando-as.
- Cabe à EBN afretadora a comprovação da inviabilidade do transporte pela embarcação bloqueante, mediante o fornecimentos das informações que considerar pertinentes (à EBN afretadora caberá o ônus da comprovação).
- O afretamento da embarcação brasileira que opôs bloqueio firme ou parcial deverá, obrigatoriamente, ser registrado no SAMA (art. 19).
- Melhoria do SAMA para possibilitar às EBNs a geração de Relatórios de Circularização, com informações detalhadas dos protocolos abertos no momento da geração do Relatório e passíveis de serem bloqueados.

iii. Previsão, no momento de encerramento do afretamento (art. 19), de entrega de documento que comprove o transporte realizado. Esta comprovação pode ser feita mediante anexação do Conhecimento de Embarque marítimo (*Bill of Lading* - BL), Conhecimento de Transporte Eletrônico - CTE, tela do Sistema Mercante com as informações relativas ao transporte ou do registro no Porto sem Papel - PSP. (art. 19)

iv. Previsão de obrigatoriedade da realização do transporte objeto da consulta com a embarcação brasileira que ofertou o bloqueio.

b. No âmbito da implementação da opção regulatória "Monitoramento Geral", prevê-se uma série de medidas que tem o efeito de permitir o acompanhamento das consultas ao mercado e os respectivos afretamentos, tais como:

i. Publicação regular de relatório que contemple o número de circularizações realizadas na cabotagem, para afretamento nas modalidades por viagem e por espaço, bem como informações sobre bloqueios ofertados, protocolos cancelados ou "abandonados", quantidade de carga movimentada segundo a classificação de acondicionamentos e mercadorias, dentre outras informações relevantes.

ii. Criação de painéis que possibilitem o acompanhamento das ações no SAMA.

iii. Todas as ações que envolvam alterações no SAMA para incorporar as recomendações desta AIR devem considerar o desenvolvimento de ferramentas que melhorem a interface da fiscalização com o sistema.

iv. Inclusão de ações específicas de fiscalização dos afretamentos no Plano Anual de Fiscalização - PAF, preferencialmente com a participação de servidores lotados na GAF e na GRN.

c. Tipificação das condutas indesejadas: esta ação pressupõe a alteração da Resolução ANTAQ nº 62, de 1º de dezembro de 2021, Seção V, Das infrações de afretamento.

- Tipificar como infração a não utilização dos protocolos de afretamento solicitados, com a correspondente previsão de aplicação de multa à EBN infratora.
- Tipificar como infração o uso indevido de circularizações que não estejam efetivamente vinculadas a um transporte real, com a correspondente previsão de aplicação de multa à EBN infratora.
- Prever que, caracterizada prática protelatória no curso de uma negociação, a EBN sofrerá a multa correspondente. Em caso de reincidência, a EBN ficará impedida de realizar novas circularizações e de opor bloqueios pelo prazo de até 90 (noventa) dias úteis.
- Tipificar a não contratação da embarcação brasileira 30 (trinta) dias corridos após o término do período de recebimento ou carregamento previsto na consulta ao mercado como infração administrativa de natureza grave.
- Revisar a infração administrativa "negar a aceitação de bloqueio considerado firme pela Antaq" (art. 35, inc. V) para:
  - Alterar a natureza de sua gravidade de média para grave; e
  - Estabelecer que, caso seja caracterizada a prática reiterada, a EBN terá suspensa a prerrogativa de realizar novas circularizações e de opor bloqueios pelo período de até 180 (cento e oitenta) dias corridos

d. Diante da nova estrutura do normativo, esta AIR propõe a atualização do SAMA ou, alternativamente, a implantação de um novo sistema, de acordo com o melhor entendimento. Ressalta-se, neste contexto, a necessidade de desenvolvimento de solução de tecnologia da informação com o apoio da Secretaria-Geral - SGE. **A transição para o modelo regulatório proposto depende, de forma significativa, da adaptação do SAMA para incorporar tais propostas. Eventuais atrasos na atualização do sistema podem comprometer a implementação tempestiva das ações normativas, gerando impactos diretos na capacidade da Agência de assegurar conformidade**.

e. Adicionalmente, esta AIR propõe alterações na Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, que disciplina os direitos e deveres dos usuários, agentes intermediários e das EBNs, com o objetivo de refletir as mudanças sugeridas na Resolução ANTAQ nº 129/2025 e incluir infrações e sanções administrativas compatíveis.

f. A implementação de mudanças no sistema, assim como a elaboração da minuta do ato normativo, será realizada após a abertura do processo de participação social referente a esta AIR e a deliberação da Diretoria Colegiada da ANTAQ. A consulta pública sobre a proposta normativa será realizada em fase subsequente.

2. **Prazos de vacância e vigência**

a. As minutas dos atos normativos observarão integralmente o disposto no Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024; e

b. Uma vez que as alterações propostas são de ampla repercussão e exigem medidas administrativas prévias

para sua aplicação de modo ordenado, sugere-se, salvo melhor juízo, que o ato normativo entre em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

3. **Comunicação e sensibilização**

   a. As alterações nos procedimentos serão amplamente debatidas e comunicadas às equipes envolvidas diretamente nos processos de afretamento de embarcações, assim como à equipe responsável pela fiscalização. Deverá ser realizada reunião específica com o objetivo de alinhar e ajustar os procedimentos aplicáveis; e

   b. No contexto do processo de revisão normativa, serão desenvolvidas ações voltadas ao setor regulado, visando à divulgação das alterações propostas e à coleta de contribuições que possam aprimorar o conteúdo normativo.

11.3.2. **Recursos internos**

1. **Provisão de recursos para efetivação**

   a. Na adequação da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, será importante a contribuição da SFC.

   b. O sistema de afretamento deverá ser adequado ou, alternativamente, um novo sistema poderá ser desenvolvido e implementado, salvo melhor juízo. Nesse contexto, a atuação da Secretaria-Geral - SGE será fundamental na fase de implementação. É essencial que o sistema adotado permita a geração de relatórios que viabilizem o monitoramento e a fiscalização eficaz deste segmento de navegação por cabotagem;

   c. A criação do *ranking* de boas práticas e conformidade regulatória deverá contar com a participação da SRG, SOG, SFC e Superintendência de ESG e Inovação - SESGI

2. **Ajustes organizacionais**

   a. Não serão requeridos ajustes organizacionais. Contudo, é fundamental garantir a manutenção, em níveis adequados, do quadro de servidores envolvidos nas atividades relacionadas aos afretamentos, bem como assegurar sua capacitação contínua.

11.3.3. **Recursos externos**

1. **Contratação**

   a. Caso a Diretoria Colegiada opte pela implementação de um novo sistema de afretamento em substituição ao SAMA, poderá ser necessária a contratação de empresa especializada para esse fim.

2. **Coordenação com órgãos e instituições**

   a. Não há previsão de ação coordenada com outras órgãos e instituições.

3. **Obtenção de dados e informações**

   a. Não há a previsão de obtenção de dados e informações de fontes externas, uma vez que se espera que a nova dinâmica do sistema de afretamento seja capaz de prover as áreas técnicas da ANTAQ com as informações necessárias.

Estratégia de fiscalização

11.4. Considerando as opções de ação, principalmente no que concerne à adoção de critérios de circularização mais específicos, deverão ocorrer alterações significativas nos atuais procedimentos de afretamento de embarcações estrangeiras na cabotagem, nas modalidades por espaço e por viagem. Espera-se que o mercado regulado, por meio do sistema de afretamento, disponha de informações mais detalhadas tanto sobre o

transporte planejado quanto sobre sua execução.

11.5. No âmbito das ações fiscalizatórias, preventivas e reativas, será necessário promover ajustes nos procedimentos operacionais, nos fluxos de informação e nos sistemas de tecnologia da informação, com o objetivo de viabilizar o monitoramento eficaz das operações desse segmento da cabotagem.

11.6. A fiscalização dos agentes regulados é realizada em conformidade com o Plano Plurianual de Fiscalização - PPF, que possui abrangência de 4 (quatro) anos. Anualmente, o Plano Anual de Fiscalização - PAF define as EBNs a serem fiscalizadas, bem como os métodos de fiscalização, conforme programação aprovada pela Diretoria Colegiada da ANTAQ. Julgamos relevante que aos servidores que atuam diretamente com os afretamentos seja oportunizado o acompanhamento das respectivas ações de fiscalização.

11.7. Finalmente, recomenda-se que novas ações de fiscalização relacionadas ao tema ora em comento sejam incluídas no PAF. A priori, sugere-se a realização de fiscalização temática após o transcurso de 1 (um) ano após a implementação das mudanças propostas de forma a aferir a aderência das EBNs às novas regras.

Estratégia de monitoramento

11.8. O monitoramento poderá ser realizado por meio dos relatórios gerados e pelos painéis implementados. A partir de ambas as ferramentas, será possível criar o *ranking* de boas práticas/conformidade das EBNs.

11.9. É recomendável a definição de indicadores para acompanhar o desempenho da intervenção realizada pela ANTAQ, de forma que esses indicadores estejam alinhados aos objetivos estabelecidos na proposta de alteração normativa. Sugere-se que o monitoramento seja efetuado com base nos descritores utilizados nesta análise multicritério, a saber:

1. Percentual de bloqueios cancelados de protocolos de afretamento por viagem e por espaço na cabotagem;
2. Percentual de cancelamento de circularização de protocolos de afretamento por viagem e por espaço na cabotagem; e
3. Percentual de bloqueios levantados de protocolos de afretamento por viagem e por espaço na cabotagem.

11.10. Os 3 (três) indicadores acima estão diretamente relacionados aos objetivos-fim do AIR de: definir o papel da ANTAQ, revisar os prazos do bloqueio, conhecer melhor as cargas transportadas pelo setor marítimo, revisar os critérios de circularização e promover a participação do usuário.

11.11. Além dos supramencionados, sugere-se:

1. Percentual de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, não utilizados;
2. Percentual de consultas bloqueadas, por viagem e por espaço, na cabotagem; e
3. Variação do números de afretamentos de embarcações estrangeiras, por viagem e por espaço, na cabotagem.

11.12. Sugere-se que os indicadores sejam mensurados sob duas óticas: por empresa e para o segmento de mercado. Assim, teríamos:

Tabela 30. **Indicador 1a - Percentual de bloqueios cancelados, por EBN.**

Tabela 31. **Indicador 1b - Percentual de bloqueios cancelados, total.**

% de bloqueios cancelados - EBN	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de bloqueios de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, cancelados e o número total de bloqueios do mesmo segmento de mercado, por EBN
Indicador	Percentual de bloqueios cancelados neste segmento por EBN
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial, por EBN, será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024
Parâmetro do pior cenário	50% de cancelamento de bloqueios
Parâmetro do cenário ideal	0% de cancelamento de bloqueios
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 32. **Indicador 2a - Percentual de circularizações canceladas, por EBN.**

% de bloqueios cancelados - Mercado	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de bloqueios de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, cancelados e o número total de bloqueios do mesmo segmento de mercado - total
Indicador	Percentual de bloqueios cancelados neste segmento - total
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024
Parâmetro do pior cenário	50% de cancelamento de bloqueios
Parâmetro do cenário ideal	0% de cancelamento de bloqueios
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 33. **Indicador 2b - Percentual de circularizações canceladas, total.**

% de circularizações canceladas - EBN	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de circularizações de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, canceladas e o número total de circularizações no mesmo segmento de mercado, por EBN
Indicador	Percentual de circularizações canceladas neste segmento, por EBN
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024, para cada EBN
Parâmetro do pior cenário	50% de cancelamento de circularizações
Parâmetro do cenário ideal	10% de cancelamento de circularizações
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 34. **Indicador 3a - Percentual de bloqueios levantados, por EBN.**

% de circularizações canceladas - Mercado	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de circularizações de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, canceladas e o número total de circularizações no mesmo segmento de mercado - total
Indicador	Percentual de circularizações canceladas neste segmento - total
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024
Parâmetro do pior cenário	50% de cancelamento de circularizações
Parâmetro do cenário ideal	10% de cancelamento de circularizações
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 35. **Indicador 3b - Percentual de bloqueios levantados, total.**

% de bloqueios levantados - EBN	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de bloqueios levantados de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, e o número total de bloqueios no mesmo segmento de mercado, por EBN
Indicador	Percentual de bloqueios levantados neste segmento
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024, por EBN
Parâmetro do pior cenário	50% de bloqueios levantados
Parâmetro do cenário ideal	0% de bloqueios levantados
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 36. **Indicador 4a - Percentual de protocolos não utilizados, por EBN.**

% de bloqueios levantados - Mercado	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de bloqueios levantados de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, e o número total de bloqueios no mesmo segmento de mercado - total
Indicador	Percentual de bloqueios levantados neste segmento - total
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024
Parâmetro do pior cenário	50% de bloqueios levantados
Parâmetro do cenário ideal	0% de bloqueios levantados
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 37. **Indicador 4a - Percentual de protocolos não utilizados, total.**

% de protocolos não utilizados - EBN	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, não utilizados e o número total de protocolos no mesmo segmento de mercado, por EBN
Indicador	Percentual de protocolos não utilizados neste segmento, por EBN
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024, por EBN
Parâmetro do pior cenário	50% de protocolos não utilizados
Parâmetro do cenário ideal	0% de protocolos não utilizados
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 38. **Indicador 5 - Percentual de consultas bloqueadas, na cabotagem, nas modalidades por espaço e por viagem.**

% de protocolos não utilizados - Mercado	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de protocolos de afretamento por viagem e por espaço, na cabotagem, não utilizados e o número total de protocolos no mesmo segmento de mercado - total
Indicador	Percentual de protocolos não utilizados neste segmento - total
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024
Parâmetro do pior cenário	50% de protocolos não utilizados
Parâmetro do cenário ideal	0% de protocolos não utilizados
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 39. **Indicador 6. Variação do números de afretamentos de embarcações estrangeiras, na cabotagem, por viagem e por espaço.**

% de consultas bloqueadas

Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de bloqueios ofertados aos protocolos de afretamento por viagem e por espaço na cabotagem e o número total de protocolos no mesmo segmento de mercado
Indicador	Percentual de consultas bloqueadas
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024
Parâmetro do pior cenário	0% de protocolos bloqueados
Parâmetro do cenário ideal	Tendência de crescimento
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

Δ% no número de afretamentos	
Elemento a ser mensurado	Variação percentual no número de afretamentos na cabotagem, por espaço e por viagem.
Indicador	Variação no número de afretamentos
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial para o mercado será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024
Parâmetro do pior cenário	Tendência de crescimento
Parâmetro do cenário ideal	Tendência de diminuição
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios e Painéis gerados com base no SAMA ou no novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências

Fonte: elaboração própria.

12. CONCLUSÃO

12.1. A Análise de Impacto Regulatório - AIR apresentada neste Relatório permitiu avaliar, de forma estruturada e fundamentada, os principais aspectos relacionados aos critérios de circularização nas consultas ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira para realizar um transporte pretendido nas modalidades de afretamento espaço e viagem, na cabotagem brasileira. O processo de Tomada de Subsídios revelou-se essencial para o aprimoramento da regulação desta Agência Regulatória, ao possibilitar ampla participação dos agentes do setor marítimo e demais partes interessadas.

12.2. As contribuições recebidas, devidamente analisadas por esta unidade técnica, reforçaram a importância de um marco regulatório que promova maior previsibilidade, transparência e equilíbrio competitivo entre as frotas nacional e estrangeira. As sugestões acatadas foram incorporadas ao presente Relatório, com vistas ao aperfeiçoamento da proposta regulatória e à melhoria contínua da qualidade regulatória da Agência.

12.3. Dessa forma, entende-se que o presente estudo atinge seus objetivos, oferecendo subsídios técnicos e jurídicos consistentes para a deliberação da Diretoria Colegiada da Antaq quanto à adoção das medidas regulatórias mais adequadas ao interesse público e ao desenvolvimento sustentável do transporte aquaviário brasileiro.

_____

[1] Consulta em 17/6/2024, a partir da funcionalidade Lista de Afretamentos do SAMA.
[2] Consulta realizada em 28/06/2024.
[3] Status pesquisados: Afretamento fechado e liberado; aguardando análise de confirmação; aguardando análise do fechamento; aguardando aprovação de certificado; aguardando geração de certificado; disponível para fechamento.
[4] Valor aproximado, em razão dos dados coletados nos relatórios do SAMA e no SIG.
[5] Construído a partir dos relatórios trimestrais de negociações de 2023 (Proc. SEI nº 50300.017999/2020-71).
[6] As médias geométricas encontradas, para os critérios de 1 a 5, foram, respectivamente: 3,499, 1,903, 0,832, 0,316 e 0,569.
[7] Trata-se da embarcação de Bandeira do Panamá Navios Pollux, IMO 9460033.

Atenciosamente,

ELIZABETE THOMAS

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

Documento assinado eletronicamente por **Elizabete Maria Barros Thomas**, **Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários**, em 06/11/2025, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.antaq.gov.br/, informando o código verificador **2719274** e o código CRC **0B344845**.