Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Gerência de Regulação da Navegação - GRN/SRG

RELATÓRIO DE AIR

Data: 16/11/2025	Área: GRN / Navegação Marítima e Apoio Marítimo	Versão: **FINAL**
Palavras-chave: afretamento por tempo; cabotagem.	Processos relacionados: - 50300.011176/2021-13 - Revisão da Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 13 de fevereiro de 2015; - 50300.012338/2025-64 - Afretamento por tempo no apoio marítimo; e - 50300.003395/2024-71 - Tema 2.2. da Agenda Regulatória Antaq 2025-2028 ("Procedimentos de circularização").	
Assunto: **Tema 2.1. - Afretamento por tempo na navegação marítima.**		

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. A presente Análise de Impacto Regulatório - AIR foi objeto do item 2.8 da Agenda Regulatória Antaq 2022-2024 e tornou-se objeto do tema 2.1 da Agenda Regulatória Antaq 2025-2028, referente ao afretamento por tempo na navegação marítima. O tema foi motivado pela necessidade de alinhar a regulação da Antaq às diretrizes de desenvolvimento do setor e às transformações econômicas e logísticas introduzidas por meio da Lei nº 14.301, de 6 de janeiro de 2022, (BR do Mar).

1.2. A Nota Técnica nº 104/2025/GRN/SRG (SEI nº 2565319) sugeriu que o tema do afretamento por tempo na navegação de apoio marítimo deveria ser tratado em processo apartado deste, que ficaria circunscrito à navegação de cabotagem. Ademais, após um rigoroso exame, optou-se, em um primeiro momento, que a presente AIR ficaria circunscrita à análise do segmento de granéis sólidos e neogranéis.

1.3. Para a consecução dos trabalhos, entre os meses de maio e agosto do ano de 2024, foram realizadas oficinas de Análise de Impacto Regulatório - AIR para discutir o presente item da Agenda Regulatória Antaq, as quais totalizaram 58 horas de trabalho e contaram com a participação de servidores das áreas relacionadas à temática em comento.

1.4. 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 o instituto do afretamento por tempo, bem como sobre a inviabilidade de continuar aplicando o "afretamento por tempo única viagem", anteriormente previsto na Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 13 de fevereiro de 2015, dada a alteração da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Fundamentando-se em evidências e avaliando os potenciais impactos das opções analisadas, a equipe definiu como alternativas adequadas:

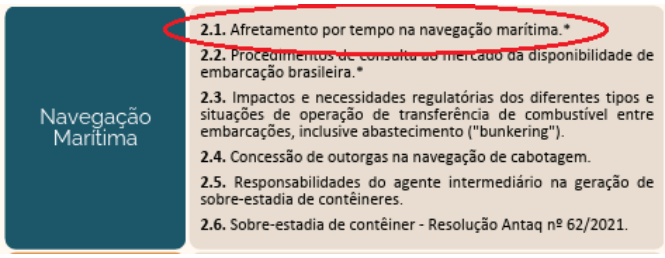
1. Vincular o afretamento a uma carga específica;
2. Ampliar prescrições;
3. Regulamentar o bloqueio parcial;
4. Afretamento por tempo deve ter prazo máximo de 50 (cinquenta) dias; e
5. Ampliar duração da circularização e Ampliar a antecedência da circularização em relação ao embarque.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Trata-se de adaptação do item 2.8 da Agenda Regulatória Antaq

2022-2024, já em fase de desenvolvimento, que foi recepcionado pela Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, sob o **Tema 2.1 - Afretamento por tempo na navegação marítima**, inserido no eixo temático Navegação Marítima, conforme é possível observar abaixo.

Figura 01. **Agenda Regulatória Antaq 2025-2028, Eixo Temático Navegação Marítima.**



Fonte: Agenda Regulatória Antaq 2025-2028.

2.2. Este Tema tem como objetivo revisar a regulamentação sobre o afretamento por tempo de embarcações por Empresas Brasileiras de Navegação - EBN na navegação marítima para promover (i) o alinhamento às diretrizes de desenvolvimento do setor e às transformações econômicas e logísticas introduzidas por meio da Lei nº 14.301, de 6 de janeiro de 2022, (BR do Mar); e (ii) a adequação às condições de mercado observadas.

2.3. Ressalta-se que **o Despacho D1 (SEI nº2324539) determinou a inclusão da navegação de apoio marítimo no escopo da avaliação.** Posteriormente, a Nota Técnica nº 104/2025/GRN/SRG (SEI nº 2565319) sugeriu que o tema fosse tratado em processo apartado, conforme abaixo:

> 3.1. (...) a navegação de apoio marítimo possui especificidades e questões diferentes daquelas apresentadas no Relatório de AIR Preliminar - MINUTA (SEI nº 2495391), quando da análise do afretamento por tempo na navegação de cabotagem.
>
> Para o caso em tela, o foco da discussão está, majoritariamente, em pontos relacionados aos bloqueios e às negociações. Aqui, a discussão recai em aspectos técnicos, tais como classes de embarcações, potência, natureza do serviço prestado, entre outros. Ademais, os *players* desta navegação são outros e possuem demandas específicas, que pouco têm em comum com aquelas apresentadas pelas EBNs atuantes na navegação de cabotagem. **Assim sendo, reputo, sem prejuízo de entendimento diverso, que o tema do afretamento por tempo na navegação de apoio marítimo deve ser tratado em processo apartado deste, que ficaria circunscrito à navegação de cabotagem. Outrossim, cabe às instâncias superiores avaliar a pertinência de incluir Tema específico na Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028 acerca do afretamento por tempo na navegação de apoio marítimo.** *[grifo nosso]*

2.4. A proposição acima culminou com a instauração do processo SEI nº50300.012338/2025-64**.**

2.5. 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 2224679), do Plano de Trabalho GRN (SEI nº 2443980) e do Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório do Governo Federal, além de outros normativos relacionados ao tema.

2.6. Os Planos de Trabalho acima mencionados decidiram que, para a coleta de dados, o instrumento fundamental seria a realização de consultas internas e externas, consolidado pela participação social, como as audiências públicas, nos termos da Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021.

2.7. Entre os meses de maio e agosto do ano de 2024, foram realizadas oficinas de Análise de Impacto Regulatório - AIR para discutir o presente item da Agenda Regulatória Antaq. Essas oficinas totalizaram 58 (cinquenta e oito) horas de trabalho e contaram com a participação de servidores das áreas relacionadas 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. Assessores da Superintendência de Regulação - SRG e da Diretoria – D1 também estiveram presentes. A mediação coube a um servidor da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, reconhecido por sua *expertise* em AIRs.

2.8. As oficinas fazem parte da estratégia adotada pela SRG para aprimorar a qualidade das análises produzidas. Seus resultados foram consolidados no Relatório de AIR Preliminar 03 (SEI nº 2649378), o qual foi disponibilizado à sociedade para contribuições após o Despacho D1 (SEI nº

2670495) autorizar a iniciativa. O Aviso de Tomada de Subsídios SRG nº 02/2025-Antaq foi publicado no Diário Oficial da União - DOU em 28/8/2025 (SEI nº 2675631), e o período para envio de contribuições ocorreu entre 23/9/2025 e 23/10/2025. Após o encerramento desta etapa de participação social, as contribuições encaminhadas por usuários, agentes do setor aquaviário e demais interessados foram analisadas e objeto do Relatório Técnico nº 22/2025/GRN/SRG (SEI nº 2733692) e Anexo I - Análise das Contribuições (SEI nº 2733694). O presente Relatório Final incorpora as contribuições acolhidas.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. Desde a publicação da Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, que foi recentemente revogada pela Resolução Antaq nº 129/2025, o mercado de afretamento de embarcações passou por transformações estruturais que demandam a análise de eventuais ajustes na norma vigente. O advento da Lei nº 14.301, de 2022, a BR do Mar, por seu turno, tornou imprescindível a atualização da mencionada resolução da Antaq que estabelece os procedimentos e critérios para afretamento de embarcação por Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs.

3.2. Nesse contexto, a Reunião de Diretoria nº 545, realizada em 15 de junho de 2023, deliberou pela tomada, com prioridade, dos processos de revisão da antiga Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015 e da Resolução Normativa ANTAQ nº 5, de 23 de fevereiro de 2016, sob a responsabilidade da Superintendência de Regulação - SRG.

3.3. No âmbito do processo SEI nº 50300.011176/2021-13, deu-se a revisão da Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, de forma a ajustá-la às novas diretrizes setoriais. O trabalho realizado teve o condão de conformar a normativa da Antaq àquilo que tivesse aplicação direta e imediata, ou seja, que não dependesse de decreto regulamentador ou de Análise de Impacto Regulatório - AIR. O resultado foi a edição da Resolução Antaq nº 129/2025. O escopo do presente trabalho, por seu turno, é o de tratar de temas para os quais a regulamentação se faz necessária, mas que dependem de AIR.

3.4. Em cumprimento a essa determinação, a Gerência de Regulação da Navegação - GRN, por meio da Nota Técnica nº 215/2023/GRN/SRG (SEI nº 2113698), identificou a necessidade de reavaliar os critérios aplicáveis ao afretamento por tempo na navegação de cabotagem, reconhecendo tal questão como um problema regulatório a ser aprofundado. Cabe destacar que, originalmente, o tema previsto na Agenda Regulatória anterior inicialmente abordaria apenas os critérios de afretamento por tempo para a navegação de cabotagem. O Despacho D1 (SEI nº 2324539), no entanto, determinou a inclusão da navegação de apoio marítimo no escopo da avaliação.

3.5. Dessa forma, a adequação dos critérios de afretamento por tempo na navegação marítima e de apoio marítimo aos objetivos de desenvolvimento setorial e às transformações econômicas e logísticas promovidas pela legislação recente constitui a justificativa central para a condução da presente análise.

3.6. Os trabalhos foram iniciados no ano de 2024, com ampla participação das unidades técnicas envolvidas na temática. Entre maio e agosto daquele ano, foram realizadas oficinas de AIR, na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, totalizando 58 (cinquenta e oito) horas, com o propósito de discutir este item da Agenda Regulatória da Antaq. Participaram dessas oficinas servidores das áreas diretamente relacionadas ao tema, bem como assessores da SRG e da Diretoria D1.

4. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

4.1.1. A política pública para a navegação de cabotagem, disciplinada pela Lei nº 9.432, de 1997, estabelece a exclusividade de sua realização por Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs, com preferência pela utilização de embarcações de bandeira brasileira nas operações de transporte. Dessa forma, a utilização de embarcações de pavilhão estrangeiro no tráfego de cabotagem é permitida apenas mediante afretamento por EBN.

4.1.2. Nesse contexto, atualmente, o afretamento por tempo de embarcações estrangeiras é regulamentado pela Antaq por meio da Resolução Antaq nº 129/2025. O referido normativo estabelece que os afretamentos dependem de autorização e só podem ocorrer quando a frota brasileira é inexistente, insuficiente ou não possui interesse em realizar o transporte. Esse preceito constitui o cerne do regramento estabelecido no artigo 5º, inciso III, alíneas ´a´ e ´c´, da Resolução Antaq nº 129/2025, conforme transcrito a seguir:

> Art. 5º O afretamento de embarcação estrangeira depende de autorização da Antaq nos seguintes casos:

> [...]
>
> III - na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, **por tempo** ou por viagem, quando:
>
> a) verificada, mediante circularização, **inexistência ou indisponibilidade** de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, nas modalidades por espaço ou por viagem;
>
> [...]
>
> c) reconhecida, mediante circularização, **a insuficiência da frota nacional para atender às necessidades de transporte**, sem a necessidade de possuir embarcação de tipo semelhante em sua frota, respeitadas as demais disposições aplicáveis nesta Resolução:
>
> 1. nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por tempo ou por viagem, para o fim específico do transporte de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis; *[grifos nossos]*

4.1.3. A antiga Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, no entanto, distinguia duas possibilidades de afretamento por tempo:

> a) por tempo, durante uma única viagem, para qualquer natureza de carga; e
>
> b) por tempo, sem restrição no número de viagens, para o fim específico do transporte de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

4.1.4. Tal previsão constava na redação da alínea ´a´, do inciso III, do artigo 5º:

> Art. 5º [...]
>
> III – na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando:
>
> a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, nas modalidades por espaço, **por tempo em uma única viagem** ou por viagem, cuja autorização será limitada ao quádruplo da tonelagem de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida. *[grifo nosso]*

4.1.5. A redação atual da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, a partir de alteração decorrente da Lei nº 14.301, de 2022, contudo, **restringiu o poder regulamentar da Antaq sobre o instituto do afretamento por tempo de embarcações estrangeiras para a cabotagem**, conforme transcrição:

> 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;
>
> [...]
>
> § 2º Nos casos previstos no inciso I do caput deste artigo, a regulamentação do afretamento **por tempo não poderá limitar o número de viagens a serem realizadas.** (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
>
> *[grifo nosso]*

4.1.6. Dessa forma, a possibilidade de restrição dos afretamentos por tempo a uma única viagem deixou de ser uma opção regulatória para a Antaq, e a presença dessa hipótese no antigo normativo vigente pode ser considerada uma **falha institucional**. A nova Resolução Antaq nº 129/2025 já excluiu de seu texto a possibilidade dessa modalidade de afretamento. Todavia, a simples generalização dos critérios atualmente adotados nos afretamentos por tempo para o transporte de granéis líquidos combustíveis (como petróleo e derivados) às demais cargas pode gerar efeitos adversos contundentes à sustentabilidade do setor de cabotagem.

4.1.7. A normatização do afretamento por tempo para o transporte de granéis líquidos combustíveis baseou-se no entendimento implícito de que a frota brasileira está aquém da demanda por transporte. Pelo lado da demanda por transporte, como se observa na Tabela 01, abaixo, mais de 70% da carga transportada na cabotagem brasileira é composta por granéis líquidos e gasosos. Do total de granéis líquidos e gasosos transportados em 2024, por sua vez, petróleo e derivados corresponderam a 97,39% das mercadorias movimentadas (Tabela 01 e Gráficos 01 e 02).

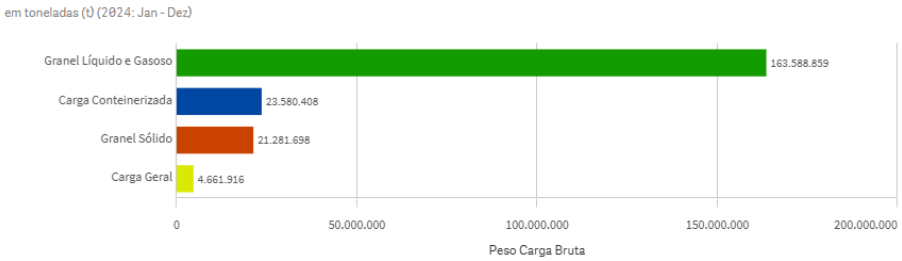
Tabela 01. **Transporte total na navegação de cabotagem por perfil de carga.**

	2022		2023		2024 (1º semestre)	
Perfil da carga	Peso carga bruta*	Distribuição Percentual	Peso carga bruta*	Distribuição Percentual	Peso carga bruta*	Distribuição Percentual
Granel líquido e gasoso	160	78%	169	79%	83	77%
Granel sólido	22	11%	21	10%	10	10%
Carga conteinerizada	18	9%	19	9%	12	11%
Carga geral	5	2%	5	2%	2	2%

*em milhões de toneladas.

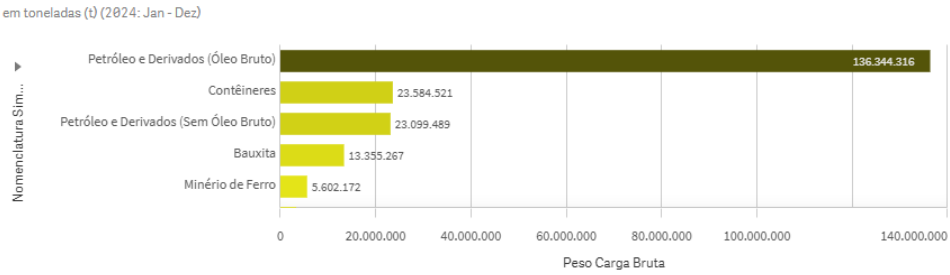
Fonte: Estatístico Aquaviário - Antaq.

Gráfico 01. **Perfil da carga transportada na cabotagem em 2024.**



Fonte: Estatístico Aquaviário - Antaq.

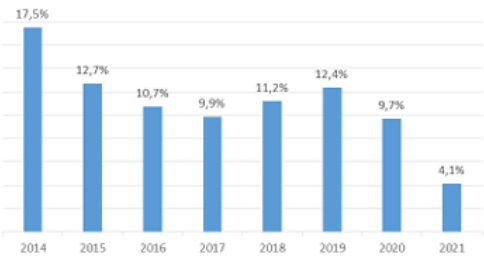
Gráfico 02. **Perfil dos granéis líquidos e gasosos transportados na cabotagem em 2024.**



Fonte: Estatístico Aquaviário - Antaq.

4.1.8. No que se refere à oferta de transporte na cabotagem, para este perfil de carga, a participação de embarcações de bandeira brasileira no transporte vem diminuindo, fato que foi demonstrado no estudo da Antaq denominado Quantitativo de cargas de cabotagem transportadas em embarcações nacionais em comparação com as estrangeiras, de 2022. A evolução do índice de participação destas embarcações neste mercado pode ser observada no gráfico abaixo:

Gráfico 03. **Participação de embarcações de bandeira brasileira na cabotagem, no transporte de granel líquido, por ano, calculado em toneladas.**



Fonte: Antaq, "Quantitativo de cargas de cabotagem transportadas em embarcações nacionais em comparação com as estrangeiras", 2022.

Tabela 02. **Quantidade de embarcações de bandeira brasileira com TPB maior que 10.000,00, na frota ativa das EBNs, na navegação de cabotagem, por tipo de embarcação, ago/2025.**

Tipo de embarcação	Quant. de EBNs que detém o tipo na frota	REB	REB S/L	TOTAL De embarcações	TPB TOTAL	TPB Médio
Porta-contêiner	8	8	7	27	1.248.395,40	46.236,87
Barcaça	2	-	-	5	52.550,00	10.510,00
Petroleiro	4	1	-	22	2.402.106,00	109.186,70
Gases liquefeitos	1	1	-	1	20.560,00	20.560,00
Graneleiro	7	2	-	13	1.052.787,00	80.983,63
Balsa	2	-	-	2	31.755,44	15.877,72
Químico	3	4	-	-	119.289,80	23.857,96
Tanker	1	1	-	1	15.267,00	15.267,00
TOTAL	-	17	7	71	4.942.710,64	322.479,88

Fonte: Painel de Outorgas da Navegação.

4.1.9. Percebe-se, pois, que os investimentos em frota nacional não têm conseguido acompanhar a dinamicidade deste segmento. Apesar de, conforme pode ser visto na Tabela 02, petroleiros, embarcações de gases liquefeitos e *tankers* comporem 1/3 da frota de bandeira brasileira com tonelagem de porte bruto - TPB maior que 10.000,00, essa frota não é capaz de absorver toda a mercadoria transportada entre portos brasileiros. Além de as embarcações nacionais serem poucas, as embarcações estrangeiras de granéis líquidos são de porte muito superior: em média, as embarcações de bandeira das Bahamas - que deteve, em 2021, 29,09% do *market-share* do transporte de granéis líquidos na cabotagem brasileira - têm de 3 (três) a 4 (quatro) vezes mais TPB do que as embarcações brasileiras. Enquanto a média de TPB das embarcações das Bahamas é de 99.267TPB[1], a média das embarcações brasileiras para esse tipo de transporte é de 48.337,90TPB *(vide dados da Tabela 02)*. Diante do exposto e dada a relevância do petróleo e de seus derivados na economia nacional, fez-se necessária a maior flexibilidade no afretamento de embarcações estrangeiras para atender a este segmento.

4.1.10. **Custo mais alto das embarcações nacionais**

4.1.10.1. A necessidade de limitar a liberdade para afretar embarcações estrangeiras para promover o regime de prioridade para embarcações nacionais na cabotagem pode sugerir implicitamente que, se a lei não estabelecesse o contrário, a inclinação penderia para o uso de embarcações estrangeiras.

4.1.10.2. É cediço que as embarcações estrangeiras com registro em bandeiras de conveniência podem ter custos significativamente mais baixos do que as embarcações nacionais. Desde as condições de aquisição e de registro aos custos operacionais, trabalhistas e fiscais, a manutenção das embarcações brasileiras tende a ser mais cara. Disso, pode haver estímulo para que as EBNs não expandam suas frotas próprias e se utilizem de afretamentos para realizar boa parte do transporte. Diante disso, pode surgir o comportamento de priorização do uso de embarcações estrangeiras afretadas, ainda que a própria EBN possua embarcação brasileira disponível. Contudo, a forma como a Antaq implementa a lei de ordenação do transporte aquaviário obriga a realização de consulta prévia às demais empresas de cabotagem antes da emissão de uma autorização de afretamento - AA. Essa consulta ao mercado, no entanto, não está vinculada à indisponibilidade de embarcação da própria frota da EBN afretadora.

4.1.10.3. Ante o exposto, ocorre, naturalmente, um dilema envolvendo a proteção ao mercado de cabotagem e aos *players* que investem no setor e a aspiração a uma maior oferta de transporte com embarcações estrangeiras a valores reduzidos.

4.1.10.4. Pode-se aventar, ainda, a possibilidade de que algumas EBNs mantenham embarcações brasileiras apenas para cumprir as exigências mínimas de outorga e, então, realizem suas operações tão-somente com embarcações afretadas. Desse modo, observa-se **incentivo perverso** ao oportunismo no afretamento por tempo, quando as EBNs se tornam titulares de uma ou poucas embarcações de bandeira brasileira, oferecendo aos clientes transporte em embarcações afretadas de armadores estrangeiros. Nesse quadro, dificilmente ocorrem bloqueios, devido à escassez de embarcações nacionais disponíveis a depender dos segmentos atendidos.

4.1.11. **Procedimento de consulta ao mercado**

4.1.11.1. Na sistemática de uso do Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio - SAMA, os dados exigidos nas consultas ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira moldam-se de acordo com a modalidade de afretamento pleiteada e não de acordo com o perfil de carga

a ser transportado. Quando há uma circularização com o objetivo de viabilizar um afretamento por tempo para granéis líquidos combustíveis, sobre o transporte é necessário informar apenas a lista de cargas pretendidas. Nestes casos, os dados exigidos são:

a) descrição das características da embarcação necessárias à realização do transporte: tipo de embarcação, faixa de porte bruto e outros atributos relevantes ao atendimento adequado do transporte pretendido;

b) duração do afretamento;

c) período de recebimento da embarcação;

d) portos **possíveis** de recebimento da embarcação; e

e) classificações de acondicionamento e **lista** de tipos de cargas.

4.1.11.2. Se concretizado o afretamento, a embarcação estrangeira estará apta a realizar qualquer transporte na navegação de cabotagem, desde que a mercadoria transportada esteja dentre as listadas na consulta (como não há a especificação, de antemão, do transporte pretendido, os clientes atendidos, as quantidades de carga e os pontos de origem e de destino são estabelecidos após a autorização de afretamento pela Antaq). A listagem dos tipos de cargas e dos portos possíveis de recebimento da embarcação é disponibilizada com o intuito de permitir às EBNs consultadas o exame de sua frota e a avaliação quanto ao interesse em realizar as operações descritas na consulta.

4.1.11.3. A consulta ao mercado de maneira abrangente, como é realizada para petróleo e seus derivados, não tem como foco um determinado transporte pretendido, mas a disponibilidade de embarcação do tipo adequado por um período.

4.1.11.4. Neste ponto, é possível identificar a **falha de mercado - assimetria de informações**, uma vez que a EBN que realiza a consulta ao mercado não é obrigada a prestar todas as informações relevantes e necessárias a que as demais EBNs analisem o interesse comercial em realizar o transporte. O resultado desta falha é o baixo número de bloqueios, bloqueios indevidos por falta de informação e possível excesso de afretamento de embarcações de pavilhão estrangeiro.

4.1.11.5. Para os afretamentos por tempo única viagem - TUV, as informações antes requisitadas pela Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015 eram:

a) duração do afretamento;

b) período de início do carregamento da embarcação; e

c) cargas a serem transportadas, com indicações de quantidade ou faixa de quantidade e de origem e destino.

4.1.11.6. Para afretamentos por tempo única viagem, por outro lado, não estavam contempladas as características da embarcação adequada ao transporte pretendido no momento da circularização. Diante disso, quando havia bloqueio, a discussão por vezes abrangia a adequação da embarcação. Para contornar esses bloqueios ineficientes, algumas EBNs adicionavam os requisitos necessários em campos livres do SAMA previstos para outras finalidades. Aqui também é observada a **falha de mercado - assimetria de informações**, uma vez que a EBN consultada não sabia quais eram os requisitos relacionados às embarcações.

4.1.11.7. Os critérios de circularização em voga para o afretamento por tempo já representam a primeira dificuldade em estender essa modalidade aos demais perfis de cargas, aos quais é exigido que haja um transporte pretendido, com tipo e quantidade de carga especificados, assim como um par Origem-Destino. Uma embarcação estrangeira afretada por tempo, nas condições atuais, para uso em outros segmentos da navegação de cabotagem poderia ser utilizada para disputar parcelas do mercado que já são atendidas por embarcações nacionais. Ou seja, o afretamento por tempo visto como a simples disponibilização da embarcação por determinado período, sem a vinculação a um transporte determinado, poderia violar a preferência por embarcações de bandeira brasileira. Neste caso, o requisito de atendimento a um transporte pretendido estipulado no inciso I do artigo 9º da Lei nº 9.432, de 1997, não seria atendido.

4.1.11.8. Em contraste com o que ocorre no caso dos granéis líquidos combustíveis, para os demais segmentos da navegação de cabotagem, o artigo 7º da Resolução Antaq nº 129/2025, prevê que, no momento da circularização, seja informado um conjunto de informações precisas, quais sejam:

a) descrição das características da embarcação necessárias à realização do transporte: tipo de embarcação, faixa de porte bruto e outras características da embarcação necessárias ao atendimento adequado do transporte pretendido;

b) duração do período do afretamento;

c) período de recebimento da embarcação, início do carregamento ou prazo de mobilização;

d) porto ou instalação portuária que receberá a embarcação; e

e) **descrição detalhada da carga ou faixa de carga a ser transportada, com indicação de origem e destino.**

4.1.11.9. A item *e*, acima, pressupõe a existência de uma carga a ser transportada. Caso aventada a extensão da aplicabilidade do instituto do afretamento por tempo, faz-se necessário, consequentemente, delimitar critérios de circularização de acordo com cada perfil, pois **os critérios atuais não levam em conta tal segmentação.**

4.1.11.10. Hodiernamente, a EBN não precisa demonstrar a existência de um cliente e de uma carga para realizar a consulta ao mercado. Assim sendo, pode criar protocolos diversos no sistema e instrumentalizá-los, caso não haja bloqueios. **Faltam**, portanto, **critérios para comprovar o transporte pretendido** e este ponto está diretamente relacionado ao **excesso de circularizações** no SAMA. Sem a necessidade de comprovar a existência de uma carga a ser transportada e sem limites quantitativos às consultas ao mercado, a EBN pode criar quantos protocolos desejar. Ademais, a gratuidade do procedimento incentiva o seu uso indiscriminado.

4.1.11.11. Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais - SIG[2], conforme é possível observar na Figura 02, abaixo, em 2023 foram realizadas 351 circularizações para a navegação de cabotagem, na modalidade afretamento por tempo. Importante mencionar que, ao filtrar os dados, no SIG, para o ano de 2023, o sistema retorna protocolos gerados naquele ano, mas cujas operações podem ter início previsto para o ano subsequente.

Figura 02. **Número de circularizações na cabotagem, na modalidade por tempo, em 2023.**



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais - SIG.

4.1.11.12. Dos 351 registros, apenas 193 (55%) avançaram para as últimas etapas do processo de afretamento[3]. Dado que não há maiores requisitos ao procedimento de circularização, conforme mencionado, torna-se possível buscar os períodos em que as embarcações brasileiras estão indisponíveis para, posteriormente, tentar programar embarques nesta janela temporal. Quando isso acontece, a sistemática de afretamento adotada pela Antaq pode ser instrumentalizada para especular o mercado e evitar a utilização de embarcações nacionais.

4.1.11.13. Além disso, ao saber de antemão a existência de carga a ser transportada, mais de uma EBN pode tentar obter uma AA que servirá para a negociação de transporte com embarcação estrangeira diretamente com o detentor da carga. Se não ocorrer bloqueio, o que dificultaria a obtenção do "papel", esta prática pode ser utilizada para o acobertamento de operadores estrangeiros na cabotagem por EBNs.

4.1.11.14. Uma vez que, conhecidamente, os custos operacionais das embarcações estrangeiras são menores e elas possuem, em alguns segmentos, maior capacidade de transporte, há o **incentivo perverso** para que as EBNs busquem obter a Autorização de Afretamento - AA da Antaq para suprir a demanda por transporte, mesmo havendo frota nacional disponível em período próximo.

4.1.11.15. Ao final das operações, visto que a Resolução Antaq nº 129/2025 não estabelece quais documentos devem ser apresentados para comprová-las, os afretamentos são de difícil fiscalização. Essa falha, por si só, já é uma **falha na regulação.** Além disso, há a **assimetria de informações.**

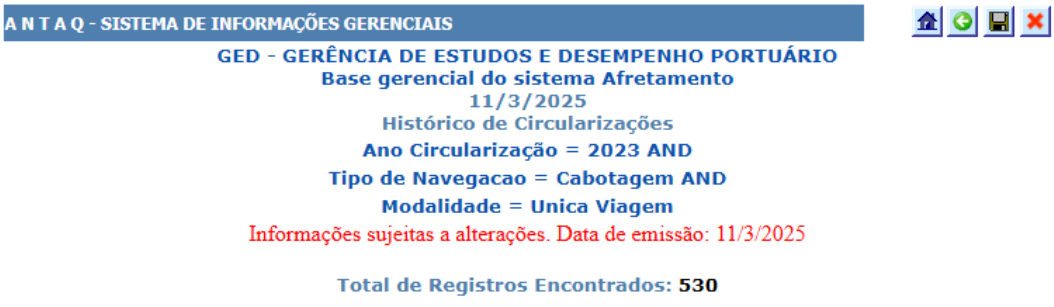
4.1.11.16. No caso dos bloqueios firmes, por exemplo, após a realização do transporte com embarcação brasileira, a Antaq não é informada sobre os detalhes da prestação do serviço. Se as EBNs envolvidas decidirem pelo cancelamento da operação, a Agência Reguladora é pouco informada sobre tal. Também aí é observada a supramencionada **assimetria.**

4.1.11.17. A obtenção de informações é crucial para o melhor conhecimento do mercado regulado e para o fortalecimento das ações de regulação e de fiscalização da Antaq.

4.1.11.18. Importante mencionar que, dos 351 protocolos, apenas 4 (1,14%) foram objeto de bloqueios. Destes, dois nomearam embarcações estrangeiras e dois encontram-se na fase "disponível para solicitação"[4].

4.1.11.19. Ainda em consulta ao SIG[5], conforme é possível observar na Figura 03, abaixo, em 2023, foram realizadas 530 circularizações para a navegação de cabotagem, na modalidade tempo única viagem. Destes registros, apenas 337 (63,58%) avançaram para as etapas subsequentes do processo de afretamento[6]. Das circularizações realizadas, apenas 9 (1,13%) foram objeto de bloqueio e, destas, uma[7] nomeou embarcação estrangeira e encontra-se com status "afretamento fechado e liberado", e uma[8] encontra-se na fase "disponível para registro". Os demais protocolos[9] bloqueados não seguiram às demais fases.

Figura 03. **Número de circularizações na cabotagem, na modalidade tempo única viagem, em 2023.**



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais - SIG.

4.1.11.20. O excesso de consultas ao mercado e o baixo número de bloqueios caracteriza-se como **falha regulatória**, uma vez que a implementação do procedimento de consulta não tem demonstrado ser eficaz.

4.1.12. **Falta definição de temporalidade do afretamento por tempo, incluindo períodos mínimos e máximos para as renovações**

4.1.12.1. ***Granéis Líquidos Combustíveis***

4.1.12.2. As autorizações para afretamento por tempo podem cobrir períodos de até um ano e sua renovação é possível, mediante nova circularização, sem limitações. Situações que modifiquem a oferta de embarcações brasileiras após o encerramento da consulta ao mercado, mas sobrepostas ao período do afretamento de embarcação estrangeira, não são levadas em consideração para eventual exigência de nova circularização, independentemente da possível subutilização da frota nacional. Por outro lado, exige-se a realização de novo procedimento de consulta ao mercado e solicitação de autorização, ao menos a cada ano de afretamento transcorrido, ainda que uma hipotética situação de inexistência na frota nacional de determinado tipo de embarcação tenha sido constatada mediante circularização e não tenha ocorrido qualquer alteração no quadro anteriormente verificado.

4.1.12.3. Se, sob determinado cenário, poderia ser interessante autorizar afretamentos por períodos superiores a um ano, uma vez que já se reconhece a insuficiência de frota nacional, com o intuito de trazer celeridade às contratações, possibilidade de negociar taxas de afretamento mais baixas e, principalmente, segurança jurídica aos regulados; sob outra perspectiva, a obrigatoriedade de consultas anuais sinaliza ao mercado a necessidade de determinado tipo de embarcação, assim como mantém a reserva de mercado.

4.1.12.4. Diante das duas situações, e na análise da utilização do afretamento por tempo nos demais segmentos da modalidade, surge o debate sobre "quanto tempo dura o afretamento por tempo".

4.1.12.5. Se, para os granéis líquidos combustíveis, já há o reconhecimento tácito da insuficiência da frota nacional, o mesmo não ocorre para os outros tipos de carga. Esse ponto precisa ser levado em consideração na estipulação da temporalidade do afretamento por tempo para os demais segmentos do mercado de cabotagem.

4.1.12.6. ***Afretamento por tempo única viagem - Granéis Sólidos e Neogranéis***

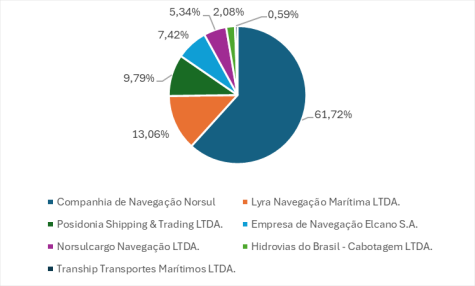
4.1.12.7. Os preceitos do afretamento TUV precisam ser revistos para se adequarem à nova redação da Lei nº 9.432, de 1997 e da Resolução Antaq nº

129/2025. Para tal, faz-se imprescindível, em primeiro plano, entender a que mercado essa modalidade de afretamento tem atendido, o que inclui analisar por quanto tempo, em média, tais afretamentos vigoram.

4.1.12.8. Da análise dos 337 afretamentos identificados no SIG que passaram às demais fases do processo de afretamento, observou-se que eles estão distribuídos entre 7 (sete) EBNs: 208 protocolos (61,72%) da Companhia de Navegação Norsul, 44 (13,06%) da Lyra Navegação Marítima LTDA., 33 (9,79%) da Posidonia Shipping & Trading LTDA., 25 (7,42%) da Empresa de Navegação Elcano S.A., 18 (5,34%) da Norsulcargo Navegação LTDA., 7 (2,08%) da Hidrovias do Brasil - Cabotagem LTDA. e 2 (0,59%) da Tranship Transportes Marítimos LTDA. A Companhia de Navegação Norsul, EBN conhecida por sua atuação na logística de granéis secos, líquidos e carga de projeto, foi responsável por 2/3 da demanda de afretamento nesta modalidade naquele ano.

4.1.12.9. O Gráfico 04 evidencia a participação de mercado das EBNs:

Gráfico 04. **Distribuição do afretamento tempo única viagem, por EBN, em 2023.**



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais - SIG.

4.1.12.10. Apesar de esta modalidade de afretamento estar disponível para todos os perfis de carga na antiga Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, ela tem atendido, exclusivamente, ao transporte de granéis sólidos[10] e neogranéis[11]. A atual Resolução Antaq nº 129/2025, por sua vez, não prevê tal modalidade de afretamento, pois a nova redação da Lei nº 9.432, de 1997, dada pela Lei nº 14.301, de 2022, determinou que:

> Art. 9º [...]
>
> [...]
>
> § 2º Nos casos previstos no inciso I do caput deste artigo, a regulamentação do afretamento por tempo não poderá limitar o número de viagens a serem realizadas.

4.1.12.11. Dos dados extraídos do SIG, em agosto de 2025, o afretamento TUV durou, em média, aproximadamente, 20 (vinte) dias. Os afretamentos com o maior intervalo tiveram 50 (cinquenta) dias, e aqueles com o menor intervalo tiveram 10 (dez) dias. A maioria destes afretamentos, no entanto, tiveram 15 (quinze) dias. Os dados estão consolidados na tabela abaixo:

Tabela 03. **Temporalidade do afretamento por tempo única viagem, em 2025 (jan-ago).**

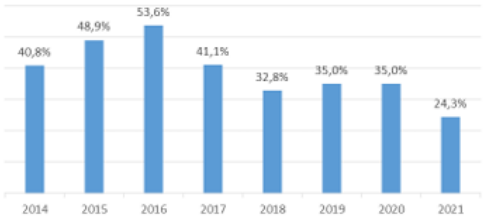
Dado do afretamento	Tempo (em dias)
Média	20
Maior intervalo	50
Menor intervalo	10
Moda	15

Fonte: elaboração própria, com base em dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais - SIG.

4.1.12.12. Esses dados são possivelmente úteis para modelar o instituto do afretamento por tempo para essas cargas. Como exemplo, pode-se propor que o tempo dos afretamentos por tempo para os granéis sólidos e neogranéis seja inferior àquele previsto para o transporte de granéis líquidos combustíveis [neste caso, 1 (um ano)], e sem limitação do número de viagens. Questões relacionadas à renovação de tais afretamentos precisam ser discutidas, levando-se em consideração o quantitativo e o tamanho da frota nacional disponível.

4.1.12.13. No transporte de granéis sólidos e neogranéis, o índice de participação de embarcações brasileiras também tem decrescido, mas não com a mesma intensidade do que tem ocorrido com os granéis líquidos, conforme é possível observar no Gráfico 05, abaixo.

Gráfico 05. **Participação de embarcações de bandeira brasileira na cabotagem, no transporte de granel sólido, por ano, calculado em toneladas.**



Fonte: Antaq, "Quantitativo de cargas de cabotagem transportadas em embarcações nacionais em comparação com as estrangeiras", 2022.

4.1.12.14. Os dados da Tabela 02 evidenciaram a frota de bandeira brasileira ativa de graneleiros, em agosto de 2025, homologada na navegação de cabotagem e que possui TPB acima de 10.000,00. A pequena frota nacional para o transporte de graneis sólidos está dividida entre 7 (sete) EBNs que, conjuntamente, possuem 13 (treze embarcações). A média de tonelagem dessas embarcações é de 80.983,63TPB, com a menor embarcação possuindo 30.215,00TPB e a maior, 121.669,40TPB.

4.1.12.15. Dados do SIG mostraram que, entre janeiro e agosto de 2025, 50% dos graneleiros estrangeiros afretados na modalidade tempo única viagem arvorava bandeira da Libéria e, em média, essas embarcações possuíam 55.468,00TPB. Analisando-se os 76 afretamentos já realizados este ano, a tonelagem dessas embarcações variou entre 17.096,00 e 114.167,00TPB. As embarcações de bandeira do Panamá, por sua vez, foram responsáveis, até o momento, por 20% dos afretamentos, e tiveram, em média, 44.086TPB, variando entre 16.805,00 e 180.727TPB.

4.1.12.16. ***Contêineres***

4.1.12.17. Em oposição ao que acontece com o transporte de granéis, o índice de participação do transporte de contêineres em embarcações de bandeira brasileira na cabotagem apresenta tendência de alta desde 2014. Essas embarcações foram responsáveis por 92,04% do *market-share* do transporte entre portos brasileiros.

4.1.12.18. A Tabela 02 evidenciou, em agosto de 2025, que a frota de porta-contêineres nacional é composta por 27 (vinte e sete) embarcações, das quais 7 (sete) são embarcações estrangeiras afretadas "sem lastro" e inscritas no Registro Especial Brasileiro - REB. Essa operação foi possível com a edição da Lei nº 14.301, de 2022, que tinha como um de seus objetivos **revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem com as políticas de construção naval** (Lei nº 14.301, de 2022, art. 1º, inc. VI). Esse objetivo alinha-se ao de ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem (inc. I), incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem (inc. II) e ampliar a disponibilidade de frota (inc. III).

4.1.12.19. A nova articulação da relação entre a política de navegação de cabotagem e a de construção naval e o "REB sem lastro" foram inaugurados com a alteração promovida na Lei nº 9.432, de 1997, pela Lei da BR do Mar, que determinou que:

> Art. 10. Independe de autorização o afretamento de embarcação:
>
> [...]
>
> III - estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.
>
> [...]
>
> § 1º Sem prejuízo do disposto no inciso III do caput deste artigo, fica autorizado o afretamento de 1 (uma) embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, **independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira.** (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
>
> § 2º O limite de afretamento de que trata o § 1º deste artigo será ampliado: (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
>
> I - após 12 (doze) meses de vigência deste inciso, para 2 (duas) embarcações; (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)

> II - após 24 (vinte e quatro) meses de vigência deste inciso, para 3 (três) embarcações; e (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
>
> III - após 36 (trinta e seis) meses de vigência deste inciso, para 4 (quatro) embarcações. (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
>
> § 3º **O afretamento a casco nu de embarcação estrangeira, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, será livre a partir de 48 (quarenta e oito) meses de vigência deste parágrafo**, observadas as condições de segurança definidas em regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
>
> § 4º As empresas brasileiras de navegação poderão operar na navegação de cabotagem com embarcações afretadas de acordo com o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, hipótese em que **não será necessário ter frota própria ou ter contratado a construção de embarcações.** (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
>
> *[grifo nosso]*

4.1.12.20. Com o novo regramento, **as EBNs prescindem de frota própria ou de contrato de construção em eficácia para operar na cabotagem**. A transição para o novo marco regulatório do setor estará completa em fevereiro de 2026, quando o afretamento a casco nu de embarcação estrangeira, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem será livre.

4.1.12.21. A relação entre a política de navegação de cabotagem e a de construção naval, todavia, não estará totalmente desarticulada. Serão mantidas a possibilidade de afretamento por tempo em substituição à embarcação em construção e a prerrogativa de bloqueio apenas para as embarcações afretadas a casco nu e inscritas no REB com lastro em frota própria ("REB com lastro"), por exemplo (Lei nº 9.432, de 1997, art. 9º, inc. III e art. 10, § 5º, respectivamente). Essas medidas, dentre outras, dão prosseguimento ao incentivo à construção naval.

4.1.12.22. A demanda por transporte de contêineres não absorvida pelas embarcações de bandeira brasileira tem sido atendida por embarcações estrangeiras afretadas por espaço, conforme é possível observar na Tabela 04.

Tabela 04. **Autorizações de afretamento em 2023, por modalidade de afretamento, na cabotagem.**

Acondicionamento	NAVEGAÇÃO CABOTAGEM					
	Autorização					
	Tempo	Casco Nu	Viagem	Espaço	Tempo (uv)	TOTAL
CARGA DE PROJETO	0	0	0	0	0	0
CARGA GERAL	0	0	0	0	1	1
CONTAINER	8	0	0	1779	0	1787
GRANEL LÍQUIDO	178	0	187	562	2	929
GRANEL SÓLIDO	0	0	3	0	276	279
NEOGRANEL	0	0	2	0	38	40
VEÍCULOS	0	0	0	2	0	2
TOTAL	**186**	**0**	**192**	**2343**	**317**	**3038**

Fonte: Relatórios do SAMA.

4.1.12.23. No que tange ao uso do instituto do afretamento por tempo para atuar na cabotagem de contêineres, é importante mencionar que, pela hipótese do inciso I do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997, não está autorizado o uso de embarcação estrangeira para disputar mercado com as embarcações nacionais. Assim, ao se fixar na definição da modalidade de afretamento sem que se faça a devida vinculação ao objetivo do transporte, à luz da lei de ordenamento do transporte aquaviário, há um **problema de interpretação da lei** por parte de alguns agentes atuantes no mercado. O afretamento sem a vinculação ao transporte pretendido tem o condão de desvirtuar a política pública de preferência pela bandeira brasileira.

4.1.12.24. Todavia, para promover a regularidade da prestação das operações de transporte, equilibrar a matriz logística brasileira, incentivar o investimento privado e promover a livre concorrência, a Lei nº 14.301, de 2022, art. 5º, **já autorizou a utilização do instituto do afretamento por tempo de embarcações para operar na cabotagem**.

4.1.12.25. Neste contexto, é imprescindível apurar a real necessidade de embarcações estrangeiras para atender à demanda de transporte, considerando-se a frota brasileira atual. Qualquer generalização pode acarretar consequências danosas.

4.1.13. **Prazo de antecedência para a realização da consulta ao mercado**

4.1.13.1. A Resolução Antaq nº 129/2025 estipula as antecedências mínimas para a realização das consultas ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação de pavilhão nacional. A antecedência aplicável, que depende do perfil de carga, está relacionada ao início do prazo de carregamento ou de recebimento da embarcação pela EBN afretadora. A regulamentação também estabelece os períodos de carregamento ou de recebimento a depender da modalidade do afretamento almejado. A Tabela 05 resume os prazos estipulados em norma para a navegação de cabotagem.

Tabela 05. **Antecedências mínimas e períodos de carregamento das cargas ou recebimento das embarcações nas circularizações para a cabotagem.**

Perfil de carga	Antecedência mínima (dias)	Período de carregamento (dias)	Dispositivo da Resolução ANTAQ nº 129/2025
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.

4.1.13.2. Quando da consulta ao mercado, na cabotagem, as EBNs têm até 6 (seis) horas úteis para a manifestação de interesse em fretar embarcação brasileira de suas respectivas frotas. Tendo em vista a complexidade das avaliações que têm de ser feitas para examinar se há vantagem em oferecer bloqueio à circularização e comprometer a embarcação, bem como levando-se em conta as dimensões continentais do Brasil para que a embarcação esteja aprestada e localizada no ponto indicado de início do afretamento, os intervalos de antecedência e duração das circularizações podem ser insuficientes para a efetiva verificação de disponibilidade de embarcação brasileira. Isso se materializa como uma **falha regulatória** que contribui para facilitar afretamentos por tempo de embarcações estrangeiras na cabotagem ou tornar os bloqueios pouco atrativos às EBNs consultadas.

4.1.13.3. O prazo de antecedência insuficiente, como mencionado, contribui para a **baixa incidência de bloqueios.** Considerando as duas espécies possíveis de afretamento por tempo, apenas 13 (treze) circularizações de 2023 sofreram bloqueio. Estes eventos ocorreram mais frequentemente dentre os afretamentos TUV, que totalizaram 9 (nove) incidentes. Cotejando-se os quantitativos gerais de circularizações no SIG, verifica-se que aproximadamente **1,5% das consultas de afretamentos por tempo de embarcações estrangeiras no SAMA foram objeto de bloqueios e negociações pelas EBN**.

Tabela 06. **Quantidade de circularizações bloqueadas para afretamento por tempo, na cabotagem, por espécie de afretamento, em 2023.**

Tempo (única viagem)	Tempo	Total
9	4	13

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais - SIG.

4.1.13.4. Ressalte-se que a existência de bloqueio não implica necessariamente o uso da embarcação nacional para a realização do transporte pretendido. Isso, pois o processo de afretamento pode não prosseguir, justificadamente, bem como o bloqueio pode ser retirado pela ofertante ou não ser considerado firme pela Antaq. Há casos em que as circularizações bloqueadas são canceladas, mediante justificativa, que, muitas vezes, atribuem aos proprietários da carga a desistência pelo transporte. Esse conjunto de comportamentos pode revelar um cenário de especulação de mercado, onde possivelmente tanto os donos de carga quanto as EBNs buscam concertadamente reduzir seus custos à medida que utilizam os procedimentos de circularização para driblar o uso de embarcações nacionais. O artigo 35 da Resolução ANTAQ nº 62, de 1º de dezembro de 2021, contudo, estabelece que alguns comportamentos das EBNs que podem trazer ineficiências aos procedimentos de verificação de disponibilidade de embarcação brasileira são condutas que podem ser tipificadas como infrações pela Antaq. São exemplos de tais condutas a realização ou a manutenção de bloqueio sem condição de atendimento, o cancelamento de circularização injustificadamente após o bloqueio e a não aceitação de bloqueio considerado firme.

4.1.13.5. Observa-se que a atual regulamentação do afretamento por tempo pode gerar pouco estímulo para a expansão ou, ainda, a simples manutenção de uma frota brasileira dedicada para atender minimamente à demanda de transporte na cabotagem. Embora isso se verifique em diferentes intensidades a depender do segmento analisado, observa-se que as regras atualmente aplicadas na modalidade de afretamento por tempo têm o potencial de desvirtuar a política de preferência pela bandeira brasileira.

4.1.13.6. De fato, consta-se, como regra geral, que a proporção de transporte por embarcações brasileiras por segmento é inversamente proporcional às facilidades geradas na regulamentação para a obtenção de autorização de afretamento por tempo. Isso mostra que ponderar

adequadamente as regras desta modalidade é crucial para a consecução da política pública vigente.

4.1.13.7. O cenário de baixa incidência de bloqueios pode ser agravado pela segmentação do mercado de cabotagem. A obtenção da outorga de autorização para a instituição de uma EBN requer o cumprimento de requisitos econômicos, técnicos e jurídicos que podem ter altos custos. Assim, em geral, cada EBN se especializa em um nicho específico do mercado, como o de granéis minerais, químicos ou contêineres. O resultado é que cada segmento é atendido por poucas empresas de navegação, o que torna o **mercado pouco competitivo**[12].

4.1.13.8. Importante ressaltar que, independentemente da conformação da estrutura de mercado do setor, a Antaq possui instrumentos para a aferição da prestação do serviço adequado pelos transportadores marítimos e seus agentes intermediários. A Resolução ANTAQ nº 62, de 1º de dezembro de 2021, artigo 3º, prevê, por exemplo, que são condições para a prestação do serviço adequado, na cabotagem e no longo curso, a regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, modicidade e pontualidade. A mesma Resolução, igualmente, prevê tipificação de infrações específicas com o objetivo de prevenir e coibir eventuais práticas abusivas por parte dos operadores, que possam resultar em prejuízo ao usuário ou à carga.

4.1.13.9. Considerando, a título ilustrativo, as reclamações atinentes às omissões de escala, informamos que, a partir de janeiro de 2022, o Sistema de Desempenho Portuário - SDP incorporou um módulo no qual portos organizados e terminais privativos declaram as omissões ocorridas em seus berços. A primeira análise desses novos dados foi feita no âmbito do Grupo de Trabalho de monitoramento dos impactos da pandemia da Covid-19 no Transporte Marítimo e no Setor Portuário, que culminou com a edição do Relatório Final_GT_Contêineres (SEI nº 1691548). Desde então, o módulo tem sido alimentado por portos e terminais de forma não obrigatória, o que traz lacunas informativas e impede a análise completa da questão.

4.1.13.10. De toda forma, com base nos dados disponíveis, esta Agência Reguladora tem acompanhado o incremento gradual, de 2023 a setembro de 2025, do número informado de omissões de escala. Em 2023, foram registradas 919 omissões[13]; em 2024, 1.414 omissões de escala[14]; e, no presente ano, até o momento, 1.254[15]. Embora tal incremento represente uma preocupação para a Antaq, o fenômeno demanda análise aprofundada, considerando sua complexidade e múltiplas dimensões, para além daquelas relacionadas ao eventual exercício de poder de mercado.

4.1.13.11. Importa salientar que o módulo relacionado às omissões de escala do SDP entrou em operação no início de 2022 e que seu preenchimento por portos e terminais não é obrigatório. Sendo assim, o incremento observado nos números pode ser, à primeira vista, relacionado à adesão gradual dos agentes econômicos ao sistema. Além disso, questões comerciais e aquelas relacionadas às restrições operacionais na área do porto precisam ser contempladas. De qualquer forma, até o momento, a fiscalização da Antaq não aplicou penalidade a EBNs com fulcro na Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, art. 20, inc. VIII[16], e tampouco foram identificados processos instaurados para a apuração de possíveis ocorrências desse tipo infracional.

4.1.14. **Não há definição de disponibilidade de embarcação brasileira (bloqueio parcial)**

4.1.14.1. Os eventuais bloqueios às consultas realizadas no SAMA devem ser feitos por formulário próprio com a disponibilização das seguintes informações:

> Art. 9º [...]
>
> [...]
>
> § 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.

4.1.14.2. É admitida, entretanto, a realização de bloqueio parcial, quando apenas parte do tempo do afretamento ou da capacidade de transporte da carga, informada como tonelagem, é disponibilizada em embarcação nacional (Resolução Antaq nº 129/2025, art. 9º, § 2º). A definição contida no inciso X do artigo 2º da mesma Resolução informa que o bloqueio parcial pode ocorrer quando indisponível embarcação brasileira para o bloqueio completo da circularização.

4.1.14.3. Não há definição de período ou quantidade de carga mínimos para a realização de bloqueios parciais. Além disso, é possível a oferta de embarcação nacional em períodos descontínuos. A ausência de critérios claros

relacionados ao bloqueio parcial contribui para o baixo número de bloqueios, os bloqueios indevidos e as negociações difíceis, quando há interesse de EBN fretadora em realização a operação descrita na consulta. No limite, essas situações podem gerar ineficiências na realização do transporte que podem afetar os usuários da cabotagem.

4.1.15. **Ausência de tipificação das condutas indesejadas e dificuldade de penalizar**

4.1.15.1. Como anteriormente mencionado, a realização de circularizações sem vinculação a um transporte pretendido tem o condão de gerar excesso de autorizações de afretamento. Esses "papeis", em tese, podem ser utilizados para negociar com os donos de carga o transporte em embarcação estrangeira com afretamento já autorizado. Assim, o procedimento da Antaq é instrumentalizado para a disputa de mercado, com desvantagens às EBNs que mantêm frotas de bandeira brasileira. Esses fatos tornam o mecanismo de **circularização pouco eficiente**.

4.1.15.2. No que concerne aos bloqueios, as EBNs podem se utilizar do bloqueio para tentar impedir a realização de afretamentos por outra EBN, mas sem a intenção real de fretamento de sua embarcação brasileira. Ao fazer isso, a EBN bloqueante obsta a obtenção de AA pela concorrente bloqueada e, em seguida, realiza circularização da mesma carga e intermedia o transporte em embarcação estrangeira afretada.

4.1.15.3. As condutas acima destacadas, dentre outras, configuram-se como burlas ao regime de prioridade concedido às embarcações nacionais. Elas são difíceis de desincentivar e de penalizar, uma vez que as tipificações de infrações relacionadas aos afretamentos constantes na Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, não as abrangem explicitamente. Posto que tais condutas não estão claramente tipificadas, resta prejudicada a ação fiscalizatória da Antaq.

4.1.16. **Faltam diretrizes claras da Antaq**

4.1.16.1. Os fatores expostos, em conjunto com a falta de atualização dos critérios para o afretamento por tempo na cabotagem após o advento da Lei nº 14.301, de 2022, podem contribuir para conformar um clima de insegurança jurídica sobre o uso do instituto. Com o novo marco legal, têm tramitado, no âmbito da Antaq, processos nos quais são questionadas: i) a adequação da norma vigente e a regulamentação do afretamento por tempo; e ii) a forma de aplicação das previsões legais relacionadas ao instituto em situações concretas. Os peticionantes são os atores regulados por esta Agência, bem como suas entidades representativas. Há, assim, uma demanda por mais informações e por diretrizes mais claras da Antaq. A lista a seguir ilustra, sem a pretensão de ser exaustiva, o debate travado acerca do tema:

Tabela 07. **Processos relacionados à atualização da legislação e dos procedimentos.**

Número do processo SEI	Peticionante	Assunto
50300.005942/2024-53	Logística Brasil - Associação Brasileira dos Usuários dos Portos de Transportes e da Logística	Critérios de circularização Bloqueio Atualização do SAMA
50300.004864/2023-99	Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem – ABAC	Bloqueio Atualização do SAMA Afretamento por tempo
50300.004837/2023-16	Flumar Transportes de Químicos e Gases LTDA.	Bloqueio Afretamento por tempo
50300.001859/2023-24	Flumar Transportes de Químicos e Gases LTDA.	Afretamento por tempo para transporte de soda cáustica
50001.003636/2023-76	Pedido de informação	Afretamento por tempo
50300.002916/2023-92	*Processo originado do SAMA*	Impactos da Lei nº 14.311/22 e a regulação do afretamento por tempo.

Fonte: elaboração própria, com informações obtidas no SEI!.

4.1.16.2. Diante do cenário exposto, observou-se que o afretamento por tempo, como ora praticado, não está associado ao transporte pretendido e à indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira durante o período da autorização. Assim, os problemas evidenciados possibilitam que seja emitida Autorização de Afretamento - AA, na navegação de cabotagem, na modalidade TUV, mesmo quando há embarcação de pavilhão nacional disponível para realizar a operação de transporte. Outrossim, a atual rotina de fiscalização da Antaq não garante que o afretamento da embarcação estrangeira seja uma exceção no transporte de mercadorias entre portos brasileiros. Por fim, o **problema regulatório** examinado nesta Análise de Impacto Regulatório - AIR pode ser definido da seguinte maneira:

Figura 04. **Problema Regulatório.**

Problema regulatório:
Os critérios de afretamento por tempo na cabotagem não estão associados ao transporte pretendido e à indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira durante o período de autorização, produzindo incentivos mal alinhados à política pública.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

4.2. **ÁRVORE DO PROBLEMA**

4.2.1. Com base no que foi apresentado e em alinhamento com as discussões realizadas durante as oficinas de AIR, constataram-se como causas e sintomas do problema regulatório:

4.2.2. **Causas:**

a) Causa 1: Critérios de circularização atuais não levam em consideração a segmentação do mercado;

b) Causa 2: Faltam critérios que comprovem a existência de transporte pretendido;

c) Causa 3: Não há limite quantitativo de circularizações;

d) Causa 4: Não há custo para a circularização;

e) Causa 5: Faltam critérios para atestar o transporte realizado;

f) Causa 6: Falta definição de temporalidade, incluindo as possibilidades de renovação;

g) Causa 7: Prazo de antecedência da consulta insuficiente;

h) Causa 8: Custo mais alto das embarcações nacionais;

i) Causa 9: Mercado pouco competitivo;

j) Causa 10: Não há definição de disponibilidade de embarcação brasileira;

k) Causa 11: Ausência de tipificação das condutas indesejadas e dificuldade de penalizar;

l) Causa 12: Faltam diretrizes claras da Antaq; e

m) Causa 13: Faltam informações de mercado para a Antaq.

4.2.3. **Sintomas:**

a) Excesso de circularizações;

b) Baixo número de bloqueios;

c) Bloqueios indevidos;

d) Assimetrias de informação;

e) Possibilidades de oportunismo no afretamento por tempo;

f) Insegurança jurídica;

g) Pouco incentivo à frota nacional; e

h) Desvirtuamento da política pública de preferência por embarcação de bandeira nacional.

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

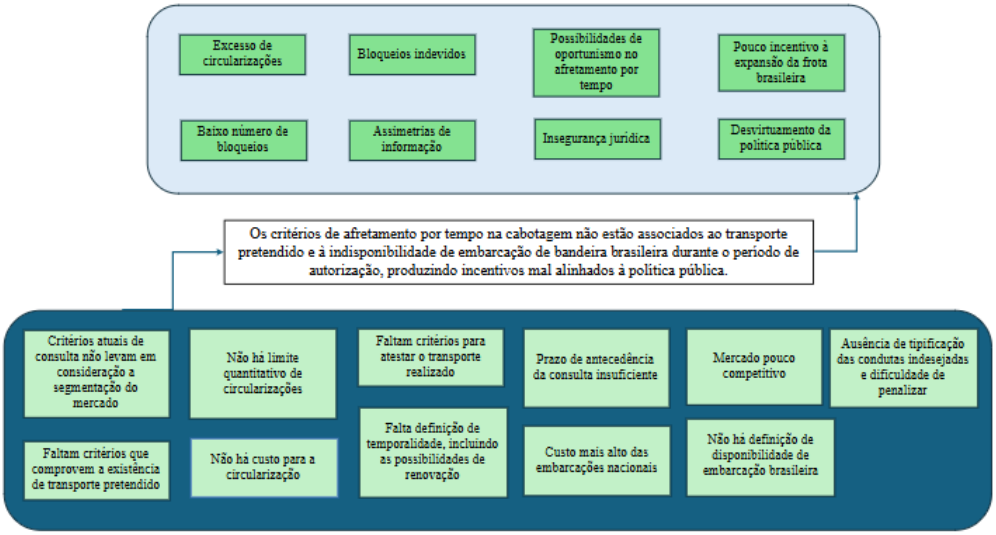
a) **Falha de mercado**: assimetria de informações;

b) **Falha regulatória**: incentivo perverso e falha na implementação e fiscalização da regulação; e

c) **Falha institucional**: falta de conformidade da norma em relação ao novo marco legal.

4.2.5. Essas causas e sintomas podem ser observados na árvore do problema regulatório apresentada a seguir.

Figura 05. **Árvore do problema.**



Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

4.3. Diante do exposto, e dado que:

1. As alterações na Lei nº 9.432, de 1997 decorrentes da Lei nº 14.301, de 2022 impactaram a modalidade de afretamento por tempo única viagem, restringindo poder regulamentar da Antaq sobre o instituto;
2. A nova Resolução Antaq nº 129/2025 já excluiu do seu texto a possibilidade de afretamento por tempo única viagem;
3. A Lei nº 9.432, de 1997, art. 9º, inciso I, prevê, como requisito ao afretamento de embarcação estrangeira por tempo, para operar na navegação de cabotagem, o transporte pretendido;
4. Para os granéis líquidos, há o entendimento implícito de que a frota brasileira está aquém da demanda por transporte e, dada a sua relevância para a economia nacional, regulamentou-se o afretamento por tempo pelo período máximo de 1 (um) ano, com a possibilidade de sucessivas renovações;
5. Apesar de a modalidade de afretamento tempo única viagem estar disponível para todos os perfis de carga, ela tem atendido o transporte de granéis sólidos e neogranéis;
6. No transporte de granéis sólidos e neogranéis, na cabotagem, o índice de participação de embarcações brasileiras tem decrescido;
7. No transporte de contêineres, na cabotagem, o índice de participação de embarcações tem tendência de alta desde 2014;
8. Na cabotagem de contêineres, as embarcações nacionais são responsáveis por cerca de 92,04% do *market-share* do transporte;
9. A demanda *spot* de transporte de contêineres na cabotagem é absorvida pelo afretamento na modalidade espaço; e
10. A Lei nº 9.432, de 1997, não autoriza o uso de embarcação estrangeira para disputar mercado com embarcações nacionais,

4.4. Consideramos oportuno, salvo melhor juízo, focar a presente análise na regulamentação do **afretamento por tempo para os granéis sólidos e neogranéis**, perfil de carga mais impactado pela alteração legal, conforme demonstrado anteriormente. Com este recorte, que possibilitará aos técnicos da Agência Reguladora e ao mercado uma análise atenta às especificidades deste mercado, delineamos o novo problema regulatório e a nova árvore do problema, conforme abaixo exposto.

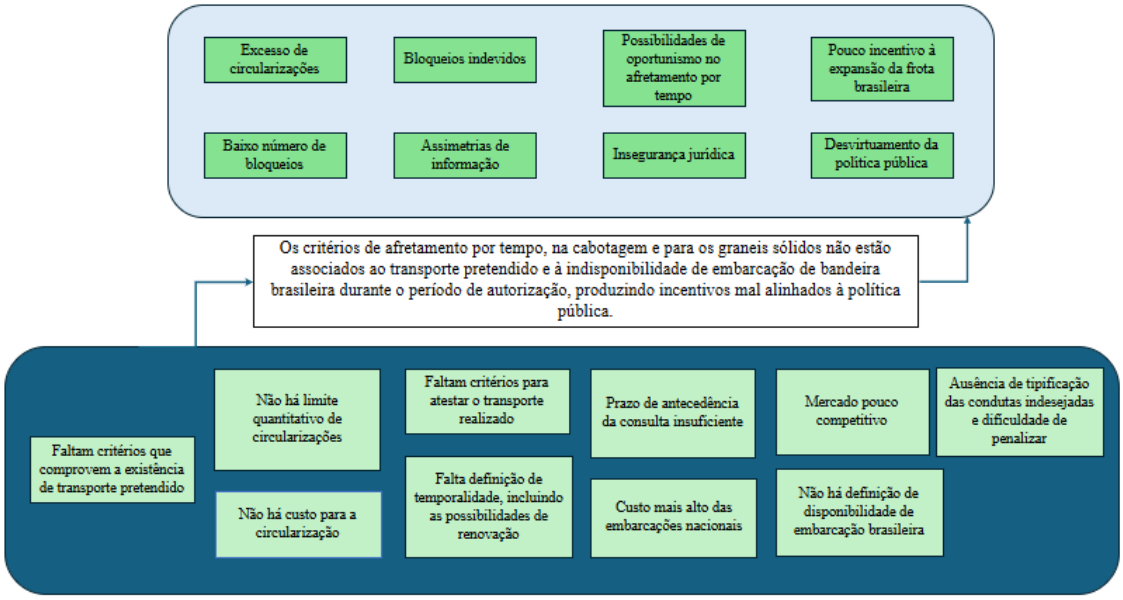
Figura 06. **Novo problema regulatório.**

Novo Problema regulatório:

Os critérios de afretamento por tempo, na cabotagem e para os graneis sólidos não estão associados ao transporte pretendido e à indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira durante o período de autorização, produzindo incentivos mal alinhados à política pública.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

Figura 07. **Nova árvore do problema.**



Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

5.1. O problema regulatório produz repercussões sobre os interesses dos atores envolvidos no mercado de afretamento por tempo de embarcações estrangeiras para operação na navegação de cabotagem e para os granéis sólidos e neogranéis. Os efeitos, no entanto, são diferentes a depender dos agentes. Importante mencionar que, em 2023, como demonstrado no Gráfico 04, apenas 7 (sete) EBNs participaram deste mercado. Foram elas:

1. Companhia de Navegação Norsul;
2. Posidonia Shipping & Trading LTDA.;
3. Norsulcargo Navegação LTDA.;
4. Tranship Transportes Marítimos LTDA.;
5. Lyra Navegação Marítima LTDA.;
6. Empresa de Navegação Elcano S.A.; e
7. Hidrovias do Brasil - Cabotagem LTDA.

5.2. Mais recentemente, duas novas EBNs entraram neste mercado, são elas: Alcoa Alumínio S/A e Alcoa World Alumina Brasil LTDA.

5.3. O grupo mais impactado pelo problema regulatório, naturalmente, é o das EBNs afretadoras que operam na navegação de cabotagem e utilizavam o instituto do afretamento por tempo única viagem para realizar o transporte demandado. As demais EBNs, que, potencialmente, possuem interesse em bloquear as consultas ao mercado também são impactadas. Ademais, elas sofrem os efeitos decorrentes da utilização exacerbada das embarcações de pavilhão estrangeiro em seus segmentos de atuação.

5.4. Os armadores estrangeiros, por seu turno, têm interesse em empregar suas embarcações em contratos de afretamento longos, estabelecer-se no mercado e aumentar a sua participação na costa brasileira.

5.5. Outrossim, o problema suscitado pode gerar externalidades sobre os donos de carga que utilizam o transporte aquaviário da cabotagem, uma vez que sofrem os efeitos sobre a oferta de serviços e de propagações de flutuações dos valores do frete devido a fatores internacionais, conforme a

maior ou menor participação de embarcações estrangeiras na cabotagem.

5.6. Como a nova regulamentação dos afretamentos que antes eram realizados na modalidade tempo única viagem pode gerar incentivos desalinhados à política pública de estabelecimento de preferência pelo uso de embarcações de bandeira brasileira na cabotagem, conforme já mencionado, o próprio poder executivo federal, como formulador das políticas vigentes, é um agente interessado. Por fim, as dimensões de falhas regulatória e institucional repercutem sobre a Antaq, que é o vetor de implementação das políticas vigentes, trazendo riscos à sua reputação e à legitimidade de seus atos.

5.7. Em vista do exposto, para esta AIR, considerou-se que EBNs afretadoras, armadores estrangeiros e donos de cargas possuem interesses alinhados, uma vez que desejam ampliar a participação de embarcações estrangeiras no transporte. Entendeu-se que esta operação contribui para a diminuição do valor do frete, dado o custo operacional mais baixo das embarcações estrangeiras.

5.8. As EBNs fretadoras e a Antaq, por sua vez, teriam interesses alinhados ao privilegiar o transporte em embarcação de bandeira brasileira e a consecução da política nacional para o setor.

5.9. A Tabela 08 resume o alinhamento de interesses.

Tabela 08. **Agentes afetados pelo problema regulatório e respectivo alinhamento de interesses.**

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

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

6. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

6.1. A base legal para a atuação da Antaq na regulamentação da realização de afretamentos por tempo para transporte de cargas na cabotagem 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)

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;

(Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

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 8 de janeiro 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) Lei nº 14.301, de 2022, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar);

f) Resolução Antaq nº 129/2025, que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por EBN nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso; e

g) Lei nº 13.874, de 20 de setembro 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 deste Relatório é subsidiar a tomada de decisão superior apresentando possíveis medidas que venham mitigar o problema de que os critérios de afretamento por tempo, na cabotagem e para os granéis sólidos e neogranéis não estão associados ao transporte pretendido e à indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira durante o período de autorização, produzindo incentivos mal alinhados à política pública. Considerou-se o menor custo regulatório para a Agência e para o mercado como um todo.

7.2. Para o alcance do objetivo principal, almejam-se como **objetivos-meio**:

a) Avaliar como será aplicado o instituto do afretamento por tempo para os granéis sólidos e neogranéis;

b) Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido;

c) Definir critérios de circularização para o afretamento por tempo de granéis sólidos e neogranéis;

d) Definir limites temporais;

e) Definir critérios de bloqueio; e

f) Definir mecanismos de monitoramento e acompanhamento.

7.3. Por seu turno, com a consecução dos objetivos-meio elencados, espera-se alcançar os **objetivos-fim** abaixo expostos:

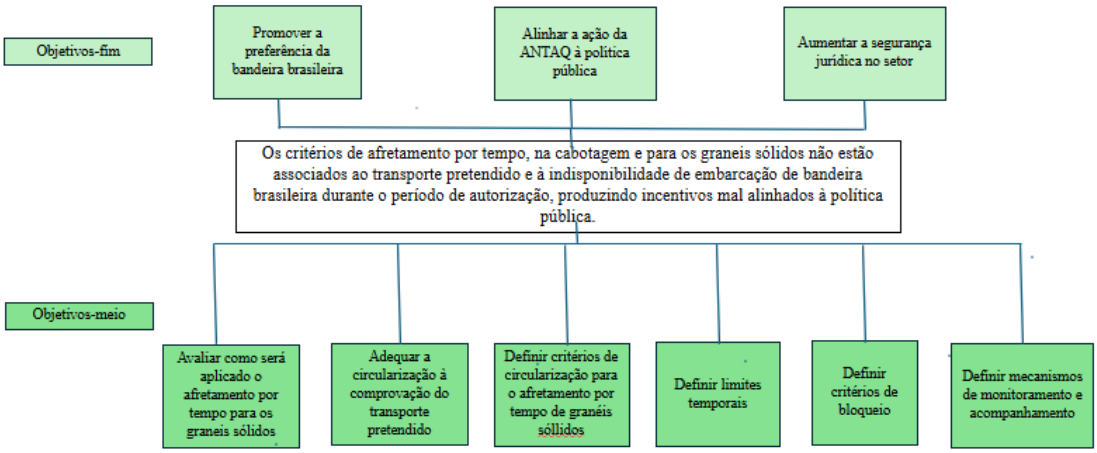
a) Promover a preferência da bandeira brasileira;

b) Alinhar a ação da Antaq à política pública; e

c) Aumentar a segurança jurídica no setor;

7.4. O conjunto de objetivos relacionados à proposição de soluções para o problema regulatório pode ser visualizado na Figura 08, abaixo.

Figura 08. **Objetivos-meio e fim da Análise de Impacto Regulatório.**



Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

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. O mapeamento da experiência internacional no que se refere à preferência de bandeira em operações de transporte entre portos nacionais em outros países foi objeto do Relatório de AIR Preliminar - MINUTA GRN (SEI nº 2490406), cujo objeto é o ponto 2.2 da Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, qual seja: Procedimentos de consulta ao mercado da disponibilidade de embarcação brasileira. Assim sendo, replicamos aqui, integralmente, o seu conteúdo.

8.2. 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.

8.2.1. Estados Unidos

8.2.1.1. 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.

8.2.1.2. 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.

8.2.1.3. 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.

8.2.2. Canadá

8.2.2.1. 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.

8.2.2.2. 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.

8.2.3. **China**

8.2.3.1. 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.

8.2.3.2. 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.

8.2.3.3. 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 de proteção da indústria naval chinesa.

8.2.4. **Japão**

8.2.4.1. 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.

8.2.4.2. 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.

8.2.5. **Coreia do Sul**

8.2.5.1. 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.

8.2.5.2. 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.

8.2.6. **Noruega**

8.2.6.1. 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).

8.2.6.2. 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.

8.2.6.3. 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.

8.2.7. **Austrália**

8.2.7.1. 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.

8.2.8. **União Europeia**

8.2.8.1. 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.

8.2.8.2. 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.

8.2.9. **Comparação com o Brasil**

8.2.9.1. 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.

8.2.9.2. 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.

8.2.9.3. 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.

8.2.9.4. **Principais semelhanças e diferenças do modelo brasileiro**

8.2.9.5. 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.

8.2.9.6. ***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.

8.2.9.7. ***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 que se refere à descrição e à delimitação do problema regulatório, identificaram-se as seguintes causas, agora modeladas para atender à necessidade de transporte de granéis sólidos e neogranéis:

a) Causa 1: Faltam critérios que comprovem a existência de transporte pretendido;

b) Causa 2: Não há limite quantitativo de circularizações;

c) Causa 3: Não há custo para a circularização;

d) Causa 4: Faltam critérios para atestar o transporte realizado;

e) Causa 5: Falta definição de temporalidade, incluindo as possibilidades de renovação;

f) Causa 6: Prazo de antecedência da consulta insuficiente;

g) Causa 7: Custo mais alto das embarcações nacionais;

h) Causa 8: Mercado pouco competitivo;

i) Causa 9: Não há definição de disponibilidade de embarcação brasileira;

j) Causa 10: Ausência de tipificação das condutas indesejadas e dificuldade de penalizar;

k) Causa 11: Faltam diretrizes claras da Antaq; e

l) Causa 12: Faltam informações de mercado para a Antaq.

9.2. As causas acima mencionadas foram discutidas durante as oficinas de AIR, que contaram com a participação de servidores que atuam em diversos setores da Antaq relacionados ao objeto do presente Relatório. Foram debatidas ações a serem implementadas que teriam o condão de mitigar as causas do problema regulatório. Ao serem colocadas em prática, as ações delineadas agirão sobre as falhas regulatória, institucional e de mercado previamente identificadas. A opção regulatória da "não ação", ou seja, de manter o *status quo*, também foi considerada. Ao final deste processo, a melhor opção regulatória será uma combinação de escolhas regulatórias para cada uma das causas.

9.3. Inicialmente, identificou-se que a Causa 7: Custo mais alto das embarcações nacionais pode ser enfrentada pela Agência apenas indiretamente, como será exposto em seguida.

9.4. **Causa 1: Faltam critérios que comprovem a existência de transporte pretendido, Causa 2: Não há limite quantitativo de circularizações e Causa 3: Não há custo para a circularização**

9.4.1. Durante as oficinas, identificou-se que a Causa 1 e a Causa 2 estão interligadas, pois a exigência de comprovação da existência de carga, por sua natureza, restringe a quantidade de consultas viáveis ao mercado. Sem a comprovação da existência do transporte pretendido, as EBNs podem utilizar o SAMA de acordo com seus interesses, como para "testar o mercado". Assim sendo, a manutenção do *status quo* contribui para que haja consultas além do necessário. Por todo o exposto, concluiu-se que as opções

regulatórias podem ser estruturadas em conjunto.

9.4.2. As opções regulatórias debatidas ao longo da oficina de AIR são:

1. Não ação: a manutenção do *status quo* permite que haja excessivas consultas ao mercado, além de possibilitar às EBNs utilizar o SAMA de acordo com seus interesses comerciais.
2. Vincular a circularização a serviço regular específico: nesta opção regulatória, para fazer uma consulta ao mercado de embarcações graneleiras, a EBN interessada deve anexar, no SAMA, necessariamente, contrato de transporte com a caracterização do serviço regular. Assim, apenas as cargas de granel sólido com serviço regular podem afretar por tempo.
3. Vincular afretamento a uma carga específica: esta opção estabelece critérios para especificar o transporte pretendido. Pode-se exigir, por exemplo, a apresentação de uma carta do dono da carga especificando-a, assim como o conjunto de viagens a serem realizadas.
4. Vincular a autorização de afretamento à existência de contrato de transporte já firmado: sob essa perspectiva, a EBN afretadora precisa comprovar a existência de um contrato de transporte já firmado. A questão do excesso de circularizações é enfrentada indiretamente caso seja escolhida esta alternativa.
5. Vincular a autorização de afretamento à intenção de realizar o serviço de transporte: nesta opção, a EBN afretadora não precisa comprovar a existência de uma carga a ser transportada ou da existência de um contrato já firmado, mas, tão-somente, indicar sua intenção de realizá-lo. Esta alternativa possibilita que uma EBN afrete embarcação estrangeira para disputar mercado com embarcações nacionais.
6. Mercado *spot*: neste cenário, na prática, seriam adotadas regras semelhantes às aplicadas aos granéis líquidos combustíveis. As autorizações de afretamento poderiam cobrir um período mais longo, e a embarcação disponível à EBN afretadora seria utilizada de acordo com a demanda de mercado. Expirada a validade da AA, seria possível renová-la mediante nova consulta ao mercado.

9.5. **Causa 4: Faltam critérios para atestar o transporte realizado**

9.5.1. Sanar esta causa do problema regulatório ajuda a promover a ação fiscalizatória da Antaq de maneira eficiente. Atualmente, após a realização da operação de transporte, seja ela por meio de embarcação estrangeira ou por meio de embarcação brasileira (neste caso, após o bloqueio firme), não estão bem definidos quais documentos devem ser anexados no SAMA com o fito de comprovar a operação. Ademais, caso haja o cancelamento da operação de transporte por uma das partes após o bloqueio firme, a Antaq obtém poucas informações sobre os motivos que levaram a tal cancelamento. Então, no que concerne à comprovação da operação de transporte, são opções:

1. Não ação: a manutenção do *status quo* dificulta a ação fiscalizatória da Antaq, bem como o monitoramento do transporte realizado com embarcações estrangeiras ou brasileiras após o bloqueio firme.
2. Estabelecer especificações mínimas para atestar a realização do transporte: essa ação contribui ao monitoramento das operações de transporte pela Antaq, assim como dota a Agência Reguladora de mais informações acerca do mercado de afretamentos.

9.6. **Causa 5: Falta definição de temporalidade, incluindo a possibilidade de renovação**

9.6.1. Neste ponto, faz-se necessário estabelecer o período que pode durar o afretamento por tempo para granéis sólidos e neogranéis, perfil de carga que, até o momento, se utiliza da modalidade tempo única viagem. A possibilidade de renovação do CAA também precisa ser objeto de análise.

1. Não ação: essa opção é inviável, dada a novel

legislação e a impossibilidade de manutenção do afretamento tempo única viagem.

2. Definir período para o afretamento por tempo para os granéis sólidos e neogranéis, assim como as possibilidades, ou não, de renovação.

9.7. **Causa 6: Prazo de antecedência da consulta insuficiente**

9.7.1. Anteriormente, evidenciou-se o problema do prazo insuficiente de antecedência para a consulta ao mercado. Ele foi caracterizado como uma falha regulatória e, portanto, precisa ser revisto e adequado às necessidades do perfil de carga em foco.

9.8. **Causa 7: Custo mais alto das embarcações nacionais**

9.8.1. Conforme brevemente indicado, a Antaq pode atuar apenas indiretamente para diminuir a diferença de custo operacional entre embarcações nacionais e estrangeiras.

9.8.2. A Resolução Normativa nº 06, de 1º de dezembro de 2017, do Conselho Nacional de Imigração - CNIg, que disciplina a autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil para atuação como marítimo a bordo de embarcação ou plataforma de bandeira estrangeira, determina que:

> **Art. 4º** Quando embarcações ou plataformas estrangeiras operarem em águas jurisdicionais brasileiras, **por prazo superior a noventa dias contínuos**, deverão ser admitidos marítimos e outros profissionais brasileiros, observadas as seguintes condições e proporções:
>
> [...]
>
> III – para embarcações utilizadas **na navegação de cabotagem**, definida como aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores:
>
> a) a partir de noventa dias de operação, deverá contar com um quinto de marítimos brasileiros, arredondando-se para o inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que cinco décimos, em cada nível técnico (oficiais, graduados e não graduados) e em cada ramo de atividade (convés e máquinas) de caráter contínuo;
>
> e b) a partir de cento e oitenta dias de operação, deverá contar com um terço de marítimos brasileiros, arredondando-se para o inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que cinco décimos, em cada nível técnico (oficiais, graduados e não graduados) e em cada ramo de atividade (convés e máquinas) de caráter contínuo.
>
> *[grifo nosso]*

9.8.3. A Resolução Normativa em comento tem como uma de suas consequências reduzir os custos operacionais de embarcações que operam em Águas Jurisdicionais Brasileiras - AJB por período inferior a 90 (noventa) dias. Sob essa ótica, se o objetivo da atuação da Antaq for atenuar a disparidade de custos operacionais entre embarcações brasileiras e estrangeiras, uma solução seria não permitir o afretamento por tempo de embarcações estrangeiras por período inferior a 90 (noventa) dias.

9.9. **Causa 8: Mercado pouco competitivo**

9.9.1. A Tabela 02 evidencia a atual composição da frota nacional que atua na cabotagem brasileira. Percebe-se que poucas EBNs concentram as embarcações operacionais sob o pavilhão brasileiro, o que contribui para que o mercado seja pouco competitivo. As embarcações são ativos fixos que exigem altos investimentos e possuem um longo prazo de amortização no mercado de navegação. Assim sendo, acaba por constituir-se como barreiras à entrada no mercado.

1. Estabelecer duração mínima para o afretamento por tempo: esta iniciativa tem o condão de diminuir a diferença de custo operacional entre embarcações estrangeiras e brasileiras. Ao estabelecer a duração mínima do afretamento por tempo em 90 (noventa) dias, por exemplo, a embarcação estrangeira afretada, que é armada fora do país e paga tarifas portuárias e de praticagem da cabotagem, precisará fazer ajustes na tripulação e incorrer em outros custos para permanecer em AJB. A ação contribui para desincentivar EBNs a manter apenas 1 (uma) embarcação em sua frota para fins de outorga e a operar majoritariamente por meio de afretamento de embarcações de pavilhão estrangeiro. A intenção seria, portanto, a de diminuir o efeito predatório do uso de embarcações afretadas por tempo.
2. Estabelecer critérios de sustentabilidade: a ação pretende diminuir o afretamento de embarcações

"*black flags*" e "*grey flags*", que não possuem conformidade às normas internacionais ou que são antigas e desatualizadas. Tais embarcações que, geralmente, contratam tripulação em países com legislação trabalhista inadequada e discrepante em relação à legislação brasileira, conseguem operar com custos mais baixos e, portanto, representam uma concorrência predatória às embarcações nacionais. Além disso, essas embarcações oferecem, potencialmente, riscos ambientais

9.10. **Causa 9: Não há definição de disponibilidade de embarcação brasileira**

9.10.1. Este item trata especificamente das hipóteses de bloqueio, uma vez que é possível que uma embarcação brasileira não esteja disponível para todo o período consultado ou não tenha capacidade para transportar a totalidade da carga. O bloqueio parcial, apesar de, potencialmente, encarecer a operação e reduzir a eficiência operacional, está alinhado à reserva de mercado à frota de bandeira brasileira. A indefinição acerca do bloqueio parcial leva a bloqueios indevidos e longas negociações no SAMA. São opções regulatórias para tratar do tema:

1. Não ação: a manutenção do *status quo* levanta dúvidas sobre a viabilidade dos bloqueios ofertados e do poder de ação da Antaq de vincular os bloqueios firmes à contratação do transporte.
2. Definir critérios para bloqueio parcial: essa ação visa a definir as hipóteses de bloqueio parcial, levando-se em consideração o perfil de carga, assim como definir sua validade. Dentro desta alternativa, pode-se aventar:

    a) Permitir bloqueios parciais descontínuos;

    b) Permitir apenas bloqueios parciais contínuos;

    c) Permitir bloqueio parcial de carga, qualquer que seja a sua proporção; e

    d) Estabelecer percentual mínimo de carga a ser bloqueada.

3. Não permitir o bloqueio parcial: opção regulatória diametralmente oposta à anterior.

9.11. **Causa 10: Ausência de tipificação das condutas indesejadas e dificuldade de penalizar**

9.11.1. A ausência de tipificação das condutas indesejadas, no que diz respeito aos afretamentos por tempo, dificulta a ação fiscalizatória da Antaq, além de não contribuir para afastar o seu cometimento pelos agentes do mercado. Além da não ação, pode-se considerar:

1. Especificação de parâmetros para as tipificações atuais: prevê a revisão das infrações já previstas para os afretamentos, com o estabelecimento de parâmetros mais adequados que promovam a fiscalização mais eficiente da Antaq.
2. Revisão dos parâmetros atuais e definição de novas penalidades: revisão das penalidades ora previstas para os afretamentos, com a possibilidade de definição de novas tipificações.

9.12. **Causa 11: Faltam diretrizes claras da Antaq**

9.12.1. Alguns temas são, de forma recorrente, objeto de questionamentos por parte dos regulados. É o caso dos bloqueios, por exemplo. Sobre este assunto, algumas lacunas normativas precisam ser analisadas e preenchidas por meio da ação regulamentadora da Antaq. Diante de questionamentos já feitos pelo mercado e após o debate entre os técnicos no âmbito das oficinas de AIR, são algumas possibilidades:

1. Não ação: contribui à manutenção da insegurança jurídica relacionada a determinados temas do afretamento por tempo.
2. Vincular CAA à indisponibilidade de embarcações próprias: esta ação inibe que EBNs mantenham em sua frota embarcação apenas para fins de outorga e uso da tonelagem para afretar embarcações

estrangeiras.

3. Vedar utilização de embarcação estrangeira para transporte bloqueado: a iniciativa tenta prevenir que as EBNs "contornem" os bloqueios e as negociações no SAMA para afretar embarcação estrangeira.

9.13. **Causa 12: Faltam informações de mercado para a Antaq**

9.13.1. Como anteriormente caracterizado, o transporte realizado por embarcações estrangeiras sob o afretamento por tempo única viagem é pouco monitorado pela Agência Reguladora e, consequentemente, pouco fiscalizado. Soma-se a isso a assimetria de informações entre as EBNs que utilizam este instituto e a Antaq. Faltam, portanto, dados adequados à completa compreensão das operações. São opções para enfrentar esta causa do problema regulatório:

1. Não ação: a manutenção do *status quo* não contribui para que a Antaq tenha uma atuação mais assertiva no mercado.
2. Aumentar o monitoramento do afretamento por tempo de granéis sólidos e neogranéis: essa opção envolve a definição dos documentos e dados que devem ser apresentados pelas EBNs que utilizam este instituto. Ademais, demandar-se-á melhoria significativa dos sistemas atualmente utilizados.
3. Estabelecer indicadores para acompanhamento do mercado: a ação também envolve o maior envolvimento dos técnicos da Antaq no acompanhamento do afretamento por tempo de granéis sólidos e neogranéis. Por meio de indicadores, será possível acompanhar, de maneira mais fácil, a evolução da utilização do afretamento para o perfil de carga em questão.
4. Retomar o acompanhamento dos afretamentos, frotas e temas correlatos por meio de boletins trimestrais e, eventualmente, criar painel com os dados levantados. A ação, além de ser regular, traz transparência e promove o acompanhamento mais próximo das operações realizadas sob afretamento.
5. Realizar reuniões participativas com o setor para acompanhamento: a iniciativa busca trazer os regulados para perto da Agência, com o intuito de conhecer suas percepções acerca do mercado.

10. COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

10.1. Observa-se que as causas do problema regulatório são diversas e, portanto, não é simples a determinação do melhor curso de ação que tenha o condão de enfrentar tal problema. Parece evidente que será necessário adotar um conjunto de opções regulatórias.

10.2. Analisar cada uma das causas apontadas, suas opções regulatórias, mensurar seus impactos e comparar os resultados seria um trabalho demasiadamente longo. Desta forma e dada a necessidade de célere ação normativa da Antaq, optou-se por agregar as causas e tratá-las em **blocos de decisão**. Para cada bloco, são identificadas opções regulatórias de maneira ampla, mas que, indiretamente, encaminham soluções às causas antes enumeradas. As opções serão comparadas e, posteriormente, selecionadas, com o objetivo de dar subsídios à tomada de decisão das instâncias superiores. Os blocos de decisão são:

Tabela 09. **Blocos de decisão sobre o problema regulatório relacionado ao afretamento por tempo para granéis sólidos e neogranéis.**

Blocos de decisão	
1	Vinculação do afretamento por tempo
2	Acompanhamento
3	Regulamentação do bloqueio parcial
4	Definição da temporalidade
5	Critérios de circularização

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.3. Os participantes das já mencionadas oficinas de AIR optaram por realizar a análise por perfil de carga, uma vez que há "diferentes cabotagens" e, portanto, necessidades diferentes em cada uma delas. Identificou-se que, dado que a nova redação da Lei nº 9.432, de 1997, veda a utilização do afretamento TUV e que se demonstrou anteriormente que os granéis sólidos e os neograneis são as cargas que se beneficiam de tal instituto, é urgente analisar, especificamente, este perfil de carga. Assim sendo, as análises dos blocos de decisão e as opções regulatórias delineadas têm em vista este segmento de transporte.

10.4. **Análise dos blocos de decisão sob a perspectiva dos granéis sólidos e neograneis**

10.5. **Bloco de Decisão 1: Vinculação do afretamento por tempo**

10.5.1. Esse Bloco de Decisão está diretamente relacionado ao diagnóstico de que o número de consultas ao mercado é excessivo. Por meio dele, procura-se averiguar se há, de fato, um transporte pretendido e, assim, minimizar o uso indevido do SAMA e das autorizações de afretamento obtidas. Desta forma, apresentam-se como opções regulatórias:

Tabela 10. **Opções regulatórias do Bloco de Decisão 1 - Vinculação do afretamento por tempo (critérios)**

Bloco de decisão 1 - Vinculação do afretamento por tempo		
Opção regulatória	**Descrição**	**Análise**
1	Não ação	A não ação não é possível, já que a novel legislação proibiu o afretamento por tempo em uma única viagem, modalidade utilizada amplamente pelo granel sólido.
2	Vincular afretamento ao serviço regular específico	Com essa opção regulatória, para fazer uma consulta ao mercado de embarcações graneleiras, a EBN interessada deve anexar, no SAMA, necessariamente, contrato de transporte com a caracterização do serviço regular. Assim, apenas as cargas de granel sólido com serviço regular podem afretar por tempo.
3	Vincular afretamento a uma carga específica	Esta opção estabelece critérios para especificar o transporte pretendido. Pode-se exigir, por exemplo, a apresentação de uma carta do dono da carga especificando-a, assim como o conjunto de viagens a serem realizadas.
4	Vincular a contrato já firmado	Neste caso, para fazer a circularização, a EBN deve, necessariamente, anexar no SAMA um contrato de transporte já firmado.
5	Vincular afretamento à intenção de contratar	Aqui, não é preciso comprovar a existência de uma carga a ser transportada, mas, tão-somente, indicar que há a intenção de realizar o transporte.
6	Mercado *spot*	Neste cenário, as regras aplicadas seriam semelhantes às atualmente vigentes para os graneis líquidos combustíveis. A AA teria prazo máximo de 1 (um) ano, com possibilidade de renovação, e a embarcação utilizada de acordo com a demanda da EBN.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.5.2. Faz-se importante lembrar que a ausência da modalidade de afretamento TUV impacta diretamente o perfil de carga dos granéis sólidos e neograneis, conforme anteriormente evidenciado. Para que este perfil de carga possa utilizar-se da modalidade de afretamento por tempo, faltam regras que levem em consideração suas especificidades. Dado que a Lei nº 9.432, de 1997, não traz vedações ao uso deste instituto por este perfil de carga e em face da baixa participação da frota brasileira neste segmento da cabotagem (vide Gráfico 05), a mera proibição regulatória poderia acarretar uma série de efeitos adversos não avaliados. De fato, esta AIR destina-se à avaliação das regras aplicáveis, em atendimento aos objetivos estabelecidos.

10.6. **Bloco de Decisão 2: Acompanhamento**

10.6.1. Já restou demonstrado que as autorizações de afretamento de embarcação estrangeira na modalidade por tempo única viagem são parcamente monitoradas ou fiscalizadas. Isso se dá, dentre outras razões, pelo fato de que as consultas ao mercado são demasiadamente amplas, sem informações concretas sobre o transporte que será realizado. Este só é conhecido *a posteriori*. Como consequência, a Antaq não conhece, em sua completude, esse mercado. São as opções regulatórias para o caso de embarcações de granéis sólidos e neograneis afretadas por tempo:

Tabela 11. **Opções regulatórias do Bloco de Decisão 2 - Acompanhamento**

Bloco de decisão 2 – Acompanhamento		
Opção regulatória	**Descrição**	**Análise**
1	Não ação	Permanece o monitoramento e a ação fiscalizatória da ANTAQ como estão.
2	Ampliar prescrições (supervisão com regramentos prescritivos)	Esta opção envolve a prescrição das condutas desejadas e indesejadas pelos agentes do mercado. Prevê que a Agência trabalhe em conjunto com os regulados, de forma a dar conhecimento das novas diretrizes.
3	Ampliar exigências (comprovações e monitoramento)	Ampliar as exigências comprobatórias acerca do transporte realizado, bem como o seu monitoramento.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.7. **Bloco de Decisão 3: Regulamentação do bloqueio parcial**

10.7.1. Sobre este ponto, ou mantem-se o *status quo* e permanecem as dúvidas e indefinições acerca do instituto do bloqueio parcial, ou ele é regulamentado, o que tem o condão de trazer maior segurança jurídica aos regulados. Assim, far-se-á necessário discutir as hipóteses em que o bloqueio parcial é válido ou não. São algumas perguntas que precisam ser respondidas, por exemplo: o bloqueio parcial pode ser utilizado para viabilizar o afretamento de embarcação de bandeira brasileira, mas em dois períodos não consecutivos? Haverá um percentual mínimo da carga de granel sólido para o qual o bloqueio parcial é válido? A carga precisa ser transportada em apenas 1 (uma) viagem ou pode-se fracionar a carga e realizar múltiplas viagens dentro do período estipulado? Em síntese, as opções regulatórias são:

Tabela 12. **Opções regulatórias do Bloco de Decisão 3.**

Bloco de decisão 3 – Regulamentação do bloqueio parcial		
Opção regulatória	**Descrição**	**Análise**
1	Não ação	Permanecem dúvidas e indefinições acerca do instituto.
2	Regulamentar o bloqueio parcial	Estabelecimento das hipóteses nas quais ele é válido.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.8. **Bloco de Decisão 4: Definição de temporalidade**

10.8.1. Este Bloco de Decisão trata de uma das questões centrais desta AIR, qual seja: endereçar solução para a carga que se beneficia da modalidade afretamento por tempo única viagem.

Tabela 13. **Opções regulatórias do Bloco de Decisão 4.**

Bloco de decisão 4 – Definição da temporalidade		
Opção regulatória	**Descrição**	**Análise**
1	Não ação	A não ação não é possível, já que a novel legislação proibiu o afretamento por tempo em uma única viagem.
2	O afretamento por tempo deve ter prazo mínimo maior que 90 dias	Ampliando-se o prazo mínimo do afretamento por tempo para 90 dias, os custos das embarcações estrangeiras para se manter em operação em AJB aumentam, o que teria o condão de diminuir a diferença de preços praticados entre embarcações estrangeiras e nacionais, tornando as últimas mais atrativas.
3	O afretamento por tempo deve ter prazo máximo de 50 dias	Como foi observado que o maior intervalo dos afretamentos por tempo única viagem foi de 50 dias, a definição deste prazo atenderia a carga que atualmente afreta nesta modalidade.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.8.2. Em relação à impossibilidade da não ação, repisa-se que esta AIR visa avaliar as regras aplicáveis ao afretamento por tempo para granéis sólidos e neogranéis, inclusive a sua temporalidade.

10.9. **Bloco de Decisão 5: Critérios de circularização**

10.9.1. Neste Bloco, foi discutida a atratividade de:

1. Ampliar a duração da circularização;
2. Ampliar a antecedência da circularização em relação ao embarque; e

3. Inserir critérios relacionados a embarcações sustentáveis.

10.9.2. As 3 (três) opções acima, claramente, não são excludentes, mas dizem respeito a questões que foram trazidas ao longo dos debates no bojo da oficina de AIR. Cada uma delas é comparada ao seu respectivo *status quo:*

1. A duração da circularização na cabotagem, de acordo com a Resolução Antaq nº 129/2025, art. 9º, inciso I, é de 6 (seis) horas úteis;
2. A antecedência mínima para granéis sólidos e neogranéis, como já dito, é de 5 (cinco) dias; e
3. Não há critérios relacionados a embarcações sustentáveis.

Tabela 14. **Opções regulatórias do Bloco de Decisão 5.**

Bloco de decisão 5 – Critérios de circularização		
Opção regulatória	**Descrição**	**Análise**
1	Não ação	Manutenção do *status quo* de cada uma das opções descritas abaixo, as quais não são excludentes.
2	Ampliar a duração da circularização	Essa ação daria maior tempo hábil às interessas em bloquear um protocolo para analisar as condições de sua frota, bem como seu interesse comercial. *Status quo:* 06 (seis) horas úteis.
3	Ampliar a antecedência da circularização em relação ao embarque	Da mesma forma que a opção 2, esta daria maior tempo hábil às interessas em bloquear um protocolo para analisar as condições de sua frota, bem como seu interesse comercial. *Status quo:* 05 (cinco) dias úteis.
4	Critérios de embarcações sustentáveis	Esta opção privilegiaria embarcações que atendessem critérios de sustentabilidade a serem definidos e contribuiria a que embarcações que não cumprem as normas internacionais vigentes relacionadas a estes quesitos operassem em AJB. *Status quo:* não há.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.10. A seguir, apresenta-se a relação entre os Blocos de Decisão e as causas dos problemas regulatórios. Ou seja, as escolhas regulatórias feitas em cada Bloco de Decisão terão impacto, direto ou indireto, em diferentes níveis, sobre as causas anteriormente mencionadas.

10.11. No Bloco 1 - Vinculação do afretamento por tempo, por exemplo, ao decidir-se por uma das opções regulatórias apontadas, pretende-se delinear qual critério será adotado para a comprovação da existência do transporte pretendido. Após a definição e implementação deste critério, espera-se que o número de consultas ao mercado diminua, o que impacta, diretamente a Causa 2: Não há limite quantitativo de circularizações. Tendo êxito na escolha do critério a ser adotado e em sua implementação, o Causa 3: Não há custo para a circularização deixará de ser relevante.

10.12. No Bloco 2 - Acompanhamento, igualmente, ao eleger-se uma opção como a mais adequada opção regulatória a ser adotada, espera-se que, ao final dos processos de afretamento por tempo no mercado de granéis sólidos e neogranéis, seja possível verificar detalhes sobre o transporte realizado (Causa 4), o que dotará esta Agência de maiores informações de mercado (Causa 12). Por outro lado, ao definir as condutas indesejadas dos *players* e seus deveres e obrigações, a Antaq dará diretrizes claras aos regulados (Causa 11). Com condutas bem delineadas, um rol mais preciso de condutas inadequadas pode ser tipificado como infração (Causa 10). A clareza de diretrizes facilita a ação fiscalizatória da Antaq.

10.13. No Bloco 3 - Regulamentação do bloqueio parcial, por seu turno, pretende-se que seja mais bem definido o conceito de disponibilidade de embarcação brasileira (uma embarcação disponível apenas em um período muito curto ou para transportar quantidade ínfima da carga circularizada é considerada disponível?) (Causa 9). A regulamentação do instituto contribui a que suas diretrizes se tornem mais claras (Causa 11).

10.14. No Bloco 4 - Definição da temporalidade, enfrenta-se uma das questões centrais desta AIR. Neste ponto, faz-se necessário discutir e definir a temporalidade do afretamento por tempo, assim como a possibilidade de sua renovação (Causa 5). Indiretamente, a definição da temporalidade pode diminuir a diferença de custos entre embarcações estrangeiras e nacionais

(Causa 7).

10.15. Por fim, no Bloco 5 - Critérios de circularização, alguns itens não excludentes são analisados, como os prazos de antecedência das consultas e o período de circularização, de forma a possibilitar que as EBNs tenham condições de avaliar com mais propriedade a demanda colocada pelo mercado. Alterações nestes prazos, possivelmente, podem contribuir para que mais bloqueios sejam colocados (Causa 6) e mercado torne-se um pouco mais competitivo (Causa 8). Adicionalmente, pretende-se atuar, indiretamente, sobre os critérios de sustentabilidade, que tem o intuito de diminuir o afretamento de embarcações "*black flags*" e "*grey flags*".

10.16. Assim sendo, pode-se observar, na tabela abaixo, a relação entre os Blocos de Decisão a serem definidos pela Antaq e o enfretamento das causas do problema regulatório.

Tabela 15. **Relação entre Blocos de Decisão e as causas do problema regulatório.**

Blocos de decisão		Causas do problema regulatório
1	**Vinculação do afretamento por tempo**	Causa 1:Faltam critérios que comprovem a existência de transporte pretendido. Causa 2: Não há limite quantitativo de circularizações. Causa 3: Não há custo para a circularização.
2	**Acompanhamento**	Causa 4: Faltam critérios para atestar o transporte realizado. Causa 10: Ausência de tipificação das condutas indesejadas e dificuldade de penalizar. Causa 11: Faltam diretrizes claras da ANTAQ. Causa 12: Faltam informações de mercado para a ANTAQ.
3	**Regulamentação do bloqueio parcial**	Causa 9: Não há definição de disponibilidade de embarcação brasileira. Causa 11: Faltam diretrizes claras da ANTAQ.
4	**Definição da temporalidade**	Causa 5: Falta definição de temporalidade, incluindo as possibilidades de renovação. Causa 7: Custo mais alto das embarcações nacionais.
5	**Critérios de circularização**	Causa 6: Prazo de antecedência da consulta insuficiente. Causa 8: Mercado pouco competitivo.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.17. Para comparar as alternativas, utilizou-se a metodologia de análise multicritério, que combina avaliações quantitativas e qualitativas com base em diversos critérios previamente definidos. A adoção dessa abordagem deve-se à complexidade do problema regulatório e à relevância dos impactos associados a cada opção de ação. Nesse contexto, a análise multicritério foi considerada a forma mais adequada de viabilizar uma comparação objetiva entre as alternativas, respeitando as limitações impostas pelo cenário analisado.

10.18. Entre maio e agosto de 2024, durante as oficinas de AIR realizadas, os servidores participantes identificaram o problema regulatório, suas causas e consequências. A partir dessa análise, foram definidos os objetivos gerais e específicos a serem alcançados. Para este caso, adotou-se a metodologia *Analytic Hierarchy Process* - AHP. Na etapa de estruturação, foram estabelecidos critérios para avaliar as opções de ação identificadas, os quais são entendidos como parâmetros que medem o grau de atingimento dos objetivos propostos. Para cada critério, foram definidos indicadores específicos. Como os objetivos pretendidos não são diretamente mensuráveis, optou-se pela utilização de indicadores indiretos.

10.19. Na etapa de avaliação, cada opção regulatória foi pontuada conforme os critérios estabelecidos, aos quais também foram atribuídos pesos relativos. A comparação entre as alternativas permitiu a análise dos resultados obtidos. Considerando que nenhuma das opções regulatórias é capaz de maximizar todos os objetivos simultaneamente, tornou-se necessária uma análise de *trade-off*, buscando otimizar o desempenho geral e viabilizar o alcance dos objetivos de forma equilibrada dentro do contexto decisório. Por fim, na fase de recomendação, foi conduzida a análise de sensibilidade dos critérios, a fim de verificar a robustez dos resultados.

10.20. **FASE 1: ESTRUTURAÇÃO**

10.20.1. O objetivo desta etapa foi estabelecer os **critérios** utilizados para avaliar as opções de ação. Os critérios definidos foram:

1. Definir critérios de circularização adequados ao transporte de granéis sólidos e neogranéis no afretamento por tempo;

2. Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido;
3. Estabelecer mecanismos de monitoramento da utilização do afretamento por tempo para o transporte de granéis sólidos e neogranéis; e
4. Alinhar a ação da Antaq à política pública.

10.20.2. Os critérios foram delineados nas oficinas de AIR à luz dos objetivos-fim e dos objetivos-meio anteriormente traçados. Abaixo, evidenciam-se os **indicadores** selecionados para cada um dos critérios.

Tabela 16. **Relação entre Critérios e Indicadores.**

	Critério	Indicador
1	Definir critérios de circularização adequados	% de cancelamento de circularizações
2	Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido	Nível de especificação da comprovação do transporte pretendido
3	Estabelecer mecanismos de monitoramento	Custo
4	Alinhar a ação da ANTAQ à política pública	% de circularizações efetivamente bloqueadas

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.20.3. Parece óbvio que, quanto mais adequados forem os critérios de consulta ao mercado, menor será o percentual de cancelamentos. Aqui, observa-se uma relação indireta. De acordo com os dados do SIG, em 07/03/2025, em 2023, dos 530 registros de protocolos de afretamento por tempo única viagem, apenas 3 encontram-se com status "Afretamento Cancelado". No entanto, outros 128 não possuem nenhum status e 6 (seis) estão em "Circularização não aprovada". Já foi dito que, destes registros, apenas 337 (63,58%) avançaram para as etapas subsequentes do processo de afretamento. Assim sendo, o melhor cenário seria aquele em que não houvesse cancelamentos, e o pior cenário seria aquele em que metade ou mais protocolos são cancelados.

10.20.4. O critério 2 relaciona-se diretamente com o Bloco de Decisão 1, que especifica possibilidades de comprovação do transporte pretendido. Conforme observado na Tabela 10, as opções regulatórias apontadas possuem níveis de especificação diferentes. A empresa interessada em afretar embarcação estrangeira, a depender a escolha regulatória, poderá ter que comprovar a existência de: 1) carga específica, por meio de carta do dono da carga; 2) determinado serviço regular; ou 3) contrato já firmado. Por outro lado, é possível que a consulta ao mercado seja possibilitada a todas as EBNs que tenham a intenção de afretar embarcação estrangeira. Dois cenários foram, então, examinados: um com a exigência de alta especificação dos documentos que comprovem o transporte pretendido e outro, no qual há baixa especificação desta comprovação, bastando haver o interesse de uma EBN afretadora.

10.20.5. O estabelecimento de mecanismos de monitoramento das operações sob a modalidade de afretamento por tempo para o perfil de carga dos granéis sólidos e neogranéis relaciona-se, diretamente, à necessidade de remodelagem do SAMA. Como é cediço, o sistema de afretamentos da Antaq foi implementado há mais de 10 (dez) anos e, portanto, faz-se imprescindível a sua modernização (ou, até mesmo, a estruturação de novo sistema), de forma a fazê-lo refletir os avanços observados no mercado. Para possibilitar o monitoramento das operações e, consequentemente, a fiscalização eficaz da Agência, é importante prever a existência de campos para a prestação de informações e anexação de documentos com Reconhecimento Óptico de Caracteres - OCR (*Optical Character Recognition).* É importante também que seja possível criar e extrair relatórios, como também extrair dados.

10.20.6. Estabelecer mecanismos de monitoramento é um objetivo-meio que se tornou um critério. Para o indicador "custo" foram estudados os seguintes cenários: 1) aumento dos custos devido a remodelagem do SAMA; e 2) manutenção dos custos, devido à impossibilidade de realizar análises apuradas com os dados hodiernamente fornecidos pelo sistema.

10.20.7. Alinhar a ação da Antaq à política pública é um objetivo-fim que se tornou um critério. Em relação a ele, definiu-se como indicador o percentual de circularizações efetivamente bloqueadas, ou seja, que, de fato, signifiquem que a bloqueante tinha a intenção de realizar o transporte demandado. Se há o alinhamento, espera-se que haja a promoção do transporte por embarcações de bandeira brasileira, o que significa houve mais bloqueios. O cenário desejado foi o de 20% de circularizações efetivamente bloqueadas. O pior cenário seria aquele em que não há bloqueios. Já foi

mencionado que, considerando-se o afretamento por tempo e o afretamento TUV, apenas 13 circularizações de 2023 sofreram bloqueio. Ou seja, aproximadamente 1,5% das consultas dos afretamentos foram alvo de bloqueios e negociações pelas EBN no SAMA.

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

Tabela 17. **Quadro-resumo da estruturação: relação entre critérios de análise e os objetivos-meio e fim da AIR.**

	Critério	Indicador	Objetivos-fim	Objetivos-meio
1	**Definir critérios de circularização adequados**	% de cancelamento de circularizações	Aumentar a segurança jurídica no setor	Definir critérios de circularização para o afretamento por tempo de granéis sólidos
2	**Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido**	Nível de especificação da comprovação do transporte pretendido	Aumentar a segurança jurídica no setor	Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido
3	**Estabelecer mecanismos de monitoramento**	Custo	-	Definir critérios de monitoramento e acompanhamento
4	**Alinhar a ação da ANTAQ à política pública**	% de circularizações efetivamente bloqueadas	Alinhar a ação da ANTAQ à política pública Promover a preferência da bandeira brasileira Aumentar a segurança jurídica no setor	Avaliar como será aplicado o afretamento por tempo para os graneis sólidos Definir limites temporais Definir critérios de bloqueios

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.20.9. Os níveis de referência de cada critério foram determinados conforme apresentado a seguir.

Tabela 18. **Indicadores e níveis de referência.**

	Critério	Indicador	Pior nível	Melhor nível
1	**Definir critérios de circularização adequados**	% de cancelamento de circularizações	50%	0%
2	**Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido**	Nível de especificação da comprovação do transporte pretendido	Baixa especificação	Alta especificação
3	**Estabelecer mecanismos de monitoramento**	Custo	Manutenção de custos	Aumento de custos
4	**Alinhar a ação da ANTAQ à política pública**	% de circularizações efetivamente bloqueadas	0%	20%

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.21. **FASE 2: AVALIAÇÃO**

10.21.1. Por meio da aplicação da metodologia AHP, foi conduzida uma análise paritária dos critérios com o objetivo de avaliar a viabilidade de cenários extremos, nos quais um critério alcança seu valor máximo enquanto o outro se encontra em seu valor mínimo.

10.21.2. A equipe da AIR atribuiu pesos aos critérios com base em uma escala de preferência, utilizando os níveis 'preferência extrema', 'preferência forte', 'preferência moderada', 'preferência fraca' e 'indiferente', correspondentes aos valores nove, sete, cinco, três e um, respectivamente. A definição dos pesos pela equipe da AIR foi guiada por uma aplicação intuitiva de diferentes valores, percepções e expectativas. Na metodologia AHP, as avaliações subjetivas dos participantes da oficina são convertidas em medidas objetivas e quantificáveis. Essa conversão é feita por meio da escala previamente apresentada, a qual expressa diferentes níveis de intensidade relativos à importância de cada critério para a implementação da política pública. A Tabela 19, apresentada a seguir, delineia os cenários possíveis com base nos critérios e indicadores estruturados.

Tabela 19. **Cenários analisados.**

Cenário	Critérios comparados	Descrição dos cenários comparados
1	1 e 2	0% de cancelamento de circularizações E baixa especificação de comprovação **OU** alta especificação E 50% de cancelamento de circularizações
2	1 e 3	0% de cancelamento de circularizações E aumento dos custos **OU** manutenção dos custos E 50% de cancelamento de circularizações
3	1 e 4	0% de cancelamento de circularizações E 0% das circularizações efetivamente bloqueadas **OU** 20% das circularizações efetivamente bloqueadas E 50% de cancelamento de circularizações
4	2 e 3	Alta especificação de comprovação E aumento dos custos **OU** manutenção dos custos E baixa especificação
5	2 e 4	Alta especificação de comprovação E 0% das circularizações efetivamente bloqueadas **OU** 20% das circularizações efetivamente bloqueadas E baixa especificação
6	3 e 4	Manutenção dos custos E 0% das circularizações efetivamente bloqueadas **OU** 20% das circularizações efetivamente bloqueadas E aumento dos custos

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.21.3. Com base nos achados, foi elaborada a matriz de julgamentos, apresentada a seguir.

Tabela 20. **Matriz de julgamentos ajustada.**

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

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.21.4. Da matriz, conclui-se que:

1. O critério 1 é razoavelmente mais forte do que o critério 3, já que definir critérios de circularização adequados propicia bloqueios eficientes que, por sua vez, contribuem ao aumento da prestação do serviço de transporte por embarcações sob o pavilhão nacional. No bojo das oficinas, argumentou-se que a supramencionada definição contribuiria mais à consecução da política pública do que o mero monitoramento;
2. O critério 1 é pouco mais forte do que o critério 2, dado que se argumentou no sentido de que definir critérios de consulta ao mercado mais adequados propicia maior alinhamento da ação da Antaq à novel política pública do que a mera exigência de comprovação do transporte pretendido;
3. O critério 2 é razoavelmente mais forte do que o critério 3 pelas mesmas razões expressas no item 1 deste rol;
4. O critério 3 não foi preferível a nenhum dos demais critérios;
5. O critério 4 é muito mais forte do que o 3 e razoavelmente mais forte do que o 2, porquanto é um dos objetivos desta AIR.

10.21.5. A partir da ponderação dos pesos de cada critério e da normalização das diferenças para totalizarem 100%, obteve-se a seguinte distribuição de pesos.

Tabela 21. **Peso dos critérios.**

	Critério	Peso
1	**Definir critérios de circularização adequados**	23,8%
2	**Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido**	14,8%
3	**Estabelecer mecanismos de monitoramento**	4,9%
4	**Alinhar a ação da ANTAQ à política pública**	56,5%

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.21.6. À luz desse primeiro achado, é possível afirmar que a conclusão

inicial é a seguinte: é urgente alinhar a ação da Antaq à política pública delineada. Como já exposto, o melhor cenário para esse critério é o aumento do número de circularizações bloqueadas e que efetivamente resulte no afretamento da embarcação nacional oferecida. Posteriormente, analisar-se-á quanto cada uma das opções regulatórias contribui à consecução do melhor cenário para este critério.

10.21.7. A etapa subsequente consistiu na comparação das opções regulatórias para verificar, entre elas, quais contribuem para a obtenção do melhor nível dos indicadores de cada um dos critérios apresentados. Assim, todas as opções foram analisadas pelos técnicos da Antaq, levando-se em conta seus aspectos positivos e negativos, bem como os riscos e incertezas associados. A cada opção foi atribuído um valor variando de 0 a 100. Tome-se como exemplo o indicador do critério 1, que é o percentual de cancelamento de circularizações, cujo melhor nível é 0% e o pior, 50%. Neste contexto, debateu-se quanto as opções regulatórias de cada um dos Blocos de Decisão contribuiu para que 0% das consultas ao mercado sejam canceladas. Todas as opções regulatórias foram analisadas sob a perspectiva de cada um dos critérios. A matriz apresentada a seguir representa as pontuações atribuídas durante as oficinas a cada uma das opções regulatórias.

Tabela 22. **Matriz de opções regulatórias.**

Critério	Peso	Bloco de Decisão 1						Bloco de Decisão 2			Bloco de Decisão 3		Bloco de Decisão 4			Bloco de Decisão 5			
		Opções Regulatórias																	
		1	2	3	4	5	6	1	2	3	1	2	1	2	3	1	2	3	4
1	23,8%	0	10	60	60	25	0	0	80	85	0	5	0	50	25	0	40	50	0
2	14,8%	0	10	95	70	60	0	25	80	95	25	40	0	10	35	25	25	15	25
3	4,9%	0	60	60	60	60	80	80	0	0	80	50	0	60	60	80	25	35	50
4	56,5%	0	5	25	20	15	0	10	50	0	10	10	0	0	20	10	50	45	15

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.21.7.1. ***Consistência da matriz***

10.21.7.2. Para avaliar a consistência interna da matriz, foi empregado o conceito de Razão de Consistência - CR, obtida pela razão entre o Índice de Consistência - CI e o Índice de Consistência Aleatória - RI.

Figura 09. **Equação da Razão de Consistência.**

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

10.21.7.3. O índice de Consistência - CI, por sua vez, foi calculado pela forma abaixo apresentada, em que o λ_{total} é a soma dos autovalores da matriz e *n* é o número de critérios, logo 4.

Figura 10. **Equação do Índice de Consistência.**

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

10.21.7.4. Após o cálculo das médias geométricas para cada critério[17] e o cálculo dos autovalores, encontrou-se o λ_{total} equivalente a 4,249. O Índice de Consistência, resultou em CI = 0,083.

10.21.7.5. O Índice de Consistência Aleatória - RI foi obtido por meio da tabela de valores fixos, segundo a qual o RI para uma matriz de *n* = 4 é 0,89. Observe abaixo.

Tabela 23. **Valores fixos do Índice de Consistência Aleatória - RI.**

Tamaño de la matriz	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RI	0	0	0.52	0.89	1.11	1.25	1.35	1.4	1.45	1.49

10.21.8. Por fim, encontrou-se a **Razão de Consistência - CR = 0,093**(= 0,083/0,89). 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 0,093. Caso o valor ultrapassasse 0,1, seria recomendada a revisão da matriz de comparações par a par anteriormente apresentada.

10.22. **FASE 3: RECOMENDAÇÃO**

10.22.1. O Resultado Global - RG de cada opção é calculado por meio do somatório dos produtos entre a pontuação atribuída à opção em cada critério

e o respectivo peso desse critério. Por exemplo, o Resultado Global da opção regulatória de *Não ação* do Bloco de Decisão 1 será: (0 X 0,238) + (25 X 0,149) + (80 X 0,049) + (10 X 0,565) = 13,24. Esse cálculo é feito para todas as opções regulatórias, resultando nos Resultados Globais abaixo evidenciados.

Tabela 24. **Resultado Global da pontuação das opções regulatórias**

	Bloco de Decisão 1						Bloco de Decisão 2			Bloco de Decisão 3		Bloco de Decisão 4			Bloco de Decisão 5			
	Opções Regulatórias																	
Resultado Global - RG	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**1**	**2**	**3**	**1**	**2**	**1**	**2**	**3**	**1**	**2**	**3**	**4**
	0,00	9,60	45,43	38,89	26,24	3,88	13,23	59,18	34,36	13,23	15,20	0,00	16,31	25,36	13,23	42,69	41,26	14,61

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.2. A análise dos Resultados Globais atribuídos a cada opção regulatória evidencia, de forma quantitativa, a preferência por determinadas alternativas em relação a outras.

10.22.3. Para o Bloco de Decisão 1, a **opção regulatória 3 - Vincular afretamento a uma carga específica** foi a mais atrativa dentre as opções delineadas. De acordo com o exame dos presentes nas oficinas de AIR, esta via de ação é a que mais contribui para minimizar o problema regulatório. Todavia, a **opção regulatória 4 - Vincular a um contrato já firmado** também pode ser benéfica na inviabilidade de implementar a ação mais adequada. A não ação (RG = 0,00), como exposto, não é viável, pois o instituto do afretamento TUV foi expressamente retirado do ordenamento jurídico pela Lei nº 9.432, de 1997, art. 9º, § 2º. A opção menos atrativa é a **6 - Mercado *spot*** (RG = 3,88), potencialmente pelo reconhecimento dos técnicos da Antaq de que as características do mercado de granéis sólidos e neogranéis, na cabotagem, é muito diferente daquelas dos graneis líquidos combustíveis, mercado no qual há, tacitamente, o reconhecimento da insuficiência da frota nacional para o atendimento da demanda. Hierarquizando-se as preferências do Bloco de Decisão 1, temos o seguinte resultado.

Tabela 25. **Bloco de Decisão 1 - Hierarquia das preferências.**

Bloco de decisão 1 - Vinculação do afretamento por tempo – Ordem de preferência				
Classificação	**RG**	**Opção regulatória**	**Descrição**	**Análise**
1º	45,43	3	Vincular afretamento a uma carga específica	Esta opção estabelece critérios para especificar o transporte pretendido. Pode-se exigir, por exemplo, a apresentação de uma carta do dono da carga especificando-a, assim como o conjunto de viagens a serem realizadas.
2º	38,89	4	Vincular a contrato já firmado	Neste caso, para fazer a circularização, a EBN deve, necessariamente, anexar no SAMA um contrato de transporte já firmado.
3º	26,24	5	Vincular afretamento à intenção de contratar	Aqui, não é preciso comprovar a existência de uma carga a ser transportada, mas, tão-somente, indicar que há a intenção de realizar o transporte.
4º	9,60	2	Vincular afretamento ao serviço regular específico	Com essa opção regulatória, para fazer uma consulta ao mercado de embarcações graneleiras, a EBN interessada deve anexar, no SAMA, necessariamente, contrato de transporte com a caracterização do serviço regular. Assim, apenas as cargas de granel sólido com serviço regular podem afretar por tempo.
5º	3,88	6	Mercado *spot*	Neste cenário, as regras aplicadas seriam semelhantes às atualmente vigentes para os graneis líquidos combustíveis. A AA teria prazo máximo de 1 (um) ano, com possibilidade de renovação, e a embarcação utilizada de acordo com a demanda da EBN.
6º	0,00	1	Não ação	A não ação não é possível, já que a novel legislação proibiu o afretamento por tempo em uma única viagem, modalidade utilizada amplamente pelo granel sólido.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.4. No Bloco de Decisão 2, optou-se pela via de ação prescritiva e mais colaborativa entre Agência Reguladora e regulados.

Tabela 26. **Bloco de Decisão 2 - Hierarquia das preferências.**

Bloco de decisão 2 - Acompanhamento – Ordem de preferência				
Classificação	**RG**	**Opção regulatória**	**Descrição**	**Análise**
1º	59,18	2	Ampliar prescrições (supervisão com regramentos prescritivos)	Esta opção envolve a prescrição das condutas desejadas e indesejadas pelos agentes do mercado. Prevê que a Agência trabalhe em conjunto com os regulados, de forma a dar conhecimento das novas diretrizes.
2º	34,39	3	Ampliar exigências (comprovações e monitoramento)	Ampliar as exigências comprobatórias acerca do transporte realizado, bem como o seu monitoramento.
3º	13,23	1	Não ação	Permanece o monitoramento e a ação fiscalizatória da ANTAQ como estão.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.5. No Bloco de Decisão 3, não há muito o que ser feito, além de regulamentar os casos de bloqueio parcial, mas observa-se que seu Resultado Global, quando comparados às opções regulatórias dos outros Blocos de Decisão, não foi tão elevado. No entanto, apesar de seu baixo resultado, regulamentar é ligeiramente melhor do que manter o *status quo*.

Tabela 27. **Bloco de Decisão 3 - Hierarquia das preferências.**

Bloco de decisão 3 - Regulamentação do bloqueio parcial – Ordem de preferência				
Classificação	**RG**	**Opção regulatória**	**Descrição**	**Análise**
1º	15,20	2	Regulamentar o bloqueio parcial	Estabelecimento das hipóteses nas quais ele é válido.
2º	13,23	1	Não ação	Permanecem dúvidas e indefinições acerca do instituto.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.6. No Bloco de Decisão 4, a opção de definir o afretamento por tempo com período máximo de 50 (cinquenta) dias é preferível à opção de definir o prazo mínimo de 90 (noventa) dias. Conforme já mencionado, a não ação não é possível.

Tabela 28. **Bloco de Decisão 4 - Hierarquia das preferências.**

Bloco de decisão 4 - Definição da temporalidade – Ordem de preferência				
Classificação	**RG**	**Opção regulatória**	**Descrição**	**Análise**
1º	25,36	3	O afretamento por tempo deve ter prazo máximo de 50 dias	Como foi observado que o maior intervalo dos afretamentos por tempo única viagem foi de 50 dias, a definição deste prazo atenderia a carga que atualmente afreta nesta modalidade.
2º	16,31	2	O afretamento por tempo deve ter prazo mínimo maior que 90 dias	Ampliando-se o prazo mínimo do afretamento por tempo para 90 dias, os custos das embarcações estrangeiras para se manter em operação em AJB aumentam, o que teria o condão de diminuir a diferença de preços praticados entre embarcações estrangeiras e nacionais, tornando as últimas mais atrativas.
3º	0,00	1	Não ação	A não ação não é possível, já que a novel legislação proibiu o afretamento por tempo em uma única viagem.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.7. No Bloco de Decisão 5, apesar de as opções regulatórias não serem excludentes, elas são preferíveis umas às outras. Restrições temporais, orçamentárias ou técnicas podem fazer com que só seja possível implementar algumas delas.

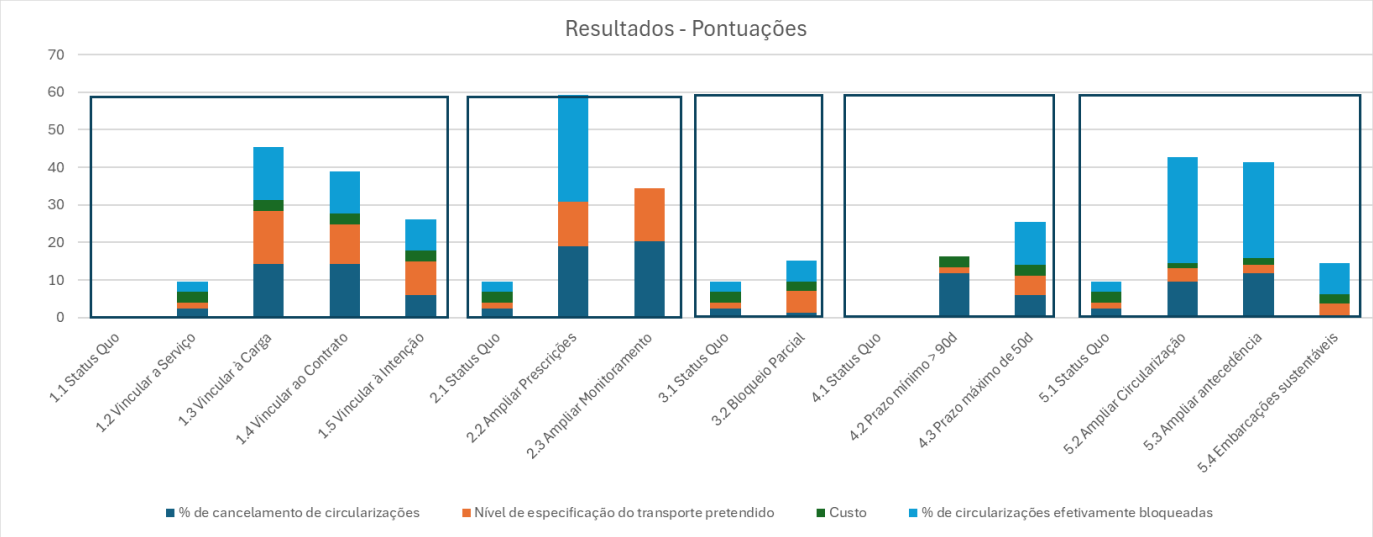
Tabela 29. **Bloco de Decisão 5 - Hierarquia das preferências.**

Bloco de decisão 5 - Critérios de circularização – Ordem de preferência				
Classificação	**RG**	**Opção regulatória**	**Descrição**	**Análise**
1º	42,69	2	Ampliar a duração da circularização	Essa ação daria maior tempo hábil às interessas em bloquear um protocolo para analisar as condições de sua frota, bem como seu interesse comercial. *Status quo:* 06 (seis) horas úteis.
2º	41,26	3	Ampliar a antecedência da circularização em relação ao embarque	Da mesma forma que a opção 2, esta daria maior tempo hábil às interessas em bloquear um protocolo para analisar as condições de sua frota, bem como seu interesse comercial. *Status quo:* 05 (cinco) dias úteis.
3º	14,61	4	Critérios de embarcações sustentáveis	Esta opção privilegiaria embarcações que atendessem critérios de sustentabilidade a serem definidos e contribuiria a que embarcações que não cumprem as normas internacionais vigentes relacionadas a estes quesitos operassem em AJB. *Status quo:* não há.
4º	13,23	1	Não ação	Manutenção do *status quo* de cada uma das opções descritas abaixo, as quais não são excludentes.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.8. Finalmente, o gráfico abaixo compara possíveis cenários de ação (colunas) avaliados em 4 (quatro) indicadores: % de cancelamentos de circularizações, nível de especificação do transporte pretendido, custo e % de circularizações efetivamente bloqueadas.

Gráfico 06. **Resultado global: comparação das opções regulatórias.**



Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.9. No primeiro Bloco de Decisão (ou grupo de ação), por exemplo, seis alternativas são comparadas com base em quatro indicadores. É possível observar que o cenário "1.3 Vincular à carga" é o cenário mais eficiente, com os melhores resultados em 3 (três) dos 4 (quatro) indicadores. Em todos os cenários, o indicador custo é igual. Os cenários "1.2 Vincular a serviço" e "1.6 Mercado *spot"* contribuem de forma modesta para minimizar o problema regulatório.

10.22.10. No segundo Bloco de Decisão, o cenário 2.2 tem o melhor desempenho em relação ao indicador "% de circularizações efetivamente bloqueadas"; no entanto, o cenário 2.3 tem maior efeito em relação ao cancelamento de circularizações e nível de especificação do transporte pretendido.

10.22.11. No terceiro Bloco de Decisão, identifica-se que a regulamentação do bloqueio parcial não é tão eficiente quanto alternativas em outros grupos. Ademais, a regulamentação só contribui, efetivamente, para melhorar os indicadores "nível de especificação do transporte pretendido" e "% de circularizações efetivamente bloqueadas". Esta ação, assim sendo, pode ser útil como complemento a outras ações, mas não é suficiente para resolver o problema regulatório.

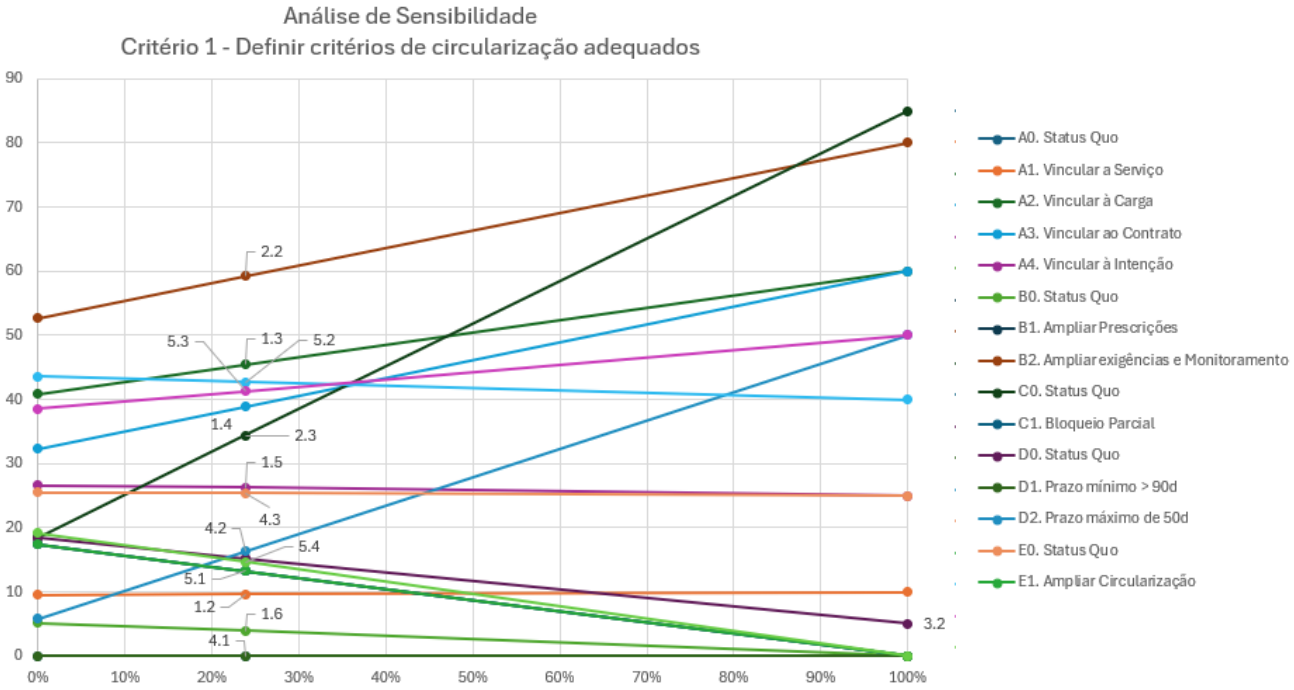
10.22.12. No quarto Bloco, o cenário 4.3 contribui para a melhoria dos 4 (quatro) indicadores. No entanto, o 4.2 ajuda mais a diminuir o percentual de cancelamento de circularizações, apesar de não ter nenhum impacto no percentual de circularizações efetivamente bloqueadas.

10.22.13. O último Bloco de Decisão é muito eficiente em aumentar o percentual de circularizações efetivamente bloqueadas. Manter o *status quo* é menos impactante, mas ainda útil.

10.22.13.1. ***Análise de sensibilidade***

10.22.13.2. A análise de sensibilidade tem como objetivo avaliar como alterações nos parâmetros utilizados podem influenciar os resultados. Essa ferramenta contribui para uma compreensão mais aprofundada do cenário analisado, tornando o processo de tomada de decisão mais robusto e confiável. Com base nos resultados apresentados, foram realizadas análises de sensibilidade em relação aos pesos atribuídos a cada critério, conforme ilustrado nos gráficos a seguir.

Gráfico 07. **Análise de sensibilidade - Critério 1: Definir critérios de circularização adequados.**

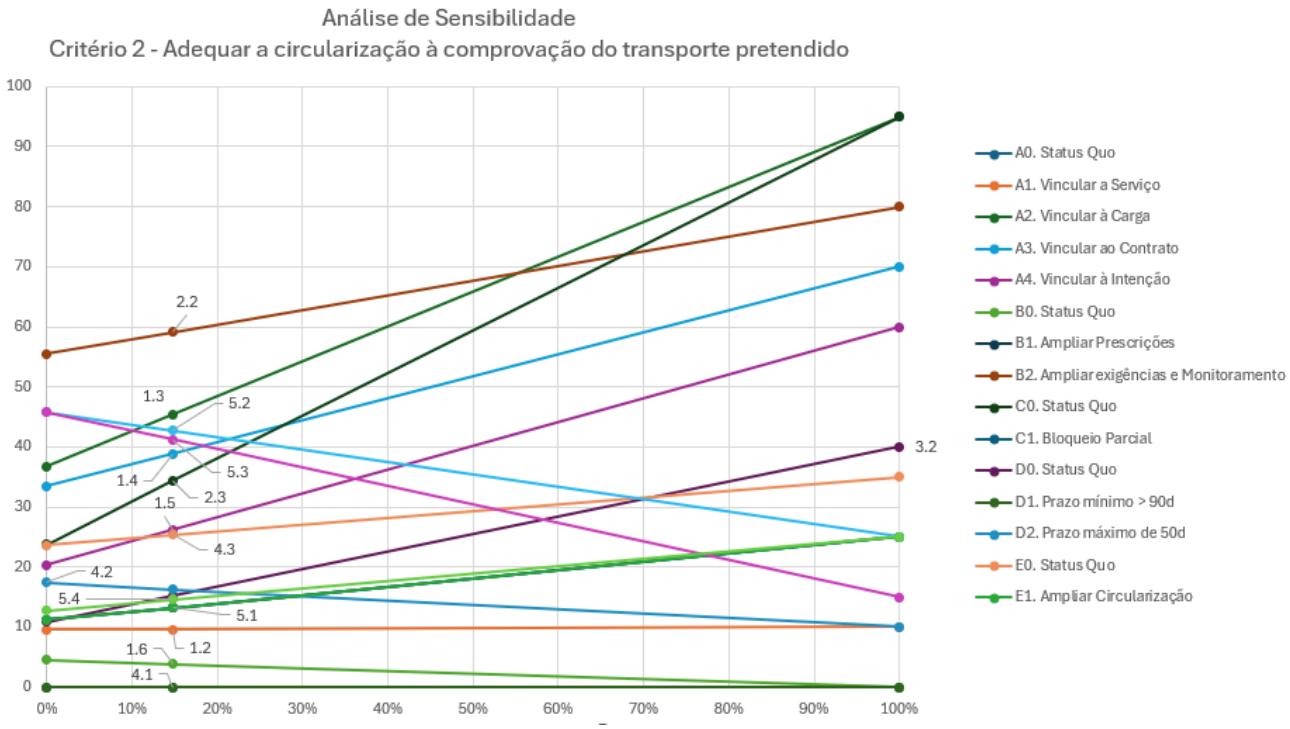


Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.13.3. O Gráfico 07, acima, mostra o desempenho dos cenários segundo o critério "Definir critérios de circularização adequados", cujo indicador é o percentual de cancelamentos de circularizações. Em relação ao Bloco de Decisão 1, percebe-se que as estratégias "1.3 Vincular à carga" e 1.4 Vincular ao contrato" têm tendência crescente, sendo a primeira sempre preferível. No Bloco 2, "2.2 Ampliar prescrições" é preferível na maior parte do tempo. No entanto, se há a definição de critérios de circularização bastante rígidos, a estratégia de ampliar exigências e o monitoramento (2.3) torna-se a mais adequada. A princípio, estabelecer o prazo do afretamento por tempo por um período máximo de 50 (cinquenta) dias é preferível (4.3). No entanto, à medida que os critérios de circularização se tornam mais rígidos: 1) regulamentar o bloqueio parcial (3.2) tem seu desempenho diminuído e torna-se frágil como critério para enfrentar o problema regulatório; 2) a estratégia "5.4 Embarcações sustentáveis" é descartada (afinal, os critérios rígidos, provavelmente, já abarcarão essa questão); 3) "5.3 Ampliar antecedência" da consulta ao mercado se fortalece; e 4) ampliar o período de circularização (5.2) perde levemente a sua relevância.

10.22.13.4. Conclui-se que, com critérios de circularização pouco exigentes, as estratégias recomendadas são: "2.2 Ampliar prescrições", "1.3 Vincular à carga" e "5.2 Ampliar circularização". Na média (23,8%), as principais ações seriam: "2.2 Ampliar prescrições", "1.3 Vincular à carga", "5.2 Ampliar circularização", "5.3 Ampliar antecedência" e "4.3 Prazo máximo de 50 (cinquenta) dias". Com critérios rígidos, são as estratégias robustas: "2.3 Ampliar exigências e monitoramento", "2.2 Ampliar prescrições", "1.3 Vincular à carga", "1.4 Vincular ao contrato", "4.2 Prazo mínimo superior a 90 (noventa) dias" e "5.3 Ampliar antecedência".

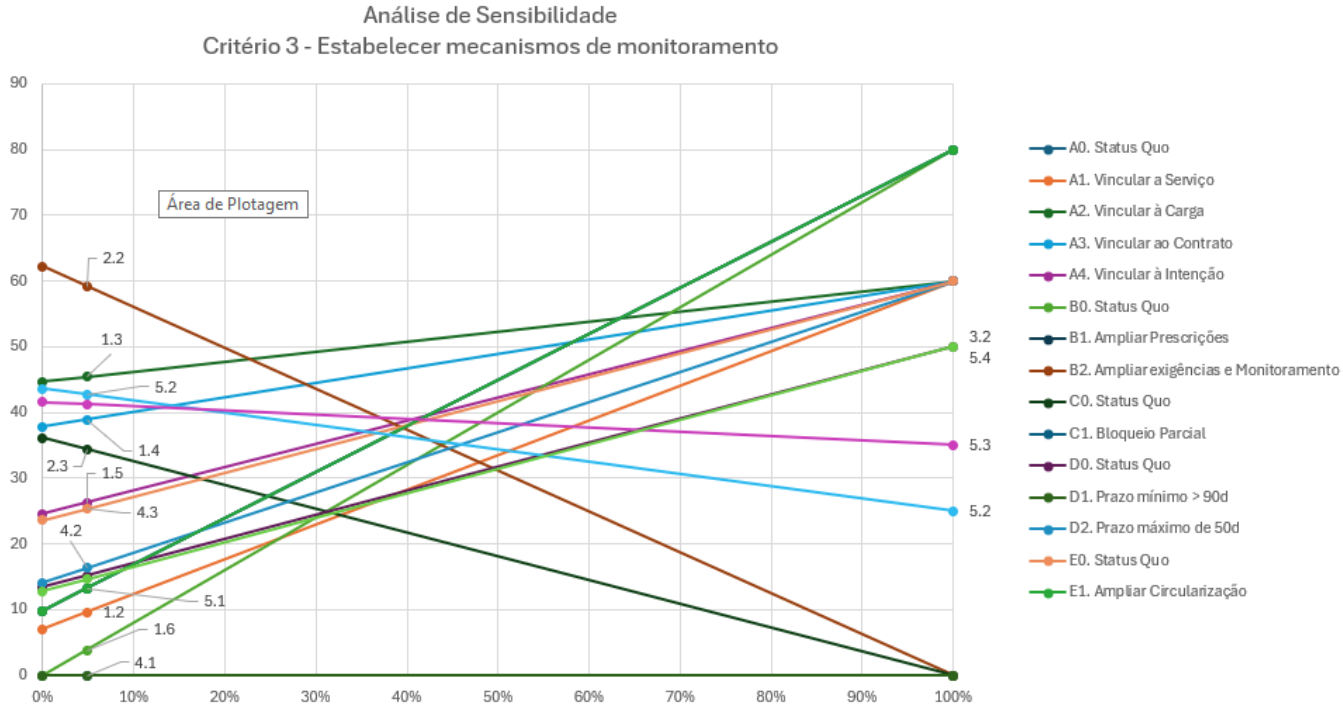
Gráfico 08. **Análise de sensibilidade - Critério 2: Adequar a circularização à comprovação do transporte pretendido.**



Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.13.5. Do Gráfico acima, observa-se que "2.2 Ampliar prescrições" é uma estratégia robusta. "2.2 Ampliar exigência e monitoramento" torna-se um ótimo curso de ação quando a questão da comprovação do transporte pretendido está resolvida. "1.3 vincular à carga" também tem uma forte relação com a efetividade da comprovação. A regulamentação do bloqueio parcial (3.2) inicialmente mostra-se como estratégia modesta, mas de importância crescente. A escolha pelo prazo máximo do afretamento por tempo de 50 (cinquenta) dias (4.3) é preferível a 4.2 em todos os cenários. Regulamentar os critérios relacionados às embarcações sustentáveis (5.4) não é uma ação prioritária. Importante observar que tanto 5.2 (Ampliar circularização) quanto 5.3 (Ampliar antecedência) perdem o seu impacto quando há a efetividade na comprovação do transporte pretendido.

Gráfico 09. **Análise de sensibilidade - Critério 3: Estabelecer mecanismos de monitoramento.**



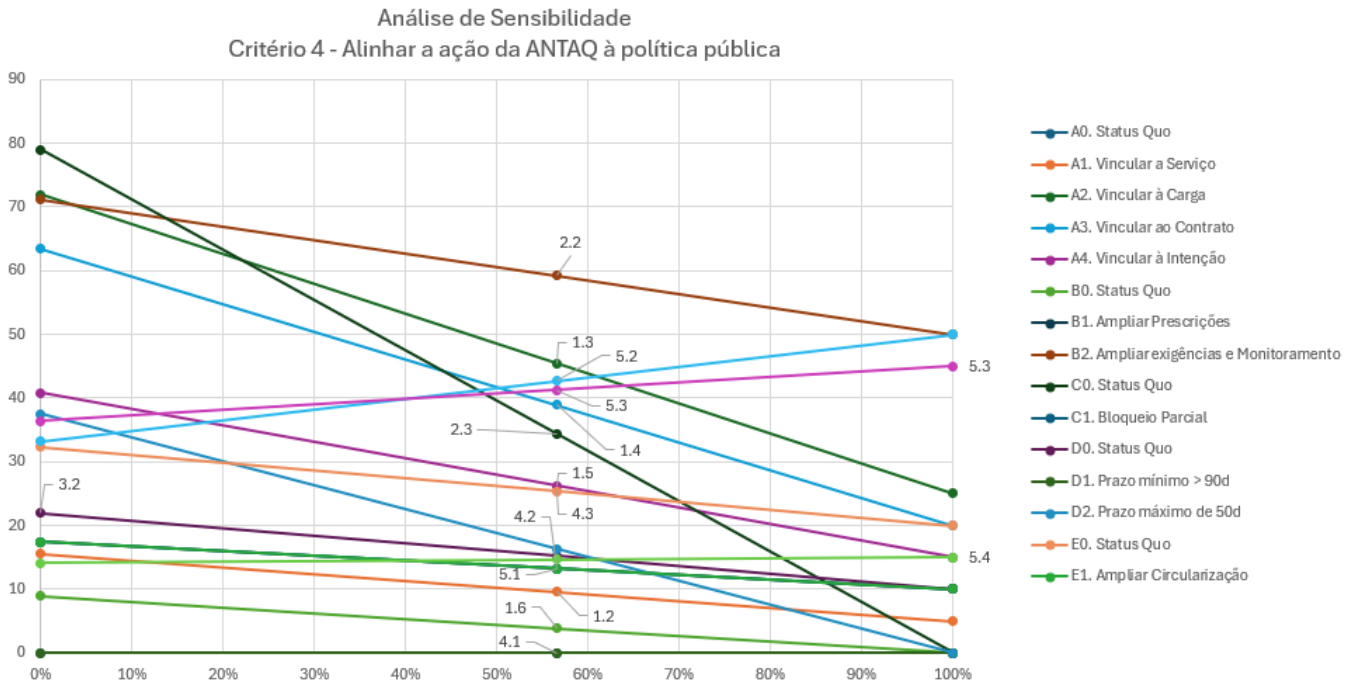
Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.13.6. Com o aumento progressivo do monitoramento, a estratégia de ampliar prescrições (2.2) perde força. Vincular a comprovação do transporte pretendido à carga (1.3) e estabelecer o prazo máximo de 50 (cinquenta) dias (4.3), por sua vez, são os cursos de ação mais adequados, em todos os

cenários, em seus respectivos Blocos de Decisão. "5.2 Ampliar circularização" e "5.3 Ampliar antecedência" já possuem um grande impacto, mesmo sem qualquer monitoramento. A ação de regulamentar os critérios relacionados às embarcações sustentáveis (5.4) tem um crescimento considerável no longo prazo, tornando-se bastante relevante no cenário de monitoramento pleno. Por fim, as ações relativas ao bloqueio parcial (3.2) têm desempenho melhor em um contexto em que há forte monitoramento (as retas 3.2 e 5.4 estão quase sobrepostas).

10.22.13.7. Como é possível observar, neste caso, são as ações negativamente responsivas: Ampliar prescrições (2.2), a própria ação de ampliar exigências e monitoramento (2.3), possivelmente por sobreposição, e 5.2 e 5.3 que já têm desempenho elevado em cenário sem monitoramento.

Gráfico 10. **Análise de sensibilidade - Critério 4: Alinhar a ação da Antaq à política pública.**



Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.13.8. Por fim, passa-se à análise dos 3 (três) cenários relacionados ao critério Alinhar a ação da Antaq à política pública. Como em todos os casos anteriores, a ação de vincular a consulta ao mercado à carga pretendida (1.3) mostra-se como a estratégia mais madura dentro de seu Bloco de Decisão, apesar de sua importância decrescente com o gradativo alinhamento da ação da Agência Reguladora com a política pública para o setor. Todas as opções regulatórias do Bloco de Decisão 1 (1.2 a 1.6, pois 1.1 não é possível) perdem força progressivamente, o que pode indicar que tais ações são mais operacionais do que políticas. Se, por um lado, 2.2 (Ampliar prescrições), apesar de perder força, continua relevante com o progressivo alinhamento, o mesmo não pode ser dito de 2.3 (Ampliar exigências e monitoramento), que perde completamente sua importância. Pode-se inferir que o alinhamento da Antaq à política pública não favorece controles rígidos ou o aumento de exigências.

10.22.13.9. A regulamentação do bloqueio parcial (3.2) tem baixa prioridade no contexto de alinhamento, e a estratégia de determinar o prazo de afretamento por período máximo de 50 (cinquenta) dias (4.3) tem sua relevância mantida frente a 4.2 (prazo mínimo superior a 90 dias). O último Bloco de Decisão é o único cujas estratégias crescem com o alinhamento supramencionado. Isso revela um foco em planejamento (5.3), antecipação (5.2) e sustentabilidade (5.4).

10.22.13.10. A análise de sensibilidade evidencia que os resultados identificados são **robustos.** Em alguns critérios, algumas ações apresentam mais sensibilidade do que outras. Todavia, as ações que mantiveram pontuação mais alta foram as mesmas para todos os critérios:

1. **1.3 Vincular à carga;**
2. **2.2 Ampliar prescrições; e**
3. **4.3 Prazo máximo de 50 (cinquenta) dias.**

10.22.13.11. **5.2 Ampliar circularização** e **5.3 Ampliar antecedência** mostram-se mais ou menos relevantes a depender do contexto.

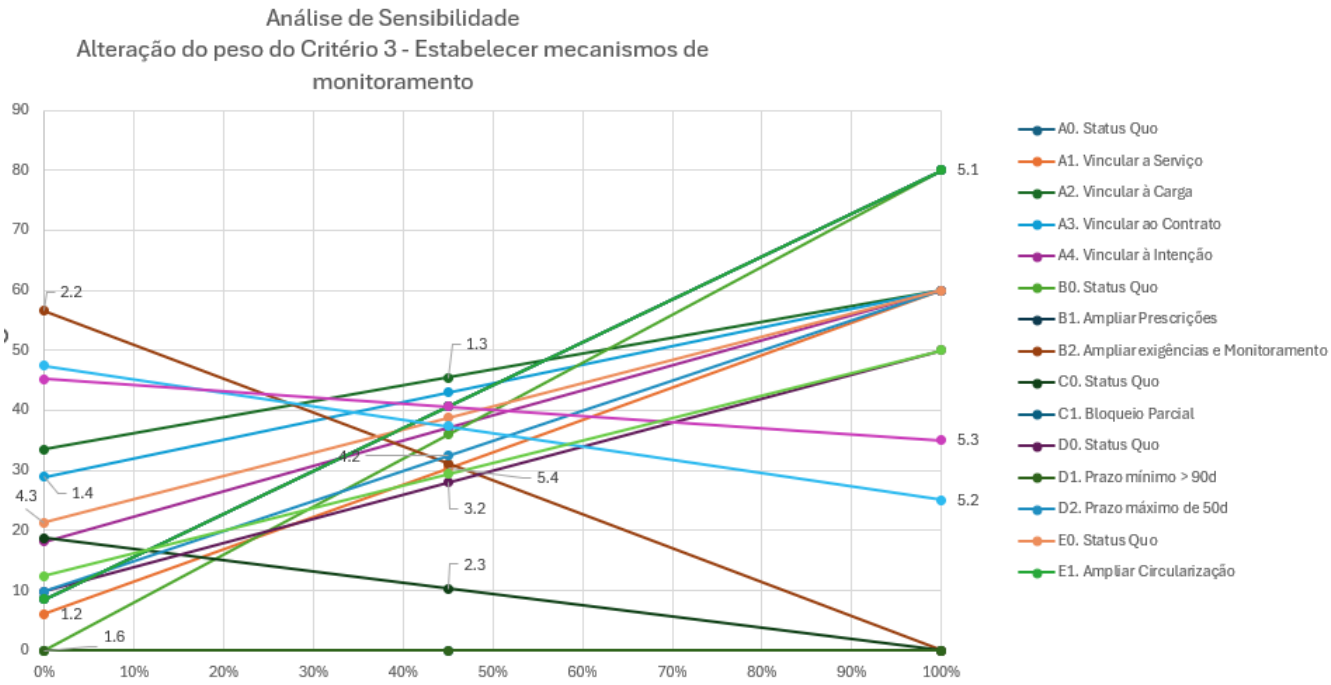
10.22.13.12. **3.2 Bloqueio parcial** e **5.4 Embarcações sustentáveis** são estratégias de **baixo impacto** ou residuais para o enfretamento do problema regulatório objeto desta AIR.

10.22.13.13. ***Análise de sensibilidade - alteração de pesos.***

10.22.13.14. A análise de sensibilidade anteriormente exposta foi realizada com os pesos evidenciados na Tabela 21, os quais foram determinados ao longo das oficinas de AIR. Pode-se dizer que os Critérios 1, 2 e 4 referem-se, mais propriamente, a estratégias que devem ser implementadas em processos *ex ante*, ou seja, antes do processo de consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira.

10.22.13.15. Observou-se, por exemplo, que o Critério 3 - Estabelecer mecanismos de monitoramento possui peso baixo (4,9%). Se a instância decisória, com base nos dados apresentados, optar por uma nova abordagem em relação ao problema regulatório, a qual privilegie as ações de monitoramento, as escolhas regulatórias serão, consequentemente, alteradas. Aumentando-se o peso deste critério para 45% e diminuindo os demais pesos proporcionalmente, tem-se o resultado demonstrado no Gráfico abaixo.

Gráfico 11. **Análise de sensibilidade - Alteração do peso do Critério 3 - Estabelecer mecanismos de monitoramento.**



Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.13.16. Neste novo cenário, estabelecer mecanismos de monitoramento tem peso muito superior àquele delineado pelos técnicos da Antaq nas oficinas de AIR. Consequentemente, comparando-se os dois contextos (Gráficos 09 e 11), percebe-se que alguns cursos de ação são menos valorizados (possuem pontuação mais baixa) quando o foco no monitoramento é maior (peso = 45%). No Gráfico 11, são os cursos de ação que tiveram sua importância reduzida: "1.3 Vincular à carga", "1.4 Vincular ao contrato" e "1.5 Vincular à intenção". Estas opções regulatórias tiveram a pontuação reduzida, respectivamente, em 11,2; 8,9 e 6,4 pontos. Já que o foco no monitoramento agora é maior, "2.2 Ampliar prescrições" tem sua relevância inicial diminuída (5,7 pontos a menos). Ou seja, o ambiente estruturado nas oficinas possui um arcabouço mais prescritivo. O segundo ambiente é mais desregulado e mais focado nas ações de supervisão e fiscalização.

10.22.13.17. Por último, apesar da alteração do peso de cada um dos cursos de ação, é possível observar que ambos os cenários convergem para o mesmo alvo. Ou seja, no longo prazo, as trajetórias se alinham. A diferença é que a primeira trajetória (peso = 4,9%) parte de um arcabouço contratual e prescritivo mais robusto, que preserva uma regulação mais incisiva e, portanto, traz segurança jurídica desde o início de sua implementação.

10.22.13.18. Observa-se, pois, que a atribuição de pesos relativos diferente daquela que foi determinada nas oficinas de AIR resulta em uma preferência distinta pelas opções regulatórias disponíveis.

10.22.14. **IDENTIFICAÇÃO DA OPÇÃO DE AÇÃO CONSIDERADA MAIS ADEQUADA AO CONTEXTO PELA EQUIPE**

10.22.15. Considerando-se as avaliações feitas e as comparações entre as alternativas, foram as estratégias tidas como mais adequadas:

Tabela 30. **Opções regulatórias com preferências mais altas por Blocos de Decisão.**

Bloco de Decisão 1						Bloco de Decisão 2			Bloco de Decisão 3		Bloco de Decisão 4			Bloco de Decisão 5			
Opções Regulatórias																	
1	2	3	4	5	6	1	2	3	1	2	1	2	3	1	2	3	4

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

10.22.16. São elas:

1. **Vincular afretamento a uma carga específica;**
2. **Ampliar prescrições;**
3. **Regulamentar o bloqueio parcial;**
4. **Afretamento por tempo deve ter prazo máximo de 50 (cinquenta) dias;**
5. **Ampliar duração da circularização** e **Ampliar a antecedência da circularização em relação ao embarque**[18]**.**

10.23. **Abordagem dos riscos envolvidos no processo de análise e comparação de impactos**

10.23.1. A inclusão de novas opções de ação pode resultar na formulação de critérios adicionais, especialmente quando uma alternativa inédita atende a um objetivo diferente ou responde a um problema ainda não identificado na AIR apresentada neste relatório. Por essa razão, a análise e comparação de impactos focaram nas opções de ação previamente definidas e desenvolvidas durante a fase de planejamento do projeto.

10.23.2. Quanto à metodologia, foi calculada a Razão de Consistência (0,093) da matriz, validando sua aplicação. Além disso, a equipe envolvida utilizou fontes de dados sólidas e confiáveis, como os sistemas SAMA e SIG, consultou especialistas e unidades organizacionais com *expertise* no tema analisado e aplicou análise de sensibilidade. Essas ações visaram reduzir riscos e reforçar a robustez do estudo.

11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

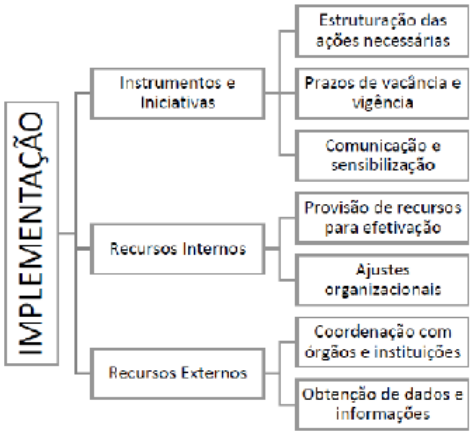
11.1. **Descrição das principais estratégias do plano de implementação, fiscalização e monitoramento**

11.2. Como pode ser observado na seção anterior, considerando a comparação das alternativas apresentadas, os partícipes das oficinas de AIR escolheram 6 (seis) opções regulatórias que, conjuntamente, tem o condão de endereçar o problema regulatório. As opções de ação criadas, dada a exigência da nova redação da Lei nº 9.432, de 1997, e da Resolução Antaq nº 129/2025, têm profundo impacto no segmento de granéis sólidos e neogranéis na cabotagem nacional e, por isso, devem ter sua implementação discutida.

11.3. **ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO**

11.4. Considerando que as fases precedentes da AIR apontaram um conjunto de 6 (seis) opções de ação como as mais adequadas à mitigação do problema regulatório identificado, impõe-se a definição de medidas específicas no âmbito da estratégia de implementação. As medidas propostas podem ser organizadas em 3 (três) categorias, conforme representado na figura a seguir:

Figura 11. **Estratégias de implementação.**



Fonte: Guia AIR Anac.

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

11.5.1. **Instrumentos e iniciativas**

1. Estruturação das ações necessárias
    a. No que tange aos atos normativos, esta AIR propõe alterações na Resolução Antaq nº 129/2025. As alterações de redação abordam, principalmente:
        i. A previsão da modalidade de afretamento por tempo para as cargas de granéis e neogranéis: de acordo com os achados desta AIR, o afretamento por tempo para os granéis sólidos e neogranéis terá prazo máximo de 50 (cinquenta) dias.
            - Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 5º, inciso III, alínea *a*.
        ii. Os critérios de circularização para esta modalidade de afretamento e este tipo de carga: 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, potencialmente mediante a apresentação de carta do cliente.
            - Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 7º, § 4º, para incluir a obrigatoriedade de anexar, no SAMA, carta do cliente com:
                - 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[19];
                - Indicação da faixa de carga a ser transportada;
                - Indicação do período pretendido de carregamento da embarcação;
                - Indicação de porto de origem;
                - Indicação de porto de destino; e
                - Assinatura do cliente.
                - Caso haja a previsão de realização do transporte em múltiplas viagens, estas deverão ser especificadas, com a indicação das datas e dos terminais ou instalações de acostagem (conforme cadastro da Antaq) programados para o carregamento e descarregamento da carga.
            - Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 7º, § 4º, inciso IV, para prever a obrigatoriedade de indicar, na circularização, o terminal de origem e de destino da carga ou a utilização de instalações de acostagem, inclusive no caso de transporte em múltiplas viagens.
            - Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 7º, § 4º, inciso V, alínea *a*, para prever a obrigatoriedade de indicar,

na circularização, o NCM da carga. Será utilizado o critério NCM - Mercante: a indicação obrigatória de 4 (quatro) dígitos e, opcionalmente, 8 (oito) dígitos (art. 7º, § 4º, *b*, V, *a*).

iii. Prazos de antecedência e de circularização: os prazos atualmente em vigor serão ampliados, de forma a possibilitar a análise, por parte das EBNs, acerca do seu interesse comercial em disponibilizar embarcação de sua frota para realizar o transporte pretendido, bem como para posicioná-la no porto de origem da carga.

- Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 7º, § 1º, inciso III, alínea *d*, com vistas a ampliar o prazo de antecedência mínima da circularização para graneis sólidos, neogranéis e carga geral solta de, no mínimo, 5 (cinco) para 10 (dez) dia úteis e prazo de recebimento ou carregamento da embarcação de, no mínimo, 5 (cinco) para 10 (dez) dias úteis; e
- Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 9º, inciso I, com vistas a ampliar o prazo de circularização para a carga de granel sólido e neogranéis para 16 (dezesseis) horas, à semelhança do que ocorre no apoio portuário.

iv. Regras de bloqueio e bloqueio parcial: faz-se necessário avançar ainda mais neste ponto, indicando-se parâmetros objetivos de avaliação do bloqueio parcial dos protocolos referentes ao transporte de granéis sólidos e de neogranéis, nos casos de afretamento por tempo.

- Especificação da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 9º, § 2º, para prever critérios de atendimento mínimo em relação à capacidade de carga e tempo para que um bloqueio seja considerado válido[20]. Sugere-se:
  - Analisando-se a capacidade em tonelagem da frota brasileira de graneleiros, bem como a da frota estrangeira afretada do mesmo tipo de embarcação até agosto de 2025, recomenda-se a adoção de atendimento mínimo de 65% de capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial. Esse percentual foi estabelecido de forma a possibilitar que a maior embarcação de bandeira brasileira[21] possa opor bloqueio parcial à maior embarcação estrangeira afretada[22] entre janeiro e agosto de 2025; e
  - Adoção do bloqueio parcial por tempo para os afretamentos que prevejam a realização do transporte em múltiplas viagens, desde que corresponda a, pelo menos, uma dessas viagens.
  - 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.

v. Regras de negociação mais claras (art. 9º):

- 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*).
- 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[23] (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).
- 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).
- Prazo máximo para o afretamento da embarcação nacional após o bloqueio firme.
  - Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 10, para prever o prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos para a contratação da embarcação de bandeira brasileira que opôs o bloqueio firme.
- Previsão de Registro obrigatório no SAMA, com a vinculação do protocolo que gerou tal afretamento.
  - Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 19, para prever a obrigatoriedade de registro no SAMA do afretamento de embarcação brasileira.
- Previsão de obrigatoriedade da realização do transporte objeto da consulta com a embarcação brasileira que ofertou o bloqueio.
- 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.

vi. Critérios que atestam o transporte realizado: definição dos documentos que devem ser apresentados após a realização do transporte, de forma a possibilitar a supervisão do processo de afretamento de embarcações desde a consulta ao mercado até a efetiva realização do transporte.
   - Alteração da Resolução da Antaq nº 129/2025, art. 19, para prever a obrigatoriedade de anexar 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.

vii. Possiblidade de renovação do CAA: previsão da possibilidade de renovação desde que após nova consulta ao mercado.
   - Alteração da Resolução Antaq nº 129/2025, art. 5º.

viii. Tipificação das condutas indesejadas: essa ação pressupõe a alteração da Resolução ANTAQ nº

62, 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.

b. Ações não normativas:

i. Publicação regular de relatório que contemple o número de circularizações realizadas na cabotagem, para afretamento na modalidade por tempo, 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.

v. Desenvolvimento de ranking de boas práticas e conformidade regulatória, que permitirá avaliar o grau de aderência das EBNs ao novo regramento. Essa iniciativa deverá contar com a atuação conjunta da GAF, da SFC e da Superintendência de ESG e Inovação - SESGI.

2. Em face da nova estrutura do normativo, a AIR propõe a atualização do SAMA ou, alternativamente, a implantação de um novo sistema, de acordo com o melhor entendimento. Ressalte-se que, neste ponto, faz-se imprescindível que a Secretaria-Geral - SGE se manifeste formalmente, quando da elaboração da minuta de norma, sobre as alterações necessárias. **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.

3. A implementação do sistema, se for o caso, bem como a elaboração da minuta de ato normativo, será conduzida após a instauração de processo de participação social sobre esta AIR e da deliberação da Diretoria Colegiada da Antaq acerca deste documento.

Tabela 31. **Quadro-resumo das possíveis alterações normativas provenientes das opções regulatórias escolhidas.**

Quadro-resumo das possíveis alterações normativas provenientes das opções regulatórias escolhidas				
Opção regulatória			**Atual previsão na Resolução ANTAQ nº 129/2025**	**Sugestão de alteração**
Bloco de Decisão 1	**3**	**Vincular afretamento a uma carga específica**	Art. 7º A EBN interessada em obter a autorização de afretamento deverá preencher o formulário de circularização no SAMA. (...) § 4º A circularização deverá conter as seguintes informações:	Inclusão da obrigatoriedade de anexar, no SAMA, carta do cliente, nos protocolos de afretamento por tempo para granéis e neogranéis, com: razão social e CNPJ do dono da carga; NCM; faixa de carga; período de carregamento; portos de origem e destino; e assinatura do cliente. Informações sobre múltiplas viagens, se houver.
			Art. 7º, § 4º (...) IV – o porto ou instalação portuária que receberá a embarcação; e	Nos protocolos de afretamento por tempo para granéis e neogranéis, incluir a obrigatoriedade de indicar, na circularização, o terminal de origem e de destino da carga ou a utilização de instalações de acostagem (conforme cadastro da ANTAQ), inclusive no caso de múltiplas viagens.
			Art. 7º, § 4º (...) V – a descrição detalhada: a) da carga ou faixa de carga a ser transportada com indicação de origem e destino; ou	Nos protocolos de afretamento por tempo para granéis e neogranéis, incluir a obrigatoriedade de indicar o NCM da carga, com indicação obrigatória de 4 dígitos e, opcionalmente, de 8 dígitos.
			Art. 19. Ao final do afretamento, a empresa afretadora deverá preencher o formulário de encerramento no SAMA, informando, no prazo de até quinze dias, o local e a data da devolução da embarcação ou do último desembarque da carga, quando aplicável.	Inclusão da obrigatoriedade de anexar, no SAMA, o Conhecimento de Embarque após a operação.
Bloco de Decisão 2	**2**	**Ampliar prescrições**	*(Previsão de alteração da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021 Capítulo V, Seções I e II; e Capítulo VII, Seção V).*	
Bloco de Decisão 3	**2**	**Regulamentar o bloqueio parcial**	Art. 9º A EBN interessada em fretar embarcação que atenda ao objeto da circularização deverá preencher e enviar o formulário de bloqueio, no SAMA, nos seguintes prazos contados do envio da circularização: (...) § 2º Quando a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira atender apenas a parte do período ou da carga circularizados, a EBN poderá efetuar o bloqueio parcial do pedido de afretamento, informando além do previsto nos incisos I e II do § 1º, o período ou a capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial.	Nos protocolos de afretamento por tempo para granéis e neogranéis, incluir a previsão de atendimento mínimo de 65% de capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial. Inclusão da previsão de bloqueio parcial por tempo para os afretamentos que prevejam a realização do transporte em múltiplas viagens, desde que corresponda a, pelo menos, uma dessas viagens.
			Art. 9º (...) (...) § 4º Efetuado o bloqueio, a comunicação entre as empresas de navegação envolvidas deverá ser realizada por meio do formulário de negociação no SAMA.	Inclusão da mediação da ANTAQ para a troca de informações sigilosas.
			Art. 9º (...) (...) § 5º O intervalo entre as manifestações das partes não poderá exceder a:	Inclusão de previsão de que as negociações serão obrigatoriamente encerradas 2 dias úteis antes da data de carregamento indicada no protocolo. Inclusão da obrigatoriedade de manifestação da área técnica, findo o prazo da negociação, que manifestar-se-á e decidirá pela impulsão dos autos às instâncias superiores.
			Art. 10. O bloqueio firme será reconhecido pela Antaq quando houver embarcação de bandeira brasileira que atenda aos requisitos da circularização.	Inclusão do prazo de 10 dias úteis para a contratação da embarcação brasileira que opôs o bloqueio firme.
			Art. 19. Ao final do afretamento, a empresa afretadora deverá preencher o formulário de encerramento no SAMA, informando, no prazo de até quinze dias, o local e a data da devolução da embarcação ou do último desembarque da carga, quando aplicável.	Inclusão da obrigatoriedade de registro no SAMA do afretamento de embarcação brasileira.

Bloco de Decisão 4	**3**	**Afretamento por tempo deve ter prazo máximo de 50 (cinquenta) dias**	Art. 5º O afretamento de embarcação estrangeira depende de autorização da Antaq nos seguintes casos: (...) III – na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando: a) Verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, mas modalidades por espaço ou por viagem;	Inclusão da previsão da modalidade de afretamento por tempo para as cargas de granéis e neogranéis. Previsão da possibilidade de renovação do CAA desde que após nova consulta ao mercado.
Bloco de Decisão 5	**2**	**Ampliar duração da circularização**	Art. 9º A EBN interessada em fretar embarcação que atenda ao objeto da circularização deverá preencher e enviar o formulário de bloqueio, no SAMA, nos seguintes prazos contados do envio da circularização: I – seis horas úteis, para a navegação da cabotagem;	Nos protocolos de afretamento por tempo para granéis e neogranéis, ampliar o prazo para 16 (dezesseis) horas úteis.
	3	**Ampliar a antecedência da circularização em relação ao embarque**	Art. 7º A EBN interessada em obter a autorização de afretamento deverá preencher o formulário de circularização no SAMA. (...) § 1º A circularização deverá ser realizada com limites de antecedência mínima contados da data requerida para o recebimento ou carregamento da embarcação, conforme segue: (...) III – na navegação de cabotagem para: (...)	Alteração com vistas a alterar o prazo de antecedência mínima da circularização para 10 (dez) dias.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

2. Prazos de vacância e vigência

   a. No que tange aos prazos de vigência e vacância, as minutas de atos normativos observarão integralmente o disposto no Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024..

   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 de procedimentos serão amplamente discutidas e comunicadas às equipes que atuam diretamente nos processos de afretamento de embarcações, bem como com a equipe de fiscalização. Deverá ser prevista a realização de reunião específica com vistas à adequação dos procedimentos aplicáveis.

   b. No âmbito do processo de revisão normativa, serão promovidas ações direcionadas ao setor regulado, com o objetivo de disseminar as alterações propostas e colher subsídios que contribuam para o aperfeiçoamento normativo.

11.5.2. **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 precisa ser adequado ou novo sistema precisa ser desenvolvido e implementado. Assim sendo, a SGE tem papel importante nesta fase da implementação que será proposta. É crucial que o sistema utilizado seja capaz de gerar relatórios que possibilitem o monitoramento e a fiscalização eficaz deste segmento da navegação de cabotagem.

2. Ajustes organizacionais

   a. Não serão necessários ajustes organizacionais. Entretanto, é imprescindível assegurar a manutenção, em níveis adequados, do quadro de servidores alocados às atividades relacionadas aos afretamentos, bem como garantir sua capacitação contínua.

11.5.3. **Recursos externos**

1. Contratação

a. Caso a Diretoria Colegiada decida pela estruturação de novo sistema de afretamento para substituir o SAMA, far-se-á necessária a contratação de empresa especializada para tal.

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.

11.6. **ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO**

11.7. Tendo-se em vista as opções de ação, verificar-se-ão alterações significativas nos atuais procedimentos de afretamento de embarcação estrangeira para operar granéis sólidos e neogranéis na cabotagem. Espera-se que o mercado regulado, por meio do sistema de afretamento, disponha mais informações a respeito do transporte pretendido, assim como da realização do transporte.

11.8. No âmbito das ações fiscalizatórias, tanto preventivas quanto reativas, deverão ser promovidos ajustes nos procedimentos operacionais, nos fluxos de informação e nos sistemas de tecnologia da informação, a fim de viabilizar o monitoramento efetivo das operações deste segmento da cabotagem.

11.9. A fiscalização sobre os regulados é realizada em conformidade com o Plano Plurianual de Fiscalização - PPF, que possui abrangência de 4 (quatro) anos. A cada ano é lançado o Plano Anual de Fiscalização - PAF, que define as EBNs a serem fiscalizadas no respectivo ano, bem como os métodos de fiscalização, conforme programação aprovada pela Diretoria Colegiada da Antaq. Assim, recomendamos que estejam previstas novas ações de fiscalização relativas à temática ora em comento no PAF subsequente à implementação das normas regras de afretamento por tempo para granéis sólidos e neogranéis.

11.10. Sugere-se o emprego de ***machine learning*** para prever potenciais irregularidades com base em padrões históricos, e **processamento de linguagem natural** para triagem de petições e justificativas apresentadas pelas EBNs. A reestruturação do SAMA ou o desenvolvimento de novo sistema, ao utilizarem-se de **campos obrigatórios e padronizados**[24] , possibilitará a transformação do sistema em instrumento de fiscalização proativa. Aos ajustes normativos, faz-se imprescindível a implementação concomitante de instrumentos tecnológicos e metodologias fiscalizatórias capazes de processar o volume e a complexidade das operações de afretamento. *(contribuição da Gerência de Recursos e de Apoio Técnico - GRAT)*

11.11. Por fim, propõe-se a criação de KPIs (*Key Performance Indicator* ou Indicadores-chave de performance) e índices de risco específicos para afretamentos, considerando: histórico de conformidade, reincidência, percentual de viagens não realizadas conforme autorização e tempo médio de permanência da embarcação no tráfego doméstico. Esses indicadores podem ser propostos pelas áreas técnicas da Antaq, principalmente pela SFC. *(contribuição da Gerência de Recursos e de Apoio Técnico - GRAT)*

11.12. **ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO**

11.13. O monitoramento poderá ser realizado por meio dos relatórios gerados no sistema. A partir deles, será possível criar o *ranking* de boas práticas/conformidade das EBNs.

11.14. É desejável, também, a definição de **indicadores** para monitorar o desempenho da intervenção realizada pela Antaq, de modo que esses indicadores estejam alinhados aos objetivos pretendidos com a proposta de alteração normativa. Propõe-se que o monitoramento seja realizado com base em alguns dos descritores utilizados na análise multicritério, quais sejam:

1. Percentual de cancelamento de circularizações; e
2. Percentual de circularizações efetivamente bloqueadas.

11.15. Os dois indicadores estão alinhados aos objetivos-fim de promover a preferência da bandeira brasileira e alinhar a ação da Antaq à política pública.

11.16. Propõe-se que o primeiro indicador seja desmembrado e mensurado por empresa e para o segmento. Assim sendo, teríamos, ao total, 3 (três) indicadores.

Tabela 32. **Indicador: Percentual de cancelamento de circularizações, por EBN.**

% de cancelamento de circularizações - EBN	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de protocolos de circularização cancelados e o número total de protocolos, por EBN
Indicador	Percentual de protocolos cancelados 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 circularizações
Parâmetro do cenário ideal	0% de cancelamento de circularizações
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios do SAMA ou do novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências e divulgação em Painel específico

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

Tabela 33. **Indicador: Percentual de cancelamento de circularizações, para granéis sólidos e neogranéis.**

% de cancelamento de circularizações - Segmento granel sólido e neogranel	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de protocolos de circularização cancelados e o número total de protocolos
Indicador	Percentual de protocolos cancelados
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial 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	0% de cancelamento de circularizações
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios do SAMA ou do novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências e divulgação em Painel específico

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

11.17. Para o terceiro indicador, por "efetivamente bloqueada" entendemos, conforme já exposto, por circularizações que resultam na contratação do transporte com embarcação de bandeira brasileira. Esses indicadores podem ser utilizados para o *ranking* de boas práticas/conformidade regulatória.

Tabela 34. **Indicador: Percentual de circularizações efetivamente bloqueadas.**

% de circularizações efetivamente bloqueadas	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de protocolos que culminaram na contratação de embarcação brasileira e número de protocolos bloqueados
Indicador	Percentual de protocolos efetivamente bloqueados
Parâmetro do cenário inicial	O parâmetro inicial será a média dos indicadores calculados para os anos de 2023 e 2024.
Parâmetro do pior cenário	0% de circularizações efetivamente bloqueadas
Parâmetro do cenário ideal	Valor percentual crescente
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios do SAMA ou do novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimensal
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências e divulgação em Painel específico

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2024.

11.18. Além dos acima mencionados, o seguinte indicador foi sugerido no bojo da Tomada de Subsídios SRG nº 02/2025 e devidamente acolhido:

1. Número de afretamentos de embarcações estrangeiras, de acordo com o perfil de carga e com o par Origem-Destino.

11.19. O mapeamento do número de afretamentos de embarcações estrangeiras até 50 (cinquenta) dias para o transporte de granéis e neogranéis de acordo com o tipo de carga e a rota é importante, mas também a evolução de cada um deles em relação à totalidade desta modalidade de afretamento. Assim teríamos:

Tabela 35. **Indicador: Número de afretamentos de embarcações estrangeiras até 50 dias, por tipo de carga e rota.**

Nº de afretamentos de embarcações estrangeiras até 50d, por tipo de carga e par O-D.	
Elemento a ser mensurado	Número de afretamentos por tempo até 50 dias, de acordo com o tipo de carga e o par O-D
Indicador	Número de afretamentos por tempo até 50 dias, de acordo com o tipo de carga e o par O-D
Parâmetro do cenário inicial	*Não há*
Parâmetro do pior cenário	*Não há*
Parâmetro do cenário ideal	Decrescente
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios do SAMA ou do novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimestral
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências e divulgação em Painel específico

Fonte: elaboração própria, a partir da Tomada de Subsídios SRG nº 02/2025.

Tabela 36. **Indicador: Percentual de afretamentos de embarcações estrangeiras até 50 dias, por tipo de carga e rota.**

% de afretamentos de embarcações estrangeiras até 50d, por tipo de carga e par O-D em relação ao total	
Elemento a ser mensurado	Relação entre o número de afretamentos por tempo até 50 dias, de acordo com o tipo de carga e o par O-D e o número total deste tipo de afretamento
Indicador	Percentual de afretamentos até 50 dias, por tipo de carga e par O-D
Parâmetro do cenário inicial	*Não há*
Parâmetro do pior cenário	*Não há*
Parâmetro do cenário ideal	Decrescente
Área responsável	Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA
Fonte de dados	Relatórios do SAMA ou do novo sistema a ser desenvolvido
Frequência do cálculo do indicador	Quadrimestral
Divulgação	Relatório a ser enviado às demais Superintendências e divulgação em Painel específico

Fonte: elaboração própria, a partir da Tomada de Subsídios SRG nº 02/2025.

12. ADESÃO AOS PARÂMETROS DO DECRETO Nº 10.411, DE 30 DE JUNHO DE 2020

12.1. O Decreto nº 10.411, de 2020, regulamenta a análise de impacto regulatório e, em seu artigo 6º, informa os tópicos que devem ser abordados no relatório que a conclui. Vejamos:

> Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:
>
> I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;
>
> II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;
>
> III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;
>
> IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do

> órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;
>
> V - definição dos objetivos a serem alcançados;
>
> VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;
>
> VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;
>
> VII-A - os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte; (Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022) Vigência
>
> VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;
>
> IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;
>
> X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;
>
> XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e
>
> XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

12.2. Observa-se, pois, que os itens supramencionados foram abordados nesse Relatório de AIR Final, à exceção do inciso VII-A relacionado aos impactos das opções regulatórias sobre as microempresas e empresas de pequeno porte.

12.3. Consideramos, salvo melhor juízo, que a análise de impactos sobre micro e pequenas empresas não é aplicável ao caso concreto. Todos os afretamentos por tempo de embarcações estrangeiras para a cabotagem em 2024 e 2025 foram realizados por empresas que não se enquadram nessa situação. Isso decorre da própria dinâmica do mercado, bem como das condições econômico-financeiras e dos requisitos técnicos necessários para a participação neste, que são inerentes à atividade e extrapolam o escopo em exame desta AIR.

13. CONCLUSÃO

13.1. Na presente Análise de Impacto Regulatório - AIR, buscou-se atender aos objetivos da Agenda Regulatória Antaq 2025-2028, referente ao Tema 2.1. - Afretamento por tempo na navegação marítima. Importante mencionar que a Nota Técnica nº 104/2025/GRN/SRG (SEI nº 2565319), que contextualizou a situação-problema à luz da navegação de apoio marítimo, recomendou que tal navegação fosse tratada em apartado, em ponto específico a ser incluído na atual Agenda Regulatória Antaq.

13.2. Inicialmente, foi analisado e definido o problema regulatório durante as oficinas de AIR, oportunidade em que os técnicos de variados setores da Agência Reguladora avaliaram causas e consequências, históricos, agentes impactados, base legal de atuação e objetivos-fim e meio. Posteriormente, em função dos dados apresentados sobre a frota de embarcações sob bandeira brasileira e sobre o uso das modalidades de afretamento para o transporte de cada perfil de carga, houve a delimitação do problema regulatório à carga de granéis sólidos e neogranéis.

13.3. Ato contínuo, os partícipes das oficinas delinearam as possíveis alternativas de ação para cada uma das 12 (doze) causas do problema regulatório, bem como seus possíveis impactos. As causas foram, posteriormente, agregadas em 5 (cinco) Blocos de Decisão, para os quais foram discutidas opções regulatórias. Observou-se que para alguns desses Blocos, a opção de não ação não é possível dadas as recentes alterações legislativas. Adotou-se a metodologia multicritério *Analytic Hierarchy Process* - AHP para comparar as opções de ação, uma vez que este método possibilita a análise de situações complexas, combinando avaliações quantitativas e qualitativas com base em critérios previamente determinados.

13.4. Por fim, foram definidas estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento das opções de ação. A definição das estratégias de implementação foi orientada por instrumentos e iniciativas, bem como pelo uso de recursos internos e externos. A estratégia de fiscalização baseou-se nos instrumentos já utilizados por esta setorial, tais como o PPF e o PAF. As estratégias de monitoramento, por sua vez, se pautaram por meio de 3 (três) indicadores propostos.

13.5. As opções de ação mais indicadas pela equipe que participou

das oficinas de AIR, foram:

1. Vincular afretamento a uma carga específica;
2. Ampliar prescrições;
3. Regulamentar o bloqueio parcial;
4. Afretamento por tempo deve ter prazo máximo de 50 (cinquenta) dias;
5. Ampliar duração da circularização e Ampliar a antecedência da circularização em relação ao embarque.

13.6. Isso posto, encaminhamos o presente processo à consideração superior.

_____

[1] Fonte: Quantitativo de cargas de cabotagem transportadas em embarcações nacionais em comparação com as estrangeiras, de 2022.
[2] Consulta realizada em 11/03/2025.
[3] Status pesquisados: afretamento fechado e liberado; aguardando análise de confirmação; aguardando análise do fechamento; disponível para confirmação; e disponível para fechamento.
[4] Protocolos: 202300375 e 202309040.
[5] Consulta realizada em 11/3/2025.
[6] Status pesquisados: afretamento fechado e liberado; aguardando análise de confirmação; aguardando análise do fechamento; disponível para confirmação; disponível para fechamento; e disponível para registro.
[7] Protocolo 202308598.
[8] Protocolo 202321917.
[9] Protocolos 202308195, 202309145, 202315259, 202319934, 202320230, 202321979 e 202322179.
[10] Em 2023: bauxita, cimento a granel, clinquer, coque a granel, coque verde de petróleo, escória granulada de alto forno, minério de ferro, produtos siderúrgicos, sal a granel, soda cáustica e trigo a granel.
[11] Em 2023: Bobinas de aço.
[12] De forma simplificada, o termo utilizado refere-se àquele cunhado pela Teoria Econômica, segundo a qual o mercado é considerado pouco competitivo quando há um número limitado de empresas atuantes, que oferecem serviços relativamente semelhantes e no qual há barreiras à entrada.
[13] Os maiores registros foram observados em Portonave (157), Píer de Graneis Líquidos 1 de Suape (84), Píer de Graneis Líquidos 2 de Suape (66) e nos berços públicos de Itaqui (64).
[14] Os principais registros foram em Portonave (184), DP World (112), Itapoá (108), TCP Paranaguá (83), Tecon Rio Grande (81), Multi-Rio (80) e Cais público de Paranaguá (70).
[15] Os principais registros são em TCP Paranaguá (82), Cais público de Santarém (81) e Cais público de Paranaguá (80).
[16] Art. 30: Constituem infrações administrativas de natureza média: [...] VIII - suprimir escala de linha regular contratada, sem justificativa devidamente comprovada e aceita, a ser requerida pela ANTAQ no âmbito da apuração do fato: multa de até R$ 100.000,00 (cem mil reais).
[17] As médias geométricas para cada critério foram, respectivamente: 1,35; 0,84; 0,27 e 3,20.
[18] O Resultado Global dessas opções regulatórias ficou muito próximo.
[19] Essa prescrição alinha-se à opção regulatória delineada no bojo do processo SEI 50300.003395/2024-71, que trata do tema Tema 2.2 da Agenda Regulatória AntaqQ 2025/2028, referente aos "Procedimentos de consulta ao mercado da disponibilidade de embarcação brasileira".
[20] A indicação de bloqueio válido não implica em seu reconhecimento como bloqueio firme.
[21] Embarcação Forte São Marcelo, da EBN Empresa de Navegação Elcano S/A, com 121.669,40. Dados do Portal de Outorgas, em agosto de 2025.
[22] Embarcação Navios Pollux, IMO 9460033, bandeira Panamá.
[23] Essa indicação foi feita no bojo do processo SEI 50300.003395/2024-71, que trata do Tema 2.2 da Agenda Regulatória Antaq 2025/2028 (Procedimentos de consulta ao mercado da disponibilidade de embarcação brasileira). A sugestão consta no Relatório de AIR Preliminar GRN (SEI nº 2609267). Desta forma, indicamos que o prazo estipulado nos dois processos sejam harmonizados.
[24] Como terminal ou instalações de acostagem de origem/destino, TPB, bandeira, datas precisas de início e término do carregamento e tipo de carga, dentre outros.

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 16/11/2025, às 10:09, 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 **2735775** e o