Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Gerência de Regulação da Navegação - GRN/SRG

RELATÓRIO DE AIR

Data: 17/03/2026	Área: GRN / Navegação Marítima e de Apoio Marítimo	Versão: **FINAL**
Palavras-chave: afretamento por tempo; apoio marítimo; bloqueio; bloqueio parcial	Processos relacionados: - 50300.011176/2021-13 - Revisão da Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 13 de fevereiro de 2015; e - 50300.006613/2024-20 - Afretamento por tempo na navegação de cabotagem.	
Assunto: Tema 2.1. - Afretamento por tempo na navegação marítima (apoio marítimo).		

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. O presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR tem como finalidade subsidiar a atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq na revisão e aprimoramento da regulamentação sobre o afretamento por tempo de embarcações estrangeiras utilizadas na navegação de apoio marítimo. O tema integra a Agenda Regulatória Antaq 2025-2028, no eixo *Navegação Marítima*, e dá continuidade aos estudos iniciados no ciclo 2022–2024. O objetivo central é aperfeiçoar o marco normativo de forma a promover maior eficiência, segurança, previsibilidade regulatória e competitividade, em conformidade com a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Inicialmente, cumpre observar que parte da expansão recente da frota nacional decorre da inscrição de embarcações estrangeiras no Registro Especial Brasileiro (REB), não implicando necessariamente a construção de novas embarcações no país.

1.2. A análise identificou limitações na clareza das regras e na eficiência dos processos regulatórios, especialmente quanto aos critérios de bloqueio, ao procedimento de circularização e ao papel institucional da Antaq nas negociações entre as empresas. Foram diagnosticadas falhas de natureza regulatória, institucional e de mercado, que geram insegurança jurídica, atrasos nas contratações e aumento dos custos de transação.

1.3. Entre as principais causas do problema regulatório, destacam-se:

1. Critérios incompletos e subjetivos para avaliação de bloqueios firmes, não firmes e parciais;
2. Indefinição do papel da ANTAQ nas negociações;
3. Negociações extensas e burocráticas no Sistema de Afretamento Marítimo e de Apoio - SAMA;
4. Penalidades pouco eficazes e falta de integração entre o SAMA e os sistemas de fiscalização;
5. Assimetria de informações entre as empresas e a Agência; e
6. Déficit de capacitação técnica e de mecanismos de acompanhamento de mercado.

1.4. A partir de reuniões com a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, com a Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo - Abeam e áreas técnicas da Antaq, além da realização de oficinas de AIR que totalizaram mais de 20 horas de debate, consolidaram-se recomendações voltadas à melhoria da qualidade regulatória e à efetividade da política pública. Com a adoção das medidas sugeridas neste Relatório de AIR Preliminar, a Antaq pretende

consolidar um ambiente regulatório estável e eficiente, que favoreça o investimento na frota nacional, aumente a segurança operacional e fortaleça a política pública de incentivo à navegação de apoio marítimo no Brasil.

2. INTRODUÇÃO

2.1. O presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR tem como objetivo subsidiar a atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ na revisão e aprimoramento da regulamentação aplicável ao afretamento por tempo de embarcações estrangeiras na navegação de apoio marítimo. O tema insere-se no escopo da Agenda Regulatória ANTAQ 2025–2028, sob o Eixo Temático "Navegação Marítima", e dá continuidade aos estudos iniciados no ciclo regulatório anterior (2022–2024), reafirmando o compromisso institucional da Agência com a melhoria da qualidade regulatória e a promoção de um ambiente de negócios equilibrado, seguro e competitivo no setor aquaviário brasileiro.

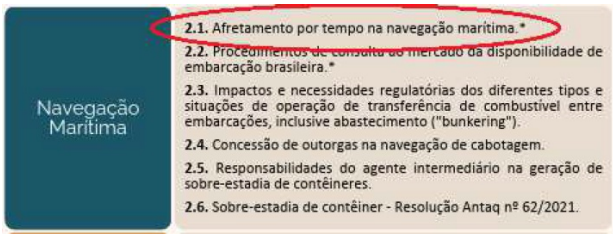
2.2. A análise busca compreender os desafios e as oportunidades decorrentes das alterações introduzidas pela Lei nº 14.301, de 6 de janeiro de 2022 (Programa BR do Mar), bem como das transformações recentes no mercado de apoio marítimo, setor essencial às operações de exploração e produção de petróleo e gás no país. Nesse contexto, o estudo aborda as especificidades do segmento, identifica falhas de mercado e de regulação, e propõe caminhos para o aperfeiçoamento normativo, com vistas à efetividade da política pública de priorização do uso de embarcações de bandeira brasileira, conforme disposto na Lei nº 9.432, de 1997.

2.3. Este relatório apresenta, de forma estruturada, o diagnóstico do problema regulatório, o levantamento dos agentes afetados, a contextualização jurídica e institucional, e a sistematização das contribuições oriundas de reuniões, oficinas e interações com os diversos atores do setor. O objetivo é oferecer subsídios técnicos e analíticos que orientem a tomada de decisão da Diretoria Colegiada da ANTAQ, garantindo transparência, previsibilidade e legitimidade ao processo regulatório.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. O afretamento por tempo na navegação marítima começou a ser objeto de estudo no ciclo da Agenda Regulatória Antaq 2022-2024, posteriormente recepcionado pela Agenda Regulatória Antaq 2025-2028, sob o Tema 2.1., inserido no eixo temático Navegação Marítima, conforme ilustrado na Figura 01:

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



Fonte: Agenda Regulatória Antaq 2025-2028.

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

3.3. Em agosto de 2024, por meio do Despacho D1 (SEI nº 2237880), a Diretora-Relatora Flávia Takafashi determinou a inclusão da navegação de apoio marítimo no escopo da análise.

3.4. Os trabalhos sobre este tema, para a navegação de cabotagem, estão sendo conduzidos no processo SEI 50300.006613/2024-20. No referido processo, a Nota Técnica nº 104/2025/GRN/SRG (SEI nº 2565319), que contextualizou a situação-problema para esta navegação, entendeu que a navegação em tela possui especificidades e questões diferentes daquelas abordadas quando da análise da navegação de cabotagem. Entendeu que, salvo entendimento diverso, o tema deveria ser tratado em processo apartado e, caso fosse julgado oportuno, tema específico deveria ser incluído na atual Agenda Regulatória da Antaq.

3.5. Ato contínuo, o Despacho GRN (SEI nº 2580450), consubstanciando o exarado na supramencionada Nota Técnica, comunicou às instâncias superiores acerca da instauração do presente processo. A SRG encaminhou os autos à Diretoria D1, por meio do Despacho SRG (SEI nº

2580980), comunicando o feito e sugerindo, caso pertinente, o desmembramento do atual **Tema 2.1. Afretamento por tempo na navegação marítima** em duas linhas, quais sejam: **Afretamento por tempo na navegação de cabotagem** e **Afretamento por tempo na navegação de apoio marítimo**.

3.6. Até o momento, não ocorreu a participação social nesta Análise de Impacto Regulatório - AIR, ainda a ser analisada pela Diretoria Colegiada da Antaq. No entanto, os primeiros Planos de Trabalho elaborados (SEI nº 2224679 e 2443980), quando ainda não havia sido aventada a possibilidade de desmembramento do Tema, indicaram que, para a coleta de dados, o instrumental fundamental seria a realização de consultas internas e externas, consolidada pela participação social, nos termos da Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021.

3.7. Neste sentido, foram realizadas 2 (duas) reuniões: uma com representantes da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras e outras com representantes da Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo - Abeam, conforme Ata de Reunião 1 (SEI nº 2593755) e Ata de Reunião 2 (SEI nº 2657330), respectivamente.

3.8. Foram realizadas, ademais, no mês de junho do corrente ano, oficinas de AIR, as quais totalizaram cerca de 21 (vinte e uma) horas, com o fito de discutir o presente item da Agenda Regulatória. Nestas, estavam presentes servidores das áreas afetas à temática em comento: Coordenadoria-Geral de Governança Regulatória - CGGR, Gerência de Regulação da Navegação - GRN, Gerência de Apoio Técnico - GAT, Gerência de Outorgas de Autorização - GOA e Gerência de Afretamento da Navegação - GAF. As oficinas também contaram com a presença de assessores da Diretoria – D1, uma vez que cabe a esta Diretoria a relatoria do presente processo.

3.9. As oficinas fazem parte da estratégia adotada pela Superintendência de Regulação - SRG para aprimorar a qualidade das análises produzidas.

4. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

4.1. O tema do afretamento por tempo voltou a ser objeto de análise desta Agência Reguladora em decorrência das alterações na Lei nº 9.432, de 1997, introduzidas pela Lei nº 14.301, de 2022, que inovou em pontos específicos da ordenação do transporte aquaviário. A Comunicação da Diretoria (SEI nº 1966922), aprovada na Reunião de Diretoria nº 545, realizada em 15 de junho de 2023, definiu ser premente dar efetividade às políticas públicas recém definidas. A política pública para a navegação de apoio marítimo, do mesmo jeito que para a navegação de cabotagem, é disciplinada pela Lei nº 9.432, de 1997, que estabelece a prioridade na utilização de embarcações de bandeira brasileira na prestação do serviço.

4.2. A regulamentação do afretamento por tempo na navegação de apoio marítimo tem despertado a atenção dos agentes do mercado. Quando da Consulta Pública nº 11/2024-ANTAQ, cujo objetivo era obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, que estabelecia os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcações por EBNs nas diversas navegações, no âmbito do processo SEI nº 50300.011176/2021-13, algumas contribuições foram dirigidas à navegação ora em tela. Na oportunidade, o Relatório Técnico nº 20/2024/GRN/SRG (SEI nº 2398599) informou que, dada a necessidade de Análise de Impacto Regulatório - AIR, a regulamentação desta navegação seria tratada no âmbito do Tema 2.1. da Agenda Regulatória Antaq 2025-2028, objeto deste processo. Abaixo, estão compiladas estas e outras contribuições do mercado a respeito do tema.

1. DAS CONTRIBUIÇÕES DO MERCADO E DE INTERESSADOS

4.3. Em 2024 e 2025, atores do mercado se manifestaram em relação a diversos aspectos da regulamentação da navegação de apoio marítimo. As principais contribuições foram compiladas abaixo.

a. Das contribuições no âmbito do processo de revisão da Resolução Normativa nº 01, de 2015

4.4. O processo SEI nº 50300.011176/2021-13 tratou do aprimoramento da norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por EBN nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso: a Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015. Naquele momento, a revisão estava restrita aos aspectos da norma que não demandassem AIR. Ainda assim, no contexto da Audiência Pública nº 11/2024, foram recebidas contribuições relacionadas à navegação de apoio marítimo que tinham o condão de impactar o mercado,

bem como os direitos e deveres dos regulados. O Relatório Técnico nº 20/2024/GRN/ANTAQ (SEI nº 2398599) analisou as 136 contribuições, subsídios e sugestões ofertadas e identificou 22 contribuições deste tipo. Em síntese, as representações diziam respeito a:

1. Definição restritiva do conceito de navegação de apoio marítimo, com a exclusão das "embarcações especiais" que exercem atividades complexas de engenharia (embarcações de obras de engenharia) (ID 39);
2. Definição do conceito de navegação de apoio marítimo para incluir as atividades de geração de energia offshore (ID 40);
3. Definição de "partes envolvidas" em uma negociação (ID 133);
4. Desconsideração de particularidades operacionais, nas consultas ao mercado, tais como a complexidade técnica e os prazos exigidos para o empreendimento objeto do afretamento (ID 1)[1];
5. Prazo reduzido para a realização da circularização (ID 89);
6. Longas negociações, que atrasam a contratação da embarcação estrangeira, gerando custos não previstos e, em alguns casos, perda de oportunidades de contratação (ID 1);
7. Cenário de insegurança jurídica e imprevisibilidade como resultado das longas negociações (ID 1);
8. Bloqueio por embarcações nacionais que:
    a. estão na iminência de serem fretadas a outras empresas (ID 1);
    b. estão com contratos vigentes (ID 1); e
    c. estão, de fato, indisponíveis (ID 2).
9. Exclusão da possibilidade de bloqueio parcial na norma (ID 81);
10. Previsão de período mínimo de disponibilização da embarcação nos casos de bloqueio parcial (ID 81);
11. Previsão de bloqueio parcial apenas nos casos em que não haja prejuízo comercial à execução do projeto (ID 81);
12. Possibilidade de bloqueio com composição de embarcações;
13. Demanda de informações sensíveis por parte das EBNs bloqueantes (ID 2);
14. Definição de prazo para que a área técnica da Antaq se manifeste acerca dos bloqueios (ID 45);
15. Aprimoramento da norma para prever que as decisões sobre os bloqueios sejam motivadas e comunicadas às partes (ID 45);
16. Ampliação do prazo de vigência do Certificado de Autorização de Afretamento - CAA, de forma a refletir a dinâmica do mercado (ID 89);
17. Ampliação do prazo de vigência do CAA para 2 (dois) anos (ID 93);
18. Prazo de vigência do CAA de acordo com o contrato firmado (ID 92);
19. Previsão de prorrogação do prazo da autorização de afretamento por até 90 (noventa) dias (atualmente, a previsão é de 60 dias) (ID 127);
20. Previsão específica para os casos de consulta a mercado para o afretamento decorrente de renovação de CAA, de forma a trazer previsibilidade e segurança jurídica ao mercado (ID 133);
21. Previsão de penalidade pecuniária expressiva nos casos de bloqueios indevidos; e
22. Assimetria regulatória entre as navegações de cabotagem e de apoio marítimo (ID 133).

b. Da petição apresentada pela EBN Subsea7 do Brasil Serviços Ltda.

4.5. Em agosto de 2024, a Petição SUBSEA7-SM-COM-011-L-2024 (SEI nº 2309406) apresentada pela EBN Subsea7 do Brasil Serviços Ltda. (doravante "Subsea7") suscitou diversas questões relacionadas ao afretamento de embarcações estrangeiras para apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuam nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos. A demanda da regulada de aprimoramento dos critérios de circularização na navegação de apoio marítimo pode ser sintetizada em 3 (três) blocos:

1. Requisitos técnicos apresentados nos bloqueios:
    a. Possibilidade de bloqueio com composição de embarcações para atendimento à circularização;
    b. Bloqueio por embarcações que não atendem aos requisitos mínimos ou sem disponibilidade para o período requisitado;
    c. Bloqueio por embarcações com contrato vigente, o qual é passível de prorrogação;
    d. Possibilidade de bloqueios parciais; e
    e. Manutenção de bloqueios mesmo após a constatação da inviabilidade da prestação do serviço por determinada embarcação.
2. Negociações:
    a. Atraso nas negociações e seus impactos no cronograma do projeto; e
    b. Exigência de informações sensíveis relacionadas à operação por parte de bloqueantes.
3. Validade do Certificado de Autorização de Afretamento - CAA:
    a. Possibilidade de emissão de CAA com validade superior a 1 (um) ano.

4.6. Além dos itens supramencionados, também foi citada a falta de responsabilização e de eventuais penalidades para bloqueios indevidos.

4.7. Na ocasião, a Superintendência de Outorgas - SOG manifestou-se por meio do Despacho SOG 2377440, bem como esta setorial técnica, mediante a Nota Técnica nº 3/2025/GRN/SRG (SEI nº 2443696), recepcionada pelo Despacho GRN 2445697. Na oportunidade, a área técnica manifestou-se no sentido de que as sugestões ofertadas seriam devidamente analisadas no âmbito deste processo.

4.8. O debate dos pontos apresentados não só aperfeiçoará os procedimentos relacionados aos afretamentos de embarcações estrangeiras, mas também possibilitará a atuação eficiente da fiscalização desta Agência Reguladora.

c. Das reuniões com o mercado

4.9. No corrente ano, ao ser iniciado o presente processo, a equipe responsável por este Relatório de AIR reuniu-se com a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras (doravante "Petrobras") e a Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo - Abeam (doravante "Abeam") para ouvir as demandas do setor e levantar elementos de análise. Ambas as reuniões ocorreram em 12 de junho de 2025, conforme Atas de Reunião 1 e 2 (SEI nº 2593755 e2657330), respectivamente.

4.10. Na reunião com a Petrobras, a empresa reafirmou seu compromisso com a priorização das embarcações brasileiras e asseverou que busca maximizar a sua contratação, utilizando as embarcações estrangeiras apenas contingencialmente.

4.11. De acordo com a empresa, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da sociedade de economia mista no âmbito da União, traria limitações às suas contratações e, assim sendo, a Lei nº 9.432, de 1997, deveria ser compatibilizada com ela. Algumas limitações que a Lei das sociedades de economia mista impõe estariam relacionadas a: i) casos em que há bloqueio firme a valores acima do orçamento previsto para a contratação[2]; e ii) necessidade de justificativa de contratação da bandeira brasileira, quando a embarcação ofertada é tecnologicamente inferior à estrangeira, mas pratica preço superior à última. Outros problemas presentes nas negociações no SAMA dizem respeito a:

1. Algumas EBNs opõem bloqueio à consulta ao mercado, mas

não apresentam proposta para o prosseguimento das negociações;

2. Oferta de embarcações nacionais com requisitos técnicos inferiores aos demandados. Neste ponto, sugeriu-se a possibilidade de delimitação de requisitos mínimos de acordo com a classe de embarcação. Assim, se determinada embarcação nacional não atendesse aos requisitos da classe, não poderia opor bloqueio;
3. Oferta de embarcações nacionais que não atendem aos requisitos mínimos de segurança operacional da empresa, não possuem sistema de posicionamento DP2 ou sistema *Fire-Fight;*
4. Necessidade de definição de prazos para as negociações, pois a sua indefinição traz custos à empresa; e
5. Sugestão de implementação de "mesas de negociação" para otimizar as negociações entre as empresas bloqueante e bloqueada.

4.12. Ademais, os representantes da empresa aventaram a possibilidade de compatibilizar o procedimento de circularização com as exigências licitatórias da empresa, e sugeriu:

1. A possibilidade de dispensa de circularização nas hipóteses de existência de processo licitatório da Companhia, de forma a otimizar os processos;
2. A previsão de que, nos casos em que ocorre a circularização, as EBNs que não participassem do procedimento licitatório não poderiam opor bloqueio;
3. A possibilidade de compatibilizar os prazos de circularização, principalmente o de antecedência mínima, com os da licitação; e
4. A possibilidade de limitação do valor da contratação da embarcação bloqueante ao orçamento da empresa, considerando os preceitos da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

4.13. Por fim, a Petrobras também externalizou a necessidade de ampliação do prazo do CAA, o que traria benefícios ao setor.

4.14. Na reunião com a Abeam, a associação lembrou que a atual política pública para a navegação de apoio marítimo, ao priorizar o emprego de embarcações de bandeira brasileira, propiciou às EBNs deste segmento da navegação o investimento em frota própria. Há, portanto, a preocupação com a possibilidade de revisão do marco regulatório, uma vez que a regulação perene da Antaq tem garantido a segurança jurídica necessária.

4.15. Para a Associação, a circularização é um instrumento eficaz na execução da política pública, por meio do qual se consulta se há embarcação nacional apta para atender a determinada operação. Ou seja, o foco na circularização não recai sobre a embarcação em si, mas sobre a operação a ser realizada. Foram pontos levantados na reunião:

1. É necessário definir prazo para o fim das negociações;
2. O prazo total de 30 (trinta) dias é razoável para as negociações;
3. Podem ser exigidos requisitos mínimos para algumas embarcações, com delimitação de limites máximos de divergência;
4. Cabe à afretadora comprovar a inviabilidade técnica da embarcação brasileira na execução do contrato;
5. Há casos de não contratação de embarcação brasileira, ou de demora desta, após o bloqueio firme;
6. Não há necessidade de ampliação do prazo de CAA; e
7. Consultas ao mercado devem seguir o rito estipulado em norma e, caso estas não resultem em contratação de embarcação, tal fato deve ser justificado.

4.16. A Abeam mostrou-se de acordo com os demais prazos estipulados em norma.

d. Dos Recursos de Reconsideração

4.17. Quando da edição da Resolução ANTAQ nº 129/2025, que substituiu a Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, 2 (dois) Recursos de Reconsideração foram apresentados: um pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP[3], e outro pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima - SYNDARMA[4]. Ambos tratavam da alteração promovida no artigo 2º da nova Resolução, conforme abaixo exposto:

> REDAÇÃO ORIGINAL - RESOLUÇÃO NORMATIVA ANTAQ Nº 1, DE 2015
>
> Art. 2º Para os fins desta Resolução, considera-se:
>
> [...]
>
> X - bloqueio parcial: bloqueio que se faz com parte da capacidade em tonelagem requerida, ou por parte do tempo requerido, diante da indisponibilidade de embarcações brasileiras para o bloqueio completo;
>
> NOVA REDAÇÃO - RESOLUÇÃO Nº 129/2025
>
> Art. 2º Para os fins desta Resolução, considera-se:
>
> [...]
>
> X - bloqueio parcial: bloqueio que se faz com parte da capacidade em tonelagem requerida, **parte da operação requerida**, ou por parte do tempo requerido, diante da indisponibilidade de embarcações de bandeira brasileira para o bloqueio completo; *[grifo nosso]*

4.18. Nos dois casos, esta área técnica manifestou-se por meio de elaboração das Notas Técnicas nº 163/2025/GRN/SRG (SEI nº 2640806) e nº 165/2025/GRN/SRG (SEI nº 2647494). Da análise concluiu-se que a alteração promovida no inciso X do artigo 2º da Resolução ANTAQ nº 129/2025 não configurava inovação normativa com impacto de mérito, mas sim mero ajuste redacional destinado a refletir práticas já consolidadas no mercado, especialmente no âmbito da navegação de apoio marítimo. A modificação visava aprimorar a técnica legislativa e alinhar o conceito de bloqueio parcial à realidade operacional do setor, **sem ampliar seu escopo ou alterar os critérios regulatórios vigentes**.

4.19. Finalmente, noticiou-se que eventuais aprimoramentos sobre o instituto do bloqueio parcial na navegação de apoio marítimo seriam devidamente tratados no âmbito da Agenda Regulatória Antaq 2025–2028, neste processo.

2. DA NORMA REGULAMENTADORA E DO AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS NA NAVEGAÇÃO DE APOIO MARÍTIMO

A operação de embarcações estrangeiras por EBNs em águas jurisdicionais brasileiras - AJB foi normatizada pela Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015, substituída, em junho de 2025, pela Resolução ANTAQ nº 129/2025, que determina:

> Art. 5º O afretamento de embarcação estrangeira depende de autorização da Antaq nos seguintes casos:
>
> I - na navegação de apoio marítimo, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira ou por tempo, 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; e
>
> b) em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, até o limite da arqueação bruta contratada:
>
> [...]
>
> 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:
>
> [...]
>
> II – na navegação de apoio marítimo, no mínimo sessenta dias para circularização, com a possibilidade de antecipação do início da operação caso não haja manifestação de embarcação de bandeira brasileira apta até o final do período da circularização; e
>
> [...]
>
> § 3º A circularização deverá ser solicitada nos prazos máximos para o recebimento ou início do carregamento da embarcação, conforme segue:
>
> [...]
>
> II – na navegação de apoio marítimo: até cento e oitenta dias, com a possibilidade de antecipação do início da operação caso não haja manifestação de embarcação de bandeira brasileira apta até o final do período da circularização; e

[...]

§ 4º A circularização deverá conter as seguintes informações:

I – a descrição das características da embarcação necessárias para realizar a operação de apoio ou o transporte:

a) nas navegações de apoio marítimo e portuário: tipo de embarcação, faixas de arqueação bruta, calado máximo, porte bruto no calado máximo, potência (HP), tração estática, velocidade de serviço, autonomia, capacidade de carga, dimensões de convés, equipamento de posicionamento dinâmico e outros equipamentos e especificações necessários ao atendimento da operação; e

[...]

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:

[...]

III - sete dias, para a navegação de apoio marítimo.

§ 1º A EBN interessada deverá informar:

I - nas navegações de apoio marítimo e portuário:

a) nome, tipo de embarcação, arqueação bruta, calado máximo, porte bruto no calado máximo, potência (HP), tração estática, velocidade de serviço, autonomia, capacidade de carga, dimensões de convés, além da definição do equipamento de posicionamento dinâmico e demais equipamentos e especificações necessários ao atendimento da operação para a qual a embarcação será utilizada; e

b) período, local de entrega e taxa de afretamento da embarcação;

[...]

§ 5º O intervalo entre as manifestações das partes não poderá exceder a:

I - vinte e quatro horas úteis, para a navegação de apoio marítimo; e

[...]

Art. 17. A Antaq poderá prorrogar por até sessenta dias, em caráter excepcional e mediante apresentação de justificativa, a autorização de afretamento de embarcação estrangeira para a navegação de apoio marítimo que já estiver em operação em águas jurisdicionais brasileiras.

4.20. Dos excertos acima, é possível observar que, na navegação de apoio marítimo, são possíveis os afretamentos de embarcações estrangeiras por tempo e a casco nu sem suspensão de bandeira, desde que haja autorização da Antaq. Tais autorizações são obtidas após a consulta ao mercado, por meio do Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio - SAMA, acerca da disponibilidade de embarcação de pavilhão nacional para realizar determinado serviço. Cada consulta gera um protocolo de afretamento.

Tabela 01. **Protocolos de afretamento, na navegação de apoio marítimo, por tempo e a casco nu, nos anos de 2022 a 2024.**

	Total de protocolos no SAMA	Protocolos válidos		Qnt. Afr. Tempo[a]		Afr. Tempo com bloqueio		Qnt. Afr. Casco Nu[b]		Afr. Casco Nu com bloqueio	
2022	153	94	61,44%	81	86,17%	29	35,80%	13	13,83%	5	38,46%
2023	173	90	52,02%	73	81,11%	23	31,51%	17	18,89%	15	88,24%
2024	169	92	54,44%	66	71,74%	51	77,27%	26	28,26%	11	42,31%

a. Quantidade de protocolos válidos de afretamento por tempo.

b. Quantidade de protocolos válidos de afretamento a casco nu.

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais - SIG, em 26/5/2025.

4.21. Dos dados acima, é possível observar certa estabilidade nos afretamentos de embarcações estrangeiras para operar na navegação de apoio marítimo. Nos últimos 3 (três) anos, não houve grande variação no número de protocolos gerados no SAMA, nem no número de "protocolos válidos", apesar de ser alto o número de protocolos não utilizados (quase 50%). Para fins de análise, foram denominados de "válidos" aqueles protocolos que nomearam embarcação e seguiram às últimas fases do processo de afretamento de embarcações estrangeiras: afretamento fechado e liberado, disponível para fechamento e aguardando análise do fechamento. A quantidade de afretamentos por tempo se manteve, no mesmo período, superior ao número de afretamentos a casco nu sem suspensão de bandeira.

4.22. Chama a atenção o aumento substancial de protocolos de afretamento por tempo bloqueados: se, em 2022, 35,80% dos protocolos relacionados a esta modalidade de afretamento foram bloqueados; em 2024, 77,27% das consultas passaram pela fase de negociação. Este substancial acréscimo é um dos fatores que demonstra a importância e necessidade de revisitar o presente tema. Dado que o procedimento de bloqueio tornou-se mais frequente, é fundamental aprimorar a regulação da Antaq que recai

sobre ele.

4.23. Observa-se, ademais, que há associação entre o bloqueio de uma consulta ao mercado e o prosseguimento às demais fases do afretamento. Conforme demonstrado na Tabela 02, abaixo, é possível inferir que, quando há bloqueio, as chances de que o protocolo nomeie uma embarcação estrangeira cai à metade. Em 2025, 68% dos protocolos que não sofreram bloqueio obtiveram Autorização de Afretamento - AA de embarcação estrangeira, enquanto apenas 32% das consultas que sofreram bloqueio nomearam uma embarcação para prestar o serviço demandado.

Tabela 02. **Relação entre os protocolos bloqueados e os que nomearam embarcações, na navegação de apoio marítimo, em 2025.**

Houve bloqueio?	Nomeou embarcação?		Total
	Não	Sim	
Não	41%	68%	56%
Sim	59%	32%	44%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais - SIG, em 26/5/2025.

4.24. Na navegação ora analisada, assim como demonstrado no Relatório de AIR Preliminar GRN 2649378, que analisou o afretamento por tempo na cabotagem, também é grande a proporção de protocolos que não avançam às fases subsequentes do afretamento[5]. De modo análogo, aqui também há a busca da empresa contratante por eficiência e preços mais baixos. Nesse contexto, observa-se a existência de um **incentivo perverso** à contratação de embarcações estrangeiras tecnologicamente mais robustas e com taxas de afretamento inferiores às praticadas no mercado nacional. Tal expressão é utilizada no âmbito da análise econômica para descrever situações em que a estrutura de incentivos pode induzir comportamentos que, embora racionais do ponto de vista individual dos agentes, resultam em efeitos contrários aos objetivos da política pública, não constituindo juízo de valor sobre a atuação das empresas. Consequentemente, por vezes, as EBNs solicitam a Autorização de Afretamento - AA junto à Agência Reguladora mesmo quando há embarcações da frota nacional disponíveis. Verifica-se, assim, potencial desalinhamento entre os incentivos econômicos observados e os objetivos da política pública para o setor.

4.25. Dados do Porto sem Papel - PSP relativos ao interregno de janeiro de 2024 a janeiro de 2025 evidenciaram que pode ter havido ociosidade de embarcações de apoio marítimo naquele período. Quando consultadas as embarcações do tipo *supply*, de bandeira brasileira e cuja finalidade, no sistema, indicava "apoio marítimo", observou-se que 82 embarcações tiveram estadia no porto superior a 30 (trinta) dias. Entre essas embarcações, incluem-se embarcações estrangeiras afretadas por tempo e inscritas no Registro Especial Brasileiro - REB. A maior estadia foi de 247 dias, da embarcação Mar Limpo IV (IMO 9641259), uma embarcação de controle da poluição; e a segunda maior foi de 193 dias, da embarcação Marlin Stolmen (IMO 9165970), estrangeira inscrita no REB.

4.26. De qualquer forma, o aumento da oferta de embarcações brasileiras nas consultas realizadas ao mercado e, consequentemente, o aumento no número de negociações entre as empresas bloqueante e a bloqueada demandam a renovação do debate acerca de diversos aspectos que envolvem o afretamento de embarcações na navegação de apoio marítimo.

4.27. Consulta realizada ao Portal da Antaq, em 2 de setembro de 2025, na seção “Afretamento Autorizados – Navegação Marítima e de Apoio”[6], exibiu as 50 Autorizações de Afretamento – AAs atualmente vigentes, bem como os 255 registros na navegação de apoio marítimo, por tempo. Abaixo, é possível observar as empresas afretadoras com AAs e registros válidos.

Tabela 03. **Afretamentos de embarcações estrangeiras vigentes, em 2/9/2025.**

Tabela 04. **Registros de embarcações brasileiras vigentes, em 2/9/2025.**

Empresa Brasileira de Navegação	Quant. de AAs vigentes
Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras	28
Saipem do Brasil Serviços de Petróleo LTDA.	4
OSM do Brasil Gerenciamento de Operações Marítimas LTDA.	4
Rio Navegação e Serviços Marítimos LTDA.	3
Subsea7 do Brasil Serviços LTDA.	2
Technip Brasil – Engenharia, Instalações e Apoio Marítimo LTDA.	2
DOF Subsea Brasil Serviços LTDA.	2
Solstad Shipping LTDA.	2
CMM Offshore Brasil LTDA.	1
Maersk Supply Service – Apoio Marítimo LTDA.	1
Posidonia Shipping & Trading LTDA.	1
TOTAL	**50**

Fonte: Portal da Antaq, em 2/9/2025.

Empresa Brasileira de Navegação	Quant. de Registros vigentes
Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras	238
Oceanpact Serviços Marítimos S.A.	7
Blue Amazon Shipping Projects S.A.	2
Saipem do Brasil Serviços de Petróleo LTDA.	2
Subsea7 do Brasil Serviços LTDA.	2
Ambipar Response Dracares Apoio Marítimo e Portuário S.A.	1
Asgaard Bourbon Navegação S.A.	1
Oceanpact Navegação LTDA.	1
Solstad Shipping LTDA.	1
TOTAL	**255**

Fonte: Portal da Antaq, em 2/9/2025.

4.28. A primeira informação relevante obtida dos dados acima é que a Petrobras aparece como a principal contratante dos serviços logísticos de apoio marítimo. No momento, ela emprega 238 embarcações brasileiras (93,33% do total de embarcações com registros vigentes) e 28 estrangeiras (56% do total de AAs vigentes). Além disso, seus contratos firmados com as embarcações brasileiras são os mais longos praticados no mercado: 10 (dez) são de 2.920 dias, 1 (um) de 2.876 dias e 1 (um) de 2.577 dias. Em seguida, a Subsea7 possui 1 (um) contrato de 1.826 dias e outro de 1.825 dias; e a Blue Amazon possui 2 (dois) contratos de 1.460 dias. A menor contratação de embarcação nacional foi feita pela Saipem, entre 30/7/2025 e 8/9/2025.

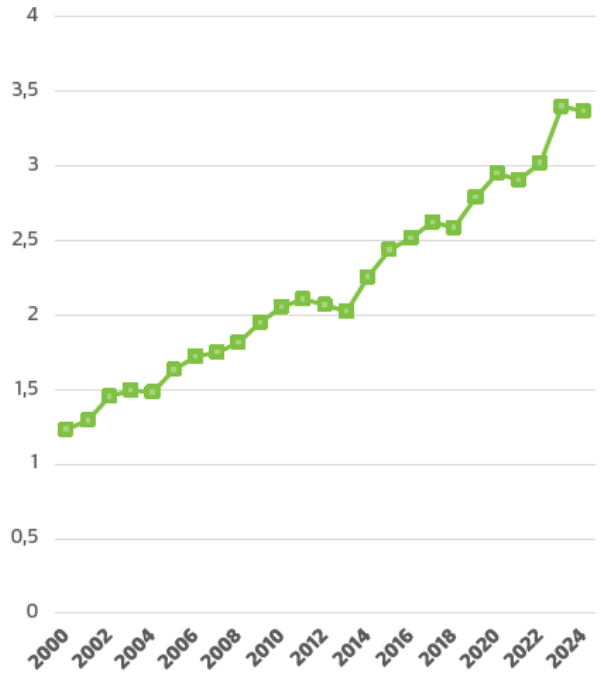
4.29. Consulta realizada ao Portal da Antaq, em 24 de setembro de 2025, na seção "Frota - Navegação Marítima - Por Empresa"[7] exibiu a composição da frota própria da Petrobras alocada na navegação de apoio marítimo: 2 (duas) lanchas[8], ambas construídas em 1976. Quando da consulta à frota da EBN Petrobras Logística de Exploração e Produção S.A., que tem como objeto "a atividade de navegação de apoio marítimo, o provimento de bens e serviços para operações de exploração e de produção de petróleo e gás natural, além de serviços correlatos",[9] identifica-se que sua frota é composta por apenas 1 (uma) embarcação afretada da própria Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras[10]. Fica clara, portanto, a dependência da empresa exploradora à oferta de embarcações de apoio marítimo pelos demais *players* do mercado.

4.30. O relatório "Frota de embarcações de apoio marítimo no Brasil", de julho de 2025, da Abeam, informou sobre o perfil da frota de apoio marítimo, no Brasil, naquele mês. Importante mencionar que, em seu cômputo, não foram consideradas lanchas, embarcações de pesquisa ou aquelas com porte inferior a 100TPB ou BHP[11] inferior a 1.000. Dados do relatório indicam a existência de 386 embarcações de bandeira brasileira, as quais correspondem por 83% da frota disponível naquele período[12]. Uma vez que foi observado, na Tabela 04, que, hodiernamente, a Petrobras possui 238 registros vigentes, conclui-se que a empresa absorve cerca de 61,66% das embarcações nacionais do mercado.

4.31. A posição da petroleira é, portanto, de **"quase monopsônio"**, pois ela é responsável por parte significante da demanda de mercado por embarcações. Há outras empresas que competem com ela, todavia, a influência deste conjunto de atores do mercado é significativamente menor. O resultado é que a ação da Petrobras tem impacto direto sobre os preços e as condições do mercado.

4.32. O aumento do nível de produção nacional de petróleo no país, nos últimos anos, reforça o papel das EBNs que oferecem embarcações de apoio à exploração e produção de hidrocarbonetos. O Gráfico 01, abaixo, mostra a evolução da produção, em milhões de barris por dia, nas últimas 2 (duas) décadas.

Gráfico 01. **Evolução da produção nacional de petróleo, em milhões de barris por dia, 2000-2023.**



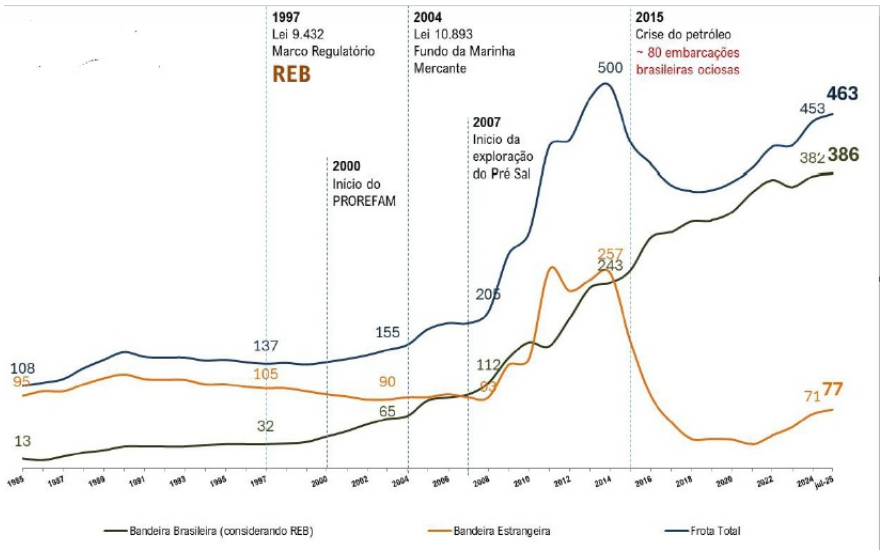
Fonte: Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás - IBP, Panorama Geral do Setor de Petróleo e Gás: uma agenda para o futuro. Abr./2025.

4.33. Para além do crescimento da produção nos poços já explorados e da demanda em curso por embarcações de apoio, o Plano de Negócios 2025-2029[13] da Petrobras prevê um investimento de US$ 3 bi (três bilhões de dólares) na região da Margem Equatorial nos próximos 5 (cinco) anos e a perfuração de 15 (quinze) novos poços. Esse investimento representa 1/3 (um terço) do aporte da empresa em exploração e produção de óleo e gás no período.

4.34. A perspectiva de exploração e produção dos campos da Margem Equatorial sinaliza a abertura de um novo mercado para o apoio marítimo, o que incentiva o investimento em novas e mais modernas embarcações, uma vez que, devido às condições de navegação na região, haverá a demanda por especificações técnicas mais robustas.

4.35. Dados do *Dashboard* do Fundo da Marinha Mercante - FMM[14] indicam que os investimentos nos projetos de apoio marítimo têm sido constantes desde 2015. Nos últimos 10 (dez) anos, 67 novas embarcações foram entregues para operar nesta navegação, 24 (vinte e quatro) foram objeto de conversão e 76 (setenta e seis) foram objeto de modernização. Abaixo, a evolução da frota do setor evidencia o fortalecimento da frota de bandeira brasileira nas operações de AJB e o êxito da política pública implementada para o setor.

Figura 02. **Evolução da frota de Apoio Marítimo no Brasil e principais marcos do setor, 1985-jul. 2025.**



Fonte: Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo - Abeam, Frota de Embarcações de Apoio Marítimo no Brasil. Jul.

4.36. Da figura acima, nota-se que, de 2024 a julho de 2025, houve o incremento da frota total disponível, com o aumento do número de embarcações de bandeira brasileira, considerando-se aquelas sob Registro Especial Brasileiro - REB, superior ao aumento do número de embarcações de bandeira estrangeira.

4.37. Ainda de acordo com os dados do FMM, há, atualmente, 25 (vinte e cinco) contratos celebrados cujos objetos são a construção de novas embarcações para a navegação de apoio marítimo: 3 AHTS (*Anchor Handling and Tug Supply*), 2 PLSV (*Pipe Laying Support Vessel*), 10 PSV (*Platform Supply Vessel*), 2 ROV (*Remotely Operated Vessel*), 2 SDSV (*Shallow Dive Support Vessel*) e 6 UT (*Utility Boat*). O valor contratado é de R$ 3,4 bi (três bilhões e quatrocentos mil reais).

a. Dos bloqueios

4.38. O debate acerca da oposição de bloqueios a consultas ao mercado perpassa pela discussão do que se entende por "embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados", conforme previsto no artigo 5º, inciso I, *a*, da Resolução ANTAQ nº 129/2025. Neste quesito, faltam diretrizes claras quanto ao que se entende por embarcação adequada ao apoio pretendido. Esta seria tão-somente aquela que é **capaz** de realizar o serviço independentemente de seus atributos ou aquela que traz a **eficiência** que o afretador deseja? Ela também pode ser aquela que presta o serviço demandado de forma adequada.

4.39. É sabido que os bloqueios parciais, por exemplo, potencialmente aumentam os custos da EBN afretadora, uma vez que esta terá que realizar determinada operação com 2 (duas) ou mais embarcações (uma brasileira e uma estrangeira) ao invés de com apenas 1 (uma), o que pode acarretar perda de eficiência. Apesar disso, tal bloqueio promove o uso das embarcações nacionais em detrimento do das estrangeiras. Aspectos de eficiência devem ser abordados para declarar o bloqueio por uma embarcação brasileira firme?

4.40. Recentemente, no âmbito do processo SEI nº 50300.025957/2024-38, discutiu-se a consulta ao mercado realizada pela EBN Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras para afretamento de embarcação para a realização de serviços de apoio marítimo, a qual foi bloqueada pela EBN Wilson Sons Offshore S.A. Durante as negociações, houve divergência em relação à contratação, por tempo, de embarcação supridora da classe PSV 3000.

4.41. À época, na fase de negociações, a GAF declarou o bloqueio como não firme e, posteriormente, manifestou-se[15] no sentido de que as embarcações ofertadas pela bloqueante apresentavam limitações técnicas frente às especificações exigidas[16]. Em seguida, observou que, em outras oportunidades, a bloqueada já havia usado as mesmas embarcações para a realização de serviços semelhantes.

4.42. Em sede de Recurso Hierárquico, o Diretor-Relator, em seu voto[17], consignou o entendimento de que:

> 25. [...] é importante deixar registrado que a subjetividade albergada no art. 9º, inciso I da Lei nº 9.432/1997 é por demais complexa, quando se refere à **embarcação do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido**. Assim, entendo que para reduzir tal subjetividade a Recorrida deve ser clara sobre os serviços que serão prestados aos seus ativos pelas contratadas, apontando para quem serão prestados e da real necessidade desse tomador de serviços, de modo a possibilitar a declaração com transparência, isonomia e segurança jurídica acerca da (in)existência ou (in)disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira, para atender aos seus propósitos.
>
> 26. **Com vistas a assegurar a transparência, nos casos de negociação em processos de circularização no SAMA, quando necessária a intervenção desta Agência Reguladora, entendo como de relevante importância a criação de um Manual de Procedimentos, com o estabelecimento de ações a serem tomadas em casos de solicitação de intervenção da Antaq.**
>
> 27. **Em que pese a subjetividade que o regulador enfrenta nos temas relacionados à circularização e bloqueio de embarcações, a especificação da embarcação a ser afretada poderá abarcar uma centena de itens, sendo importante que se saiba quais os serviços que tais embarcações irão realizar, inclusive devendo-se evitar o direcionamento de embarcações específicas, o que certamente não acontece. Para tal, a EBN afretadora deverá apresentar claramente os requisitos técnicos essenciais e razoáveis da embarcação, de forma fundamentada. Assim, o regulador poderá sopesar até que ponto uma embarcação bloqueante é adequada para o serviço.**
>
> 28. **É importante que a EBN bloqueante apresente claramente os**

> **parâmetros técnicos que confirmam o efetivo atendimento aos requisitos estabelecidos pela afretadora, nos mesmos moldes do parágrafo anterior.**
>
> 29. **A Lei nº 9.432/1997 deve ser respeitada e defendida por esta Agência Reguladora, especialmente, no tocante à preferência que deva ser atribuída às embarcações de bandeira brasileira, tanto no apoio marítimo quanto na cabotagem**.

4.43. A recente decisão da Diretoria da Antaq confirma a subjetividade da matéria e evidencia a necessidade de reduzi-la. Assim, deve-se: i) **privilegiar os requisitos técnicos essenciais** e razoáveis das embarcações; e ii) **informar**, claramente, **quais serviços serão prestados** pela embarcação afretada.

4.44. Ocorre que o SAMA não foi estruturado de forma a possibilitar o detalhamento das especificações técnicas requeridas das embarcações ou das operações que se pretende realizar. Mesmo que o fosse, a norma de regência não demanda, como critério de circularização, tais detalhamentos. Veja o que estipula a Resolução ANTAQ nº 129/2025 sobre o tema:

> 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:
>
> I – a descrição das características da embarcação necessárias para realizar a operação de apoio ou o transporte:
>
> a) nas navegações de apoio marítimo e portuário: tipo de embarcação, faixas de arqueação bruta, calado máximo, porte bruto no calado máximo, potência (HP), tração estática, velocidade de serviço, autonomia, capacidade de carga, dimensões de convés, equipamento de posicionamento dinâmico e outros equipamentos e especificações necessários ao atendimento da operação; e

4.45. As informações prestadas pela EBN, no momento da consulta ao mercado, são, portanto, gerais e relativas tão-somente à embarcação que se deseja contratar. Pode-se concluir que os critérios de circularização estão mal definidos e pouco alinhados à atual dinâmica do mercado.

4.46. Como não há o detalhamento das operações, torna-se difícil avaliar a pertinência dos bloqueios parciais. No que diz respeito a este assunto, existe uma clara **assimetria de informações** entre todos os agentes envolvidos. Uma vez que a EBN afretadora não está obrigada a detalhar as operações devido à lacuna normativa; as EBNs que porventura desejem opor bloqueio àquele protocolo não dispõem de todas as informações relevantes para analisar o eventual interesse comercial ou, até mesmo, a capacidade técnica de sua frota. Consequentemente, alguns bloqueios são feitos apenas para solicitar informações adicionais e resultam em negociações demasiadamente longas, com reiteradas solicitações adicionais de dados do serviço a ser prestado. Por fim, o conhecimento das especificidades das operações de apoio marítimo realizadas na costa brasileira por parte das equipes técnicas da Antaq não é suficientemente aprofundado. Este último ponto pode representar um risco inaceitável: **risco à imagem da Agência Reguladora e de seu corpo técnico.**

4.47. Nos casos em que a EBN bloqueante solicita informações adicionais acerca da operação a ser realizada, é importante lembrar-se que a divulgação de algumas informações, por parte da EBN bloqueada, pode causar prejuízos financeiros a ela ou, até mesmo, a perda de competitividade. Desta forma, o tratamento dado às **informações sensíveis** precisa ser discutido com o intuito de decidir quais informações são essenciais ao entendimento da operação que se pretende e que podem ser demandadas. Impõe-se delimitar a assimetria de informação aceitável para proteger os interesses de uma EBN, ao mesmo tempo em que ela cede as informações necessárias à outra com o condão de agilizar as negociações e evitar práticas protelatórias.

4.48. Há diversas possibilidades de bloqueio parcial e bastante divergência interpretativa no mercado derivada da falta de clareza da norma, bem como de sua complexidade. Esta é uma **falha institucional** que precisa ser mitigada. A baixa especificação da norma em relação aos bloqueios parciais também gera, pontualmente, desconfiança derivada de uma certa instabilidade regulatória em relação a este ponto. Isso, por seu turno, é uma **falha regulatória.** São hipóteses de bloqueio que suscitam dúvidas no mercado:

1. Bloqueio parcial por tempo;
2. Bloqueio de apenas uma parte do serviço que está sendo circularizado; e
3. Apresentação de mais de uma embarcação nacional para realizar todo o serviço que está sendo circularizado (bloqueio total, mas com um conjunto de embarcações).

4.49. Em primeiro lugar, os critérios do bloqueio parcial por tempo estão dissociados dos requisitos da operação, e esta é uma consequência dos critérios de circularização mal definidos e que não incluem a descrição de aspectos operacionais. Em um protocolo que prevê a contratação de embarcação por 365 dias, por exemplo, a EBN interessada pode bloqueá-lo parcialmente sem atentar-se para quando a operação a ser realizada com a sua embarcação está prevista. No SAMA, é baixa a ocorrência de bloqueios parciais para empregar a embarcação no meio do período previsto de afretamento. Todavia, pode-se prever que, na eventualidade de tal ocorrência, poderá haver a interrupção da operação em andamento para a substituição da embarcação estrangeira pela nacional, o que acarretaria impactos operacionais significativos. Os bloqueios no início e no final do período previsto de afretamento são mais comuns, mas, de qualquer forma, geralmente, não estão alinhados às necessidades operacionais da empresa afretadora.

4.50. Algumas empresas, em apenas 1 (um) protocolo, congregam operações diversas, o que eventualmente direciona a contratação para a de uma embarcação estrangeira que tem a capacidade de prestar serviços distintos devido a sua sofisticação tecnológica. A circularização do escopo do serviço, quando, na realidade, há ali várias operações contempladas, gera bloqueios parciais de difícil negociação, pois aceitá-los pode implicar perda de eficiência e aumento de custos para o afretador. Nestes casos, não se pode olvidar que o bloqueio parcial não pode comprometer a segurança da operação e da navegação. Não considerar estes requisitos gera um **risco à segurança**, que, por sua vez, é um **risco inaceitável.**

4.51. Outro ponto é que é preciso atentar-se às especificidades das embarcações e de seus usos. Neste contexto, enquanto uma embarcação do tipo PSV (*Platform Supply Vessel*), em linhas gerais, pode ser mais facilmente substituída, dada a sua versatilidade, o mesmo não se pode dizer de uma embarcação do tipo AHTS (*Anchor Handling Tug Vessel*), a qual possui uso especializado. Por outro lado, dentro de uma mesma classe de embarcação, nem sempre uma AHTS 23.000 estará apta a ser substituída por uma AHTS 10.000 ou um PSV 5.000 por um 3.000. No entanto, o emprego da embarcação nacional naquilo a que ela atende coaduna-se com a política pública para o setor.

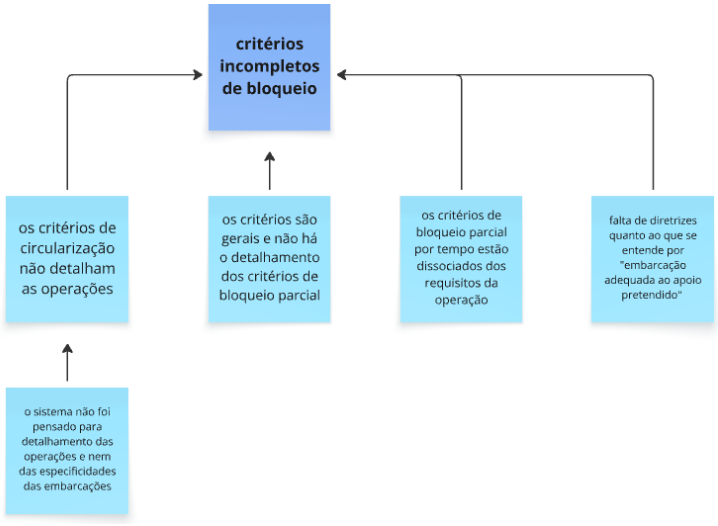
4.52. No mesmo sentido do acima exposto está o caso do oferecimento de 2 (duas) embarcações brasileiras para atender ao escopo que está sendo consultado.

4.53. É importante delimitar os casos em que os bloqueios parciais podem ser apresentados, caso se entenda que seu uso precisa ser melhor regulamentado. Em relação às embarcações, é importante considerar os quesitos de segurança, assim como os **elementos essenciais** de cada classe de embarcação. No bojo desta discussão, temas relevantes dizem respeito aos sistemas de posicionamento dinâmico e à potência das embarcações. O estabelecimento desses parâmetros essenciais evita que as EBNs que consultam o mercado acerca da disponibilidade de embarcações nacionais exijam requisitos não essenciais, mas que possam direcionar as escolhas.

4.54. De tudo, pode-se sustentar que **os critérios utilizados para analisar os bloqueios parciais são incompletos e pouco objetivos**, o que gera insegurança no mercado. Cabe à Agência Reguladora criar regras gerais para que o mercado funcione de forma adequada, possivelmente adentrando minimamente em especificações, uma vez que seria o mercado o agente mais adequado para discutir as tecnicidades das operações e das embarcações envolvidas nas negociações relacionadas aos bloqueios às consultas ao mercado. Sob essa perspectiva, as decisões da área técnica relacionadas aos bloqueios recairiam sobre a análise do serviço pretendido e não sobre as especificidades das embarcações. É imprescindível delimitar o espaço de decisão da Antaq acerca deste instituto. Ao reduzir-se o escopo de decisão da área técnica, por exemplo, é possível diminuir a discricionariedade das decisões e a insegurança do mercado.

Figura 03. **Quadro-resumo da Causa do Problema Regulatório:**

Critérios incompletos de bloqueios.



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

b. Do papel da Antaq nas negociações

4.55. Em decorrência da complexidade das negociações, se necessário, cabe à Antaq manifestar-se sobre o bloqueio, para reconhecê-lo como firme, não firme ou parcial. Além disso, a Antaq, se provocada, poder verificar a aderência das condições ofertadas no bloqueio aos valores praticados no mercado de referência. Assim, segundo o artigo 10 da Resolução ANTAQ nº 129/2025, a Agência Reguladora intervém somente quando necessário e após a troca de informações entre as EBNs envolvidas na negociação para dirimir questões sobre a validade do bloqueio e sobre a compatibilidade da oferta com o mercado. Neste bojo, surge a questão do mandato da Agência.

4.56. A Resolução ANTAQ nº 98/2023 estabeleceu os procedimentos administrativos para a resolução de conflitos entre os agentes do setor regulado. Em seu artigo 8º, inciso II, determinou-se que, para os casos de afretamento de embarcações, a **mediação** deve ser o procedimento adotado. O Manual de Mediação e Arbitragem da Antaq trouxe as diretrizes dos procedimentos de resolução de conflitos, tratou da mediação em serviços de navegação e dispôs sobre a mediação no afretamento de embarcações. Todavia, os conteúdos relacionados ao afretamento ainda demandam maior especificação, de forma tornar o escopo de atuação da Agência mais claro e as negociações eficientes.

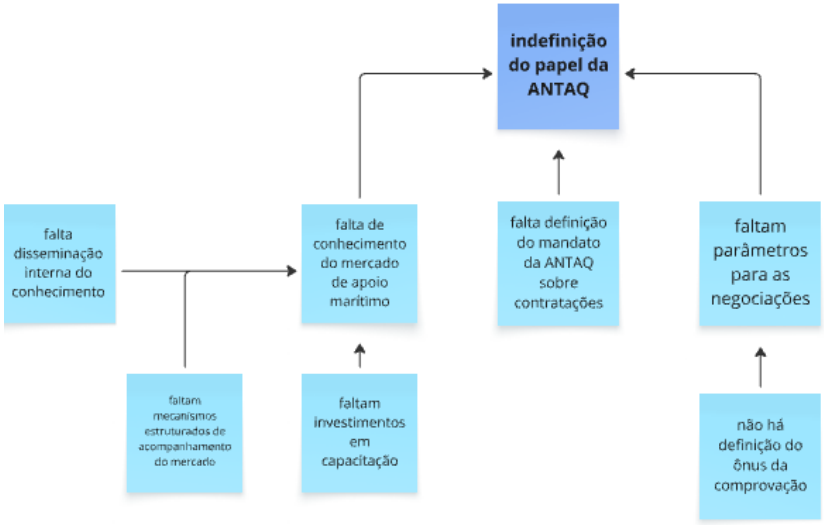
4.57. A indefinição do papel da Antaq constitui-se em **falha institucional (falta clareza das competências)**, que prejudica a eficácia dos processos e o alcance do objetivo de privilegiar a prestação dos serviços em embarcações de bandeira brasileira. Essa imprecisão manifesta-se de diversas formas. Primeiramente, falta clareza quanto ao mandato da Antaq: o seu poder regulatório restringe-se à não autorização do afretamento de embarcação estrangeira, garantindo a preferência do uso de embarcações brasileiras ou ela tem o poder de obrigar a sua contratação após o bloqueio firme? Há necessidade de esclarecer o papel da Agência na imposição da contratação após a consulta ao mercado, bem como na estipulação de prazo para que tal contratação aconteça.

4.58. No âmbito das negociações, faltam definições de alguns parâmetros, como a designação de a quem cabe o ônus da prova quanto à essencialidade de determinado requisito técnico da embarcação para realizar o apoio pretendido. Essa discussão está estreitamente vinculada àquela sobre os elementos essenciais das embarcações. Ademais, falta a definição clara do escopo de atuação da área técnica.

4.59. Por último, mas igualmente importante, há questões institucionais que precisam ser trabalhadas, de forma a elevar o perfil técnico de suas equipes em relação a este setor tão específico da navegação. Falta conhecimento do mercado de apoio marítimo que possibilite a ação assertiva da área responsável pela operação do SAMA, e essa falta de conhecimento é resultado da ausência de mecanismos estruturados de acompanhamento do mercado, da falta de investimento em capacitação específica aos servidores e da disseminação interna do conhecimento.

Figura 04. **Quadro-resumo da Causa do Problema Regulatório:**

Indefinição do papel da Antaq.



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

c. Do tempo das negociações e fluxo de decisões e recursos

4.60. Delimitar o papel da Antaq e seu escopo de atuação perpassa por estabelecer o rito das negociações e o fluxo de decisões e dos possíveis recursos administrativos.

4.61. De acordo com a Resolução ANTAQ nº 129/2025, uma vez ocorrido o bloqueio, as negociações devem ocorrer com intervalos máximos de 7 (sete) dias entre as manifestações das partes. No entanto, da mesma maneira como demonstrado no Relatório de AIR Preliminar GRN 2649378 para a cabotagem, a norma não estabelece um prazo máximo para a duração total das tratativas. Com isso, é possível que um dos agentes envolvidos adote uma postura protelatória, com o objetivo de dificultar ou postergar a contratação.

4.62. A princípio, pode-se aventar que deveria haver um prazo máximo estabelecido para as negociações que estaria preferencialmente vinculado a uma data-limite anterior à da entrega da embarcação. Afinal, uma negociação considerada bem-sucedida torna-se ineficaz se for concluída, por exemplo, apenas 1 (um) dia antes da data prevista de entrega, comprometendo a sua viabilidade. O tempo previsto para durar a negociação não pode ser confundido com a estipulação de um prazo para a decisão da área técnica acerca do bloqueio, uma vez que isto poderia ter o efeito de responsabilizar a Agência Reguladora por uma decisão que, idealmente, deveria ser tomada pelo mercado.

4.63. O ideal seria que não houvesse intervenção da Antaq nas negociações, uma vez que, nestes casos, estar-se-ia colocando um ente público em negociações privadas. As tratativas, que deveriam ser ágeis como o mercado requer, transformam-se em processos administrativos, burocratizando o ambiente de negócios e aumentando os custos de transação dos envolvidos. Tais negociações podem gerar processos judiciais, que demandam das EBNs a migração de investimento da área-fim para a sua área jurídica.

4.64. É importante mencionar que o Acórdão nº 174-2025-ANTAQ (SEI nº 2501730), no âmbito do processo SEI nº50300.025957/2024-38, decidiu por:

> 5.3. orientar a SOG que adote os entendimentos regulatórios ora definidos em casos semelhantes, bem como elabore em conjunto com a Superintendência de Regulação - SRG um "Manual de Procedimentos para Análise e Intervenção em Casos de Bloqueio no Apoio Marítimo", no prazo de 90 (noventa) dias;

4.65. Com o fito de dar prosseguimento à decisão da Diretoria da Antaq, a Gerência de Afretamento da Navegação - GAF, por meio do processo SEI nº 50300.007186/2025-88, iniciou o trabalho de elaboração do **Manual de Procedimentos para Análise e Intervenção em Casos de Bloqueio no Apoio Marítimo**. Consideramos oportuno, salvo melhor juízo, que, no bojo da discussão acerca da estruturação de tal manual, as questões tratadas neste processo sejam contempladas e, se possível, endereçadas.

4.66. Ainda no que diz respeito à estruturação de um fluxo processual para decisões e recursos, lembramos que está vigente a Ordem de Serviço nº 1/2017/SOG (SEI nº 0350314), que delega competências relacionadas ao afretamento de embarcações da Superintendência de Outorgas - SOG para a GAF.

4.67. A delimitação de prazo para a decisão da Diretoria Colegiada da

Antaq em sede de Recurso Hierárquico, por seu turno, é descabida, uma vez que a Resolução ANTAQ nº 66, de 2022, já disciplina a instrução processual no âmbito dos gabinetes de diretores, englobando aqueles referentes aos recursos hierárquicos. Ainda assim, é importante estabelecer um fluxo processual para as decisões dos bloqueios e, também, para seus possíveis recursos.

d. Da validade do Certificado de Autorização de Afretamento - CAA

4.68. Um ponto da Resolução ANTAQ nº 129/2025 que suscita divergências no mercado é a validade do CAA. Atualmente de 1 (um) ano, pode-se discutir o aumento do seu prazo a depender do tipo de serviço a ser prestado (se não for comum, mas especializado, por exemplo) ou se houver a vinculação a um projeto contratado. Outra opção aventada é estender o tempo do CAA quando haja, conjuntamente, a vinculação a um projeto com grandes particularidades e que demande uma classe de embarcação específica. Para a empresa afretadora, o CAA de 1 (um) pode representar uma barreira burocrática (pois precisa ser renovado anualmente) e um risco ao negócio (uma vez que há a chance de a circularização de renovação sofrer bloqueio).

4.69. O que se objetiva é criar um ambiente regulatório estável que permita investimentos, renovação da frota nacional e a consequente diminuição de sua idade média. Manter o prazo vigente de validade do CAA garante que as embarcações nacionais serão consultadas acerca de sua disponibilidade anualmente, bem como sinaliza, periodicamente, a demanda do mercado.

e. Do monitoramento e fiscalização

4.70. O apoio marítimo depara-se com o mesmo problema apontado no Relatório de AIR Preliminar GRN 2649378, que analisou o uso do instituto do afretamento por tempo no segmento da cabotagem: a **dificuldade de acompanhamento das operações após os bloqueios firmes e de fiscalização de uma maneira mais ampla, o que leva as penalidades ineficazes**. Essa falha, por si só, já é uma **falha na regulação**.

4.71. Em primeiro lugar, é relevante mencionar que falta integração entre o SAMA e os sistemas de fiscalização, o que não contribui para que a SFC tenha elementos concretos sobre os quais trabalhar. Além disso, há a dificuldade em multar, uma vez que as justificativas apresentadas pelas EBNs para alguns comportamentos são genéricas. É o caso dos cancelamentos de circularização, por exemplo, tipificado como infração administrativa de natureza média na Resolução ANTAQ nº 62, de 1º de dezembro de 2021, artigo 35, inciso V, passível de aplicação de multa de até R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

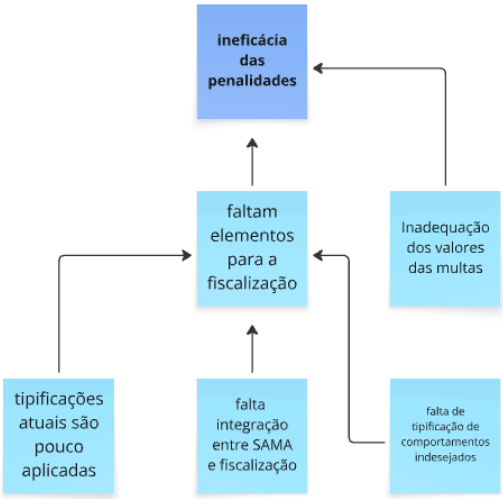
4.72. Há, também, desafios ao monitoramento das operações, principalmente quando há o bloqueio firme por uma embarcação nacional. Alguns agentes do mercado alegam que, algumas vezes, suas embarcações não são contratadas ou o são, mas em período muito posterior àquele previsto na consulta ao mercado. A falta de exigência de Registro no SAMA contribui para este cenário.

4.73. Para além disso, deve-se revisar as tipificações atuais e checar se os comportamentos indesejados dos *players* do mercado estão contemplados, apesar de que prever todos esses comportamentos e enquadrá-los seja extremamente difícil. Por último, observa-se que os valores das multas previstos para as infrações relacionadas aos afretamentos são inadequadas, não condizendo com a realidade deste segmento da navegação. A infração administrativa de maior gravidade relacionada aos casos de afretamento, conforme o artigo 36, inciso IV, da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, está sujeita à aplicação de multa de até R$ 600.000,00. (seiscentos mil reais). Ressalte-se que a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, por sua vez, estabelece que a Antaq pode aplicar multas, isoladamente ou em conjunto com outra sanção, até o limite de R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

4.74. Todos os elementos mencionados fazem com que as penalidades aplicadas sejam ineficazes para evitar a reiteração de comportamentos indesejados.

Figura 05. **Quadro-resumo da Causa do Problema Regulatório:**

Ineficácia das penalidades.



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

f. Assimetria de informação

4.75. Das análises acima, observou-se que, nos processos de consulta ao mercado, bloqueio e negociação, há assimetria de informação. Esta se dá não só entre os *players* do mercado, mas também entre estes e a Antaq.

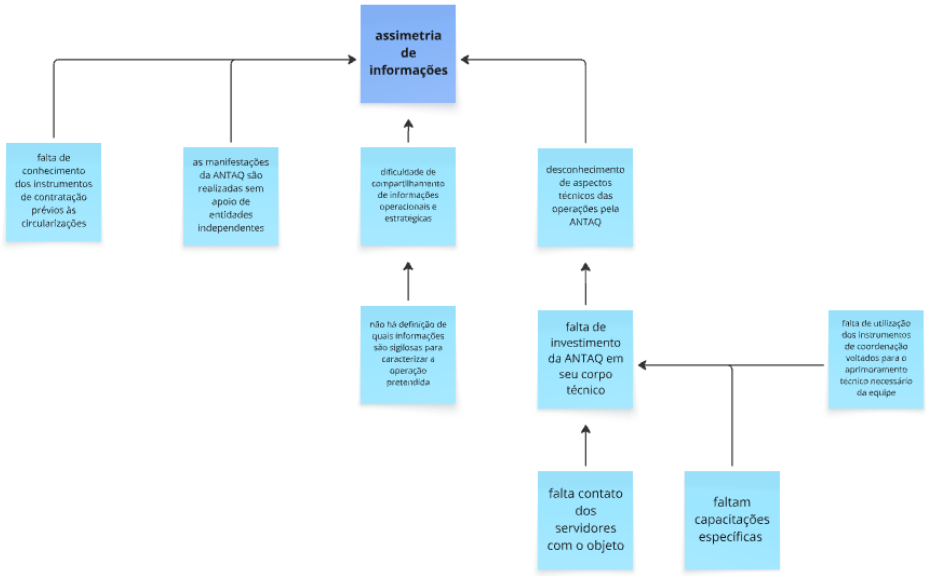
4.76. A assimetria se dá, inicialmente, porque apenas uma pequena parcela do processo de contratação de embarcação para a prestação do serviço de apoio marítimo é de conhecimento da Antaq. A Agência desconhece os instrumentos de contratação prévios às consultas ao mercado, bem como as especificidades das operações que serão realizadas. No caso específico das contratações da Petrobras, não há o acompanhamento do seu processo licitatório ou qualquer aproximação com a Agência Nacional de Petróleo - ANP para a troca de informações, dados ou experiências.

4.77. Já que este é um setor altamente dependente de tecnologia, as EBNs afretadoras têm resistência em compartilhar algumas informações operacionais, uma vez que elas podem ser consideradas estratégicas para o sucesso do negócio. O aspecto concorrencial do mercado contribui ainda mais para a desigualdade informacional. Outrossim, não há a definição de quais informações podem ter seu acesso negado sob a justificativa de serem sigilosas, nem a definição de um procedimento específico para o seu tratamento. O problema de assimetria da informação é um aspecto estrutural deste mercado, assim sendo faz-se indispensável estruturar ferramentas que permitam a identificação e a troca das informações essenciais à boa fluidez das negociações.

4.78. Apesar de dispor de parcas informações, a equipe técnica da Antaq tem que se manifestar de forma célere em relação aos pleitos no SAMA. Tais manifestações são realizadas sem o suporte de entidades independentes, como uma certificadora ou consultor, por exemplo, que atestem a real necessidade de um requisito técnico demandado a uma embarcação para a realização de um serviço. Neste ponto, é importante avaliar a contratação de entidades ou de consultores independentes para o auxílio na tomada de decisão.

4.79. Ainda, do ponto de vista institucional, é preciso investir em capacitações específicas voltadas ao mercado de apoio marítimo, promover o contato dos servidores com o objeto de análise e utilizar os instrumentos internos de coordenação, como o Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, para mapear as necessidades de capacitação e programá-las. Ampliar a base de conhecimento dos técnicos que atuam nesta navegação contribui para diminuir a assimetria de informação.

Figura 06. **Quadro-resumo da Causa do Problema Regulatório: Assimetria de informações**



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

4.80. Os itens supramencionados foram objeto de discussão nas oficinas de AIR realizadas em junho de 2025, as quais totalizaram cerca de 21 (vinte e uma) horas de trabalho, com a participação de servidores de diversas áreas da Antaq, o que possibilitou o tratamento do tema de forma transversal. O resultado foi a delimitação do **problema regulatório** conforme abaixo descrito:

Figura 07. **Problema regulatório.**

Problema regulatório:
Os instrumentos regulatórios, procedimentais e de gestão utilizados pela Antaq nos processos de autorização de afretamento, por tempo, na navegação de apoio marítimo, colocam em risco a efetividade da política pública vigente para o setor.

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

ÁRVORE DO PROBLEMA REGULATÓRIO

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

1. Os critérios que definem se determinado bloqueio pode ser considerado firme, não firme ou parcial são incompletos. Primeiramente, quando da consulta ao mercado, não há informações suficientes sobre a operação a ser realizada com a embarcação. Os critérios de circularização são gerais (tanto em termos das especificidades das embarcações, quanto das operações). O SAMA não foi estruturado de forma a permitir maiores detalhamentos;
2. Desconhecendo os detalhes da operação a ser realizada ou a programação das atividades de apoio marítimo, é difícil, por vezes, para a área técnica, mediar as negociações;
3. Faltam parâmetros para as negociações, tais como a definição de a quem cabe a comprovação acerca da essencialidade de um requisito técnico ou sobre a possibilidade de uso de determinada embarcação;
4. Do lado institucional, faltam mecanismos estruturados de acompanhamento do mercado, investimento em capacitação e disseminação interna do conhecimento entre as diversas áreas;
5. As penalidades impostas são ineficazes para evitar a reiteração dos comportamentos indesejados, pois seus valores monetários são inadequados; alguns comportamentos não estão tipificados; e não há integração

entre o SAMA e a fiscalização, que torne possível a esta área técnica acompanhar, em tempo real, os processos de afretamento;

6. A assimetria de informações envolve não só as empresas bloqueante e bloqueada, mas também a Agência Reguladora;
7. Nos afretamentos de embarcações de apoio marítimo, há relevante assimetria de informações. Há empecilhos ao compartilhamento de informações e falta definição de quais podem ser consideradas sigilosas e, portanto, indisponíveis à outra parte;
8. Na Antaq, há desconhecimento de aspectos técnicos das operações, falta conhecimento acerca dos instrumentos contratuais prévios às circularizações e as manifestações da área técnica não têm apoio de entidades especializadas.

4.82. Do cenário delineado, resultam negociações muito longas no ambiente SAMA que, algumas vezes, ultrapassam o período de mobilização pretendido e impactam diretamente as operações. Impasses fazem com que as negociações saiam do SAMA para serem solucionadas pelas instâncias superiores da Antaq, o que gera mais atrasos. Em último caso, há a judicialização do processo. Tudo isso aumenta os custos de transação das empresas, burocratiza o ambiente de negócios e gera um ambiente de insegurança jurídica e regulatória no setor.

4.83. Durante esses processos, embarcações nacionais podem ficar ociosas, caso não surjam contratos nesse ínterim. Evidentemente, embarcação parada desincentiva novas construções e não promove o alcance dos objetivos da política pública.

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

1. Falha de mercado: assimetria de informações e "quase monopsônio";
2. Falha regulatória: incentivo perverso e desconfiança derivada da instabilidade regulatória;
3. Riscos inaceitáveis: riscos à segurança, riscos à sustentabilidade do setor e riscos à imagem; e
4. Falha institucional: falta de clareza das competências e divergências interpretativas derivadas da falta de clareza e complexidade das normas editadas.

4.85. Durante as oficinas de AIR, as falhas acima foram avaliadas pelos partícipes de acordo com o seu grau de relevância. A conclusão a que chegaram pode ser observada abaixo.

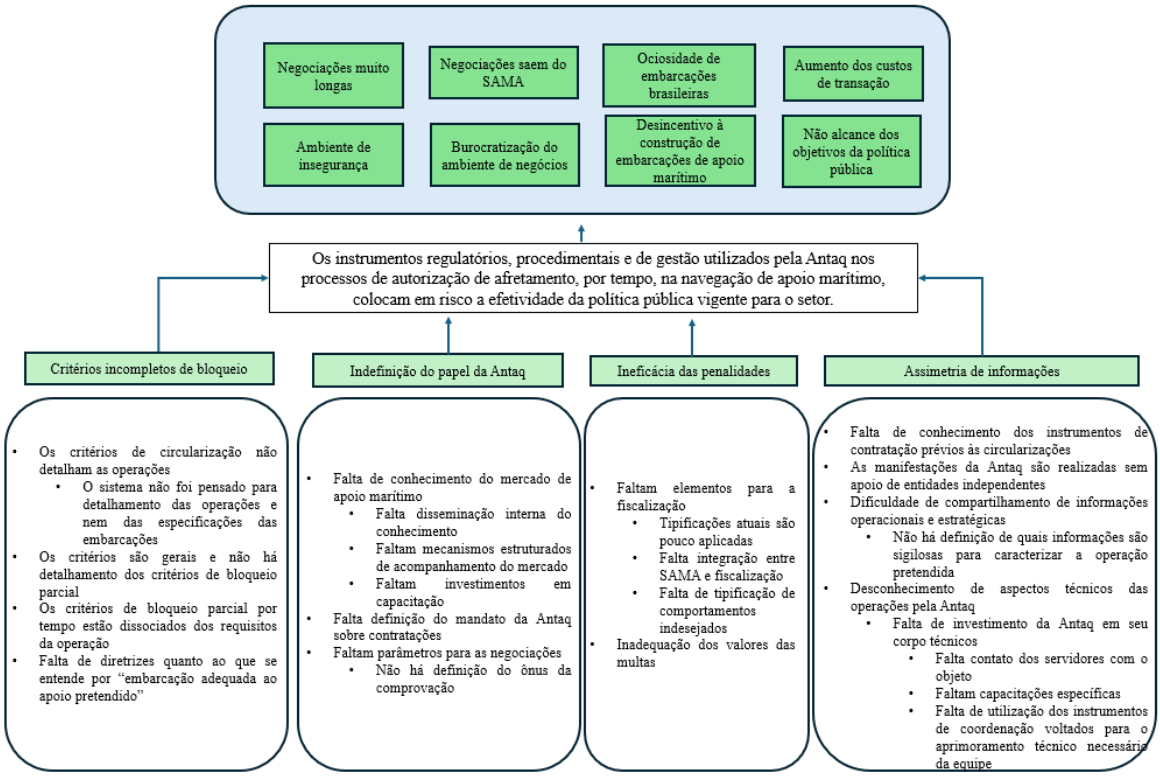
Tabela 05. **Avaliação das falhas de acordo com o seu grau de relevância.**

	Falha regulatória	Pouca	Média	Forte
Falhas de mercado	Assimetria de informações			X
	Monopsônio		X	
Falhas regulatórias	Incentivo perverso			X
	Desconfiança derivada da instabilidade regulatória			X
Riscos inaceitáveis	Riscos à segurança	X		
	Riscos à sustentabilidade do setor			X
	Riscos à imagem			X
Falha institucional	Sobreposição ou falta de clareza das competências			X
	Divergências interpretativas derivadas de falta de clareza ou complexidade das normas editadas			X

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

4.86. As causas e consequências evidenciadas podem ser observadas na árvore do problema regulatório apresentada abaixo.

Figura 08. **Árvore do problema regulatório.**



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

4.87. Todas as questões elencadas evidenciam que os instrumentos utilizados pela Antaq nos processos de emissão de AA, por tempo, no apoio marítimo, têm o potencial de colocar em risco a efetividade da política pública para este tipo de navegação. Tal política, como é cediço, e de acordo com a Lei nº 9.432, de 1997, tem como objetivo a promoção do emprego de embarcações de bandeira brasileira na prestação dos serviços de apoio marítimo.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

5.1. Nos estágios iniciais de identificação do problema regulatório e do levantamento de suas causas e sintomas, no bojo das oficinas de AIR, foram identificados diversos atores relevantes no contexto da situação-problema. Quando se trata da regulação da navegação de apoio marítimo, podem ser reconhecidos agentes que são direta ou indiretamente afetados pelas questões anteriormente mencionadas.

5.2. A compreensão e a análise dos agentes impactados pela regulação orientam a atuação regulatória da Agência. Ao reconhecer os envolvidos na temática, a Antaq pode estabelecer um canal de diálogo com esses agentes, utilizando consultas públicas, audiências e demais mecanismos disponíveis. Essa abordagem promove maior transparência e o amadurecimento, tanto por parte do regulador quando do setor regulado, em relação à discussão proposta no tema definido.

5.3. Os agentes afetados pelo problema regulatório, no caso em questão, foram:

1. EBNs afretadoras: identificadas como as que iniciam o processo de consulta ao mercado, no SAMA, acerca da disponibilidade de embarcação nacional para prestar serviço determinado. Este grupo de EBNs não é homogêneo, uma vez que há empresas que investem em frota nacional e contratam, esporadicamente, embarcação estrangeira para a realização de operação muito específica, bem como EBNs que pouco investem em frota de bandeira brasileira e operam, majoritariamente, com embarcações estrangeiras afretadas. Partindo-se do pressuposto de que, em geral, as embarcações estrangeiras têm custos de operação mais baixos e, em alguns casos, são tecnologicamente mais avançadas, identificou-se o **incentivo perverso** para que algumas EBNs privilegiem o afretamento de estrangeiras em detrimento das embarcações de bandeira brasileira.
2. EBNs fretadoras: são aquelas que possuem frota nacional disponível para realizar a operação consultada e, portanto, interessadas em bloquear as consultas ao

mercado. Portanto, existe um potencial conflito de interesse com as EBNs afretadoras que, nesse caso, buscam o emprego de embarcações estrangeiras.

3. Empresas exploradoras de óleo e gás: são aquelas que demandam o serviço de apoio marítimo para a consecução de suas atividades-fim. Em geral, pode-se inferir que querem contratar o serviço a preços módicos[18]. No entanto, a Petrobras, ao investir na ampliação e renovação de sua frota de apoio, é a grande impulsionadora do mercado *offshore* nacional. Em seus processos de contratação, a empresa busca alinhar a utilização de embarcações nacionais, suas necessidades operacionais e seu orçamento.

4. Fretadores estrangeiros: são os detentores de embarcação estrangeira que desejam empregar suas embarcações no mercado nacional. É a ação das EBNs afretadores que possibilita sua entrada no mercado *offshore* brasileiro e, portanto, seus interesses estariam alinhados.

5. Antaq: a Agência Reguladora está comprometida com a implementação da política pública delineada pela lei de regência e com o fortalecimento do setor. É de seu interesse viabilizar o emprego das embarcações de bandeira brasileira quando aptas para realizar determinada operação, considerando-se os aspectos relacionados à segurança operacional. Internamente, as gerências que lidam com a navegação são as mais afetadas pela regulação da Agência destinada a esta parcela do mercado.

6. Formulador de política pública: o Ministério de Portos e Aeroportos - MPor, na condição de formulador de políticas públicas para o setor, deseja o seu fortalecimento, por meio do emprego e expansão da frota de bandeira brasileira.

7. Estaleiros e indústria naval: estes atores são indiretamente afetados pela ação da Antaq, mas beneficiam-se, diretamente, com o fortalecimento do mercado nacional. Em última análise, a consecução da política pública leva à dinamização da indústria naval nacional.

5.4. A Tabela 06, abaixo, resume o alinhamento de interesses entre os atores identificados.

Tabela 06. **Agentes afetados pelo problema regulatório e respectivo alinhamento de interesses.**

Alinhamentos de Interesses Agentes Afetados		
EBNs afretadoras (algumas)	Algumas EBNs investem em frota nacional e contratam embarcações estrangeiras pontualmente.	**Alinhamento de interesses**
EBNs fretadoras	Querem privilegiar a utilização de embarcações de bandeira brasileira.	
Antaq / MPor	Atuam na implementação da política pública de priorização da utilização de embarcações de bandeira brasileira.	
Empresas exploradoras de óleo e gás (em alguns casos)	Estão comprometidas com a ampliação e renovação da frota de apoio marítimo, bem como com o fortalecimento do mercado nacional.	
Indústria naval	É dinamizada pela utilização de embarcações nacionais.	
EBNs afretadoras (algumas)	Algumas EBNs operam majoritariamente com embarcações estrangeiras afretadas.	**Alinhamento de interesses**
Empresas exploradoras de óleo e gás (em alguns casos)	Em alguns casos, por questões orçamentárias e tecnológicas, podem privilegiar o emprego de determinadas embarcações estrangeiras.	
Fretadores estrangeiros	Buscam operar no mercado offshore brasileiro.	

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR

6. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

6.1. A base legal e normativa para a atuação da Antaq nos processos de afretamento de embarcações estrangeiras, por tempo, na navegação de apoio marítimo, é bastante ampla.

6.2. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu artigo 21, inciso XII, *d*, define que está no âmbito de competência da União a exploração, de maneira direta ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte aquaviário entre portos e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território. É também de competência privativa da União legislar sobre direito marítimo (art. 22, inc.

I) e o regimes dos portos, navegação lacustre, fluvial e marítima (art. 22, inc. X). A exploração direta da atividade econômica pelo Estado, no entanto, será a exceção e apenas permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173).

6.3. A Constituição Brasileira determina, em seu artigo 170, que a ordem econômica nacional será fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e o princípio da livre concorrência deve ser observado (art. 170, inc. IV). Desta forma, 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. 173, § 4º).

6.4. A Carta Magna estabelece que, na ordenação do transporte aquaviário, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e na navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras (art. 178, parágrafo único).

6.5. A supramencionada lei é a Lei nº 9.432, de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário. Esta estipula, no artigo 7º, que as embarcações estrangeiras só poderão participar do transporte de mercadorias nas navegações acima mencionadas, bem como na navegação de apoio portuário e na de apoio marítimo, quando afretadas por EBNs. O afretamento de embarcações estrangeiras, por sua vez, por viagem ou por tempo, dependerá de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer quando i) verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação brasileira de tipo e porte adequados ao transporte ou apoio pretendido ou ii) verificado interesse público devidamente justificado (art. 9º, inc. I e II).

6.6. O órgão competente a que a lei se refere é a Antaq, agência reguladora criada pela Lei nº 10.233, de 2001, que determina que a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso estão em sua esfera de atuação (art. 23, inc. I). A lei fundadora também estabelece como objetivos da Antaq, dentre outros, implementar, em sua área de atuação, as políticas formuladas para o setor, observando-se os princípios estabelecidos, bem como regular e supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes exercidas por terceiros, com vistas a harmonizar, preservando o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas autorizadas, dentre outros agentes do mercado, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração à ordem econômica (art. 20, inc. I e II, *b*).

6.7. Entre os princípios norteadores do gerenciamento da infraestrutura e das operações do transporte aquaviário que a autarquia deve seguir, consoante determinação legal, estão: a proteção dos interesses dos usuários quanto à qualidade e a oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados; a garantia de que, sempre que possível, os usuários pagarão os custos dos serviços prestados em regime de eficiência; e a ampliação da competitividade do país no mercado internacional (art. 11, inc. III, IV e XI).

6.8. Por fim, a Lei nº 10.233, de 2001, art. 27, arrola a esfera de atuação da Antaq, que abrange: a elaboração e edição de normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia em seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores (inc. IV); a fiscalização do funcionamento e da prestação de serviços das EBNs em todas as navegações (inc. XXI); e a autorização pelas EBNs, em todas as navegações, do afretamento de embarcações estrangeiras. O Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, aprovou o regulamento da Antaq, enumerou suas finalidades e delimitou sua esfera de atuação.

6.9. A Resolução ANTAQ nº 129/2025, que substituiu a Resolução Normativa ANTAQ nº 1, de 2015 , estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcações estrangeiras por EBNs nas diversas navegações e, consequentemente, qualquer sugestão de alteração normativa irá impactá-la. Dado o objeto da presente AIR, esta norma destaca-se no fardo regulatório da Agência.

6.10. Diante o exposto, compreende-se que o ordenamento jurídico permite que esta Agência aprecie o problema regulatório ora em análise.

7. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

7.1. De modo geral, a AIR ora apresentada tem como objetivo principal subsidiar a tomada de decisão pela Diretoria Colegiada da Antaq, por meio da proposição de medidas potenciais para a resolução do problema regulatório identificado. Como resultado, espera-se dotar a Agência Reguladora dos instrumentos regulatórios, procedimentais e de gestão capazes de alinhar os processos de autorização de afretamento, por tempo, na navegação de apoio marítimo, à política pública para o setor.

7.2. Com o fito de atender ao objetivo principal, delinearam-se objetivos-meio, os quais são subdivididos em outros objetivos que o

compõem. São eles:

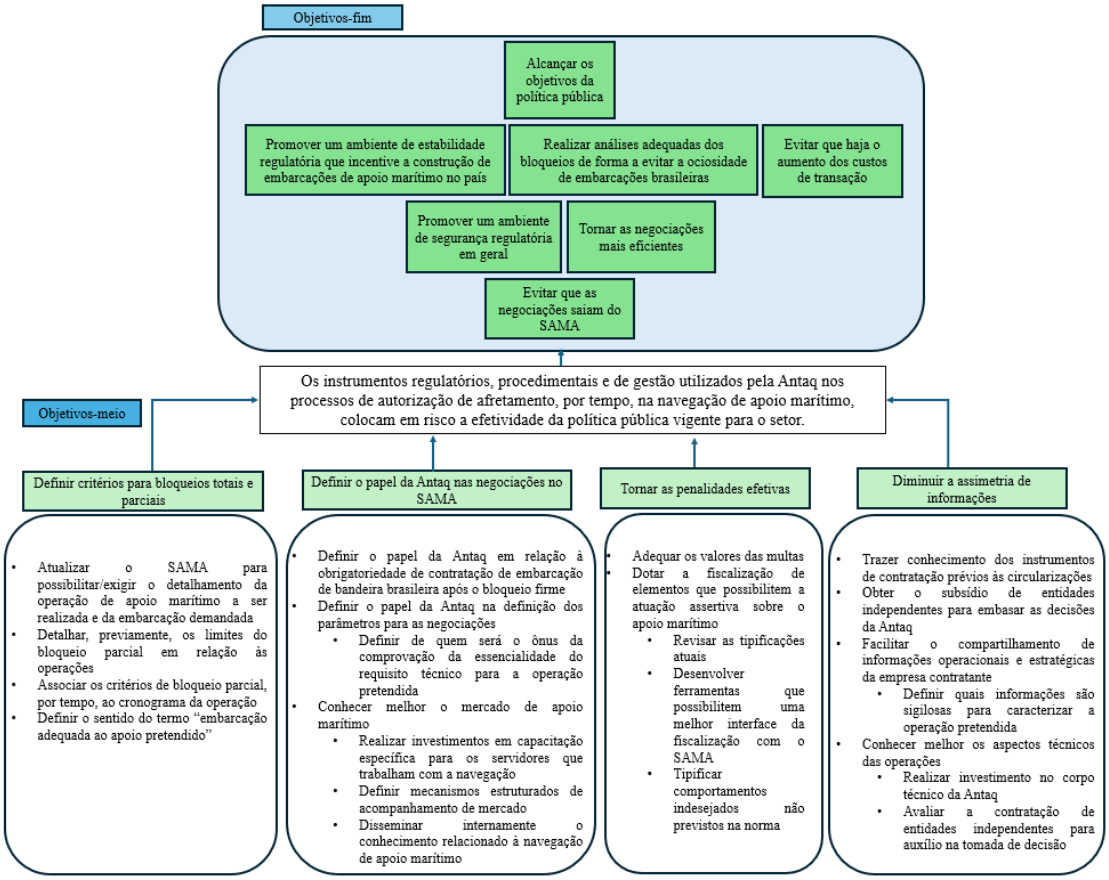
1. Definir critérios para bloqueios totais e parciais, o que envolve:
    a. Atualizar o SAMA para possibilitar/exigir o detalhamento da operação de apoio marítimo a ser realizada e da embarcação demandada;
    b. Detalhar, previamente, os limites do bloqueio parcial em relação às operações;
    c. Associar os critérios de bloqueio parcial, por tempo, ao cronograma da operação; e
    d. Definir o sentido do termo "embarcação adequada ao apoio pretendido".
2. Definir o papel da Antaq nas negociações no SAMA.
    a. Definir o papel da Antaq em relação à obrigatoriedade de contratação da embarcação brasileira após o bloqueio firme;
    b. Definir o papel da Antaq na definição dos parâmetros para as negociações:
        i. Definir de quem será o ônus da comprovação da essencialidade do requisito técnico para a operação pretendida.
    c. Conhecer melhor o mercado de apoio marítimo:
        i. Realizar investimentos em capacitação específica para os servidores que trabalham com a navegação;
        ii. Definir mecanismos estruturados de acompanhamento de mercado; e
        iii. Disseminar internamente o conhecimento relacionado à navegação de apoio marítimo.
3. Tornar as penalidades efetivas:
    a. Adequar os valores das multas; e
    b. Dotar a fiscalização de elementos que possibilitem a atuação assertiva sobre o apoio marítimo:
        i. Revisar as tipificações atuais;
        ii. Desenvolver ferramentas que possibilitem uma melhor interface da fiscalização com o SAMA; e
        iii. Tipificar comportamentos indesejados não previstos na norma.
4. Diminuir a assimetria de informações:
    a. Trazer conhecimento dos instrumentos de contratação prévios às circularizações;
    b. Obter o subsídio de entidades independentes para embasar as decisões da Antaq;
    c. Facilitar o compartilhamento de informações operacionais e estratégicas da empresa contratante:
        i. Definir quais informações são sigilosas para caracterizar a operação pretendida.
    d. Conhecer melhor os aspectos técnicos das operações:
        i. Realizar investimento no corpo técnico da Antaq:
            - Promover maior contato dos servidores com o objeto de trabalho;
            - Promover capacitações específicas; e
            - Utilizar os instrumentos de coordenação voltados para o aprimoramento técnico necessário da equipe.
        ii. Avaliar a contratação de entidades independentes para auxílio na tomada de decisão.

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

1. Evitar que as negociações saiam do SAMA;
2. Tornar as negociações mais eficientes;
3. Promover um ambiente de segurança regulatória em geral;
4. Promover um ambiente de estabilidade regulatória que incentive a construção de embarcações de apoio marítimo no país;
5. Realizar análises adequadas dos bloqueios de forma a evitar a ociosidade de embarcações brasileiras;
6. Evitar que haja o aumento dos custos de transação; e
7. Alcançar os objetivos da política pública.

7.4. Observa-se, pois, que um objetivo-meio pode contribuir para a promoção de mais de um objetivo-fim. O conjunto de objetivos-meio e objetivos-fim pode ser visualizado na figura abaixo.

Figura 09. **Árvore de objetivos-meio e fim da Análise de Impacto Regulatório - AIR.**



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

7.5. Os objetivos supramencionados estão alinhados à política pública definidas para o setor, bem como relacionados à missão e aos objetivos estratégicos da Antaq, sobretudo os objetivos do **Plano Estratégico Institucional 2025-2028 Antaq** abaixo listados:

1. Objetivo estratégico 1: promover a transição para um setor aquaviário mais sustentável e resiliente; e
2. Objetivo estratégico 2: garantir a regulamentação do setor, participando ativamente na formulação de políticas públicas de transportes e logística.

8. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

8.1. O conceito dispensado pela legislação brasileira às operações de apoio marítimo não é universal. Na maior parte dos países, a navegação realizada para apoio logístico a embarcações e instalações que atuam nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos é tratada como cabotagem. Dessa forma, o mapeamento da experiência internacional do afretamento de embarcações de apoio marítimo, em parte, confunde-se com a da navegação de cabotagem. Em alguns países, as regras de afretamento para embarcações *offshore* são mais flexíveis, como a Austrália. Em outros, não há

qualquer diferenciação de regime para o afretamento de embarcações de cabotagem ou de apoio marítimo, como nos Estados Unidos. Há, ademais, países nos quais o afretamento de embarcações de apoio marítimo tem um regime rigoroso, como a Arábia Saudita.

8.2. O mapeamento apresentado inclui os maiores produtores *offshore* do mundo. Atualmente, 5 (cinco) cinco países detêm 43% da produção total de petróleo em alto mar. São eles: Arábia Saudita, Brasil, México, Noruega e Estados Unidos[19]. Complementarmente, foi pesquisada a experiência de Angola, Rússia e Austrália.

a. Arábia Saudita

8.3. A Arábia Saudita possui mais de 60 (sessenta) campos de petróleo *offshore*. A Saudi Aramco, empresa estatal de petróleo saudita, é a principal operadora: ela controla tanto os campos quanto parte significativa da logística marítima associada, contando com terminais altamente especializados para exportação de petróleo bruto, GNL e derivados. O país também possui 1 (uma) empresa nacional de navegação, a *The National Shipping Company of Saudi Arabia - Bahri,*uma das maiores companhias marítimas do Oriente Médio, com atuação global, e que opera petroleiros e navios de apoio.

8.4. A Arábia Saudita possui um arcabouço jurídico desenvolvido para reger o setor marítimo[20]. O *Royal Decree nº M/33*, de 2018 fornece um conjunto abrangente de regulamentações e definições pertinentes a diversos aspectos do setor no país. Um dos principais aspectos da lei é a criação da Autoridade de Transporte Público (*Public Transport Authority - PTA*), que supervisiona a implementação e o cumprimento da Lei Marítima Comercial (*Commercial Maritime Law*). Esta lei é aplicada a todas as embarcações sauditas e estrangeiras que ancoram nos portos do Reino, mas não a navios de guerra, embarcações não comerciais e embarcações de resgate. A jurisdição da Autoridade de Transporte Público - PTA estende-se às áreas marítimas do Reino, que incluem as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua e a zona econômica exclusiva. Esse amplo escopo garante que a Autoridade tenha os poderes necessários para regular todas as atividades marítimas dentro das fronteiras do Reino.

8.5. Para que uma embarcação adquira a nacionalidade saudita, ela deve estar registrada em um porto saudita, ser de propriedade integral de um cidadão saudita ou este deve ter a maioria das ações nos casos de propriedade compartilhada. A embarcação deve arvorar a bandeira saudita. Além disso, todas as embarcações devem ser registradas de acordo com as disposições da lei para obter um certificado, exceto aquelas embarcações que não podem navegar além do território do Reino[21].

8.6. Para operar na Arábia Saudita, as embarcações estrangeiras devem estar registradas localmente ou operar sob *joint venture* com empresas sauditas. Os tipos de afretamento mais comuns são por tempo (*time charter*) e a casco nu (*bareboat charter*). Além disso, para operar para Aramco, a empresa estatal de petróleo saudita, os contratos de afretamento de embarcação estrangeira por tempo dispõem de cláusulas de performance e a exigência de adesão ao IKTVA, um programa de qualidade total que inclui utilização de mão de obra local, contrato com fornecedores sauditas, treinamento e transferência de tecnologia[22]. O processo de afretamento inclui:

- Registro no portal de fornecedores da Aramco (*Saudi Aramco Supplier Portal*);
- Avaliação financeira, técnica e de *compliance* (com normas de ética, anticorrupção e antiterrorismo); e
- Pré-qualificação específica por tipo de embarcação.

b. México

8.7. No México, o transporte marítimo é regulamentado pela Lei de Navegação e Comércio Marítimos do México (*Ley de Navegación y Comercio Marítimos*), que entrou em vigor em 2006, com última atualização em dezembro de 2020. A norma prevê que, na ausência de embarcações de bandeira mexicana, embarcações de bandeira estrangeira podem realizar cabotagem no México, mediante licenças temporárias de navegação concedidas pelo governo.

8.8. Segundo a legislação mexicana, a navegação de cabotagem é definida como a navegação entre dois portos ou pontos dentro das zonas marítimas mexicanas. Como regra geral, o comércio costeiro em águas mexicanas é reservado a armadores mexicanos com embarcações mexicanas.

A regra tem o intuito de promover as atividades marítimas nacionais, proteger a indústria naval nacional e, consequentemente, beneficiar a economia do país.

8.9. Em casos específicos, as embarcações estrangeiras podem obter permissão temporária para operar na cabotagem para realizar operações por períodos de 3 meses, renováveis até 2 (dois) anos. Após as sucessivas renovações, a embarcação deve ser registrada sob bandeira mexicana para continuar operando. No caso de embarcações estrangeiras especializadas, há a possibilidade de renovação sem prazo ou regimes diferenciados para artefatos navais fixos ou flutuantes, que sejam navios típicos.

c. Noruega

8.10. O transporte marítimo na Noruega segue um arcabouço jurídico moderno e rigoroso com foco na segurança marítima, responsabilidades contratuais claras, proteção ambiental e transparência nas relações entre armador e afretador. Sua base legal é o *Norwegian Maritime Code* - NMC.

8.11. No afretamento por tempo (*time charter*), o armador fornece a embarcação com tripulação, manutenção e seguros, enquanto o afretador paga uma taxa diária para usá-la em operações específicas, dentro de um tempo e área geográfica pré-definidos. Os contratos de afretamento podem durar de 6 (seis) meses a 5 (cinco) anos, com a possibilidade de renovação. De acordo com a legislação do país, há a exigência de vistoria prévia da embarcação afretada por tempo, a qual deve ser realizada dentro do prazo acordado de afretamento.

d. Estados Unidos

8.12. Nos Estados Unidos, a Lei da Marinha Mercante de 1920, o *Jones Act*, impede que embarcações estrangeiras transportem carga entre dois pontos nos EUA, o que inclui estruturas *offshore*, como plataformas fixas e móveis, além de Unidades Flutuantes de Produção, Armazenamento e Transferência (*Floating Production Storage and Offloading* - FPSOs). De acordo com a lei, todas as embarcações envolvidas em atividades comerciais costeiras devem necessariamente:

- Ser de propriedade de empresas dos EUA, controladas por cidadãos dos EUA, os quais devem ter, pelo menos, 75% de participação;
- Ter, pelo menos, 75% da tripulação composta por cidadãos dos EUA;
- Ter sido construída nos Estados Unidos; e
- Ser registrada nos Estados Unidos.

8.13. Para minimizar os impactos do *Jones Act*, as operadoras de petróleo *offshore* se utilizam de alguns mecanismos, como:

- *Jones Act loops*: embarcações *Jones Act* entregam a carga a navios estrangeiros em mar aberto, que instalam as estruturas no local; e
- Contratação de embarcações híbridas: navios com casco estrangeiro são convertidos ou registrados sob bandeira americana.

8.14. 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.

e. Angola

8.15. O Decreto Presidencial nº 54/14, que aprova o Regulamento sobre a Atividade de Transporte Marítimo da República Angolana, estabelece que carecem de autorização prévia do Instituto Marítimo e Portuário de Angola:

- A aquisição de embarcações; e
- O afretamento ou fretamento de navios de bandeira estrangeira, seja qual for o seu regime e a natureza do afretador ou fretador.

8.16. A Lei nº 34/22 também apresenta diretrizes genéricas para o

afretamento de embarcações, apontando para regulamentação específica publicada por órgão competente. Não foram encontrados outros detalhamentos sobre a forma e prazos para o afretamento de embarcações estrangeiras.

f. Rússia

8.17. A Rússia impõe restrições importantes para o uso de embarcações com bandeira estrangeira no transporte entre portos russos e na exploração de recursos naturais no mar. A principal legislação que regula o afretamento de embarcações estrangeiras no país é a Lei de Navegação Marítima da Federação Russa (*Merchant Shipping Code of the Russian Federation*). O uso de embarcações estrangeiras no transporte marítimo entre portos russos é permitido apenas sob licenciamento especial e para serviços temporários ou quando não há embarcações nacionais disponíveis.

8.18. O afretamento temporário pode durar até 6 (seis) meses, podendo ser renovado por até 12 (doze) meses desde que não haja embarcações russas disponíveis ou que o afretamento seja realizado por necessidade operacional temporária. Para períodos maiores, é necessária uma autorização especial do governo. Para operações *offshore*, o afretamento temporário pode ser autorizado para períodos diferentes, dependendo da natureza do projeto, mas, ainda assim deve ser justificado e aprovado pelas autoridades marítimas russas.

8.19. O processo para afretar temporariamente uma embarcação estrangeira na Rússia envolve algumas etapas importantes. Primeiro, é necessário fazer uma solicitação formal ao Ministério dos Transportes do país contendo:

- Justificativa da contratação de embarcação estrangeira em detrimento do emprego de embarcação nacional;
- Demonstração de que não há opções de embarcações russas disponíveis para a operação que será realizada; e
- Justificativa operacional, por meio da qual a empresa explica que a contratação será por período limitado, com finalidade específica, e que não existem alternativas nacionais para realizar o serviço.

8.20. Após a solicitação, o Ministério competente a analisa e, se aprovada, emite licença temporária de afretamento. A licença especifica as condições da operação, o período permitido para o afretamento e as responsabilidades da embarcação estrangeira. A embarcação estrangeira deve passar por inspeções de segurança e certificação, para garantir que cumpre com os padrões de segurança marítima, ambiental e de tripulação exigidos pela Rússia.

g. Austrália

8.21. A Lei de Comércio Costeiro (*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, estabelece normas restritivas para a contratação da tripulação e prevê a concessão de licenças para autorizar embarcações a realizar transporte entre portos interestaduais.

8.22. Certos tipos de embarcação estão isentos da aplicação da Lei de Comércio Costeiro, mesmo nos casos de viagens interestaduais ou intraestadual. São elas: embarcações pertencentes ou operadas pela Força de Defesa Australiana ou pelas forças de defesa de outro país diferente da Austrália; embarcações da *Commonwealth* empregadas total ou principalmente em atividades não comerciais; embarcações de pesca; de navegação interior; de recreio; de salvamento; **industrial *offshore***; e rebocadores.

8.23. A *Coastal Trading Act* não se aplica diretamente a operações puramente industriais, como a instalação de turbinas eólicas *offshore* ou a manutenção de dutos submarinos.

8.24. Na legislação, estão previstos 3 (três) tipos de licenças: gerais [para embarcações de bandeira australiana, fornece acesso irrestrito para operar em águas australianas por 5 (cinco) anos], temporárias [para embarcações estrangeiras, com validade de 12 (doze) meses e limitada às viagens autorizadas na licença] e de emergência [concedida por até 30 (trinta) dias, em situações identificadas de emergência].

8.25. Ao submeter um pedido de nova licença temporária, a Lei de

Comércio Costeiro exige que o pedido detalhe um mínimo de 5 (cinco) viagens. A Lei exige que os requerentes forneçam informações precisas sobre tais viagens. No entanto, a legislação prevê alguma flexibilidade em relação à data de embarque e ao volume de carga. Para o transporte de carga e passageiros, a variação permitida é de 20% (vinte por cento). Em relação às datas, pode haver uma variação de 5 (cinco) dias. Além disso, todas as viagens devem ser notificadas à autoridade competente com 2 (dois) dias de antecedência.

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

9.1. Na seção dedicada à descrição e delimitação do problema regulatório que resultou na construção da árvore do problema (Figura 08), foram identificadas 15 (quinze) causas-raiz do referido problema. São elas:

1. Faltam investimentos em capacitação e disseminação interna do conhecimento;
2. Faltam mecanismos estruturados de acompanhamento de mercado;
3. Falta definição do mandato da Antaq sobre contratações;
4. Nas negociações, não está claro sobre a quem recai o ônus de provar a essencialidade de determinado requisito (faltam parâmetros nas negociações);
5. As tipificações atuais são pouco aplicadas;
6. Falta integração entre o SAMA e a fiscalização;
7. Falta de tipificação de comportamentos indesejados;
8. Inadequação dos valores das multas;
9. O SAMA não foi concebido para prever o detalhamento das operações e nem das especificidades das embarcações;
10. Os critérios para definir os bloqueios firmes e parciais são incompletos;
11. Faltam diretrizes quanto ao que se entende por “embarcação adequada ao apoio pretendido”;
12. Falta de conhecimento dos instrumentos de contratação prévios às circularizações;
13. As manifestações da Antaq são feitas sem o apoio de entidades ou consultores independentes;
14. Não há definição sobre quais informações são sigilosas para caracterizar a operação pretendida;
15. Falta contato das áreas técnicas da Antaq com o objeto de trabalho.

9.2. As causas do problema são de natureza variada: algumas dizem respeito às lacunas normativas; outras, sobre os procedimentos adotados; e, por fim, certas causas estão relacionadas a questões institucionais.

9.3. Assim, foram discutidas, para cada uma das causas-raiz, as ações passíveis de consideração, incluindo a alternativa de "não ação". A implementação dessas ações visa mitigar falhas de mercado, de regulação e institucionais, além de diminuir os riscos inaceitáveis. A opção regulatória mais adequada será composta pela combinação das alternativas regulatórias selecionadas para cada uma das causas apontadas.

9.4. O rol de causas acima foi debatido um a um. As opções regulatórias identificadas foram esquematizadas nos quadros abaixo.

Tabela 07. **Causa 1: Faltam investimentos em capacitação e disseminação interna do conhecimento.**

Opção regulatória	Descrição
1a	Não ação.
1b	Foco interno: realizar diagnóstico sobre competências e conhecimentos que as equipes técnicas não dispõem para planejar as capacitações e custos relacionados, inserindo-as no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP.
1c	Foco externo: desenvolver agenda de apresentações com representantes do mercado sobre temas de interesse.
1d	Foco inovação: criar “Curso de Navegação”.

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

9.5. As opções acima apresentadas dependem de iniciativas estruturadas da própria Agência. É preciso reiterar que o investimento na capacitação dos servidores (opção regulatória 1b) é um dos meios para diminuir a assimetria de informações e qualificar as decisões proferidas pelas áreas técnicas da Antaq. Espera-se que o resultado de tal qualificação seja a diminuição de recursos interpostos, bem como a maior eficiência e celeridade das negociações. Durante as oficinas, os partícipes entenderam que a manutenção do *status quo* pode fazer com que as decisões da área técnica sejam cada vez mais questionadas, o que elevaria o número de recursos a estas, bem como o número de judicializações.

9.6. A iniciativa 1c procura aproximar as áreas técnicas do mercado, de forma a mantê-las atualizadas e à par dos projetos das empresas.

9.7. A ação 1d foi proposta à semelhança do "Curso de Fiscalização" atualmente existente na Agência e voltado para os servidores da Casa. Seu objetivo seria o de divulgar conhecimentos acerca da navegação de apoio marítimo (posteriormente, outras navegações poderiam ser englobadas) e estimular a troca de conhecimento entre os setores da Agência. Nesta ocasião, *experts* do mercado poderiam ser convidados para tratar de temas específicos e visitas técnicas poderiam ser promovida. A ideia inicial é que o Curso fosse uma iniciativa perene e ofertado aos servidores periodicamente.

Tabela 08. **Causa 2: Faltam mecanismos estruturados de acompanhamento de mercado.**

Opção regulatória	Descrição
2a	Não ação.
2b	Foco interno 1: levantar dados relevantes com base nos normativos e criar Painel com dados do mercado.
2c	Foco interno 2: criar Boletim do Apoio Marítimo.
2d	Foco externo: contratar Base de Dados e Periódicos.

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

9.8. As opções regulatórias delineadas visam captar mais informações e dados sobre a navegação de apoio marítimo, consolidá-las e divulgá-las.

9.9. A opção 2b prevê a criação de um painel específico da navegação de apoio marítimo. Este painel auxiliaria não apenas o acompanhamento e monitoramento do mercado, mas também seria uma fonte de informações relevante para as análises técnicas de diversos setores da Antaq. Os dados consolidados neste painel seriam definidos com base nas disposições da norma vigente para esta navegação.

9.10. A opção 2c, provavelmente à cargo do setor de estatística da Antaq, contempla a divulgação de informações relacionadas ao apoio marítimo. No Boletim, estariam consolidados os dados já disponibilizados em outros sistemas da Antaq pelas EBNs e as recentes decisões da Diretoria Colegiada.

9.11. A iniciativa 2d depende da disponibilidade de recursos orçamentários para tal, mas, antes, depende da identificação de quais bases de dados e periódicos são relevantes para o acompanhamento do mercado nacional.

Tabela 09. **Causa 3: Falta definição do mandato da Antaq sobre contratações.**

Opção regulatória	Descrição
3a	Não ação.
3b	Monitoramento: monitoramento de todo o processo de afretamento, da circularização até a contratação da embarcação nacional ou estrangeira.
3c	Ação normativa: formalizar procedimentos de mediação e criar penalidades mais assertivas.
3d	Consulta: formalizar consulta à PFA.

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

9.12. A alternativa 3b é apenas incipiente e tem o condão de averiguar o que realmente tem ocorrido no mercado quando o processo de afretamento é finalizado no SAMA. Após o bloqueio firme ou a emissão de

AA, é de pouco conhecimento se houve, efetivamente, a contratação da embarcação brasileira, se esta ocorreu no prazo previsto na consulta ao mercado ou como se deu a operação realizada pela embarcação estrangeira. Somente após o mapeamento de todo o processo seria possível sugerir um curso de ação mais adequado. Assim, esse curso de ação trará benefícios para a Agência e para o mercado no médio prazo.

9.13. A solução 3c propõe, imediatamente, uma ação normativa, por meio da alteração da Resolução ANTAQ nº 129/2025 para prever as hipóteses de atuação da Agência e penalidades assertivas para os casos de não contratação. A ação melhora as chances de contratação da embarcação nacional, pois haverá uma instância monitorando o seu processo e, se for o caso, atuando para viabilizar seu emprego.

9.14. A ação 3d, bastante cautelosa, sugere, inicialmente, consulta de cunho legal à Procuradoria Federal Especializada junto à ANTAQ - PFA, para conhecer as possibilidades de interpretação do mandato da Antaq em relação a este tema.

Tabela 10. **Causa 4: Faltam parâmetros nas negociações.**

Opção regulatória	Descrição
4a	Não ação.
4b	Desenvolver um banco de informações e de casos anteriores para a comparação de casos, decisões e especificações técnicas.
4c	Definir o nível de detalhamento necessário do ônus da prova.
4d	Definir que a questão será decidida caso a caso, pela área técnica, com base nos documentos técnicos apresentados.

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

9.15. O curso de ação 4b antevê a criação de um banco de dados com informações sobre casos anteriores. Neste banco, haveria o detalhamento das negociações pretéritas, com a discriminação dos requisitos técnicos que foram solicitados na ocasião, informações sobre a operação que se pretendia realizar, os requisitos apresentados pela bloqueante, bem como a documentação trocada entre as partes. A área técnica da Antaq poderia, então, com base na analogia e em sua própria jurisprudência, utilizar a experiência das decisões anteriores para decidir casos novos. Entendeu-se que esse processo traria segurança regulatória ao setor.

9.16. Na opção 4c, definir-se-ia, tão-somente, o nível de detalhamento necessário para que a prova apresentada por uma das partes demonstre a viabilidade ou inviabilidade do emprego de determinada embarcação no apoio pretendido. Nestes casos, os parâmetros para comprovar o atendimento aos requisitos estariam previamente definidos, de modo a agilizar as negociações e reduzir eventuais tentativas de práticas protelatórias por uma das partes da negociação.

9.17. No curso de ação 4d, as querelas seriam decididas caso a caso, com base apenas nos documentos técnicos requisitados e apresentados pelas partes. É assim, praticamente, que a área técnica decide as negociações hodiernamente. No entanto, pretender-se-ia deixar tal opção mais clara para o mercado. Apesar dessa prática trazer flexibilidade no curso das negociações, pode ensejar o aumento do número de recursos interpostos sempre que a área técnica mudar seu posicionamento.

Tabela 11. **Causa 5: As tipificações atuais são pouco aplicadas.**

Opção regulatória	Descrição
5a	Não ação.
5b	Estudo da aderência das atuais penalidades.
5c	Prever a obrigatoriedade de vínculo entre o bloqueio firme e o Registro no SAMA.
5d	Prever Direitos e Deveres dos envolvidos nas negociações.
5e	Ação normativa: prever penalidade para a não utilização de circularização, mesmo quando não houve bloqueio.

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

9.18. A opção 5b sugere um estudo a ser realizado, provavelmente pela SFC, para diagnosticar a aderência das atuais penalidades previstas Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, para as infrações relacionadas aos afretamento. Sobre este tema, a norma prevê 9 (nove) infrações

administrativas de natureza leve, cujas multas variam de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) e R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); 6 (seis) infrações de natureza média, cujas multas variam de R$ 100.000,000 (cem mil reais) a R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), e, por fim, 5 (cinco) de natureza grave, cujas penalidades variam de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais). Neste levantamento, seria importante ver a incidência dessas penalidades, seu comportamento ao longo dos últimos anos e sua tendência, se possível. De posse dessas informações, a Agência teria uma visão mais ampla sobre a adequabilidade da "Seção V - Das infrações de afretamento" da supramencionada norma. Esta ação tem foco voltado para o público interno, ou seja, para a própria Agência. Externamente, ela não altera nada. No entanto, pode servir de subsídio para decisões mais acertadas em relação às atuais tipificações.

9.19. A sugestão 5c prevê apenas a obrigatoriedade de estabelecer, no SAMA, o vínculo entre o bloqueio tido como firme e o Registro do afretamento de embarcação nacional. Esta exigência torna possível o acompanhamento das ações do mercado, ajuda a tomada fundamentada de decisões e a aplicação de penalidades baseada em evidências. A ação pode evidenciar a contratação em termos divergentes daqueles indicados na circularização ou, até mesmo, a não contratação. A ação tem aspectos positivos e negativos. Para a empresa afretadora, é mais uma informação a ser prestada à Antaq. Para a fretadora, pode representar a garantia de que, após o bloqueio firme, haverá, de fato, a contratação conforme previsto.

9.20. A previsão de direitos e deveres das partes envolvidas nas negociações (5d) está em consonância com os achados do Relatório de AIR Preliminar (SEI nº 2649378), que trata do afretamento por tempo na navegação de cabotagem, do Relatório de AIR Preliminar (SEI nº 2609267), que trata dos procedimentos de consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação estrangeira, bem como com a decisão do Diretor-Relator[23] no processo SEI nº 50300.025957/2024-38, na qual se reconheceu a relevância da criação de um **Manual de Procedimentos**, destinado a estabelecer as ações a serem adotadas nos casos de solicitação de intervenção da Antaq. Ao definir parâmetros para as negociações e para a oposição de bloqueios parciais, a Agência, por meio de sua normativa, delimita os direitos e deveres das partes envolvidas. O referido Manual deve incorporar as alterações propostas no âmbito deste processo.

9.21. A opção regulatória 5e propõe uma ação normativa, qual seja: a previsão de aplicação de penalidade para a não utilização de consultas ao mercado, mesmo quando não houve bloqueio ao respectivo protocolo. A iniciativa tem o condão de diminuir os "testes de mercado"[24] e é um opção mais adequada, de acordo com o debate realizado no âmbito das oficinas de AIR, à possibilidade de cobrar emolumento das EBNs para realizar consultas ao mercado por meio do SAMA. Já foi observado, anteriormente, que cerca de 50% dos protocolos gerados no sistema não são utilizados. A iniciativa, portanto, tem o intuito de promover as consultas apenas quando elas são realmente necessárias.

9.22. Há diversas maneiras de instrumentalizar a opção 5e. Pode-se, por exemplo, estipular uma margem de protocolos que podem ser gerados e não utilizados pelas EBNs afretadoras, afinal, o mercado de apoio marítimo nacional pode passar por momentos de incertezas.

Tabela 12. **Causa 6: Falta integração entre o SAMA e a fiscalização.**

Opção regulatória	Descrição
6a	Não ação.
6b	Gerar relatórios.
6c	Melhorar o perfil da Fiscalização no SAMA.
6d	Criar painéis.

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

9.23. Para esta causa do problema regulatório, os 3 (três) cursos de ação podem ser aplicados simultaneamente. Todos eles contribuem para melhorar a ação fiscalizatória da Antaq e têm, portanto, efeitos meramente internos. Os relatórios a serem gerados (6b) buscam retomar uma prática extinta da Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA de consolidar informações e enviá-las às áreas que trabalham com este tema. A melhoria do perfil da SFC no SAMA (6c) é uma solução de TI para permitir a extração de dados do sistema de uma maneira que eles possam ser trabalhados. A criação de painéis (6d) foi também apontada como uma

possível opção regulatória para a "Causa 2: Faltam mecanismos estruturados de acompanhamento de mercado" e consiste na criação de um painel específico para a navegação de apoio marítimo. O painel auxiliaria não apenas o acompanhamento e monitoramento do mercado, mas também seria uma fonte de informações relevante para as análises de diversos setores da Antaq.

Tabela 13. **Causa 7: Falta de tipificação de comportamentos indesejados.**

Opção regulatória	Descrição
7a	Não ação.
7b	Limitar circularizações sem comprovação de vínculo com a atividade a ser realizada (evitar testes de mercado).
7c	Definir prazo para a contratação após o bloqueio firme.
7d	Intensificar as fiscalizações pela não contratação após o bloqueio firme.

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

9.24. Na segunda opção (7b), exigir-se-ia, no momento de iniciar a consulta ao mercado, documentos que detalhassem a operação de apoio a ser realizada, assim como a sua programação. Desta forma, além de comprovar que há, de fato, uma operação programada para ser realizada, o mercado já disporia à área técnica os instrumentos aptos a auxiliá-la, caso necessário, na mediação das negociações. A prática contribuiria para a diminuição dos "testes de mercado" e do número de protocolos no SAMA que não avançam às últimas fases do afretamento.

9.25. As alternativas 7c e 7d podem ser complementares e, ademais, enfrentariam queixas de uma parcela do mercado de que, por vezes, a embarcação brasileira não é contratada ou demora a ser contratada após o bloqueio firme. A estipulação de prazos e a intensificação das fiscalizações contribuem para diminuir a ociosidade de embarcações nacionais.

Tabela 14. **Causa 8: Inadequação dos valores das multas.**

Opção regulatória	Descrição
8a	Não ação.
8b	Criar penalidades alternativas.
8c	Separar as multas pelo tipo de navegação.
8d	Considerar o valor das operações para estipular o valor da multa.

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

9.26. Aqui, mais uma vez, os cursos de ação podem ser adotados simultaneamente. Em 8b, "criar penalidades alternativas", pode-se sugerir a adoção de outras penalidades, que não as multas. Para além das sanções de cunho pecuniário, propõe-se, por exemplo, a suspensão do acesso ao SAMA, caso a EBN incorra em determinada infração administrativa. Uma vez que há a percepção de que as atuais penalidades são ineficazes, revela-se necessário pensar em outras soluções que afastem os comportamentos indesejados.

9.27. Separar as multas pelo tipo de navegação (8c) possibilita adequar seus valores de acordo com a navegação, tornando-as, possivelmente, mais eficazes. Para o apoio marítimo, implicará no aumento do valor das multas atualmente aplicadas.

9.28. Considerar o valor das operações para estipular o valor da multa (8d) tornaria a penalidade mais aderente à natureza do apoio pretendido e, consequentemente, teria seu valor elevado. Neste caso, tais valores poderiam ser utilizados como um fator de dosimetria a ser utilizado pela fiscalização. A SFC já utiliza o porte da EBN como fator relevante para calcular a penalidade pecuniária.

Tabela 15. **Causa 9: O SAMA não foi concebido para prever o detalhamento das operações e nem das especificidades das embarcações.**

Opção regulatória	Descrição
9a	Não ação.
9b	Parametrizar quais especificações são indispensáveis para cada classe de embarcação e que a embarcação brasileira precisa atender.
9c	Aprimorar o SAMA.
9d	O detalhamento das operações deve ser obrigatório.
9e	Definir quais especificações devem ser obrigatoriamente colocadas no SAMA e quais serão debatidas nas negociações.

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

9.29. Em 9b, propõe-se melhorar o detalhamento das embarcações no SAMA. A Petrobras, quando em reunião com a GRN, em 12 de junho de 2025[25], propôs que houvesse especificações técnicas mínimas para cada classe de embarcação. Desta forma, uma embarcação que estivesse homologada na Antaq, mas que não atendesse a determinado requisito, não conseguiria apresentar bloqueio ao protocolo. Seria necessário, para cada classe de embarcação, estipular quais são os seus atributos essenciais e mapear as embarcações nacionais que os atendem. A tarefa demandaria uma estratégia de implementação e a definição de um cronograma.

9.30. Em 9c, aprimorar-se-ia o SAMA em relação ao que existe hoje. Atualmente, as EBNs podem detalhar embarcações ou operações, de acordo com a sua necessidade, em um campo livre, que possui número limitado de caracteres. Esse campo poderia ser melhorado para prever alguns requisitos mínimos de segurança das embarcações, por exemplo.

9.31. Quanto à segurança das operações, entendemos que ela deve ser tratada como prioridade, não podendo ser comprometida por bloqueios parciais. Em relação aos sistemas de posicionamento dinâmico, por exemplo, em operações que exijam elevada precisão e segurança no posicionamento, o Sistema DP2 pode ser indispensável, estando seu emprego diretamente vinculado à integridade operacional. Todavia, a necessidade de tal requisito de segurança deve ser adequadamente demonstrada.

9.32. O detalhamento obrigatório das operações (9d) permite que a Antaq avalie de maneira apropriada os casos de bloqueio de parte da operação, quando a Agência entender que tais bloqueios são possíveis.

9.33. Em 9e, poderia haver a exigência simultânea de algumas especificações das embarcações e das operações. A caracterização, aqui, pode ser mais ou menos precisa do que aquelas previstas em 9b e 9d.

9.34. Todas as opções regulatórias aqui delineadas dizem respeito aos critérios de circularização na navegação de apoio marítimo.

9.35. Importa salientar que, hodiernamente, as EBNs homologam sua frota junto à Gerência de Outorgas da Navegação - GOA, que insere as informações pertinentes no Sistema Corporativo. Está nele a base de dados utilizada pelo SAMA. Desta forma, caso haja a opção por uma alternativa regulatória que preveja o maior detalhamento de atributos técnicos das embarcações, faz-se imprescindível o aprimoramento do Corporativo ou o desenvolvimento de outra base de cadastro para servir de repositório de tais informações, **sob a responsabilidade da Superintendência de Outorgas - SOG** Os parâmetros técnicos das embarcações são relativamente perenes e cujas alterações requerem planejamento e investimentos de médio prazo. São informações que devem estar disponíveis e atualizadas *à priori*, e não caso a caso, de acordo com as demandas oriundas das circularizações. A manutenção atualizada deste banco de dados sob a tutela da setorial de outorgas possibilita a otimização da análise da admissibilidade dos bloqueios, restando controvérsias somente sobre aspectos mais específicos da demanda.

Tabela 16. **Causa 10: Os critérios para definir os bloqueios firmes e parciais são incompletos.**

Opção regulatória	Descrição
10a	Não ação.
10b	Definir **diretrizes**: o que é essencial, o que é eficiência, quais preceitos validam o bloqueio parcial (segurança, serviço adequado, continuidade da operação, ociosidades, entre outros).
10c	Definir **procedimentos** para os bloqueios.
10d	Definir qual abrangência do bloqueio, tanto no aspecto temporal quanto no aspecto técnico.

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

9.36. Na opção 10b, sugere-se delimitar alguns conceitos relevantes para a navegação de apoio marítimo, atentando-se às particularidades do mercado. Assim, seriam definidos, dentre outros pontos:

1. Requisitos essenciais das embarcações, levando-se em consideração sua classe, se assim for decidido;
2. Se, na análise dos bloqueios parciais, o critério "eficiência" será considerado e como. Caso se entenda que tal critério é relevante, é necessário defini-lo, sob a perspectiva da navegação do apoio marítimo, e indicar a flexibilidade de seus parâmetros;
3. Requisitos mínimos de segurança que devem ser atendidos; e
4. O conceito de "serviço adequado", na perspectiva do apoio marítimo (é apenas a consecução da operação? É a consecução da operação que traz a maior eficiência ao afretador? É aquele prestado com embarcação de bandeira brasileira?).

9.37. A partir da definição destes conceitos, será possível definir diretrizes para a condução da mediação promovida pela Antaq. Claramente, para a sua implementação, essa opção regulatória demanda um cronograma de trabalho.

9.38. Em 10c, definir procedimentos seria, por exemplo:

1. Identificar os pontos de risco, ou seja, os casos extremos em que o bloqueio parcial pode trazer risco à operação;
2. Criar um protocolo claro para quem pode opor e levantar os bloqueios, o que se coaduna com a ideia do Manual de Procedimentos;
3. Criar mecanismos de documentação para garantir a rastreabilidade das negociações e dos protocolos, o que pode subsidiar análises e decisões futuras; e
4. Treinar os servidores para seguir corretamente todas essas etapas.

9.39. A opção regulatória 10d implica a definição clara e objetiva dos requisitos temporais e operacionais à oposição de bloqueios. Por exemplo:

1. Nos casos de bloqueio parcial por tempo, ele deverá estar vinculado a uma operação precisa e, preferencialmente, envolver o início ou o final do período da operação. Bloqueios parciais "no meio" da operação devem ser analisados de maneira cautelosa pela Antaq, uma vez que podem implicar aumento vertiginoso dos custos e perda de eficiência à EBN afretadora. Sua inviabilidade demandaria a sua demonstração pela EBN afretadora;
2. Nos casos em que a EBN afretadora circulariza várias operações, conjuntamente, como se fossem uma só, havendo embarcação brasileira apta, que atenda aos requisitos essenciais de sua classe e mínimos de segurança, essa poderá opor bloqueio, desde que este refira-se a uma operação em sua totalidade;
3. Caso de trate de bloqueio total, uma EBN pode ofertar mais de uma embarcação de sua frota para a realização do serviço. No entanto, a combinação de embarcações de bandeira brasileira não poderá ser utilizada para a oposição de bloqueios parciais.

Tabela 17. **Causa 11: Faltam diretrizes quanto ao que se entende por “embarcação adequada ao apoio pretendido”.**

Opção regulatória	Descrição
11a	Não ação.
11b	A Antaq deve interpretar o conceito em consonância com a Lei nº 9.432/1997. Ou seja, o termo "adequada ao serviço" é aquela embarcação capaz de realizar a operação.
11c	Definir um limite aceitável de desvio entre a especificação técnica requerida na circularização e a especificação técnica da embarcação bloqueante.
11d	Definir inicialmente os critérios-base: navegação, tipo da embarcação, equipamentos essenciais, dentre outros. Posteriormente, realizar maior detalhamento.

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

9.40. A definição de "embarcação adequada ao apoio pretendido" exige que algumas perguntas sejam respondidas, tais como:

> 1) Embarcação adequada é aquela que é **capaz** de realizar o serviço demandado independentemente dos seus atributos?; ou
>
> 2) Embarcação adequada é aquela que **traz a eficiência que o afretador deseja?**; ou
>
> 3) Embarcação adequada é aquela que presta o serviço de maneira adequada?

9.41. O problema deste debate é que não há diretrizes na norma quanto o tratamento da eficiência nas negociações.

9.42. Aparentemente, a Petrobras tende a privilegiar embarcações consideradas “eficientes” em sua acepção tradicional, entendidas como aquelas que oferecem maior nível tecnológico a custos mais baixos. No entanto, pode-se considerar que, no contexto da atual política pública, esta é uma concepção limitada de "embarcação adequada". Uma hipótese é que "adequada" seja aquela embarcação que contribua para a diminuição da ociosidade das embarcações nacionais, incentive inversões financeiras no setor, promova a renovação da frota e, consequentemente, diminua o risco à sustentabilidade do setor. Sob esse prisma, como muitas embarcações nacionais foram construídas sob a égide do Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo à Exploração e Produção - Prorefam, que visava a formação de uma frota capaz de suprir a crescente demanda da Petrobrás por apoio às operações *offshore* na Bacia de Campos, não haveria que se falar em "embarcação inadequada".

9.43. Em todo caso, a interpretação proposta em 11b, caso eleita, precisa ser normatizada. Por este viés, independentemente dos requisitos técnicos exigidos na circularização, se uma embarcação for capaz de prover o serviço requerido, ela é considerada apta ao apoio pretendido. Por outro lado, pode-se partir da especificação requerida pela empresa afretados na circularização e estabelecer uma margem máxima de desvio para aceite da embarcação bloqueante (11c). Em resumo, embarcação apta é aquela que está na faixa de admissibilidade traçada a partir do requisito ideal da embarcação. Na opção delineada em 11d, os critérios-base que definem a embarcação adequada ao apoio pretendido seria analisados a partir de uma perspectiva macro. Inicialmente seriam definidos os critérios de atendimento para cada tipo de navegação, depois para cada tipo e classe de embarcação e posteriormente seria identificados os equipamentos essenciais das embarcações e aqueles para a realização de certas operações. Assim, partindo-se de uma perspectiva mais ampla, seria realizado um minucioso detalhamento que resultaria na definição da "embarcação adequada ao apoio pretendido".

9.44. Por fim, a análise do conceito de "embarcação adequada ao apoio pretendido" precisa ser realizada, no que couber, à luz dos atributos inerentes à prestação do serviço adequado, dentre os quais se destacam a eficiência, a segurança, a atualidade e a modicidade (Resolução ANTAQ nº 62, de 2021). No que concerne à modicidade, é importante referenciar-se aos valores dos afretamentos praticados no País e internacionalmente.

Tabela 18. **Causa 12: Falta de conhecimento dos instrumentos de contratação prévios às circularizações.**

Opção regulatória	Descrição
12a	Não ação.
12b	A afretadora deve fornecer tais documentos quando solicitada.
12c	Normatizar a obrigatoriedade de envio de tais documentos.
12d	Estabelecer mecanismos de aproximação com a ANP e as empresas exploradoras de petróleo.

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

9.45. As opções 12b e 12c são as que possuem o menor custo administrativo para a Antaq. De posse destes documentos, a área técnica disporá de mais informações, caso seja necessária a sua intervenção na negociação. Enquanto a alternativa 12b prevê a entrega de documentos apenas quando a EBN for solicitada, a 12c normativa a obrigatoriedade de sua apresentação na abertura de todos os protocolos, independentemente de haver ou não bloqueios.

9.46. Em 12b, sugere-se estabelecer mecanismos de aproximação com a ANP e as empresas exploradoras de petróleo para fomentar a troca de dados e de informações relevantes, bem como proporcionar o maior entendimento do mercado de óleo.

Tabela 19. **Causa 13: As manifestações da Antaq são feitas sem o apoio de entidades ou consultores independentes.**

Opção regulatória	Descrição
13a	Não ação.
13b	Capacitar a área técnica para a tomada de decisão.
13c	Criar Repositório de decisões.
13d	Utilizar o apoio de entidades independentes às custas da ANTAQ.

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

9.47. Com o intuito de subsidiar a tomada de decisão pela área técnica que media as negociações no SAMA, pode-se: i) capacitar a área técnica para a tomada de decisão (13b), o que envolve um planejamento abrangente e que contemple iniciativas diversas que promovam tal capacitação; ii) criar Repositório de decisões anteriores (13c), que permita a decisão de novos casos com base na jurisprudência e analogia; e iii) firmar acordos de cooperação com entidades independentes ou contratar consultores especializados que emitem pareceres sob demanda da Agência. É importante mencionar que, no bojo das oficinas de AIR, foi aventada a possibilidade de exigir laudos técnicos das empresas, de acordo com a necessidade, mas, uma vez que tal exigência imporia custos adicionais às EBNS, a hipótese foi desconsiderada pelos técnicos presentes.

Tabela 20. **Causa 14: Não há definição sobre quais informações são sigilosas para caracterizar a operação pretendida.**

Opção regulatória	Descrição
14a	Não ação.
14b	Estabelecer rol não exaustivo de informações consideradas sensíveis com base em casos anteriores.
14c	Estabelecer canal de envio e tratamento de informações sensíveis entre as EBNs e a Antaq, sem compartilhamento direto.

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

9.48. Sobre a indefinição acerca de quais informações podem ser consideradas indisponíveis à outra parte, pois sigilosas, sugere-se o estabelecimento de um rol não exaustivo de informações consideradas sensíveis com base em casos anteriores (14b). Será necessário, para este caso, que a GAF realize o levantamento dos tipos de informações que geralmente são requisitadas pela EBN bloqueante e que as EBNs bloqueadas não disponibilizam, uma vez que podem impactar seus negócios. A partir de tal

mapeamento, no curso de uma negociação, essa questão pode ser facilmente mediada.

9.49. Opcionalmente, pode-se prever em norma a triangulação de informações sigilosas, por meio da qual as partes disponibilizam as informações necessárias à Antaq, que tomará decisões com base nelas. As informações prestadas não serão repassadas à outra parte. No entanto, a Agência poderá tornar tais informações ostensivas, caso considere que não há prejuízos.

Tabela 21. **Causa 15: Falta contato das áreas técnicas da Antaq com o objeto de trabalho.**

Opção regulatória	Descrição
15a	Não ação.
15b	Promover viagens técnicas.
15c	Estimular fiscalizações temáticas com a participação dos servidores da SOG/SRG.
15d	Promover ações de capilaridade sazonais e pontuais entre aqueles que lidam com o SAMA e aqueles que elaboram as normas e os que fiscalizam.

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

9.50. As opções regulatórias relacionadas à causa 15 são de cunho institucional e podem ser praticadas concomitantemente.

9.51. A ação 15b depende de disponibilidade orçamentária da Agência e aproxima os servidores das atividades de apoio marítimo. Conhecendo-as de perto, reunindo-se com interlocutores relevantes do mercado, os servidores dispõe de mais conhecimento e capacidade técnica para resolver questões relacionadas ao setor.

9.52. Iniciativas de fiscalização temática com a participação de servidores da SOG e da SRG também aproximam os servidores do mercado. As fiscalizações temáticas são propostas nos Planos Anuais de Fiscalização - PAF e tem como objetivo aprofundar o entendimento sobre pontos críticos observados junto ao ambiente regulado, elevar os padrões dos requisitos de serviço adequado e acompanhar pontos de atenção estratégicos para o desenvolvimento das atividades reguladas.

9.53. Promover as ações de capilaridade indicadas na opção regulatória 15c alinha-se com a ideia de implementar um "Curso de Navegação" (1d) e tem como fito a troca de informações e de experiências entre as diversas áreas técnicas da Antaq.

10. COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

10.1. Verifica-se que as origens do problema regulatório são múltiplas, o que torna complexa a definição de uma estratégia única capaz de solucioná-lo de forma eficaz. Diante disso, é razoável concluir que será essencial a adoção de um conjunto articulado de medidas regulatórias.

10.2. Conforme visto anteriormente, para cada uma das 15 (quinze) causas-raiz do problema regulatório foram delineadas, nas oficinas de AIR, opções regulatórias. Com o objetivo de comparar as alternativas disponíveis, foi empregada a **metodologia de análise multicritério**, a qual congrega avaliações quantitativas e qualitativas fundamentadas em critérios previamente estabelecidos. A escolha dessa abordagem decorre da complexidade inerente ao problema regulatório, bem como da significância dos impactos associados a cada possível curso de ação. Nesse contexto, a análise multicritério revelou-se o instrumento mais apropriado para assegurar uma comparação objetiva das opções consideradas, respeitando as restrições e particularidades do cenário. Para este caso, adotou-se a metodologia ***Analytic Hierarchy Process* - AHP**. A metodologia é composta por 3 (três) fases: estruturação, avaliação e recomendação.

FASE 1: ESTRUTURAÇÃO

10.3. Na fase de estruturação, dado que os objetivos formulados não são diretamente mensuráveis, foram definidos **critérios** para a avaliação das alternativas de ação, entendidos como parâmetros de mensuração do grau de alcance dos objetivos propostos. Para cada critério, foram delineados o melhor e o pior cenário (níveis de referência). Abaixo, é possível visualizar as relações estabelecidas.

Tabela 22. **Relação entre objetivos-fim, critérios e níveis de referência.**

	Objetivo-fim	Critério	Pior nível	Melhor nível
1	**Evitar que as negociações saiam do SAMA**	% de bloqueios firmes SEM recursos à Diretoria	5%	95%
2	**Tornar as negociações mais eficientes**	% de negociações concluídas antes do período de mobilização	5%	95%
3	**Promover um ambiente de segurança regulatória em geral**	% de recursos não providos sobre bloqueios firmes	5%	95%
4	**Evitar que haja o aumento dos custos de transação**	% de bloqueios sem intervenção da Antaq	5%	95%
5	**Realizar análises adequadas dos bloqueios, de forma a evitar a ociosidade de embarcações brasileiras**	Ociosidade das embarcações brasileiras	50%	5%
6	**Alcançar os objetivos da Política Públicas**	Participação das embarcações nacionais	80%	95%
7	**Promover um ambiente de estabilidade regulatória que incentive a construção de embarcações de apoio marítimo**	Idade média da frota	Aumentando	Diminuindo

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

10.4. Os critérios 1 e 2 estão diretamente relacionados aos respectivos objetivos-fim e dizem respeito às negociações após os bloqueios. Primeiramente, tem como objetivo que as questões relacionadas aos afretamentos sejam solucionadas pela área técnica a contento das partes, sem que haja a interposição de recursos à Diretoria. Percebeu-se que, com a manutenção do *status quo*, há o risco da proliferação de recursos e de judicializações. Assim sendo, o percentual de decisões sobre bloqueios firmes sem recurso à Diretoria é o indicador desse objetivo-fim.

10.5. Além disso, um outro objetivo é que as negociações sejam eficientes e não se alonguem demasiadamente, de forma a inviabilizar a operação. Portanto, o percentual de negociações concluídas antes do período de mobilização previsto no protocolo de consulta ao mercado é critério apto para mensurar o objetivo "tornar as negociações mais eficientes".

10.6. O ideal, ainda, é que as decisões da área técnica sejam consistentes, tecnicamente adequadas e reconhecidas pelo mercado. A coerência e uniformidade das decisões da área técnica promove, em geral, um ambiente de segurança regulatória para os *players* do mercado. Desta forma, uma vez que tais decisões são acertadas, espera-se que haja alto desprovimento dos recursos interpostos às decisões. Ou seja, isso significa que a Diretoria Colegiada endossa as deliberações da SOG. Esta é a lógica do critério 3.

10.7. Como já foi dito anteriormente, o mais apropriado seria que as negociações ficassem limitadas às partes, uma vez que se trata de procedimento de natureza privada. A intervenção da Antaq burocratiza o processo, o que aumenta os custos de transação dos envolvidos. Logo, no melhor cenário, 95% de bloqueios são resolvidos sem a intervenção da Agência. Este foi o critério estipulado para mensurar o comportamento dos custos de transação.

10.8. As sólidas decisões da área técnica, além de promover um ambiente de segurança regulatória em geral, promovem a política pública setorial, fomentando o emprego das embarcações de bandeira brasileira e, portanto, diminuindo sua ociosidade (critério 5). O alcance dos objetivos da política pública, por seu turno, impulsiona a participação das embarcações nacionais nas atividades de apoio *offshore* (critério 6). E, finalmente, a promoção de um ambiente de estabilidade regulatória que incentiva a construção de embarcações é mensurada pela idade média da frota: se esta idade está diminuindo, infere-se que há investimento em novos ativos.

FASE 2: AVALIAÇÃO

10.9. Nesta fase, cada alternativa regulatória foi pontuada com base nos critérios previamente definidos. Por meio da aplicação da metodologia AHP, foi conduzida uma análise paritária destes critérios, utilizando-se uma escala de preferência relativa que variava de "extremamente mais importante" (pontuação 9) a "extremamente menos importante" (pontuação 1/9)[26]. Foram analisados 21 (vinte e um) cenários[27].

10.10. A atribuição das preferências pela equipe presente às oficinas foi orientada pela experiência e conhecimento individual de cada um e pela aplicação intuitiva de diferentes valores, percepções e expectativas. Na metodologia AHP, as avaliações subjetivas são convertidas em medidas objetivas e quantificáveis. Com base nos achados, foi elaborada a matriz de julgamentos (Anexo 02). Os pesos atribuídos aos critérios refletem sua importância no contexto da decisão. A partir da ponderação dos critérios e da normalização das diferenças para totalizarem 100%, obteve-se a seguinte distribuição de pesos:

Tabela 23. **Peso dos critérios.**

	Objetivo-fim	Critério	Peso
5	**Realizar análises adequadas dos bloqueios, de forma a evitar a ociosidade de embarcações brasileiras**	Ociosidade das embarcações brasileiras	**38,07%**
7	**Promover um ambiente de estabilidade regulatória que incentive a construção de embarcações de apoio marítimo**	Idade média da frota	**24,29%**
2	**Tornar as negociações mais eficientes**	% de negociações concluídas antes do período de mobilização	**14,10%**
6	**Alcançar os objetivos da Política Públicas**	Participação das embarcações nacionais	**10,82%**
4	**Evitar que haja o aumento dos custos de transação**	% de bloqueios sem intervenção da Antaq	**6,78%**
1	**Evitar que as negociações saiam do SAMA**	% de bloqueios firmes SEM recursos à Diretoria	**3,25%**
3	**Promover um ambiente de segurança regulatória em geral**	% de recursos não providos sobre bloqueios firmes	**2,69%**

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

10.11. Este primeiro achado demonstra que a equipe de AIR deu um peso maior às questões relacionadas ao aspecto estrutural do setor, com foco no emprego da frota brasileira (critério: ociosidade das embarcações brasileiras) e na sua renovação (critério: idade média da frota), em detrimento de uma dimensão mais atenta aos procedimentos (bloqueios e recursos).

10.12. A etapa subsequente consistiu na comparação das opções regulatórias para verificar, entre elas, quais contribuem para a obtenção do melhor nível em 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. Para cada opção foi atribuído um valor entre 0 (zero) e 10 (dez). Tome-se como exemplo o critério 5, que é a ociosidade das embarcações brasileiras: no melhor cenário, apenas 5% das embarcações estão ociosas, enquanto, no pior cenário, metade da frota está parada. Debateu-se quanto cada uma das opções regulatórias das 15 (quinze) causas-raiz do problema ora analisado contribui para que 95% da frota esteja empregada. 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 para cada uma das opções regulatórias[28].

10.13. Importante mencionar que a "não ação" (causas 1a, 2a, 3a, 4a, 5a, 6a, e 7a) teve Resultado Global igual a 4,37.

Tabela 24. **Matriz das opções regulatórias.**

Critério	Peso	Causa 1 *Faltam investimentos em capacitação...*			Causa 2 *Faltam mecanismos estruturados de acompanhamento...*			Causa 3 *...definição do mandato da Antaq...*			Causa 4 *Faltam parâmetros nas negociações...*			Causa 5 *As tipificações atuais são pouco aplicadas*			
		1b	1c	1d	2b	2c	2d	3b	3c	3d	4b	4c	4d	5b	5c	5d	5e
1	2,30%	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	7,00	3,00	9,00	9,00	2,30	3,00	3,00	9,50	8,50
2	14,10%	6,43	6,00	5,57	7,00	5,43	6,00	6,71	8,14	4,86	7,71	8,00	7,00	6,57	7,00	8,14	5,00
3	2,69%	6,43	6,86	6,57	6,43	5,86	6,00	7,43	7,29	6,14	6,43	7,43	6,00	6,14	6,00	7,43	5,43
4	6,78%	4,83	4,83	4,33	4,67	4,33	4,50	5,50	5,17	4,50	5,17	6,67	4,17	6,00	5,67	7,83	6,33
5	38,07%	6,00	5,57	5,71	6,14	5,14	5,43	7,43	7,00	5,29	6,57	6,29	5,71	6,57	7,43	7,43	7,00
6	10,82%	5,50	6,00	5,75	5,50	5,50	5,75	6,50	7,13	5,50	6,50	6,88	6,00	6,63	7,63	7,63	7,13
7	24,29%	5,14	5,00	4,57	5,57	5,29	5,43	6,00	5,71	5,43	5,57	5,71	5,14	5,29	6,14	6,57	6,29

Critério	Peso	Causa 6 *...integração entre o SAMA e a fiscalização*			Causa 7 *Falta tipificação dos comportamentos...*			Causa 8 *Inadequação dos valores das multas*			Causa 9 *O SAMA não foi concebido...*				Causa 10 *Os critérios para definir os bloqueios...*		
		6b	6c	6d	7b	7c	7d	8b	8c	8d	9b	9c	9d	9e	10b	10c	10d
1	2,30%	3,00	3,00	3,00	5,00	2,10	2,30	2,20	2,40	2,40	4,00	3,00	2,20	3,00	9,50	9,50	9,50
2	14,10%	6,14	6,29	6,29	7,29	6,86	6,86	6,86	7,00	7,29	7,57	8,00	8,29	7,57	8,29	8,14	8,14
3	2,69%	6,29	6,43	6,14	5,57	6,86	5,71	5,86	6,14	6,00	6,29	7,43	7,86	7,29	7,86	8,14	8,43
4	6,78%	6,17	5,83	5,17	7,17	6,33	6,17	6,00	5,83	6,00	7,67	7,17	7,83	7,83	7,67	7,50	8,00
5	38,07%	6,43	6,00	5,29	6,86	7,71	7,86	7,29	7,00	7,29	6,71	7,00	7,29	6,71	7,43	7,43	7,43
6	10,82%	6,13	6,75	6,38	6,13	8,00	8,25	6,63	6,75	6,88	7,13	7,38	7,75	7,13	7,00	7,38	7,38
7	24,29%	5,86	5,86	5,43	6,00	6,14	6,43	5,29	5,29	5,71	6,57	6,14	6,14	6,00	6,43	5,86	6,00

Critério	Peso	Causa 11 *...embarcação adequada ao apoio...*			Causa 12 *...instrumentos de contratação prévios*			Causa 13 *...sem o apoio de entidades indep....*			Causa 14 *...informações são sigilosas...*		Causa 15 *...área técnica com o objeto...*		
		11b	11c	11d	12b	12c	12d	13b	13c	13d	14b	14c	15b	15c	15d
1	2,30%	9,50	2,30	2,30	4,00	4,00	4,00	4,00	9,00	6,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
2	14,10%	7,57	7,71	8,14	6,86	7,00	5,71	5,86	6,14	5,86	6,14	7,14	6,43	5,43	5,71
3	2,69%	6,57	7,71	8,00	7,00	7,29	5,57	6,57	8,00	6,14	5,86	6,71	5,86	6,43	6,00
4	6,78%	7,67	7,17	7,33	6,33	6,50	4,00	3,50	4,83	4,00	5,00	4,33	4,33	4,67	4,33
5	38,07%	7,57	7,00	7,00	7,14	7,00	5,43	6,43	6,43	5,43	5,86	6,71	6,43	5,43	5,86
6	10,82%	6,75	7,13	7,00	6,25	7,13	5,88	6,25	6,50	6,25	5,75	6,50	5,75	6,13	6,13
7	24,29%	5,29	5,57	6,14	5,71	5,43	5,57	6,00	5,57	5,71	5,71	5,86	5,43	5,43	5,57

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

FASE 3: RECOMENDAÇÃO

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

10.15. Abaixo, os Resultados Globais - RGs são apresentados, hierarquizando-os. O RG de cada opção foi 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 RG da opção regulatória 15d será: (4,00 X 0,023) + (5,71 X 0,141) + (6,00 X 0,0269) + (4,33 X 0,0678) + (5,86 X 0,3807) + (6,13 X 0,1082) + (5,57 X 0,2429) = 5,64. É importante mencionar que a "não ação" teve RG inferior ao de todas as opções regulatórias apresentadas ("Não ação"; RG = 4,37).

Tabela 25. **Causa 1: Faltam investimentos em capacitação e disseminação interna do conhecimento - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1º	1b	Foco interno: realizar diagnóstico sobre competências e conhecimentos que as equipes técnicas não dispõem para planejar as capacitações e custos relacionados, inserindo-as no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP.	5,67
2º	1c	Foco externo: desenvolver agenda de apresentações com representantes do mercado sobre temas de interesse.	5,47
3º	1d	Foco inovação: criar "Curso de Navegação".	5,29

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

Tabela 26. **Causa 2: Faltam mecanismos estruturados de acompanhamento de mercado - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1º	2b	Foco interno 1: levantar dados relevantes com base nos normativos e criar Painel com dados do mercado.	5,89
2º	2d	Foco externo: contratar Base de Dados e Periódicos.	5,45
3º	2c	Foco interno 2: criar Boletim do Apoio Marítimo.	5,18

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

10.16. Na Causa 1, identificou-se a necessidade de atuar, primeiramente, com foco interno, tendo-se como meta o aprimoramento dos recursos humanos da Agência. Assim sendo, é imprescindível realizar o diagnóstico sobre as competências e conhecimentos que as equipes técnicas que lidam com a navegação de apoio marítimo precisam ter ou aprimorar. Posteriormente, faz-se necessário mapear as capacitações disponíveis no mercado e, no caso de não haver cursos que contemplem as necessidades identificadas, estruturar capacitações *in company*. Os custos devem ser detalhados e as estratégias de implementação devem ser inseridas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP da Antaq. A ação deve envolver servidores que atuam nas diversas Superintendências da Agência.

10.17. Conforme já mencionado, acredita-se que o investimento nos recursos humanos da Agência tem como uma de suas consequências a diminuição da assimetria de informação com o mercado, a qualificação das decisões proferidas pelas áreas técnicas, a maior eficiência e celeridade nas negociações no ambiente SAMA e, finalmente, a diminuição de recursos interpostos à Diretoria e de judicializações.

10.18. Observou-se que o RG das opções regulatórias 1b, 1c e 1d divergiu pouco, o que nos leva a concluir que tais ações podem ser complementares e são igualmente importantes. Apesar do foco interno, também é importante a aproximação dos servidores com representantes do mercado para tratar de temas de interesse. Neste sentido, seria interessante o desenvolvimento de uma agenda de apresentações para a troca e esclarecimento de informações.

10.19. A ideia do "Curso de Navegação", por sua vez, tem o condão de estruturar, também com foco interno, um curso à semelhança do "Curso de Fiscalização" hoje existente na Antaq. Seu objetivo seria o de disseminar o conhecimento a respeito da navegação de apoio marítimo para todos os setores da Agência com foco na difusão da regulação vigente, dos procedimentos de outorga e conhecimento dos atores do mercado (bem como de suas frotas) e das ações de fiscalização. Esta seria uma oportunidade para nivelar conhecimentos e apresentar os principais temas hoje em debate no mercado e as últimas decisões da Diretoria Colegiada da Antaq sobre a matéria. Acredita-se que a combinação das 3 (três) iniciativas propicia a melhoria das análises técnicas das equipes da Agência.

10.20. Para a Causa 2, assinalou-se que, inicialmente, instrumentos internos de acompanhamento do mercado precisam ser estruturados, a começar pela elaboração de um painel específico do apoio marítimo, que consolide seus dados. Atualmente, as informações acerca da navegação de apoio marítimo estão dispersas no SAMA e no Painel de Outorgas. Outras informações podem ser obtidos no Porto sem Papel - PSP, mediante solicitação ao Ministério de Portos e Aeroportos - MPor. As diversas análises realizadas pelas áreas técnicas podem restar prejudicadas pela pulverização das informações, bem como pela falta de dados relevantes. A primeira ação para implementar essa opção regulatória seria o mapeamento dos dados do

setor já disponíveis e daqueles que podem ser exigidos aos *players* com base nos normativos da Agência.

10.21. Igualmente relevante é a contratação de base de dados e de periódicos que informem sobre a navegação de apoio marítimo. Com um RG menor, mas não menos importante, é a elaboração de um Boletim Interno que informe as áreas sobre os últimos números e decisões do setor. As opções regulatórias aqui apresentadas não são excludentes, e a Antaq e o mercado se beneficiariam da implementação de todas elas.

Tabela 27. **Causa 3: Falta definição do mandato da Antaq sobre contratações - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	3c	Ação normativa: formalizar procedimentos de arbitragem/mediação e criar penalidades mais assertivas.	6,75
2º	3b	Monitoramento: monitoramento de todo o processo de afretamento, da circularização até a contratação da embarcação nacional ou estrangeira.	6,64
3º	3d	Consulta: formalizar consulta à PFA.	5,18

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

Tabela 28. **Causa 4: Faltam parâmetros nas negociações - Hierarquia de preferências - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	4c	Definir o nível de detalhamento necessário do ônus da prova.	6,60
2º	4b	Desenvolver um banco de informações e de casos anteriores para a comparação de casos, decisões e especificações técnicas.	6,46
3º	4d	Definir que a questão será decidida caso a caso, pela área técnica, com base nos documentos técnicos apresentados.	5,58

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

10.22. Para a Causa 3, as ações de formalizar o procedimento de mediação, criar penalidades mais assertivas para os casos de não contratação pós-bloqueio firme e o monitoramento de todo o procedimento de afretamento convergem com os achados do Relatório de AIR Preliminar (SEI nº 2609267), que analisou o Tema 2.2. da Agenda Regulatória 2025-2028 - "Procedimentos de consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação brasileira", bem como com os achados do Relatório AIR Preliminar (SEI nº 2649378), que analisou o Tema 2.1. - Afretamento por tempo na navegação marítima - Cabotagem.

10.23. A Resolução ANTAQ nº 98, de 31 de maio de 2023, estabeleceu os procedimentos administrativos para a resolução de conflitos entre os agentes do setor regulado. Em seu artigo 8º, inciso II, determinou-se que, para os casos de afretamento de embarcações, a mediação deve ser o procedimento adotado. O Manual de Mediação e Arbitragem da ANTAQ abarcou a estruturação das regras definidas na regulamentação, a definição de fluxos não contemplados e a padronização dos documentos exigidos no processo de conciliação. Entretanto, os conteúdos relacionados ao afretamento ainda demandam maior especificação de forma tornar o escopo de atuação da Agência mais claro e as negociações, eficientes. No entanto, identificou-se que os procedimentos a serem adotados precisam ser detalhados para que possam trazer segurança regulatória e jurídica às partes envolvidas nas negociação, como também à equipe técnica da Agência.

10.24. O monitoramento das ações de afretamento, por seu turno, além de dotar a Antaq das informações necessárias para aprimorar a fiscalização e sua atuação no setor, permite a verificação da aderência dos instrumentos utilizados à consecução da política pública.

10.25. A baixa pontuação da opção 3d sugere que deve prevalecer o posicionamento técnico à respeito do tema, desde que dentro dos limites estabelecidos pela legislação que rege a atuação da Agência.

10.26. No que diz respeito à Causa 4 do problema regulatório, a opção 4d aparenta ser de difícil implementação, uma vez que definir um nível de detalhamento que sirva para todos os casos de negociação seria bastante complexo. Desta maneira, optou-se por atribuir o ônus da prova para uma das partes da negociação. Considerou-se adequado atribuir à EBN afretadora o ônus da comprovação de que determinados requisitos mínimos são necessários ou exigidos pelo cliente ou de que a embarcação bloqueante não está apta para realizar determinada operação. Essa atribuição é consequência da assimetria de informações e do fato de que a EBN que realiza a consulta ao mercado é a detentora das informações relevantes à prestação do serviço pretendido.

Tabela 29. **Causa 5: As tipificações atuais são pouco aplicadas - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	5d	Prever Direitos e Deveres dos envolvidos nas negociações.	7,44
2º	5c	Prever a obrigatoriedade de vínculo entre o bloqueio firme e o Registro no SAMA.	6,78
3º	5e	Ação normativa: prever penalidade para a não utilização de circularização, mesmo quando não houve bloqueio.	6,52
4º	5b	Estudo da aderência das atuais penalidades.	6,10

Tabela 30. **Causa 6: Falta integração entre o SAMA e a fiscalização - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	6b	Gerar relatórios.	6,69
2º	6c	Melhorar o perfil da Fiscalização no SAMA.	5,99
3º	6d	Criar painéis.	5,52

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

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

10.27. Na Causa 5, a previsão de direitos e deveres das partes envolvidas nas negociações (5d) está alinhada aos achados do Relatório de AIR Preliminar (SEI nº 2649378), que trata do afretamento por tempo na navegação de cabotagem, e do Relatório de AIR Preliminar (SEI nº 2609267), referente aos procedimentos de consulta ao mercado sobre a disponibilidade de embarcação estrangeira. Também se harmoniza com a decisão do Diretor-Relator no processo SEI nº 50300.025957/2024-38, na qual foi reconhecida a importância da elaboração de um Manual de Procedimentos destinado a definir as ações a serem adotadas nos casos de solicitação de intervenção da ANTAQ. Ao definir parâmetros para as negociações e para a oposição de bloqueios parciais, a Agência, por meio de sua normativa, estabelece de forma clara os direitos e deveres das partes envolvidas. O referido Manual deverá incorporar as alterações propostas no âmbito deste processo.

10.28. Todas as opções regulatórias para minimizar a Causa 6 do problema regulatório têm impactos internos e, portanto, podem ser adotadas simultaneamente. Porém, o retorno à prática de geração de relatórios por parte da GEA foi a ação elencada como a preferível.

Tabela 31. **Causa 7: Falta de tipificação de comportamentos indesejados - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1º	7d	Intensificar as fiscalizações pela não contratação após o bloqueio firme.	7,06
2º	7c	Definir prazo para a contratação após o bloqueio firme.	6,94
3º	7b	Limitar circularizações sem comprovação de vínculo com a atividade a ser realizada (evitar testes de mercado).	6,56

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

Tabela 32. **Causa 8: Inadequação dos valores das multas - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1º	8d	Considerar o valor das operações para estipular o valor da multa.	6,58
2º	8b	Criar penalidades alternativas.	6,38
3º	8c	Separar as multas pelo tipo de navegação.	6,30

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

10.29. A opção 7d enfrenta, diretamente, queixa de uma parcela do mercado de que, após o bloqueio firme, a EBN afretadora demora ou não contrata a embarcação bloqueante. Para trazer maior robustez a esta decisão, concomitantemente, pode-se implementar a ação 7c, o que ensejaria a definição de um prazo para a contratação da embarcação brasileira após o bloqueio. A intensificação das ações de fiscalização trazem mais informações do mercado à Agência sobre esta etapa do procedimento de afretamento que, até o momento, é quase desconhecida pela Antaq.

10.30. A ação 8d sugere que o valor das operações seja considerado na dosimetria das multas aplicadas. A consideração deste fator tornaria tais valores mais condizentes com a realidade das operações de apoio marítimo e, consequentemente, poderia contribuir para que os comportamentos indesejados fossem afastados. Uma vez que as demais opções foram bem pontuadas, elas podem ser implementadas posteriormente. Neste caso, seria importante criar um plano de implementação das estratégias de ação.

Tabela 33. **Causa 9: O SAMA não foi concebido para prever o detalhamento das operações e nem das especificidades das embarcações - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1º	9d	O detalhamento das operações deve ser obrigatório.	7,09
2º	9c	Aprimorar o SAMA.	6,87
3º	9b	Parametrizar quais especificações são indispensáveis para cada classe de embarcação e que a embarcação brasileira precisa atender.	6,81
4º	9e	Definir quais especificações devem ser obrigatoriamente colocadas no SAMA e quais serão debatidas nas negociações.	6,68

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

Tabela 34. **Causa 10: Os critérios para definir os bloqueios firmes e parciais são incompletos - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1º	10b	Definir **diretrizes**: o que é essencial, o que é eficiência, quais preceitos validam o bloqueio parcial (segurança, serviço adequado, continuidade da operação, ociosidades, entre outros).	7,36
2º	10d	Definir qual abrangência do bloqueio, tanto no aspecto temporal quanto no aspecto técnico.	7,31
3º	10c	Definir **procedimentos** para os bloqueios.	7,23

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

10.31. Aqui, optou-se pelo maior detalhamento das operações (9d) de apoio marítimo, quando das consultas ao mercado, o que permitirá a avaliação mais apropriada dos casos de bloqueio. Para a sua implementação, faz-se necessário a definição de quais informações serão exigidas no momento da consulta ao mercado, além de solução de TI para prever campo específico. A opção 9c foi a segunda mais pontuada, pois se espera que o sistema seja aprimorado para possibilitar o detalhamento de operações, de acordo com a necessidade.

10.32. A opção pelo detalhamento das operações, em detrimento da especificação das embarcações (9b), evidencia o entendimento de que o foco da consulta ao mercado é o serviço a ser prestado. Apesar disso, ainda assim é necessário o atendimento das embarcações a requisitos mínimos de segurança.

10.33. Conforme anteriormente mencionado, uma questão relevante para o mercado é a definição dos critérios de bloqueio firme e parcial das consultas ao mercado acerca da disponibilidade de embarcação apta a realizar o serviço pretendido. Neste tópico, Causa 10, os partícipes das oficinas de AIR consideraram apropriado, primeiramente, definir as diretrizes que embasam as avaliações da área técnica. Reafirmou-se o entendimento de que é necessária a construção de um arcabouço capaz de dotar a área técnica dos atributos e instrumentos necessários para alavancar a atuação da Antaq nas negociações. A princípio, devem ser definidos os requisitos essenciais das embarcações, a depender de suas classes; se a eficiência operacional deve ser um critério considerado nas análises de bloqueio parcial e como ele deve ser aplicado; os requisitos mínimos de segurança que devem ser atendidos; o que é considerado "serviço adequado" no contexto do apoio marítimo; dentre outros que podem ser posteriormente indicados.

Tabela 35. **Causa 11: Faltam diretrizes quanto ao que se entende por "embarcação adequada ao apoio pretendido" - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	11b	A Antaq deve interpretar o conceito em consonância com a Lei nº 9.432/1997. Ou seja, o termo "adequada ao serviço" é aquela embarcação capaz de realizar a operação.	6,97
2º	11d	Definir inicialmente os critérios-base: navegação, tipo da embarcação, equipamentos essenciais, dentre outros. Posteriormente, realizar maior detalhamento.	6,85
3º	11c	Definir um limite aceitável de desvio entre a especificação técnica requerida na circularização e a especificação técnica da embarcação bloqueante.	6,64

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

Tabela 36. **Causa 12: Falta de conhecimento dos instrumentos de contratação prévios às circularizações - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	12c	Normatizar a obrigatoriedade de envio de tais documentos.	6,51
2º	12b	A afretadora deve fornecer tais documentos quando solicitada.	6,50
3º	12d	Estabelecer mecanismos de aproximação com a ANP e as empresas exploradoras de petróleo.	5,41

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

10.34. Aqui, mais uma vez, optou-se pela consolidação de conceitos fundamentais que permitam, à área técnica, atuar com mais propriedade nos processos de afretamento na navegação de apoio marítimo. Não se recomendou adentrar no mérito, por exemplo, do grau de divergência aceitável entre a especificação constante na consulta ao mercado e a da embarcação de bandeira brasileira bloqueante. Acredita-se que se deve priorizar o melhor delineamento dos fundamentos que norteiam as decisões da Antaq. Adicionalmente, é fundamental que o entendimento de que "embarcação adequada ao serviço" é aquela capaz de realizar a operação seja confirmado pela Diretoria da Antaq.

10.35. No que concerne à falta de conhecimento dos instrumentos de contratação prévios às circularizações, escolheu-se a opção regulatória 12c, a qual prevê que, na abertura de protocolos no SAMA, as EBNs de apoio marítimo devem anexar os instrumentos prévios de contratação. De posse de tais documentos, a área técnica poderá entender melhor qual o serviço que será prestado pela embarcação afretada e em qual etapa da cadeia de óleo e gás tal serviço está inserido. No caso de haver bloqueio, a área técnica terá mais informações sobre a qual trabalhar para examinar a pertinência do bloqueio ofertado.

10.36. Para além do caso concreto, as informações prestadas por meio dos instrumentos de contratação prévios às circularizações acabam por trazer mais conhecimento do mercado à Agência, o que impacta a qualidade técnica das análises realizadas.

Tabela 37. **Causa 13: As manifestações da Antaq são feitas sem o apoio de entidades ou consultores independentes - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	13c	Criar Repositório de decisões.	6,21
2º	13b	Capacitar a área técnica para a tomada de decisão.	5,95
3º	13d	Utilizar o apoio de entidades independentes às custas da ANTAQ.	5,59

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

Tabela 38. **Causa 14: Não há definição sobre quais informações são sigilosas para caracterizar a operação pretendida - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	14c	Estabelecer canal de envio e tratamento de informações sensíveis entre as EBNs e a Antaq, sem compartilhamento direto.	6,29
2º	14b	Estabelecer rol não exaustivo de informações consideradas sensíveis com base em casos anteriores.	5,73

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

10.37. Utilizar o apoio de entidades independentes para subsidiar as decisões da Agência, quando necessário, foi a opção regulatória menos pontuada no estudo da Causa 13. Observou-se que este caminho regulatório, além de implicar custos, seria moroso. Dado o curto espaço temporal para proferir decisões, o apoio de entidades independentes não seria conveniente. Escolheu-se, portanto, criar um repositório de decisões anteriores relacionadas ao afretamento de embarcações com dados das respectivas negociações. Ao final, o mecanismo regulatório aqui eleito converge com aquele indicado para a Causa 4.

10.38. Sobre a troca de informações sigilosas nas negociações, optou-se pela sua triangulação mediada pela Antaq. A definição de quais informações podem ser consideradas sigilosas serão feitas caso a caso e, neste processo, o repositório de decisões anteriores pode subsidiar a tomada de decisões.

Tabela 39. **Causa 15: Falta contato das áreas técnicas da Antaq com o objeto de trabalho - Hierarquia de preferências.**

Classificação	Opção regulatória	Descrição	RG
1 º	15b	Promover viagens técnicas	5,88
2º	15d	Promover ações de capilaridade sazonais e pontuais entre aqueles que lidam com o SAMA e aqueles que elaboram as normas e os que fiscalizam.	5,64
3º	15c	Estimular fiscalizações temáticas com a participação dos servidores da SOG/SRG.	5,43

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

10.39. Finalmente, ainda sob a perspectiva de que é imprescindível capacitar os servidores para a mediação e a tomada de decisão nas negociações relacionadas à navegação de apoio marítimo, foi identificado que é fundamental promover a aproximação das áreas com o mercado.

10.40. O Quadro-Resumo com o Resultado Global - RG de todas as opções regulatórias pode ser observado abaixo.

Quadro-Resumo 01. **Resultado Global das Opções Regulatórias.**

		Causa 1 *Faltam investimentos em capacitação...*			**Causa 2** *Faltam mecanismos estruturados de acompanhamento...*			**Causa 3** *...definição do mandato da Antaq...*			**Causa 4** *Faltam parâmetros nas negociações...*			**Causa 5** *As tipificações atuais são pouco aplicadas*			
Opção	Não ação	1b	1c	1d	2b	2c	2d	3b	3c	3d	4c	4b	4d	5b	5c	5d	5e
RG	4,37	5,67	5,47	5,29	5,89	5,18	5,45	6,64	6,75	5,18	6,60	6,46	5,58	6,10	6,78	7,44	6,52

		Causa 6 ...integração entre o SAMA e a fiscalização			**Causa 7 Falta tipificação dos comportamentos...**			**Causa 8 Inadequação dos valores das multas**			**Causa 9 O SAMA não foi concebido...**				**Causa 10 Os critérios para definir os bloqueios...**		
Opção	**Não ação**	**6b**	**6c**	**6d**	**7b**	**7c**	**7d**	**8b**	**8c**	**8d**	**9b**	**9c**	**9d**	**9e**	**10b**	**10c**	**10d**
RG	**4,37**	**6,08**	**5,99**	**5,52**	**6,56**	**6,94**	**7,06**	**6,38**	**6,30**	**6,58**	**6,81**	**6,87**	**7,09**	**6,68**	**7,36**	**7,23**	**7,31**

		Causa 11 *...embarcação adequada ao apoio...*			**Causa 12** *...instrumentos de contratação prévios*			**Causa 13** *...sem o apoio de entidades indep....*			**Causa 14** *...informações são sigilosas...*		**Causa 15** *...área técnica com o objeto...*		
Opção	Não ação	11b	11c	11d	12b	12c	12d	13b	13c	13d	14b	14c	15b	15c	15d
RG	4,37	6,97	6,64	6,85	6,50	6,51	5,41	5,95	6,21	5,59	5,73	6,29	5,88	5,43	5,64

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

10.41. A mera análise do desempenho geral de cada alternativa regulatória já permite identificar a preferência por determinada ação. Os RGs acima apresentados aproximam-se das avaliações subjetivas da equipe de AIR. Não houve nenhum resultado distante das expectativas iniciais, o que demandaria a revisão da estrutura de análise.

10.42. É importante reafirmar que os critérios de análise mais pontuados foram aqueles associados aos objetivos da política publica. São eles: ociosidade das embarcações e idade média da frota (vide Tabela 23). Em síntese, a equipe de AIR privilegiou ações que aumentam o emprego de embarcações de bandeira brasileira e, consequentemente, impulsionam os investimentos em frota. Essas inversões em novas embarcações para atender à demanda resultam na diminuição da idade média da frota nacional.

10.43. O espaço discricionário da Antaq para concretizar os objetivos da política pública é reduzido e, por isso mesmo, as diferenças encontradas na pontuação dos RGs são pequenas. Cada opção eleita possibilita avançar um pouco mais para criar um ambiente regulatório mais estável e seguro.

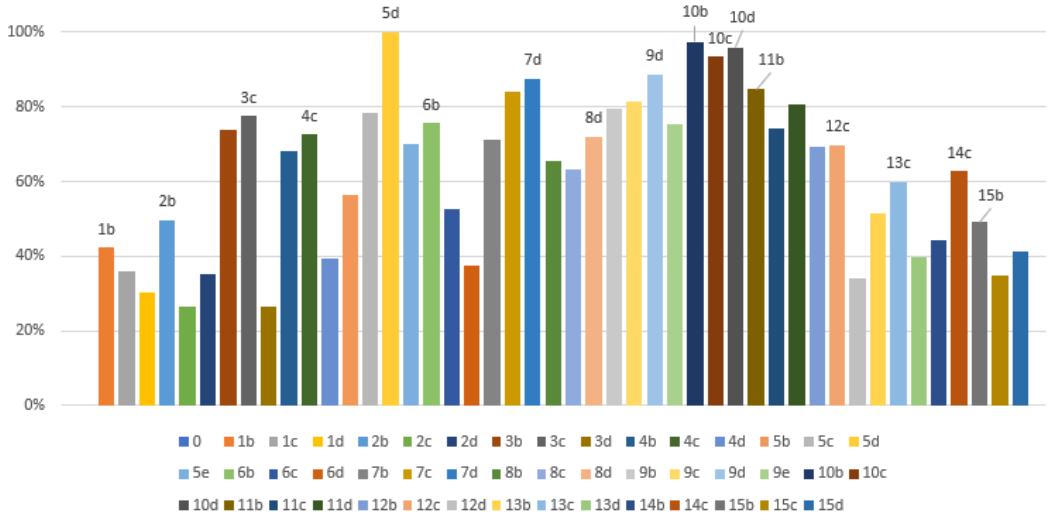
10.44. É relevante notar que a **não ação** obteve pontuação relativamente alta. Ou seja, compreendeu-se que, dada a dinamicidade do setor e a complexidade das operações, **manter o *status quo* pode ser interessante**. Tal manutenção significaria:

1. Investimentos pontuais e sob demanda das áreas técnicas em capacitações específicas;
2. Acompanhamento do mercado, por parte dos servidores, com base nas ferramentas e painéis já disponíveis e não específicos para o apoio marítimo;
3. Manutenção do SAMA com critérios gerais de consulta ao mercado, focados no tipo de embarcação demandada e com campo livre para especificações, se necessário;

4. Atuação da área técnica da Antaq nas negociações apenas quando solicitada por uma das partes e sem definição de parâmetros, como prazo máximo para a negociação;
5. Bloqueios e bloqueios parciais decididos caso a caso;
6. Manutenção das tipificações já previstas em norma e dos seus respectivos valores; e
7. Baixa integração entre SAMA e SFC, com a última realizando fiscalizações por amostragem.

10.45. O Gráfico 02 compara os RGs das opções regulatórias analisadas. Para cada causa do problema regulatório, estão rotuladas a opção melhor pontuada. É possível observar que as ações relacionadas à definição de direitos e deveres e aquelas relativas aos bloqueios foram consideradas as mais importantes.

Gráfico. 02. **Resultado global: comparação das opções regulatórias.**



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

10.46. Admite-se a hipótese de que o tomador de decisão pode atribuir pesos diferentes daqueles estabelecidos durante as oficinas de AIR para os critérios de avaliação das opções regulatórias. Nas oficinas, houve a atribuição de peso maior aos critérios relacionados aos objetivos-fins mais gerais e relacionados à consecução da política pública.

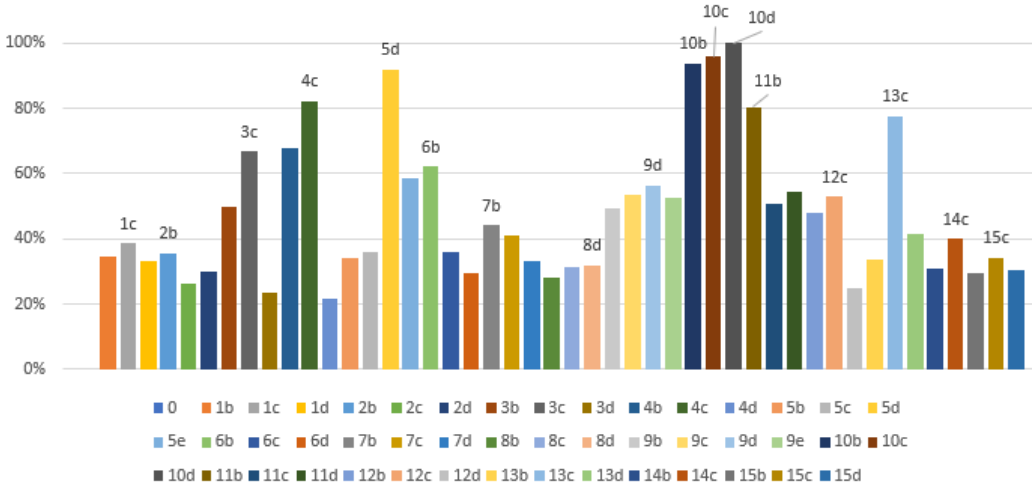
10.47. Se houvesse a valorização dos critérios relacionados aos aspectos procedimentais, por exemplo, focados em evitar que a negociações saíssem do SAMA ou que houvesse aumento dos custos de transação, algumas opções regulatórias teriam seu RG alterado e, mesmo quando não há alteração da opção escolhida, o *tradeoff* entre as ações disponíveis é alterado. Abaixo, são propostos novos pesos aos critérios e, em seguida, por meio do Gráfico 03, evidenciam-se os resultados.

Tabela 40. **Peso dos critérios - Alteração.**

	Objetivo-fim	Critério	Peso
3	**Promover um ambiente de segurança regulatória em geral**	% de recursos não providos sobre bloqueios firmes	**38,07%**
1	**Evitar que as negociações saiam do SAMA**	% de bloqueios firmes SEM recursos à Diretoria	**24,29%**
4	**Evitar que haja o aumento dos custos de transação**	% de bloqueios sem intervenção da Antaq	**14,10%**
6	**Alcançar os objetivos da Política Públicas**	Participação das embarcações nacionais	**10,82%**
2	**Tornar as negociações mais eficientes**	% de negociações concluídas antes do período de mobilização	**6,78%**
7	**Promover um ambiente de estabilidade regulatória que incentive a construção de embarcações de apoio marítimo**	Idade média da frota	**3,25%**
5	**Realizar análises adequadas dos bloqueios, de forma a evitar a ociosidade de embarcações brasileiras**	Ociosidade das embarcações brasileiras	**2,69%**

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 03. **Resultado global: comparação das opções regulatórias - Alteração dos pesos dos critérios.**



Fonte: elaboração própria.

10.48. A partir dos novos achados, tem-se que:

1. Para a Causa 1, a opção regulatória mais adequada deixa de ser a 1b (Foco interno: realizar diagnóstico sobre competências e conhecimentos que as equipes técnicas não dispõem para planejar as capacitações e custos relacionados, inserindo-as no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP) e passa a ser a 1c (Foco externo: desenvolver agenda de apresentações com representantes do mercado sobre temas de interesse);
2. Para a Causa 2, permanece a escolha por 2b (Foco interno 1: levantar dados relevantes com base nos normativos e criar Painel com dados do mercado). Todavia, o custo de oportunidade desta escolha diminui;
3. Na Causa 3, 3c (Ação normativa: formalizar procedimentos de arbitragem/mediação e criar penalidades mais assertivas) permanece como a melhor escolha, mas o custo de oportunidade entre 3b e 3c aumenta;
4. Na causa 4, 4c (Definir o nível de detalhamento necessário do ônus da prova) ganhou ainda mais relevância em relação aos seus pares;
5. A opção regulatória 5d (Prever Direitos e Deveres dos envolvidos nas negociações) ganha ainda mais importância em relação a seus pares;
6. A opção regulatória 6b (Gerar relatórios) também se torna mais forte quando comparada aos seus pares;
7. A ação 7d (Intensificar as fiscalizações pela não contratação após o bloqueio firme) perde espaço para a 7b [Limitar circularizações sem comprovação de vínculo com a atividade a ser realizada (evitar testes de mercado)];
8. Todas as opções regulatórias apresentadas para a Causa 8 perdem importância relativa, apesar de a opção 8d (Considerar o valor das operações para estipular o valor da multa) permanecer sendo a mais pontuada;
9. Todas as opções regulatórias apresentadas para a Causa 9 também perdem importância relativa, mas a opção 9d (O detalhamento das operações deve ser obrigatório) ainda mantem o RG mais elevado;
10. As opções apresentadas para a Causa 10 permanecem com os RGs mais altos entre todas as alternativas regulatórias, no entanto, sua importância relativa é alterada. Ao invés de privilegiar-se a ação 10b [Definir **diretrizes**: o que é essencial, o que é eficiência, quais preceitos validam o bloqueio parcial (segurança, serviço adequado, continuidade da operação, ociosidades, entre outros)], passa-se a privilegiar a 10d (Definir qual abrangência do bloqueio, tanto no aspecto temporal quanto no aspecto técnico);
11. 11b (A Antaq deve interpretar o conceito em consonância com a Lei nº 9.432/1997. Ou seja, o termo "adequada ao serviço" é aquela embarcação capaz de realizar a operação) continua sendo a estratégia de regulação mais acertada para

minimizar a Causa 11, mas sua importância relativa aumenta;

12. 12c (A afretadora deve fornecer tais documentos quando solicitada) e 14c (Estabelecer canal de envio e tratamento de informações sensíveis entre as EBNs e a Antaq, sem compartilhamento direto) permanecem com as pontuações mais elevadas entre seus pares, mas sua relevância para sanar o problema regulatório diminui;

13. 13c (Criar Repositório de decisões), ao contrário, tem sua relevância para sanar o problema regulatório aumentada; e

14. Para a Causa 15, deixa-se de optar por 15b (Promover viagens técnicas) e opta-se por 15c (Estimular fiscalizações temáticas com a participação dos servidores da SOG/SRG).

10.49. Retomando os achados originais, o Quadro-Resumo 02, abaixo, lista, de forma sintética, as opções regulatórias recomendadas, uma vez que obtiveram os RGs mais elevados.

Quadro-Resumo 02. **Opções regulatórias recomendadas.**

Causa	Opções Regulatórias recomendadas
1	Foco interno: realizar diagnóstico sobre competências e conhecimentos que as equipes técnicas não dispõem para planejar as capacitações e custos relacionados, inserindo-as no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP.
2	Foco interno 1: levantar dados relevantes com base nos normativos e criar Painel com dados do mercado.
3	Ação normativa: formalizar procedimentos de mediação e criar penalidades mais assertivas.
4	Definir o nível de detalhamento necessário do ônus da prova.
5	Prever Direitos e Deveres dos envolvidos nas negociações.
6	Gerar relatórios.
7	Intensificar as fiscalizações pela não contratação após o bloqueio firme.
8	Considerar o valor das operações para estipular o valor da multa.
9	O detalhamento das operações deve ser obrigatório.
10	Definir **diretrizes**: o que é essencial, o que é eficiência, quais preceitos validam o bloqueio parcial (segurança, serviço adequado, continuidade da operação, ociosidades, entre outros).
11	A Antaq deve interpretar o conceito em consonância com a Lei nº 9.432/1997. Ou seja, o termo "adequada ao serviço" é aquela embarcação capaz de realizar a operação.
12	Normatizar a obrigatoriedade de envio dos documentos relacionados aos instrumentos prévios de contratação.
13	Criar Repositório de decisões.
14	Estabelecer canal de envio e tratamento de informações sensíveis entre as EBNs e a Antaq, sem compartilhamento direto.
15	Promover viagens técnicas.

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

10.50. Observa-se que 4 (quatro) escolhas regulatórias dizem respeito à atuação da Agência internamente, no sentido de fortalecer o seu quadro técnico. São elas:

Quadro-Resumo 03. **Opções regulatórias recomendadas, relacionadas à atuação interna da Antaq.**

Causa	Opções Regulatórias
1	Foco interno: realizar diagnóstico sobre competências e conhecimentos que as equipes técnicas não dispõem para planejar as capacitações e custos relacionados, inserindo-as no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP.
2	Foco interno 1: levantar dados relevantes com base nos normativos e criar Painel com dados do mercado.
6	Gerar relatórios.
15	Promover viagens técnicas.

Fonte: elaboração própria.

10.51. O cumprimento das alternativas regulatórias recomendadas para estes casos beneficia a atuação da Antaq no médio prazo. Para tais opções, todas não-normativas, faz-se necessária a elaboração de um **Plano de Melhorias** à cargo das áreas responsáveis por cada um dos temas. Tais Planos podem ser elaborados após a deliberação final da Diretoria Colegiada acerca deste AIR.

10.52. Observando-se o Gráfico 02, verifica-se que nem todas as opções regulatórias contribuem de maneira significativa para atenuar o problema regulatório. É possível que a opção regulatória recomendada para

determinada causa tenha RG menor do que a segunda opção regulatória de outra causa. Este é o caso, por exemplo, da opção 3c (Formalizar procedimentos de mediação e criar penalidades mais assertivas, RG = 6,75), que obteve RG inferior à opção regulatória não recomendada 10d (Definir qual a abrangência do bloqueio, no caso do bloqueio por escopo, RG = 7,31). Pode-se inferir que algumas alternativas recomendadas podem não provocar as alterações necessárias no cenário ou uma resposta rápida ao problema regulatório.

10.53. Em vista disso, para não implementar alternativas regulatórias que têm pouco impacto no mercado e desprezar aquelas que têm o potencial de aprimorar a regulação da Antaq, decidiu-se por atuar nas opções regulatórias que obtiveram, ao menos, 60% do RG da opção regulatória melhor pontuada[29], desde que compatível com a primeira opção recomendada para aquele bloco.

10.54. Como consequência desta escolha, são as ações regulatórias a serem implementadas:

Quadro-Resumo 04. **Opções regulatórias a serem implementadas.**

	Opção regulatória	Pontuação	Descrição
Opções regulatórias recomendadas	5d	7,44	Prever direitos e deveres dos envolvidos nas negociações.
	10b	7,36	Definir **diretrizes**: o que é essencial, o que é eficiência, quais preceitos validam o bloqueio parcial (segurança, serviço adequado, continuidade da operação, ociosidades, entre outros).
	9d	7,09	O detalhamento das operações deve ser obrigatório.
	7d	7,06	Intensificar as fiscalizações pela não contratação após o bloqueio firme.
	11b	6,97	A Antaq deve interpretar o conceito em consonância com a Lei nº 9.432/1997. Ou seja, o termo "adequada ao serviço" é aquela embarcação capaz de realizar a operação.
	3c	6,75	Ação normativa: formalizar procedimentos de mediação e criar penalidades mais assertivas.
	4c	6,60	Definir o nível de detalhamento necessário do ônus da prova.
	8d	6,58	Considerar o valor das operações para estipular o valor da multa.
	12c	6,51	Normatizar a obrigatoriedade de envio dos documentos relacionados aos instrumentos prévios de contratação.
	14c	6,29	Estabelecer canal de envio e tratamento de informações sensíveis entre as EBNs e a Antaq, sem compartilhamento direto.
	13c	6,21	Criar Repositório de decisões.
Opções regulatórias, RG ≥ 60%	10c	7,23	Definir procedimentos para os bloqueios parcial, por escopo, por tempo, por capacidade etc.
	7c	6,94	Definir prazo para a contratação após o bloqueio firme.
	9c	6,87	Ajustar/Aprimorar o SAMA.
	11d	6,85	*(Incompatível com a opção regulatória recomendada: 11b).*
	9b	6,81	*(Incompatível com a opção regulatória recomendada: 9d).*
	5c	6,78	Prever a obrigatoriedade de vínculo entre o Bloqueio e o Registro no SAMA.
	9e	6,68	*(Incompatível com a opção regulatória recomendada: 9d).*
	11c	6,64	*(Incompatível com a opção regulatória recomendada: 11b).*
	3b	6,64	Monitoramento de todo o fluxo até a contratação.
	7b	6,56	Limitar circularizações sem comprovação de vínculo com a atividade a ser realizada (evitar testes de mercado).
	5e	6,52	Ação normativa: Prever penalidade para a não utilização da circularização, mesmo quando não houve bloqueio.
	12b	6,50	*(Incompatível com a opção regulatória recomendada: 12c).*
	4b	6,46	Desenvolver um banco de informações e de casos anteriores para a comparação de casos, decisões e especificações técnicas.
	8b	6,38	Criar penalidades alternativas.
	8c	6,30	Separar as multas pelo tipo de navegação.

Fonte: elaboração própria.

ANÁLISE DE RISCO

1. RISCO DA MANUTENÇÃO DO *STATUS QUO*

10.55. Ao serem descritos os efeitos do problema regulatório identificado, restam claros os riscos de manutenção do *status quo*: negociações muito longas que podem extrapolar o período previsto de mobilização da embarcação; negociações que saem do ambiente SAMA; burocratização do ambiente de negócios; ambiente de insegurança jurídica e regulatória; aumento dos custos de transação; ociosidade de embarcações brasileiras; desincentivo à construção de embarcações de apoio marítimo; não alcance dos objetivos da política pública; e risco à imagem institucional da Antaq, caso se consolide a percepção de que a política pública não está sendo efetiva ou de que o processo regulatório não tem produzido ganhos de eficiência para o setor.

10.56. Para além dos anteriormente mencionados, outro risco identificado é o de aumento de judicializações das negociações. Resta claro que a decisão pela via judicial é das EBNs envolvidas, todavia, a Antaq pode atuar no sentido de trazer maior previsibilidade às suas decisões, assim como promover maior transparência às suas deliberações técnicas e um ambiente de maior segurança regulatória.

10.57. Outro risco é o da manutenção da dificuldade de negociação quando dos bloqueios parciais e de seu respectivo enquadramento na Resolução ANTAQ nº 129/2025. Com o foco da consulta ao mercado no tipo da embarcação e sem maiores informações quanto a natureza da operação que se pretende realizar, nos casos em que há bloqueio, permanecerão dúvidas em relação ao atendimento da embarcação de bandeira nacional. Os casos, com a manutenção do *status quo*, serão decididos *ad hoc*, pela área técnica, com base nas informações disponibilizadas pelas partes. Sem a estipulação de prazos, não se vislumbram melhorias no atual ambiente de negociação.

10.58. Os riscos aqui apontados podem interferir na aplicação da política pública de preferência da bandeira brasileira. Apesar dos benefícios e do baixo custo de manutenção do *status quo*, a adoção das opções regulatórias delineadas tem o condão de melhorar o ambiente regulatório e de dotar a Agência Reguladora dos instrumentos necessários capazes de fazê-la atuar com mais qualidade.

2. RISCO DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS RECOMENDADAS

a. Ações relacionadas aos recursos humanos da Antaq

10.59. As opções regulatórias que preveem ações relacionadas aos recursos humanos da Antaq são:

- Causa 1: Foco interno: realizar diagnóstico sobre competências e conhecimentos que as equipes técnicas não dispõem para planejar as capacitações e custos relacionados, inserindo-as no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP; e
- Causa 15: Promover viagens técnicas.

10.60. A princípio, não foram identificados riscos relevantes relacionados a estas opções regulatórias. Para mitigar a possibilidade de indicação de capacitações inadequadas ou pouco efetivas, faz-se importante consultar as diversas gerências que atuam na área de navegação e cruzar informações.

10.61. Quando da implementação das capacitações, o único risco identificado é o de não aproveitamento posterior dos servidores envolvidos nas gerências que trabalham com navegação. Para evitar que isso ocorra, é necessário mapear adequadamente os partícipes das capacitações.

b. Ações relacionadas à obtenção de dados e informações

10.62. As opções regulatórias que preveem ações relacionadas a dados e informações do setor são:

- Causa 2: Foco interno 1: levantar dados relevantes com base nos normativos e criar Painel com dados do mercado; e
- Causa 6: Gerar relatórios.

10.63. O levantamento de dados relevantes para a criação de painéis depende da disponibilização de tais informações pelas EBNs outorgadas na navegação de apoio marítimo. Para além da dificuldade de obtenção de tais dados de todos os agentes do mercado, é importante que tais informações sejam disponibilizadas periodicamente e em formato padronizado para facilitar a sua utilização pela Agência. Seria imprescindível, então, estipular a obrigatoriedade do fornecimento periódico das informações necessárias, bem como a estruturação de um canal para recebê-las, sob o risco de que tal procedimento caia em desuso e, consequentemente, a base de dados fique incompleta e desatualizada.

c. Ações relacionadas ao SAMA e às negociações

10.64. As opções regulatórias que preveem ações relacionadas ao SAMA e às negociações são:

- Causa 3: Ação normativa: formalizar procedimentos de mediação e criar penalidades mais assertivas;
- Causa 4: Definir o nível de detalhamento necessário do ônus da prova;
- Causa 5: Prever Direitos e Deveres dos envolvidos nas negociações;

- Causa 9: O detalhamento das operações deve ser obrigatório;
- Causa 12: Normatizar a obrigatoriedade de envio de documentos relacionados aos instrumentos prévios de contratação;
- Causa 13: Criar Repositório de decisões; e
- Causa 14: Estabelecer canal de envio e tratamento de informações sensíveis entre as EBNs e a Antaq, sem compartilhamento direto.

10.65. A formalização dos instrumentos de mediação, como a estipulação de prazos, se não for acompanhada da previsão de tipificação das infrações administrativas, pode ter efeitos limitados. Ademais, para viabilizar a mediação e a decisão acertada da área técnica, é importante estabelecer um canal de envio de informações sensíveis. A não estruturação desse canal pode contribuir para que as negociações sejam paralisadas por falta de informações ou, ainda, a alegação de impossibilidade de disponibilizar determinadas informações e dados pode ser utilizada como prática protelatória.

10.66. No que diz respeito à possível desconfiança do setor quanto ao fornecimento de informações e de outros documentos adicionais, será importante sensibilizá-lo quanto a sua necessidade para a melhoria do ambiente regulatório. A ação de sensibilização é importante no que diz respeito ao fornecimento de informações operacionais, dos instrumentos prévios de contratação e ao estabelecimento de um canal de envio de informações sigilosas no âmbito das negociações. É plausível que uma rodada de reuniões com diferentes EBNs e entidades do mercado possa diminuir quaisquer resistências em relação a este tema. Por fim, é importante assegurar aos *players* que as informações sensíveis ficarão restritas a poucos servidores e estarão amparadas pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, art. 5º, § 2º[30], que estabelece que as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelas agências reguladoras no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos não se sujeitam ao regime de acesso à informação estabelecido pela Lei de Acesso à Informação LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Ademais, é importante mencionar que a Antaq possui **Política de Segurança da Informação e Comunicações - POSIC**, conforme dispõe a Portaria DG 423/2022, cujo intuito é estabelecer diretrizes para a segurança do manuseio, tratamento, recuperação, controle e proteção dos dados, informações e conhecimentos produzidos, armazenados ou transmitidos por qualquer meio, no âmbito da Antaq, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Poder Público quanto à transparência e o acesso às informações públicas. Finalmente, cabe ressaltar que o acesso dos servidores ao SAMA, bem como às informações nele disponíveis, depende do perfil de acesso de cada usuário.

10.67. Se não houver o estabelecimento de a quem cabe o ônus da prova acerca da essencialidade dos requisitos técnicos para a consecução de certo serviço, o estabelecimento de exigências pode ser utilizado como instrumento para direcionar à contratação de embarcação estrangeira. Ademais, o não detalhamento do escopo das operações a serem realizadas dificulta qualquer avaliação. O simples apontamento de divergências na especificação técnica entre o que foi circularizado e a embarcação bloqueante nem sempre constitui justificativa suficiente para a autorização de afretamento de embarcação de bandeira estrangeira. Nestes casos, pode-se fazer necessário a solicitação de documentos adicionais, os quais, a depender do seu conteúdo, podem ser recepcionados pela GAF para avaliação.

10.68. A normatização do envio dos documentos relacionados aos instrumentos prévios de contratação subsidiam a avaliação adequada da área técnica sobre a pertinência da manutenção do bloqueio. Todavia, a simples anexação de tais documentos sem a especificação de quais informações devem ser disponibilizadas pode tornar o procedimento inócuo.

10.69. Ainda no âmbito das negociações, a previsão de direitos e deveres dos envolvidos na negociação pode não ter o efeito esperado pela Antaq, caso tais comportamentos não estejam previstos em norma. Uma cartilha ou um manual de procedimentos não tem o poder de vincular as partes contratantes. Uma campanha e a adoção de indicadores de conformidade regulatória pode ajudar a mitigar o risco de não adesão das EBNs às orientações da Agência.

10.70. Por fim, a criação de um repositório de decisões/banco de informações e de casos anteriores traz o risco de fomentar o questionamento de decisões técnicas da Antaq quando elas forem divergentes de decisões pretéritas, caso o mercado interprete que as decisões passadas são vinculantes. Para mitigar tal risco, é importante que tal repositório, por

conter, potencialmente, informações que possam trazer danos concorrenciais, deve permanecer adstrito a um pequeno número de servidores.

10.71. A seguir, apresentam-se os riscos associados à alteração do SAMA para incorporar as modificações propostas:

1. Risco de não atualização do sistema, por problemas orçamentários ou de TI;
2. Risco de não prever, em campo do SAMA, algum requisito importante, o que levaria à necessidade de atualizá-lo para torná-lo adequado à escolha regulatória ou à necessidade de que fossem anexados documentos adicionais nos seus protocolos;
3. Risco de engessamento do sistema e das negociações, bem como da desatualização mais rápida devido à dinamicidade do setor;
4. Necessidade de proceder com revisões mais frequentes ao sistema, uma vez que haverá mais especificações nos procedimentos de consulta; e
5. Risco de obter informações incompletas, uma vez que pode haver resistência da EBN afretadora em ceder informações por entender que há informações relevantes que podem por em risco o seu negócio.

10.72. Considerando as opções regulatórias recomendadas, entendemos, salvo melhor juízo, que **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**.

10.73. Para diminuir os riscos relacionados ao sistema, é necessário o comprometimento da Agência com investimentos no SAMA. No entanto, tal ação é de difícil previsão, uma vez que a Antaq, assim como outras agências regulatórias, é passível de restrições orçamentárias. Ademais, as mudanças na Diretoria Colegiada e ocorrências antes imprevistas no setor podem alterar as prioridades orçamentárias da Antaq. Uma vez que o SAMA já padece com problemas relacionados à falta de atualização, prevê-se que, após sua reestruturação, é possível que o problema permaneça.

d. Ações relacionadas à fiscalização

10.74. As opções regulatórias que preveem ações relacionadas à fiscalização são:

- Causa 7: Intensificar as fiscalizações pela não contratação após o bloqueio firme; e
- Causa 8: Considerar o valor das operações para estipular o valor da multa.

10.75. Para intensificar as ações de fiscalização após o bloqueio firme, é necessário, em primeiro plano, que tais operações estejam previstas no Plano Plurianual de Fiscalização - PPF 2025-2028 e no Plano Anual de Fiscalização - PAF 2026. Uma vez não programadas nos documentos que orientam a ação fiscalizatória da Antaq, há o risco de não ser possível, no curto passo, verificar a conformidade dos agentes do mercado à alteração proposta.

10.76. O PPF 2025-2028 foi aprovado pelo Acórdão nº 57-2025-ANTAQ e, com base nele, a cada ano, é estruturado o PAF, que lista as empresas que serão fiscalizadas naquele ano, bem como a forma de fiscalização, de acordo com a programação aprovada pela Diretoria Colegiada da Agência. Para minimizar o risco de que a fiscalização aqui especificada não ocorra, podem ser necessárias gestões junto à SFC e à Diretoria Colegiada no sentido de alterar os documentos norteadores da fiscalização para prever tais ações ou, caso contrário, pode-se optar por implementar tais iniciativas no PAF subsequente.

10.77. Inserir uma nova variável na dosimetria utilizada para o cálculo de multas pode se tornar um processo moroso, pois envolve o levantamento de dados, seu tratamento e análise, além da proposição da forma de aplicação e, por fim, a elaboração de proposta de alteração da Resolução ANTAQ nº 3.259, de 30 de janeiro de 2014.Como forma de contornar tal risco, é importante destacar servidores da SFC e da SRG/GRN para implementar, de forma ágil, tal opção regulatória.

e. Ações normativas

10.78. As opções regulatórias que preveem ações normativas são:

- Causa 3: Ação normativa: formalizar procedimentos de mediação e criar penalidades mais assertivas;
- Causa 12: Normatizar a obrigatoriedade de envio de documentos relacionados aos instrumentos prévios de contratação.

10.79. Para as opções que preveem ações normativas, sempre haverá o risco de não conformidade, ou seja, de não atendimento dos atores do mercado aos requisitos estipulados em norma. Para minimizar este risco, é importante disseminar informações, esclarecer dúvidas, atualizar os conteúdos no Portal da Antaq, dentre outras iniciativas que podem ser mapeadas com fito de aproximar o setor regulado.

10.80. Mesmo após a formalização dos procedimentos de mediação, permanece o risco de judicialização, pois este é exógeno à Antaq. Entretanto, a elaboração e revisão de Manuais, o incremento no diálogo e a capacitação dos servidores que atuam nas negociações no SAMA ajudam a afastar este risco.

10.81. Permanece o risco de que penalidades mais assertivas não sejam capazes de afastar comportamentos indesejados dos *players* do mercado. Para contornar esta possibilidade, é relevante estabelecer outras penalidades para além das de cunho pecuniário e indicadores de conformidade.

10.82. Normatizar a obrigatoriedade de envio de documentos relacionados aos instrumentos prévios de contratação, como mencionado, pode gerar questionamentos do mercado. Adicionalmente, alguns atores podem alegar a inviabilidade de seu envio, uma vez que neles há informações sigilosas relevantes aos negócios. Assim, a implementação passa pelo ajuste dos perfis de acesso dos servidores ao SAMA e pela estruturação de instrumentos de triangulação de informações.

f. Outras ações transversais

10.83. São ações transversais que impactam as demais:

- Causa 10: Definir **diretrizes**: o que é essencial, o que é eficiência, quais preceitos validam o bloqueio parcial (segurança, serviço adequado, continuidade da operação, ociosidades, entre outros);
- Causa 11: A Antaq deve interpretar o conceito em consonância com a Lei nº 9.432/1997. Ou seja, o termo "adequada ao serviço" é aquela embarcação capaz de realizar a operação.

10.84. As definições dos conceitos acima enumerados podem sofrer resistência de parcela do mercado. Por isso, é imprescindível que a Diretoria Colegiada da Antaq posicione-se em relação a eles, com o fito de consolidá-los. Além disso, como o mercado de apoio marítimo é dinâmico e complexo, haverá, a certos intervalos, a necessidade de revisitá-los para adequá-los, caso necessário, à nova realidade do setor.

11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

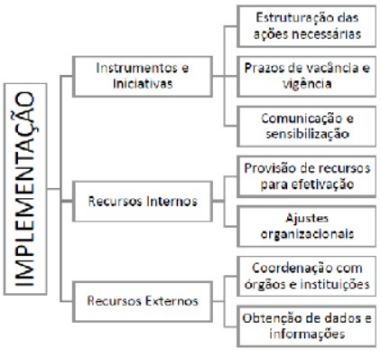
11.1. A comparação das opções regulatórias evidenciou que nenhuma delas é capaz de maximizar simultaneamente todos os objetivos estabelecidos. Assim, recomendou-se um conjunto de estratégias a serem implementadas As estratégias de implementação das opções regulatórias delineadas estão detalhadas abaixo e abrangem ações para viabilizar uma transição bem-sucedida e acompanhada da adequação dos agentes impactados pelas mudanças.

11.2. Para assegurar a efetividade das mudanças, o setor regulado contará com suporte, por meio de orientações detalhadas, incluindo perguntas e respostas (FAQs), reuniões e guias orientativos. A comunicação com o setor regulado será fortalecida por meio da revisão e atualização dos conteúdos disponibilizados no portal institucional da Antaq, bem como pela ampla disseminação das alterações. Para a execução dessas iniciativas, será priorizada a alocação dos recursos já disponíveis, com vistas à promoção da economicidade e à maximização da eficiência administrativa.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

11.3. Dadas as opções regulatórias apontadas como as mais adequadas à mitigação do problema regulatório, impõe-se a definição de medidas específicas no âmbito da estratégia de implementação. Tais medidas podem ser organizadas em 3 (três) categorias, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura 10. **Estratégias de implementação.**



Fonte: Guia AIR Anac.

11.4. A seguir, serão detalhadas as medidas previstas.

1. INSTRUMENTOS E INICIATIVAS

11.5. O bloqueio parcial é recurso para promover a utilização de embarcação de bandeira brasileira e diminuir a sua ociosidade. Dadas as diferenças de custo operacional e, em alguns casos, de capacidade e avanço tecnológico entre embarcações de bandeira brasileira e estrangeira, a contratação da embarcação bloqueante pode implicar algum grau de perda de eficiência na execução do projeto. No entanto, achamos oportuno, à luz da lei de ordenamento do transporte aquaviário, considerar que **também é eficiente a operação realizada com a embarcação que contribui ao alcance dos objetivo da política pública**. Assim, é essencial equilibrar o uso da embarcação de pavilhão brasileiro com a eventual perda de eficiência na execução da operação. Neste contexto, mesmo que haja divergências técnicas entre os requisitos enumerados na circularização e os da embarcação bloqueante, essas podem não ser suficientes para autorizar o afretamento de embarcação estrangeira.

11.6. Neste contexto, a embarcação adequada ao serviço é aquela capaz de realizá-la sem implicar aumento significativo de custos ou prejuízo comercial à execução do projeto. Se alguma dessas situações possa ser configurada com a contratação da embarcação brasileira, ela precisa ser comprovada pela empresa bloqueada, com o envio dos documentos que julgar necessários para tal. À área técnica da Antaq responsável pela análise do caso está reservado o direito de solicitar informações adicionais. As informações consideradas sigilosas pela parte bloqueada devem ser disponibilizadas à Antaq, sob os auspícios do Decreto nº 7.724, de 2012, art. 5º § 2º, e não serão divulgadas a outra parte.

11.7. Se, por um lado, alguma discrepância entre requisitos pode ser aceita, por outro lado, tal discrepância não pode significar o incremento substancial dos custos e a total readequação da operação. Sob essa perspectiva, consideramos que **não é oportuno**, salve o melhor juízo, **a interposição de bloqueio com composição de embarcações**.

1. Estruturação das ações necessárias

1.1. Ações não-normativas

a. Atuar o SAMA para:

i. No campo "Tipos de Embarcação - Operação":

- Em "Faixa de Porte Bruto" e "Faixa de Arqueação Bruta", não ser possível a indicação de um valor preciso, ao invés de uma faixa de valores. A indicação de um valor, sem a atribuição de uma margem de variação, pode endereçar a contratação a uma embarcação de bandeira estrangeira.
    - A Faixa de Porte Bruto

deve prever, pelo menos, uma variação de 200TPB.

- A Faixa de Arqueação Bruta deve prever, pelo menos, uma variação de 500GT.

ii. Criar os campos abaixo para preenchimento pela EBN afretadora no momento de gerar a consulta ao mercado:

- Descrição do escopo da operação a ser realizada;
- Comprimento total requerido da embarcação em m;
- Boca requerida da embarcação em m;
- Área de convés requerida em m^2;
- Resistência de convés requerida em t/m^2; e
- Capacidade do convés requerida em toneladas.
- Em "Operação", aparecerem campos selecionáveis, com a possibilidade de selecionar mais de 1 (uma) opção, com as seguintes operações:
  - Operações *Ship-to-Ship:*
    - Carga de convés: se selecionada, deve ser obrigatória a informação da maior carga prevista para ser transportada;
    - Carga de água para suprimento;
    - Carga de óleo diesel (*Fuel Oil*);
    - Carga de granel sólido;
    - Carga de água salgada (*Brine*);
    - Carga de lama (*Liquid Mud*); e
    - Outras.
      - Caso uma carga seja selecionada, deve ser obrigatória a informação da capacidade/vazão requeridas.
  - Guindaste auxiliar (*Crane*): se selecionada, deve ser obrigatória a informação da quantidade necessária, capacidade de carga e dimensões e peso da maior carga prevista para ser guinchada.

- Pessoas a Bordo - mínimo (*POB*).

iii. Caso se trate de embarcação do tipo SUPPLY/**AHTS**:

- Além dos campos acima indicados, prever os seguintes campos para preenchimento pela EBN afretadora no momento da consulta ao mercado:
  - Tração estática em toneladas (*Bollard Pull*);
  - Água de perfuração (capacidade/vazão requeridas) (*Drillwater*);
  - Potência máxima para *Bow Thruster* em BHP;
  - Potência máxima para *Stern Thruster* em BHP;
  - Máquina de convés/Sistemas especiais requeridos:
    - *Windlass* (Guincho de âncora);
    - *Capstans* (Guincho vertical);
    - *Tugger Winches* (Guincho para puxar a carga horizontalmente);
    - Quantidade de guindastes, tipo e localização;
    - *Shark Jaws,* capacidade em toneladas;
    - Lançador de torpedos, capacidade em toneladas;
    - Exigência de compartimento especial no tambor do guincho principal;
    - Previsão de utilização de Veículo Operado Remotamente - ROV;
    - Outros (especificar).
  - Equipamentos de emergência requeridos;
  - Sistema de Posicionamento Dinâmico (classe); e
  - Sistema de referência.

iv. Vincular efetivamente o protocolo com bloqueio firme ao procedimento de registro de afretamento da embarcação oferecida no bloqueio.

b. Elaborar cronograma de ação para a implementação das alterações aqui previstas. *(GRN, GAF e Coordenadoria de Desenvolvimento de*

Soluções de TI - CDS)

i. Todas as ações que envolvam alterações no SAMA e no Sistema Corporativo para incorporar as recomendações desta AIR devem considerar o desenvolvimento de ferramentas que melhorem a interface da fiscalização com os sistemas.

c. Identificar solução de TI adequada e de acesso restrito para viabilizar o envio de informações sensíveis pelas EBNs à equipe técnica da GAF.

i. Elaborar cronograma de estruturação e implementação do canal de envio. *(GAF e CDS)*

d. Criar Repositório de decisões sobre bloqueios.

i. Elaborar cronograma de estruturação e implementação do Repositório de decisões. *(GRN, GAF e CDS)*

ii. Mapear as decisões anteriores sobre bloqueios no SAMA, bem como as decisões da Diretoria Colegiada sobre o tema. *(GRN e GAF)*

iii. Identificar solução de TI adequada para a estruturação do banco de dados, de acesso restrito, que possibilite buscas a partir de atributos diversos. *(CDS)*

e. No que diz respeito às opções regulatórias que impactam o público interno da Agência[31], as áreas relacionadas deverão elaborar Planos de Melhoria em cronograma a ser definido conjuntamente. *(GRN, Coordenadoria-Geral de Governança Regulatória - CGGR, SFC, GAF, SOG, GEA, Superintendência de ESG e Inovação - SESGI, Gerência de Gestão de Pessoas - GGP e CDS)*

1.2. Ações normativas - Resolução ANTAQ nº 129/2025

a. No que tange aos atos normativos, esta AIR propõe alterações na Resolução ANTAQ nº 129/2025. As alterações de redação abordam, principalmente:

i. Inserir o conceito de "partes na negociação", o qual deve abarcar apenas as EBNs afretadora e a fretadora, além da Antaq, na posição de mediadora nos casos em que se fizer necessário (art. 2º).

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

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

iv. 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.

v. 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.

vi. 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*).

vii. A EBN poderá efetuar o bloqueio parcial do pedido de afretamento para atender apenas a parte do período, quando este representar 30% (trinta por cento) do período total previsto para o afretamento (art. 9º, § 2º).

    - O bloqueio parcial por tempo poderá ser realizado no início, no final da operação ou em ambos os períodos, desde que cada período corresponda a 30% (trinta por cento) do período total da operação.
    - Não serão aceitos bloqueios parciais descontínuos, cujas parcelas não correspondam ao menos a 30% (trinta por cento) do período total da operação.

viii. A EBN poderá efetuar o bloqueio de uma consulta ao mercado quando a capacidade/vazão ofertadas por sua embarcação divirjam em até 20% (vinte por cento) do requisito demandado na circularização para as operações *ship to ship* (art. 9º, § 2º).

    - Caso a variação de 20% (vinte por cento) prevista seja impeditiva à realização da operação, a EBN afretadora deverá comprová-lo na circularização.
    - Caso a EBN afretadora não comprove, na circularização, que a variação de 20% (vinte por cento) inviabiliza a operação, não poderá alegá-lo após o bloqueio.

ix. A EBN poderá efetuar o bloqueio caso a dimensão do convés de sua embarcação seja inferior em até 20% (vinte por cento) àquela especificada na consulta ao mercado (art. 9º, § 2º).

    - Caso haja carga específica a ser

transportada que inviabilize a contratação de embarcação com dimensão de convés inferior, esta deve ser indicada na circularização.

- Caso a EBN afretadora não indique, na circularização, que há carga específica a ser transportada que inviabiliza a contratação de embarcação com convés menor, não poderá alegá-lo após o bloqueio.

x. As alegações da EBN afretadora relacionadas ao aumento considerável dos custos das operações, à inviabilidade técnica da operação com a embarcação bloqueante ou à imposição de requisitos mínimos pelo cliente devem ser comprovadas mediante documentação comprobatória a ser enviada à equipe técnica da Antaq responsável pela mediação da negociação, sob os preceitos do Decreto nº 7.724, de 2012 (art. 5º, § 2º).

xi. Caso haja, na consulta ao mercado acerca da disponibilidade de embarcações de apoio marítimo, a previsão de que a embarcação requerida deva ser equipada com com determinado sistema de segurança (tal como DP de certa classe ou sistema Fire Fighting - FiFi):

- Se houver bloqueio, deverá haver a comprovação de que tal requisito é exigido pelo cliente, por meio do envio dos instrumentos prévios de contratação à equipe da GAF, sob os preceitos do Decreto nº 7.724, de 2012 (art. 5º, § 2º).

- Priorizando-se a **segurança das operações**, reputamos, salvo melhor juízo, que, nos casos em que haja a comprovação da demanda, pelo cliente, por embarcações equipadas com o respectivo sistema, tal demanda não deve ser ponderada.

xii. Outros casos de bloqueio parcial serão tratados caso a caso.

xiii. Prever que a não apresentação de informações solicitadas pela Antaq no curso de uma negociação implica a paralisação do protocolo correspondente até a sua disponibilização ou à declaração formal da EBN de que não irá disponibilizar a informação solicitada.

xiv. Prever que a não apresentação dos instrumentos prévios de contratação, quando solicitados pela Antaq, implica a suspensão do acesso da empresa ao SAMA até a disponibilização da informação solicitada, quando se tratar de protocolo pretérito.

xv. A Antaq intervirá 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).

xvi. Serão consideradas práticas protelatórias as comunicações que não informem imediata e objetivamente o demandado pela outra parte na negociação.

xvii. Caracterizada prática protelatória no curso de uma negociação, a Antaq poderá declarar o seu encerramento.

xviii. O prazo máximo da negociação será de **25 (vinte e cinco) dias úteis** (art. 9º, § 5º) a partir da data da imposição de bloqueio.

xix. 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).

xx. As informações sensíveis cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos não serão tornadas públicas.

xxi. Caso uma das partes recuse o fornecimento de informações à GAF, a área técnica decidirá sobre o bloqueio desconsiderando-as.

xxii. Sempre que solicitada pela GAF, a EBN afretadora deverá apresentar os instrumentos prévios de contratação, sob os preceitos do Decreto nº 7.724, de 2012, independentemente de haver bloqueio à consulta.

xxiii. Cabe à EBN afretadora a comprovação da inviabilidade técnica da embarcação bloqueante na execução da operação, mediante o fornecimentos das informações que considerar pertinentes (à EBN afretadora caberá o ônus da comprovação).

xxiv. Atingido o prazo máximo de negociação, esta será dada como encerrada pela área técnica da Antaq, que se manifestará justificadamente pelo bloqueio firme, parcial ou não firme (art. 9º, § 5º).

xxv. A contratação da embarcação de bandeira brasileira que opôs bloqueio firme deverá ocorrer

previamente à data de início da operação prevista na consulta ao mercado, nos termos do art. 11 da Resolução ANTAQ nº 129/2025.

xxvi. O afretamento da embarcação brasileira que opôs bloqueio firme ou parcial deverá, obrigatoriamente, ser registrado no SAMA (art. 19).

1.3. Ações normativas - Resolução ANTAQ nº 62, de 2021

a. No que tange aos atos normativos, esta AIR propõe alterações na **Resolução ANTAQ nº 62, de 2021**. As alterações de redação abordam, principalmente:

i. Tipificar como infração a não utilização dos protocolos de afretamento solicitados, com a correspondente previsão de aplicação de multa à EBN infratora.

ii. Tipificar como infração o uso indevido de circularizações que não estejam efetivamente vinculadas à realização de uma operação de apoio marítimo, com a correspondente previsão de aplicação de multa à EBN infratora.

iii. Estabelecer que, caso seja caracterizada prática protelatória durante uma negociação, a EBN estará sujeita à aplicação da 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.

iv. Tipificar como infração administrativa de natureza grave a não contratação da embarcação brasileira ofertada em bloqueio firme antes da data de início da operação prevista na consulta ao mercado (art. 36).

v. 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. Quando a **Resolução ANTAQ nº 62, de 2021**, for revisitada para abarcar as sugestões desta AIR, a Seção V - Das infrações de afretamento deverá ser reestruturada para separar as penalidades e as respectivas multas de acordo com o tipo de navegação.

c. Na revisão da Resolução para incorporação das medidas propostas nesta AIR, e diante da constatação de que as taxas de afretamento por tempo na navegação de apoio marítimo[32] excedem em cerca de 130% (cento e trinta por cento)

aquelas praticadas na navegação de cabotagem[33] , recomenda-se ajustar as multas relativas às penalidades de afretamento de embarcações no apoio marítimo em conformidade com esse percentual.

d. Cabe registrar que a determinação da Diretoria Colegiada constante do Acórdão nº 210-2026-Antaq (SEI nº 2876147), no sentido de determinar à Superintendência de Regulação que, no âmbito da revisão da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, avalie a conveniência e a oportunidade de revisar a penalidade máxima aplicável ao afretamento de embarcação estrangeira em desacordo com as informações contidas na circularização, considerando inclusive a suspensão e/ou a cassação da outorga, foi devidamente considerada na presente proposta normativa. Com efeito, conforme item **c** acima, as penalidades de natureza grave, quando praticadas por EBNs no âmbito da navegação de apoio marítimo, serão acrescidas em 130% (cento e trinta por cento). Além disso, a infração em questão encontra-se classificada em patamar grave, o que autoriza a Antaq, observados o devido processo legal e as circunstâncias do caso concreto, a avaliar a aplicação de medidas adicionais, inclusive a suspensão ou a cassação da outorga da empresa infratora.

2. Prazos de vacância e vigência

a. No que tange aos prazos de vacância e vigência, as minutas dos 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.

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. Em relação ao sistema de afretamento, este precisa ser adequado ou novo sistema precisa ser desenvolvido e implementado. Assim sendo, a Secretaria-Geral - SGE terá papel importante na fase de implementação. É crucial que o sistema utilizado seja capaz de gerar relatórios que possibilitem o monitoramento e a fiscalização eficaz deste segmento do mercado.

c. A elaboração do *ranking* de boas práticas/conformidade regulatória prevê a participação conjunta da SRG, SOG, SFC e SESGI.

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.

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 outros órgãos e instituições.

3. Obtenção de dados e informações

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

ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO

11.8. Tendo-se em vista as opções de ação, verificar-se-ão alterações significativas nos procedimentos de negociação, bem como nos quesitos relacionados à disponibilização de informação à Antaq pelas partes envolvidas em um protocolo. Espera-se que o mercado regulado, por meio do SAMA, disponha mais informações a respeito da operação a ser realizada no apoio marítimo, o que contribuirá para diminuir a atual assimetria de informação.

11.9. 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 do setor. A fiscalização sobre os regulados é realizada em conformidade com o Plano Plurianual de Fiscalização - PPF, que possui abrangência de 5 (cinco) 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 na navegação de apoio marítimo.

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 utilizar-se de **campos padronizados**, 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.

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, dentre outros fatores que podem ser estipulados. Esses indicadores podem ser propostos pelas áreas técnicas da Antaq, principalmente pela SFC.

ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO

11.12. 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.

11.13. Recomenda-se, ainda, a definição de **indicadores** que permitam o acompanhamento do desempenho das intervenções da Antaq, assegurando sua conformidade com os objetivos estabelecidos. Propõe-se que o monitoramento seja realizado **semestralmente** com base em alguns dos

descritores utilizados na análise multicritério, quais sejam:

1. Percentual de bloqueios firmes sem recursos à Diretoria Colegiada da Antaq;
2. Percentual de negociações concluídas a contento antes do período de mobilização;
3. Percentual de negociações concluídas por causa do advento do prazo previsto de término da negociação e sobre as quais a equipe técnica da Antaq teve que se manifestar;
4. Percentual de recursos não providos sobre bloqueios firmes;
5. Percentual de bloqueios sem intervenção da Antaq;
6. Percentual de bloqueios cuja intervenção da Antaq foi solicitada por uma das partes; e
7. Percentual de bloqueios cuja intervenção da Antaq se deu por causa da identificação de práticas protelatórias por uma das partes.

11.14. Para além dos itens acima enumerados, é relevante o acompanhamento do **percentual de participação de embarcações de bandeira brasileira** no mercado de apoio marítimo nacional e da evolução da **idade média da frota.**

12. ADESÃO AO 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. Com base na análise do Relatório de Custos do SAMA, verificou-se que nenhuma das Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs que realizaram afretamento por

tempo de embarcações estrangeiras nos anos de 2024 e 2025 se enquadra como microempresa - ME ou empresa de pequeno porte - EPP. Essa constatação é relevante para fins de cumprimento da exigência prevista no Decreto nº 10.411, de 2020, e da adequada mensuração dos efeitos das normas sobre agentes econômicos de diferentes portes.

13. CONCLUSÃO

13.1. O presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR permitiu identificar e sistematizar os principais desafios associados ao afretamento por tempo na navegação de apoio marítimo, segmento estratégico para o desenvolvimento das atividades de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil. As análises realizadas evidenciaram a existência de falhas regulatórias, institucionais e de mercado que comprometem a efetividade da política pública de priorização do uso de embarcações de bandeira brasileira, prevista na Lei nº 9.432, de 1997.

13.2. As oficinas, reuniões e consultas realizadas permitiram consolidar diagnóstico robusto, destacando-se, entre as causas do problema regulatório, a indefinição dos critérios que caracterizam os bloqueios firmes, não firmes e parciais; a assimetria de informações entre os agentes envolvidos; a falta de clareza quanto ao papel da Agência nas negociações; e a ineficácia das penalidades aplicáveis a comportamentos indesejados. Tais fatores resultam em negociações prolongadas, aumento dos custos de transação, insegurança jurídica e riscos à imagem institucional da ANTAQ.

13.3. O estudo demonstrou, ainda, que o Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio - SAMA necessita de aprimoramentos estruturais que viabilizem maior detalhamento das operações consultadas, integração com os sistemas de fiscalização e mecanismos que assegurem transparência e rastreabilidade das decisões. Igualmente, torna-se essencial o investimento em capacitação técnica dos servidores que atuam no tema e o fortalecimento de instrumentos de coordenação interna, de modo a elevar a maturidade regulatória da Agência.

13.4. A superação dos problemas identificados demanda ações coordenadas entre as áreas técnicas da Antaq e o setor regulado, com vistas à elaboração de normas mais claras e objetivas, à definição de parâmetros técnicos essenciais para os bloqueios, à revisão dos prazos e fluxos processuais das negociações e à modernização dos instrumentos de monitoramento e fiscalização.

13.5. Por fim, este Relatório contribui para a consolidação de um ambiente regulatório mais transparente, previsível e eficiente, em consonância com os princípios da boa governança regulatória e com as diretrizes estabelecidas na Agenda Regulatória ANTAQ 2025–2028. A implementação das medidas propostas deverá fortalecer a competitividade do mercado, estimular o investimento em frota nacional e assegurar a efetividade da política pública de fomento ao uso de embarcações de bandeira brasileira, promovendo, assim, o desenvolvimento sustentável e a segurança jurídica do setor de apoio marítimo.

---

[1] Foram citados os contratos do tipo "EPCI" de engenharia e exploração de petróleo offshore, de complexidade técnica, valores elevados e prazos de, geralmente, 5 (cinco) anos.
[2] Nestes caso, de acordo com a empresa, a Lei veda a contratação, e esta limitação legal torna-se um obstáculo à contratação da embarcação de bandeira brasileira. Ata de Reunião 1 (SEI nº 2593755).
[3] Processo SEI nº 50300.014983/2025-11.
[4] Processo SEI nº 50300.014982/2025-77.
[5] No documento em questão, ficou demonstrado que apenas 55% dos protocolos relacionados ao afretamento por tempo na navegação de cabotagem avançam para as últimas etapas do processo de afretamento.
[6] Disponível em: https://web3.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarAfretamentoRegistro.aspx
[7] Disponível em: https://web3.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarFrotaPorEmpresa.aspx.
[8] Embarcações Pampo e Merlusa.
[9] Disponível em: https://pblogsa.com.br/. Acesso em 24/9/2025.
[10] A lancha Detran, construída em 1979.
[11] *Brake Horse Power*.
[12] As demais 77 embarcações (ou 17% do total) são de bandeira estrangeira.
[13] Fonte: https://petrobras.com.br/quem-somos/novas-fronteiras.
[14] Disponível em: https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/incentivos/fmm-fundo-da-marinha-mercante.
[15] Parecer Técnico nº 19/2024/GAF/SOG (SEI nº 2423604).
[16] Foram os requisitos dados como "não atendidos" pelas embarcações bloqueadas: classe de DP, capacidade de carga de água potável, capacidade de carga de óleo diesel e potência.

[17] Voto do Relator AST-D2 (SEI nº 2454089).
[18] Atualmente, a Shell e a British Petroleum - BP são as maiores exploradoras de petróleo no Brasil. Outras empresas que atuam no mercado brasileiro são: Chevron, ExxomMobil, Equinor, Galp e TotalEnergies.
[19] Fonte: https://www.mapfreglobalrisks.com/pt-br/gerencia-riscos-seguros/estudos/offshore-gigantes-no-mar/
[20] Fonte: https://www.mondaq.com/saudiarabia/transport/1532574/
[21] São elas: embarcações com menos de 24 metros, embarcações de pesca com menos de 30 toneladas e 20 metros e embarcações de mergulho com menos de 10 toneladas e 11 metros.
[22] ARAMACO. (12 de setembro de 2025). Fonte: https://iktva.sa/english/iktva-participation/how-to-participate-in-iktva, acessado em 12/9/2025.
[23] Voto do Relator AST-D2 (SEI nº 2454089).
[24] Os "testes de mercado" são consultas realizadas por meio do SAMA com o intuito de verificar a disponibilidade ou o interesse de uma embarcação brasileira em realizar determinada operação no período previsto na circularização. Caso haja bloqueio, a EBN afretadora cancela o respectivo protocolo e realiza nova consulta, cujo objetivo é o de obter a AA para embarcação estrangeira.
[25] Ata de Reunião 1 (SEI nº 2593755).
[26] A escala de preferência utilizada para a análise paritária dos critérios pode ser observada no Anexo 01 do presente Relatório.
[27] Cenários analisados: (1,2), (1,3), (1,4), (1,5), (1,6), (1,7), (2,3), (2,4), (2,5), (2,6), (2,7), (3,4), (3,5), (3,6), (3,7), (4,5), (4,6), (4,7), (5,6), (5,7) e (6,7).
[28] Considerações sobre a consistência da matriz apresentada podem ser encontradas no Anexo 03 do presente Relatório.
[29] A opção regulatória com o RG mais alto foi a 5d - Prever direitos e deveres dos envolvidos nas negociações, RG = 7,44.
[30] "§ 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos."
[31] Opções regulatórias 1, 2, 6 e 15.
[32] Com base nas informações inseridas pelas EBNs, no SAMA, no período compreendido entre 01/01/2024 a 14/10/2025.
[33] Com base nas informações inseridas pelas EBNs, no SAMA, no período compreendido entre 01/01/2024 a 14/10/2024, aos afretamentos por tempo de navios petroleiros, gaseiros e *tanker*.

Atenciosamente,

WELLINGTON MARQUES RODRIGUES

Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

MÁRCIO TESSER JÚNIOR

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

HENRIQUE DE MELLO SANTOS DE ASSUNÇÃO

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

ANEXOS

ANEXO 01

Escala de preferência utilizada para a análise paritária dos critérios.

Pontuação	Importância relativa
1/9	Extremamente menos importante.
1/7	Fortemente menos importante.
1/5	Menos importante.
1/3	Moderadamente menos importante.
1	Igualmente importante.
3	Moderadamente mais importante.
5	Mais importante.
7	Fortemente mais importante.
9	Extremamente mais importante.

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

ANEXO 02

Matriz de julgamentos ajustada

	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5	Critério 6	Critério 7
Critério 1	**1,00**	0,17	3,00	0,20	0,13	0,20	0,17
Critério 2	6,00	**1,00**	4,00	4,00	0,25	1,00	0,50
Critério 3	0,33	0,25	**1,00**	0,17	0,14	0,33	0,17
Critério 4	5,00	0,25	6,00	**1,00**	0,14	0,20	0,33
Critério 5	8,00	4,00	7,00	7,00	**1,00**	4,00	2,00
Critério 6	5,00	1,00	3,00	5,00	0,25	**0,50**	0,20
Critério 7	6,00	2,00	6,00	3,00	0,50	5,00	**1,00**

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

ANEXO 03

Para avaliar a consistência interna da matriz de julgamentos ajustada (Anexo 02), 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.

No presente caso, foram calculadas as médias geométricas de cada critério. Elas são, respectivamente: 0,329; 1,426; 0,272; 0,686; 3,850; 1,094; e 2,457. Em seguida, no cálculo dos autovalores, encontrou-se o λ_{total} equivalente a 8. O Índice de Consistência, resultou em CI = 0,198.

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* = 7 é 1,32.

Por fim, encontrou-se a **Razão de Consistência - CR = 0,150**(= 0,198/1,32). Com base na literatura técnica, adota-se o valor de 0,1 como referência para a Razão de Consistência. No presente caso, a Razão de Consistência ultrapassou o valor de referência em função do elevado número de critérios e da consequente dificuldade em fazer julgamentos estritamente consistentes. Seria possível realizar alterações nos parâmetros utilizados com o fito de atender ao padrão de referência. No entanto, tais alterações poderiam comprometer a avaliação originalmente realizada.

Documento assinado eletronicamente por **Wellington Marques Rodrigues**, **Agente Público**, em 27/04/2026, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Márcio Tesser Júnior**, **Agente Público**, em 27/04/2026, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Henrique de Mello Santos Assunção**, **Agente Público**, em 30/04/2026, às 11:59, 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 **2849857** e o código CRC **DDF23396**.

Referência: Processo nº 50300.012338/2025-64 SEI nº 2849857