



Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Gerência de Regulação da Navegação - GRN/SRG

RELATÓRIO DE AIR PRELIMINAR

Data: 01/09/2026	Área: GRN / Navegação Marítima	Vers
Palavras-chave: <i>bunkering</i> ; navegação marítima; apoio portuário; cabotagem; apoio marítimo.	Processos relacionados: -	
Assunto: Tema 2.3. - Impactos e necessidades regulatórias dos diferentes tipos e situações de operação de transferência de combustível entre embarcações, inclusi (<i>bunkering</i>).		

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. A presente Análise de Impacto Regulatório - AIR tem por objetivo subsidiar a atuação da ANTAQ no tratamento regulatório dos diferentes tipos e situações de operação de transferência de combustível entre embarcações, inclusive abastecimento (*bunkering*). O tema corresponde ao item 2.3 da Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028, e a iniciativa foi motivada pelo aumento de consultas regulatórias por parte dos agentes regulados e pela insegurança jurídica decorrente da ausência de disciplina normativa uniforme sobre o assunto.

1.2. Para a construção do diagnóstico e a avaliação das alternativas, adotou-se a análise multicritério por meio da metodologia *Analytic Hierarchy Process* - AHP. A equipe responsável pela AIR realizou análise da situação-problema com base em manifestações de agentes do mercado e no histórico do setor. Nesse processo, foi realizada reunião participativa para tomada de subsídios, registrada no documento SEI nº 2667085, além de Oficina de AIR voltada ao aprofundamento da discussão sobre a situação-problema identificada. Também foi conduzida visita técnica ao Rio de Janeiro, destinada ao diálogo com entidades do setor e à coleta de subsídios para o aprimoramento da análise.

1.3. Nesse contexto, o **problema regulatório** foi delimitado pela equipe da seguinte forma:

1.3.1. "O surgimento das recentes operações de *bunkering*, cuja complexidade de enquadramento à luz dos normativos vigentes gera entendimentos divergentes acerca da classificação do tipo de operação e de navegação."

1.4. Após criteriosa análise fundamentada em evidências, na qual foram examinados os potenciais impactos das opções de ação consideradas, a equipe identificou as seguintes alternativas como adequadas:

1.4.1. No **Bloco de Ação 1 - Critério Definidor do Tipo de Navegação**, a alternativa escolhida foi o **Critério de Origem e Percurso**, segundo o qual o regime de navegação é definido pela relação entre o ponto de carregamento do combustível e o ponto de prestação do serviço. Propõe-se classificar como apoio portuário toda operação em que o carregamento e a entrega do combustível pela embarcação provedora ocorram na mesma localidade (área portuária ou adjacência imediata, como fundeadouros que possuem relação com o porto/terminal). Seria classificada como cabotagem, por sua vez, toda operação em que a embarcação provedora carregue o combustível em determinado ponto do território nacional e realize o abastecimento em ponto distinto, mediante deslocamento marítimo.

1.4.2. No **Bloco de Ação 2 - Atualização e Harmonização dos Normativos**, a alternativa escolhida foi a **revisão integral da Resolução ANTAQ nº 133/2025, com comprovação comercial adaptada para cabotagem**, propondo-se: (i) revisar os dispositivos da referida resolução relativos a *bunkering*, atividades afetas ao apoio portuário e cabotagem; (ii) incluir regra específica de comprovação de operação comercial para o *bunkering*, admitindo a nota fiscal de venda do combustível como documento hábil, em paralelo ao conhecimento de transporte, nos casos definidos como navegação de cabotagem; e (iii) ampliar o rol de combustíveis, de "derivados de petróleo" para "combustíveis e insumos energéticos", incluindo GNL, biocombustíveis, metanol e demais combustíveis alternativos.

1.4.3. No **Bloco de Ação 3 - Monitoramento e Coleta de Dados**, a opção melhor avaliada foi a instituição de **programa de visitas técnicas da regulação**, por meio do qual a equipe da GRN/SRG realizará visitas a operadores de *bunkering* nas principais localidades de operação (a exemplo da Baía de São Marcos e da Baía de Sepetiba), com o objetivo de aproximar a área técnica da realidade do mercado e evitar novo atraso na identificação de problemas regulatórios.

1.5. A análise de impactos indicou que a adoção dessas alternativas deverá oferecer ao mercado maior clareza normativa e segurança jurídica, além de possibilitar atuação mais assertiva da ANTAQ, abrangendo orientação, fiscalização e monitoramento das operações. O fortalecimento do monitoramento, por sua vez, deverá ampliar a base de dados da Agência, contribuindo para a eficiência e a efetividade de suas ações regulatórias.

1.6. Quanto aos impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte, identificou-se baixo impacto direto sobre a generalidade desse público, uma vez que a atividade de *bunkering* de maior escala é exercida por Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) e empresas estrangeiras, que estão sujeitas a rigorosas exigências, como outorga da ANTAQ, autorização da Marinha do Brasil e licenciamento ambiental do Ibama. Identifica-se, contudo, possível impacto indireto negativo sobre pequenas empresas locais que prestam apoio portuário de *bunkering* com barcas, por exemplo, decorrente do maior estímulo regulatório à atuação de embarcações de maior porte sob o regime de cabotagem. Esse efeito concorrencial deverá ser acompanhado ao longo da implementação, tendo o programa de visitas técnicas (alternativa do Bloco 3) papel relevante nesse monitoramento. Ainda assim, a maior previsibilidade regulatória e a ampliação do rol de combustíveis abrangidos (alternativas dos Blocos 1 e 2) tendem a produzir, no cômputo geral, efeitos positivos para o ambiente de negócios do setor, inclusive para prestadoras de serviços auxiliares de menor porte e para futuros entrantes em segmentos de combustíveis alternativos.

1.7. A implementação das alternativas recomendadas demandará atuação coordenada da ANTAQ, com alterações normativas específicas e adoção de medidas de transição que assegurem previsibilidade aos agentes já atuantes no mercado. As alternativas dos Blocos 1 e 2 serão implementadas de forma conjunta, uma vez que a primeira define o critério material de classificação da navegação e a segunda promove sua incorporação ao arcabouço normativo vigente, por meio da revisão da Resolução ANTAQ nº 133/2025. Considerando o limite geográfico da atividade de apoio portuário estabelecido na Lei nº 9.432/1997, toda operação de *bunkering* que envolva deslocamento marítimo entre a localidade de carregamento e a de entrega do combustível deverá ser classificada como cabotagem, premissa sobre a qual se estrutura o critério de origem e percurso.

1.8. Tendo em vista a possibilidade de que parte das operações atualmente realizadas no mercado não esteja em conformidade com o novo critério de classificação, em linha com o princípio da proporcionalidade (Objetivo 5 desta AIR), propõe-se prazo de adaptação de 12 (doze) meses, contado da publicação da

norma revisada, durante o qual eventual desconformidade não será considerada infração administrativa, desde que comprovada a adoção tempestiva de providências para regularização da outorga. Findo esse prazo, as operações em desconformidade estarão sujeitas às sanções cabíveis, na forma da legislação e da regulamentação vigentes.

1.9. No que diz respeito à fiscalização, em razão da ausência de foco específico nas operações de *bunkering* nas fiscalizações ordinárias atualmente realizadas pela Agência, propõe-se a realização de fiscalização temática específica sobre as operações de *bunkering*, a ser conduzida 2 (dois) anos após a entrada em vigor da norma revisada, já transcorrido o prazo de adaptação, com o objetivo de verificar a correta classificação das operações à luz do critério de origem e percurso, a regularidade das outorgas de cabotagem e a adequada utilização da nota fiscal de venda do combustível como documento comprobatório.

1.10. Por fim, recomenda-se que o monitoramento das alternativas seja contínuo, com base nos indicadores, critérios e níveis de desempenho definidos na Tabela 10 desta AIR, associados aos objetivos regulatórios estabelecidos. O acompanhamento será realizado pela área técnica responsável, com apuração formal em periodicidade mínima anual, preferencialmente em conjunto com as visitas técnicas da equipe da GRN/SGR aos operadores de *bunkering* nas principais localidades de operação, conforme previsto na alternativa do Bloco 3. Os resultados serão confrontados com os níveis de desempenho estabelecidos, de modo a subsidiar eventual revisão da regulamentação caso os indicadores monitorados se aproximem dos piores cenários definidos nesta AIR.

2. INTRODUÇÃO

2.1. O presente trabalho refere-se ao Tema 2.3 da Agenda Regulatória da ANTAQ 2025-2028 - **Impactos e necessidades regulatórias dos diferentes tipos e situações de operação de transferência de combustível entre embarcações, inclusive abastecimento (*bunkering*)**, inserido no eixo temático **Navegação Marítima**, conforme é possível observar abaixo.



2.2. O tema tem como objetivo **definir os tipos de navegação envolvidos nas diferentes formas de operação de transferência de combustível entre embarcações para promover (i) a uniformização do entendimento regulatório; (ii) a utilização de critérios adequados; e (iii) a isonomia no cumprimento e fiscalização da regulamentação.**

2.3. Este trabalho observou a [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#), a [Lei nº 9.432/1997](#), a Lei nº 13.848/2019, as Resoluções ANTAQ nº [133/2025](#) e [59/2021](#), os Acórdãos ANTAQ nº [268/2024](#), [675/2024](#) e [167/2024](#), a [NORMAM-204/DPC](#) da Marinha do Brasil, o Plano de Trabalho GRN (SEI nº 2643913), o [Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório do Governo Federal](#), além de outros normativos relacionados.

2.4. Ademais, cumpre destacar, que ainda não foi realizada a etapa de participação social neste projeto, ainda a ser analisada pela Diretoria Colegiada da ANTAQ. No entanto, o Plano de Trabalho GRN (SEI nº 2643913) decidiu que, para a coleta de dados, o instrumento fundamental será a realização de consultas internas e externas, consolidada pela participação social, como as audiências públicas, nos termos da [Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021](#), e as reuniões participativas.

2.5. Nesse sentido, foi realizada, até o momento, uma reunião com a Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER), conforme relatado na Ata de Reunião SEI nº 2667085 e uma visita técnica ao Rio de Janeiro em outubro de 2025, voltada ao diálogo com entidades do setor e à coleta de subsídios.

2.6. Além disso, em agosto de 2025 foram realizadas oficinas de Análise de Impacto Regulatório (AIR), totalizando 33 (trinta e três) horas de trabalho dedicadas à discussão do tema. As oficinas contaram com a participação de servidores das Superintendências de Regulação, de Outorgas, de Fiscalização e de ESG e Inovação, sob a mediação do Prof. Dr. André Longaray, reconhecido por sua expertise em métodos multicritério aplicados à Análise de Impacto Regulatório. Em 2026, os encontros foram retomados, novamente com a participação de representantes das mesmas setoriais da Agência.

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

2.8. Finalmente, a Nota Técnica nº 148/2025/GRN/SGR (SEI nº 2623290), quando da averiguação da classificação do regime de navegação de transporte de bunker quando ultrapassa a área portuária, concluiu que:

3.1. As operações de *bunkering* não são enquadradas como *ship to ship* (STS) nos normativos da Agência. Dessa forma, parece haver uma lacuna normativa no que diz respeito ao regime de navegação aplicável às operações de abastecimento fora da área portuária, visto que o entendimento de que o transbordo nessas condições se caracteriza como cabotagem, não se aplica ao *bunkering*, por não se tratar de operação STS [...].

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1. A necessidade de delimitar o regime de navegação aplicável às operações de abastecimento (*bunkering*) que ocorrem em área de fundeio fora da zona portuária, ou cujo transporte tenha sido iniciado em outra localidade, levou à elaboração da Nota Técnica nº 148/2025/GRN/SGR (SEI nº 2623290) e, por conseguinte, a abertura do tema da Agenda Regulatória 2025-2028.

3.2. A inclusão do tema na Agenda Regulatória 2025-2028 foi motivada pelo aumento das consultas regulatórias relacionadas à matéria, a exemplo do processo SEI nº 50300.007271/2024-65, que trata de petição formulada pela Nova Offshore; do processo SEI nº 50300.021453/2023-68, referente à consulta formulada pelo Senhor Antonio Francisco Sobral Sampaio; e do processo SEI nº 50300.017230/2024-87, que trata de petição apresentada pela Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER).

3.3. Nesse contexto, os Despachos SEI nº 2327487 e nº 2435983, de autoria do Diretor Relator Caio Farias, determinaram que os questionamentos suscitados nos referidos processos fossem considerados no âmbito da presente Análise de Impacto Regulatório.

3.4. Assim, é oportuno destacar que o glossário da [NORMAM-204/DPC](#) da Marinha do Brasil define "bunkering" como a operação de fornecimento de combustíveis, por meio de transferência entre embarcações, destinado à propulsão, à operação auxiliar de uma embarcação ou à lubrificação do motor ou de

suas respectivas máquinas. Esse tipo de operação poderá ocorrer dentro de uma área portuária, estando a embarcação recebedora atracada ou fundeada, com a embarcação provedora de combustíveis atracada a contrabordo.

3.5. Dessa forma, as operações de *bunkering* diferem das operações "ship to ship" (STS), as quais correspondem à transferência de petróleo e seus derivados como carga, não contemplando a transferência de óleo para consumo das embarcações. Assim, pode-se afirmar a inaplicabilidade da [Resolução ANTAQ nº 59/2021](#) para as operações de *bunkering*, visto que a Resolução aponta, no inciso II do artigo 3º, que não é caracterizada operação STS: "decorrente de operação de abastecimento caracterizada pelo transporte e entrega de combustíveis e lubrificantes a granel, em embarcações apropriadas, destinado à propulsão, à operação auxiliar de uma embarcação ou à lubrificação do motor ou de suas respectivas máquinas." Além disso, destaca-se que a quantidade de combustível transferida nas operações de STS - que envolvem mercadorias - é significativamente superior à observada nas operações de *bunkering*, reforçando a distinção entre as duas atividades.

3.6. Vale destacar que a [Lei nº 9.432/1997](#) e a [Resolução ANTAQ nº 62/2021](#) definem a navegação de cabotagem como aquela realizada entre portos e pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores. A mesma norma estabelece que a navegação de apoio portuário corresponde àquela realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias. Ademais, a Resolução conceitua a navegação de apoio marítimo como aquela efetuada em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, com a finalidade de prestar apoio logístico a embarcações e instalações que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

3.7. Em consonância, a [Resolução ANTAQ nº 133/2025](#) descreve, em seu art. 24, as atividades afetas à navegação de apoio portuário e, dentre elas, destaca-se:

"[...] VIII - movimentação de derivados de petróleo: é a movimentação e entrega de combustíveis e lubrificantes a granel, em embarcações apropriadas, para o consumo de bordo e que não caracteriza a comercialização dos produtos. Compreende também o auxílio ao alívio parcial ou total de embarcações, por meio do recebimento e posterior condução do material a outra(s) embarcação(ões) ou terminal específico, nos limites da área do porto ou terminal aquaviário, em embarcação apropriada."

3.8. Diante disso, no que tange ao regime de navegação aplicável às operações de *bunkering* fora da área portuária, a Nota Técnica nº 177/2024/GRN (SEI nº 2354372) tratou acerca do entendimento desta Gerência, notadamente quanto à possibilidade de ser navegação de cabotagem ou de apoio portuário, contextualizadas em consulta da Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER). No referido momento, a ABRABUNKER destacou sua opinião no sentido de que essas operações devem ser consideradas cabotagem, jamais apoio portuário. Contudo, essa questão ainda não foi pacificada, visto que as operações de *bunkering* não são classificadas como *ship to ship*.

3.9. Anteriormente, o [Acórdão nº 268/2024](#) definiu a operação de *bunkering* como apoio portuário caso se trate de serviço de abastecimento de combustível para consumo de bordo, ou navegação de cabotagem caso se trate de transporte de carga (no caso o combustível). Entretanto, a decisão não previu as situações em que essas operações são realizadas fora da área do porto.

3.10. Portanto, é possível compreender que o entendimento desta Agência, respaldado por atos normativos, é de que o abastecimento de embarcações (*bunkering*) seria uma atividade afeta ao apoio portuário. No entanto, conforme mencionado, parece haver uma lacuna normativa acerca do regime de navegação aplicável quando o abastecimento ocorre fora da área portuária: pode ser interpretado como navegação de apoio (baseado na carga) ou como cabotagem (baseado no percurso).



3.11. **DISPONIBILIDADE DE EMBARCAÇÕES BRASILEIRAS**

3.11.1. Conforme dados do Painel de Outorgas da ANTAQ, no período de janeiro de 2024 a setembro de 2025, foram identificadas 27 Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) com outorgas vigentes para a navegação de apoio portuário, que operam embarcações do tipo barcaça ou petroleiro - não havendo registro de embarcações do tipo tanker. Em conjunto, essas EBNs possuem 66 embarcações próprias em operação, das quais aproximadamente 90% correspondem a barcas.

3.11.2. Já na navegação de cabotagem, para o mesmo período, foram identificadas 13 Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) com outorgas vigentes para operação de embarcações do tipo barcaça ou petroleiro, totalizando uma frota total de 52 embarcações. Desse total, aproximadamente 94% correspondem a petroleiros e o restante a barcas. Ressalta-se que não há embarcações do tipo tanker na frota própria, estando tais embarcações disponíveis apenas por meio de afretamento.

3.11.3. Por fim, no mesmo período, verificou-se a existência de 7 Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) com outorgas vigentes para a navegação de apoio marítimo, operando exclusivamente embarcações do tipo barcaça. Em conjunto, essas empresas mantêm uma frota própria de 22 embarcações.

3.11.4. Diante do exposto, verifica-se que as frotas mencionadas possuem potencial para a realização de operações de abastecimento (*bunkering*), desde que atendidos os requisitos técnicos e regulatórios. Esse potencial decorre das características operacionais das embarcações, que podem vir a ser utilizadas em áreas de fundeio.

Tabela 01. Frota das Empresas Brasileiras de Navegação (EBN).			
Período analisado: 01/2024 a 09/2025	Apoio Portuário	Cabotagem	Apoio Marítimo

Número de EBN Tamanho da Frota Brasileira	27	13	7
	66	52	22

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados da Agência/2025.

3.12. AFRETAMENTOS POR TIPO DE NAVEGAÇÃO

3.12.1. Nesta seção, serão abordadas as embarcações afretadas por Empresas Brasileiras de Navegação (EBN), no período de janeiro de 2024 a 19 de setembro de 2025, dos tipos petroleiro, barcaça ou tanker, destinadas às operações de apoio portuário e cabotagem, com tonelagem de porte bruto (TPB) de até 20 mil. A escolha desse limite decorre da avaliação da equipe técnica da ANTAQ de que embarcações nesse porte possuem capacidade potencial para a realização de operações de abastecimento, enquanto embarcações maiores são predominantemente utilizadas em operações *ship-to-ship* (STS). Não serão incluídas análises referentes à navegação de apoio marítimo, uma vez que não foram identificadas embarcações afretadas com essas características nesse segmento durante o período considerado.

3.12.2. A tabela 02 apresenta os afretamentos registrados na navegação de apoio portuário no período de janeiro de 2024 a 19 de setembro de 2025, detalhando as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN), a modalidade de afretamento, a duração média do pedido de afretamento, o tipo de embarcação, o número de afretamentos por empresa e a tonelagem de porte bruto média das embarcações afretadas.

Tabela 02. Afretamentos no Apoio Portuário.						
Ano	Empresa	Modalidade	Duração média do afretamento	Tipo de embarcação	Número de afretamentos	TPB médio
2025	Companhia de Navegação NORSUL	Tempo	365 dias	Petroleiro	1	16.791
2024	Companhia de Navegação NORSUL	Tempo	365 dias	Petroleiro	1	16.791

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados da Agência/2025.

3.12.3. Destaca-se que a Companhia de Navegação NORSUL realizou, no período em análise, dois afretamentos da mesma embarcação, ambos na modalidade por tempo.

3.12.4. De forma análoga, a tabela 03 reúne os afretamentos na navegação de cabotagem, considerando o mesmo período, com a indicação das EBN, a modalidade de afretamento, a duração média, o tipo de embarcação, o número de afretamentos por empresa e a TPB média das embarcações, permitindo a análise comparativa entre os segmentos e a avaliação da frota potencialmente disponível para operações de abastecimento.

Tabela 03. Afretamentos na Cabotagem.						
Ano	Empresa	Modalidade	Duração média do afretamento	Tipo de embarcação	Número de afretamentos	TPB médio
2025	Posidonia Shipping & Trading LTDA	Tempo	30 dias	Petroleiro	1	16.791
2025	Petróleo Brasileiro SA Petrobrás	Tempo	166 dias	Petroleiro	3	18.653
2025	Nova Offshore Navegação LTDA	Tempo	365 dias	Petroleiro	1	17.121
2025	Companhia de Navegação NORSUL	Tempo	365 dias	Petroleiro	1	16.791
2024	Posidonia Shipping & Trading LTDA	Tempo	20 dias	Petroleiro	1	13.147

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados da Agência/2025.

3.12.5. Verifica-se que a embarcação indicada na tabela 02, afretada para apoio portuário em duas oportunidades, também foi afretada outras duas vezes para a navegação de cabotagem. Ademais, em uma dessas oportunidades, a Companhia de Navegação NORSUL realizou o afretamento simultâneo da embarcação para ambos os tipos de navegação, no período de 29/03/2025 a 02/04/2025, evidenciando sua capacidade operacional para atuar tanto em áreas abrigadas quanto em áreas não abrigadas.

3.12.6. Diante do exposto, as embarcações apresentadas nas tabelas possuem potencial para serem afretadas para a realização de operações de abastecimento (*bunkering*) em áreas não abrigadas.

4. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

4.1. Em reunião para coleta de subsídios com a Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER) em 2025, foi informado que as operações de *bunkering* fora da área portuária vêm sendo realizadas, principalmente, na Baía de São Marcos (Maranhão) e na Baía de Sepetiba (Rio de Janeiro), havendo previsão de futura execução em São Francisco do Sul (Santa Catarina). Quanto à origem do combustível, foi relatado que os navios recebem a carga na refinaria de Mataripe (Bahia) e, a partir desse ponto, realizam as operações de abastecimento nos locais mencionados, sendo que tais embarcações detêm outorga de cabotagem para a execução do referido trajeto.

4.2. No que se refere às operações na Baía de São Marcos, os representantes da ABRABUNKER relataram que o serviço de abastecimento surgiu em razão da demanda por combustíveis na região, considerando que a atividade de *bunkering* realizada pelo Porto de Itaquí é praticamente inexistente. Assim, atualmente, a maior parte dos abastecimentos da região ocorre fora da área portuária.

4.3. Já no que diz respeito a Sepetiba, foi informado que, inicialmente, não havia operações de abastecimento no local, de modo que os navios precisavam se deslocar para a Baía de Guanabara ou Santos para terem acesso ao serviço. De forma semelhante, em São Francisco do Sul, as embarcações precisam se dirigir até Paranaguá, enfrentando longas filas.

4.4. Registrou-se, ainda, que atualmente não há um padrão técnico definido para essas atividades, razão pela qual se considera importante estabelecer critérios mínimos para a realização das operações em todo o território nacional, incluindo aquelas atualmente enquadradas como apoio portuário pela [Resolução ANTAQ nº 133/2025](#).

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

4.5.1. O problema regulatório identificado decorre da complexidade das operações de *bunkering* realizadas em condições nas quais o carregamento do combustível ocorre em local distinto da prestação do serviço ou quando a operação ocorre fora da área do porto organizado. Tal situação tem gerado entendimentos divergentes acerca do enquadramento jurídico e operacional da atividade, resultando em insegurança regulatória e em prejuízos à previsibilidade dos agentes econômicos.

4.5.2. A insuficiência do critério atual de classificação da navegação decorre, primeiramente, do desalinhamento entre normativos aplicáveis à matéria. Consta-se a existência de desalinhamento entre as Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e nº 133/2025. A Resolução nº 133/2025 estabelece que a entrega de combustíveis para consumo de bordo constitui atividade afeta ao apoio portuário, enquanto a Resolução nº 62/2021 define a navegação de apoio portuário como aquela realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias. Observa-se, portanto, que as Resoluções não contemplam as hipóteses em que o abastecimento ocorre fora da área portuária, razão pela qual a definição de apoio portuário prevista na Resolução nº 62/2021 não se mostra totalmente adequada para essas operações.

4.5.3. Some-se a isso o fato de que a jurisprudência administrativa da ANTAQ, até o momento, não esgotou o tema. O Acórdão nº 268/2024 estabeleceu que, quando se tratar de serviço de abastecimento de combustível para o consumo de bordo, o regime de navegação aplicável é o apoio portuário; por outro lado, caso se trate de transporte de carga (o combustível) realizado entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores, caracteriza-se a navegação de cabotagem. Entretanto, a decisão não abordou situações em que o abastecimento ocorre fora da área portuária. Já o Acórdão nº 675/2024 definiu que as atividades de abastecimento a contrabordo de transportador-revendedor-retalhista na navegação interior (TRRNI), independentemente dos volumes transferidos às embarcações consumidoras, não se configuram como operações *ship-to-ship* (STS), devendo receber autorização para navegação interior de percurso longitudinal (processo SEI nº 50300.004929/2024-87), o que permite estabelecer um paralelo com a navegação de cabotagem no contexto da navegação marítima.

4.5.4. Os tópicos mencionados foram objeto das oficinas de Análise de Impacto Regulatório - AIR, com base nas quais foi possível sistematizar as causas e consequências do problema regulatório, conforme descrito a seguir.

4.6. CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO PROBLEMA REGULATÓRIO

4.6.1. Com base no que foi apresentado e em consonância com as discussões das oficinas de AIR, foram identificadas as seguintes causas e consequências do problema regulatório:

4.6.2. Causas:

- a) Causa 1: Desatualização de normativos;
- b) Causa 2: Falta de alinhamento entre normativos;
- c) Causa 3: Normatização incompleta;
- d) Causa 4: Tipo de navegação sem enquadramento;
- e) Causa 5: Falta de instrumentos eficazes de monitoramento;
- f) Causa 6: Falta de benchmarking;
- g) Causa 7: Distanciamento da área técnica em relação às operações;
- h) Causa 8: Falta de conhecimento do objeto;
- i) Causa 9: Acompanhamento ineficiente do mercado;
- j) Causa 10: Assimetria de informação;
- k) Causa 11: Atraso na identificação;
- l) Causa 12*: Regimes tributários distintos para cabotagem e apoio portuário para operações de *bunkering*;
- m) Causa 13*: Incentivos econômicos e tributários para enquadramento a determinados tipos de navegação (cabotagem x apoio portuário).

[*] As Causas 12 e 13 não serão tratadas no âmbito da presente AIR, por extrapolarem os limites da competência regulatória da ANTAQ.

4.6.3. Consequências:

- a) Consequência 1: Decisões divergentes sobre afretamento e enquadramento;
- b) Consequência 2: Insegurança jurídica;
- c) Consequência 3: Riscos de classificação inadequada do tipo de navegação;
- d) Consequência 4: Baixa previsibilidade aos atores;
- e) Consequência 5: Aumento das consultas regulatórias;
- f) Consequência 6: Obstáculos à inovação;
- g) Consequência 7: Pouco estímulo a soluções eficientes;
- h) Consequência 8: Riscos à expansão da oferta do serviço de *bunkering*;

i) Consequência 9: Riscos à política de preferência da bandeira brasileira.

4.6.4. A análise das causas permitiu identificar dois conjuntos de fatores regulatórios que contribuem para a ocorrência do problema, além de um terceiro conjunto que, embora relevante para a compreensão do mercado, extrapola a competência da ANTAQ.

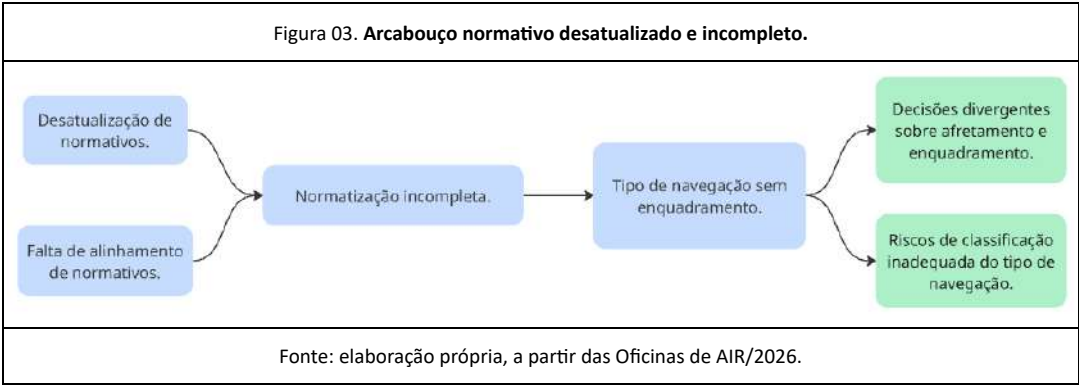
4.7. DO ARCABOUÇO NORMATIVO DESATUALIZADO E INCOMPLETO

4.7.1. O primeiro conjunto está relacionado ao arcabouço normativo vigente. Conforme já demonstrado, a Resolução ANTAQ nº 62/2021, que disciplina a navegação de apoio portuário de forma genérica, restringindo-a às operações realizadas exclusivamente nos limites das áreas portuárias, não foi atualizada de modo a acompanhar a evolução do mercado de *bunkering*, que hoje conta com operações estruturadas fora dessa área. Portanto, verificou-se que a **desatualização de normativos**, aliada à **falta de alinhamento entre os diferentes normativos**^[1], resulta em uma **normatização incompleta da atividade**: o arcabouço regulatório vigente não contempla, de forma expressa, a hipótese em que o carregamento do combustível pela embarcação provedora ocorre em localidade distinta daquela em que se realiza a entrega ao navio consumidor, tampouco disciplina de modo uniforme as operações realizadas fora da área portuária organizada. Essa lacuna normativa **impede o adequado enquadramento do tipo de navegação**^[2], na medida em que nem a definição de apoio portuário da Resolução nº 62/2021, nem a disciplina de *bunkering* da Resolução nº 133/2025, oferecem critério objetivo e suficiente para a classificação.

[1]: Consta-se a existência de desalinhamento entre as Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e nº 133/2025. A Resolução nº 133/2025 estabelece que a entrega de combustíveis para consumo de bordo constitui atividade afeta ao apoio portuário, enquanto a Resolução nº 62/2021 define a navegação de apoio portuário como aquela realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias. Observa-se, portanto, que a Resolução nº 133/2025 não contempla as hipóteses em que o abastecimento ocorre fora da área portuária, razão pela qual a definição de apoio portuário prevista na Resolução nº 62/2021 não se mostra totalmente adequada para essas operações.

[2]: O Acórdão nº 268/2024 estabeleceu que, quando se tratar de serviço de abastecimento de combustível para o consumo de bordo, o regime de navegação aplicável é o apoio portuário. Por outro lado, caso se trate de transporte de carga (no caso o combustível) realizado entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores, caracteriza-se navegação de cabotagem. No entanto, a decisão não abordou situações em que o abastecimento ocorre fora da área portuária. Ademais, o Acórdão nº 675/2024 definiu que as atividades de abastecimento a contrabordo de transportador-revendedor-retalista na navegação interior (TRRNI), independentemente dos volumes transferidos às embarcações consumidoras, não se configuram como operações *ship-to-ship* (STS), mas devem receber autorização para navegação interior de percurso longitudinal (processo SEI nº 50300.004929/2024-87), podendo-se estabelecer um paralelo com a navegação de cabotagem no contexto da navegação marítima.

4.7.2. A jurisprudência administrativa da Agência, embora tenha avançado no tema, também não supre integralmente essa lacuna. Como visto, o Acórdão nº 268/2024 fixou a distinção entre apoio portuário e cabotagem a partir da finalidade da operação (consumo de bordo versus transporte de carga), mas não enfrentou o cenário de abastecimento fora da área portuária; e o Acórdão nº 675/2024, ao tratar de abastecimento a contrabordo na navegação interior, aproximou-se do tema por analogia, sem, contudo, consolidar entendimento vinculante para as operações marítimas de *bunkering* STS. Assim, a normatização incompleta se traduz, na prática, em operações efetivamente realizadas no mercado que não encontram disciplina regulatória clara ou compatível com suas características, gerando risco de enquadramento equivocado tanto pelos próprios agentes regulados quanto pela ANTAQ.



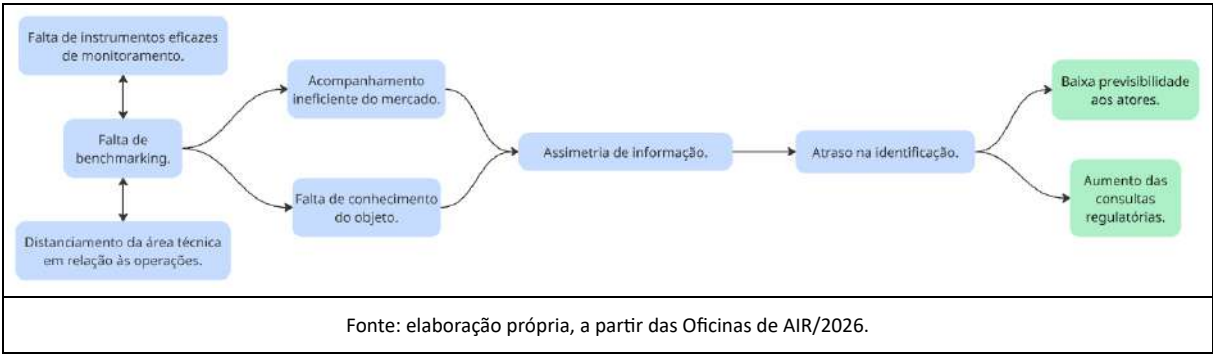
4.8. DAS LIMITAÇÕES DOS MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DO MERCADO

4.8.1. O segundo conjunto de causas refere-se às limitações dos mecanismos de acompanhamento do mercado pela ANTAQ. Verifica-se, atualmente, a **ausência de instrumentos eficazes de monitoramento** das operações, o que se soma à **falta de benchmarking** com experiências regulatórias de outras jurisdições. Esses dois fatores são agravados pelo **distanciamento da área técnica em relação à realidade operacional do mercado**: até a realização das reuniões de coleta de subsídios com a ABRABUNKER, a Agência não dispunha de informações sistematizadas sobre a extensão e as características das operações de *bunkering* realizadas em localidades como a Baía de São Marcos e a Baía de Sepetiba.

4.8.2. A combinação desses três fatores compromete a **capacidade institucional da ANTAQ de compreender, de forma tempestiva e completa, a dinâmica do setor e os objetivos das operações executadas, gerando falta de conhecimento do objeto regulado**. Esse cenário produz uma **assimetria de informações** entre a Agência e o mercado regulado: os operadores de *bunkering* conhecem, no dia a dia de suas operações, a real dinâmica comercial e logística da atividade, como a necessidade de deslocamento até localidades como Guanabara, Santos ou Paranaguá, ao passo que a ANTAQ toma conhecimento dessas práticas apenas de forma reativa, a partir de manifestações pontuais dos próprios regulados.

4.8.3. Como resultado dessa assimetria de informações, verifica-se **atraso na identificação de problemas regulatórios emergentes** e na adoção de medidas regulatórias compatíveis com a evolução do mercado. A própria origem desta AIR ilustra esse fenômeno: somente a partir de manifestações do setor e da reunião de coleta de subsídios que a Agência tomou conhecimento da consolidação de operações de *bunkering* fora da área portuária em diferentes localidades do território nacional, que já vinha ocorrendo de forma reiterada no mercado. Esse atraso compromete a tempestividade e a efetividade da ação regulatória, na medida em que a disciplina normativa passa a ser formulada posteriormente à consolidação de práticas de mercado, e não de forma preventiva.

Figura 04. Limitações dos mecanismos de acompanhamento de mercado.



4.9. DOS FATORES TRIBUTÁRIOS (FORA DA COMPETÊNCIA DA ANTAQ)

4.9.1. Por fim, a análise também identificou um terceiro conjunto de fatores relacionado à existência de regimes tributários distintos aplicáveis às navegações de cabotagem e de apoio portuário nas operações de *bunkering*. Essa diferenciação cria **incentivos econômicos e tributários capazes de influenciar a escolha dos agentes quanto ao enquadramento das operações em determinado tipo de navegação**, independentemente de suas características operacionais. Embora tal fator possa afetar o comportamento dos agentes econômicos e, consequentemente, a dinâmica do mercado regulado, sua origem decorre do regime tributário vigente, **matéria que extrapola a competência regulatória da ANTAQ**. Dessa forma, essa causa não será objeto de tratamento no âmbito da presente AIR, que se restringirá aos aspectos regulatórios passíveis de atuação pela Agência.

4.10. DECLARAÇÃO DO PROBLEMA

4.11. Diante do exposto, tal cenário evidencia insegurança regulatória, uma vez que não há clareza sobre a classificação da atividade, tampouco sobre a competência normativa para discipliná-la. Essa lacuna normativa dificulta a atuação dos agentes regulados, compromete a previsibilidade necessária às operações e pode acarretar riscos à coerência regulatória, à segurança jurídica e à eficiência da prestação dos serviços.

4.12. Dessa forma, o problema regulatório pode ser definido da seguinte maneira:

Figura 05. Problema Regulatório.

Problema regulatório:
O surgimento das recentes operações de *bunkering*, cuja complexidade de enquadramento à luz dos normativos vigentes gera entendimentos divergentes acerca da classificação do tipo de operação e de navegação.

Fonte: elaboração própria, a partir das Oficinas de AIR/2026.

4.13. DAS CONSEQUÊNCIAS DO PROBLEMA REGULATÓRIO

4.13.1. A análise das consequências evidenciou que a **divergência de entendimentos quanto ao afretamento e ao enquadramento das operações de *bunkering* nos diferentes tipos de navegação** constitui a principal consequência imediata do problema regulatório, resultando em um cenário de **insegurança jurídica** para os agentes econômicos e para a própria Administração Pública.

4.13.2. A **insegurança jurídica** produz, inicialmente, três efeitos principais. O primeiro consiste no aumento dos **riscos de classificação inadequada do tipo de navegação aplicável às operações**, podendo ocasionar enquadramentos incompatíveis com suas características e finalidades. O segundo refere-se à **baixa previsibilidade para os atores do setor**, que passam a enfrentar dificuldades para antecipar a interpretação regulatória aplicável às suas operações e para planejar investimentos e estratégias de atuação. O terceiro efeito é o **aumento das consultas regulatórias dirigidas à Agência**, decorrente da necessidade de esclarecimentos sobre a correta aplicação da regulamentação vigente.

4.13.3. A **baixa previsibilidade** também desencadeia consequências adicionais. Além de **contribuir para o aumento das consultas regulatórias**^[3], ela cria **obstáculos à inovação e reduz o estímulo à adoção de soluções operacionais mais eficientes**, uma vez que a incerteza regulatória tende a desincentivar investimentos em novos modelos de negócio ou em arranjos operacionais inovadores, a exemplo dos próprios arranjos de abastecimento já identificados nas localidades mencionadas.

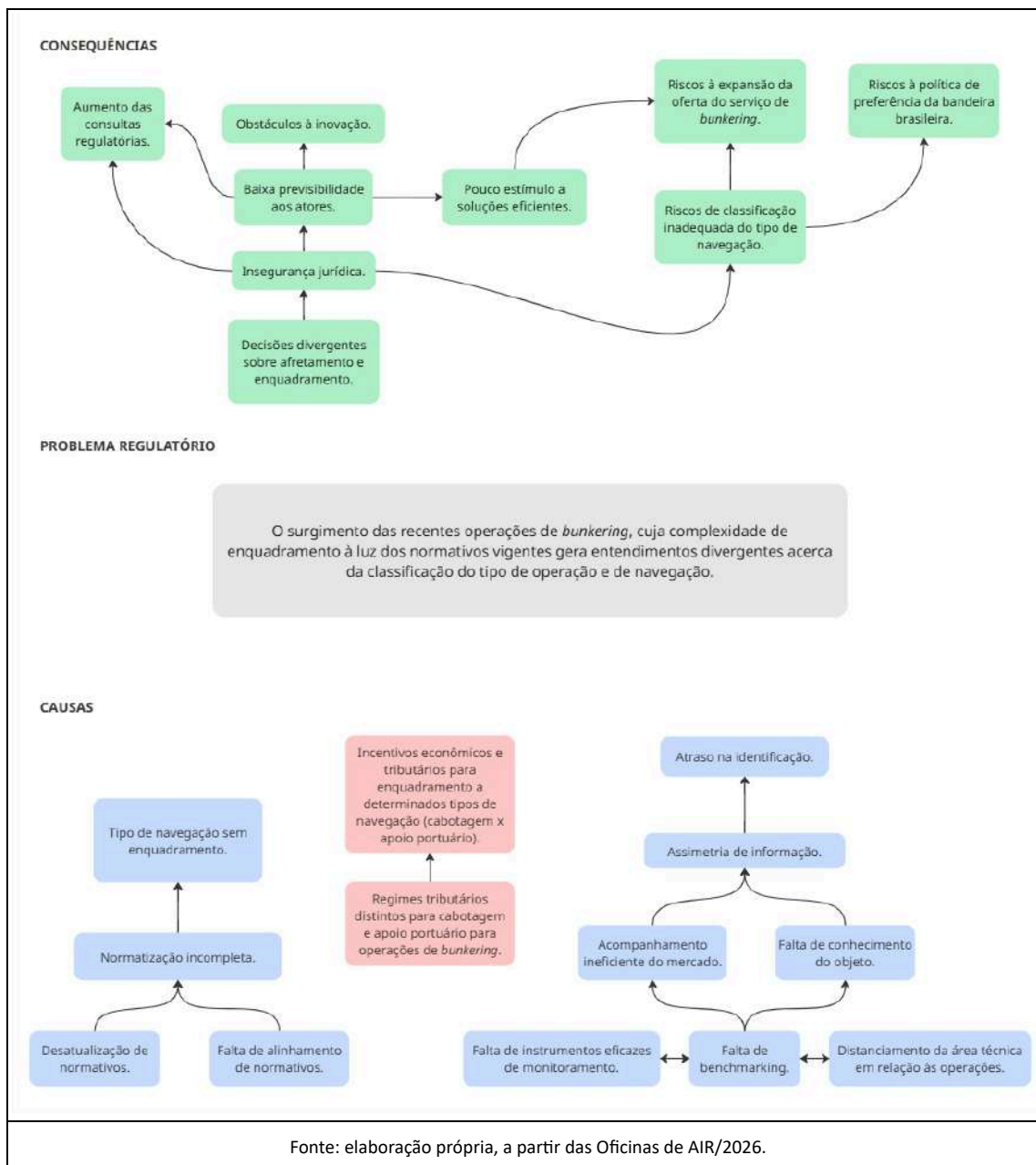
[3]: O processo SEI nº 50300.007271/2024-65, que trata de petição formulada pela Nova Offshore; o processo SEI nº 50300.021453/2023-68, referente à consulta formulada pelo Senhor Antonio Francisco Sobral Sampaio; e o processo SEI nº 50300.017230/2024-87, que trata de petição apresentada pela Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER). Tais processo evidenciam a demanda por esclarecimentos regulatórios em função da insegurança jurídica.

4.13.4. Por sua vez, a **redução do estímulo à adoção de soluções eficientes**, em conjunto com os **riscos de classificação inadequada do tipo de navegação, pode comprometer a expansão da oferta do serviço de *bunkering***, ao elevar a percepção de risco regulatório e reduzir a atratividade econômica de novos empreendimentos e operações. Adicionalmente, **os riscos de classificação inadequada podem gerar impactos sobre a política de preferência à bandeira brasileira**, na medida em que enquadramentos incorretos podem resultar na aplicação inadequada do regime jurídico destinado à proteção e ao incentivo da navegação nacional.

4.14. ÁRVORE DO PROBLEMA

4.14.1. A figura a seguir sintetiza a árvore do problema regulatório, relacionando o conjunto de causas normativas e institucionais identificadas às consequências dele decorrentes.

Figura 06. Árvore do Problema.



4.15. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

4.16. Verifica-se que as **Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs)**, bem como as **empresas estrangeiras interessadas na realização de operações de abastecimento (*bunkering*)**, são diretamente impactadas pelo tema em análise. Nesse contexto, destaca-se que a **Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER)** já manifestou interesse em ampliar as discussões sobre o assunto, em manifestação endereçada à Agência.

4.17. Cumpre salientar, ainda, que o assunto em voga demanda a participação e a regulamentação específica de **outros órgãos e entidades competentes**, como a **Marinha do Brasil**, responsável por definir as áreas em que as operações poderão ocorrer, assim como os procedimentos de segurança, e o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)**, incumbido da concessão das licenças ambientais necessárias. Ademais, vislumbra-se, ainda, outros atores institucionais e econômicos, como as **autoridades portuárias**, a **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)**, a **Administração Pública**, os **usuários** e, por conseguinte, a **sociedade** como um todo. Torna-se, portanto, essencial promover uma coordenação institucional dos entendimentos, de modo a assegurar segurança jurídica, coerência regulatória e previsibilidade às operações.

4.18. Ressalta-se que, além de mitigar lacunas normativas, a adequada regulamentação do *bunkering* poderá contribuir para o estímulo à competição e para a atração de investimentos, com reflexos positivos para a logística nacional, em consonância com a função econômica e social do setor e em benefício da sociedade.

4.19. Diante desse panorama, identificam-se como partes interessadas:

- Empresas brasileiras de navegação (EBNs);
- Empresas estrangeiras e EBNs afretadoras;
- Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER) e demais entidades representativas;
- Marinha do Brasil, como Autoridade Marítima;
- Órgãos ambientais;
- Autoridades portuárias;
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ);
- Administração Pública;
- Usuários; e
- Sociedade.

Tabela 04. Partes Interessadas.		
Parte Interessada	Interesse	Riscos
Empresas Brasileiras de Navegação (EBN)	Definição clara do regime de navegação aplicável ao <i>bunkering</i> para evitar insegurança jurídica e planejar suas operações.	Perda de competitividade caso haja incerteza regulatória; autuações por interpretações divergentes.
Empresas estrangeiras e EBNs afretadoras	Garantia de isonomia regulatória e previsibilidade para contratar serviços de <i>bunkering</i> no Brasil.	Barreiras de entrada e aumento de custos operacionais.
ABRABUNKER	Participar das discussões regulatórias e assegurar ambiente favorável à competição e investimentos.	Manutenção de regras que dificultam a expansão do mercado.
Autoridade Marítima (Marinha do Brasil)	Definição de padrões técnicos e de segurança; definir as áreas onde o <i>bunkering</i> pode ocorrer e garantir a segurança da navegação durante as operações.	Ocorrência de acidentes ou incidentes em áreas mal definidas; dificuldade em fiscalizar operações não regulamentadas.
Órgãos ambientais	Licenciamento e fiscalização para evitar danos ambientais decorrentes de vazamentos ou má execução das operações.	Risco de vazamentos de combustível ou poluição sem que haja responsabilização clara devido a lacunas normativas.
Autoridades portuárias	Ordenar o uso da infraestrutura portuária e garantir que o <i>bunkering</i> ocorra de forma segura e integrada às demais operações.	Conflitos operacionais ou gargalos logísticos se não houver coordenação.
ANTAQ	Uniformizar o entendimento regulatório, preencher a lacuna normativa sobre o regime de navegação aplicável e assegurar coerência com a legislação de navegação.	Manutenção de insegurança jurídica e de consultas regulatórias.
Administração Pública	Promover ambiente regulatório estável que atraia investimentos e fortaleça a logística nacional.	Perda de oportunidades de investimento e impacto negativo na competitividade do país.
Usuários	Ter acesso a serviços de abastecimento eficientes, com preços competitivos e sem entraves burocráticos.	Custos mais altos e atrasos operacionais.
Sociedade	Benefícios indiretos decorrentes de maior eficiência logística, estímulo à competição e segurança ambiental.	Prejuízos ambientais, aumento de custos logísticos e, consequentemente, dos preços.
Fonte: elaboração própria, 2025.		

4.20. No que diz respeito aos prestadores do serviço de abastecimento fora da área portuária, foram identificadas as seguintes empresas:

- a) Nova Offshore;
- b) Navemestra;
- c) NORSUL.

5. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

5.1. A fundamentação legal que respalda a atuação da ANTAQ na regulamentação do regime de navegação aplicável às operações de *bunkering* encontra-se distribuída em diferentes normas e regulamentos. No que se refere à delimitação de competências, destacam-se:

5.1.1. A [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#), que estabelece que a competência da ANTAQ para regular o setor de transporte aquaviário decorre da atribuição conferida à União para explorar e disciplinar os serviços de transporte e legislar sobre o direito marítimo e a navegação. O art. 21 estabelece que cabe à União explorar, de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, bem como aqueles que transponham os limites de Estados ou Territórios. Já o art. 22 dispõe que compete privativamente à União legislar sobre o direito marítimo, o regime dos portos e a navegação em suas diferentes modalidades (lacustre, fluvial e marítima). Por sua vez, o art. 178 determina que a lei disporá sobre a ordenação do transporte aquático, inclusive o internacional, observados os acordos firmados pela União e o princípio da reciprocidade, além de prever que a legislação deve definir as condições para utilização de embarcações estrangeiras na cabotagem e na navegação interior. Em conjunto, esses dispositivos constitucionais formam a base para que a União, por meio de entidades da administração pública como a ANTAQ, regulamente, autorize, fiscalize e organize o transporte aquaviário no país.

5.1.2. A [Lei nº 10.233/2001](#), que instituiu a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), identifica de forma clara o fundamento legal para a atuação regulatória da Agência no setor aquaviário. O art. 11 estabelece os princípios gerais que orientam o gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre, destacando-se, entre outros, a necessidade de assegurar que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência (inciso IV) e a busca pela ampliação da competitividade do país no mercado internacional (inciso XI). Esses princípios norteiam a atividade regulatória da ANTAQ, orientando a formulação de normas e a fiscalização dos serviços para garantir eficiência econômica e competitividade. No que se refere às competências da Agência, o art. 23 define a sua esfera de atuação, abrangendo a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso (inciso I), bem como o transporte de cargas especiais e perigosas (inciso IV). O art. 27 detalha as atribuições específicas da ANTAQ, conferindo-lhe poderes regulatórios e fiscalizatórios. Dentre essas atribuições, destacam-se: a promoção de estudos aplicados para definição de tarifas, preços e fretes (inciso II); 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 no acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição (inciso IV); a celebração de atos de outorga de permissão ou autorização para prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação (inciso V); a realização de estudos sobre a composição da frota mercante brasileira e a prática de afretamentos para subsidiar decisões de política pública (inciso VIII); a fiscalização do funcionamento e da

prestação de serviços das empresas de navegação (inciso XXI); e a autorização para o afretamento de embarcações estrangeiras pelas empresas brasileiras de navegação, em conformidade com a Lei nº 9.432/1997 (inciso XXIV). Dessa forma, a Lei nº 10.233/2001 não apenas cria a ANTAQ, mas também estabelece o seu mandato regulatório e fiscalizatório, conferindo-lhe competência para editar normas, outorgar autorizações, promover estudos, fiscalizar o setor e implementar políticas públicas que assegurem eficiência, competitividade e atendimento ao interesse público no transporte aquaviário brasileiro.

5.1.3. O [Decreto nº 4.122/2002](#), que aprova o regulamento da ANTAQ e define de forma clara a finalidade e o escopo de atuação da Agência, reforçando sua competência regulatória, fiscalizatória e sancionatória no setor aquaviário. O art. 2º dispõe que a ANTAQ tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária exercidas por terceiros, com o objetivo de harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas, arrendatárias e entidades delegadas, preservando o interesse público (inciso II, alínea b). Já o art. 3º detalha um amplo conjunto de competências atribuídas à Agência. Entre elas, destacam-se: o exercício do poder normativo sobre a prestação de serviços de transporte e a exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no acesso e uso, assegurando direitos dos usuários e fomentando a competição (inciso IV); a promoção de estudos sobre a composição da frota mercante brasileira e a prática de afretamentos de embarcações para subsidiar decisões de política pública (inciso X); o estabelecimento de padrões e normas técnicas para operações de transporte aquaviário de cargas especiais, produtos perigosos e de passageiros (inciso XVII); a fiscalização do funcionamento e da prestação de serviços das empresas de navegação em todas as modalidades (inciso XVIII); a autorização de afretamento de embarcações estrangeiras pelas empresas brasileiras de navegação, em conformidade com a Lei nº 9.432/1997 (inciso XXVI); a aplicação de penalidades nos casos de descumprimento de obrigações legais, contratuais ou de má prática comercial (inciso XXV); e a decisão, em última instância administrativa, sobre matérias de sua alçada, admitindo pedido de reconsideração à Diretoria (inciso XLIII). Em síntese, o Decreto nº 4.122/2002 consolida a competência da ANTAQ para regular, normatizar, fiscalizar e sancionar as atividades de transporte aquaviário e exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, garantindo equilíbrio entre o interesse público, os direitos dos usuários e a competitividade do setor.

5.1.4. A [Lei nº 9.432/1997](#), que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e estabelece as definições e condições que fundamentam a atuação regulatória da ANTAQ. O art. 2º define as modalidades de navegação, estabelecendo as seguintes definições:

[...]

VII - navegação de apoio portuário: a realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias;

VIII - navegação de apoio marítimo: a realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos;

IX - navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores;

5.1.4.1. Ademais, o art. 7º dispõe que embarcações estrangeiras somente poderão operar na cabotagem, na navegação interior de percurso nacional, na navegação de apoio portuário e na navegação de apoio marítimo quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observadas as condições previstas nos arts. 9º e 10, sendo que o art. 9º estabelece que o afretamento por viagem ou por tempo depende de autorização do órgão competente — competência atualmente exercida pela ANTAQ — e só poderá ocorrer quando verificada a inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados (inciso I) ou quando houver interesse público devidamente justificado (inciso II). Portanto, a Lei nº 9.432/1997 fornece a base legal para que a ANTAQ autorize e fiscalize o uso de embarcações estrangeiras na cabotagem, na navegação interior e nas navegações de apoio, garantindo que essas operações ocorram de forma excepcional, motivada e em alinhamento com o interesse público.

5.1.5. A [Súmula Administrativa nº 1/2004](#), que consolida o entendimento de que compete à União, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), autorizar a prestação de serviços de transporte aquaviário nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário, reafirmando a atribuição executiva da Agência para regular e outorgar essas atividades em conformidade com a legislação aplicável e no interesse público.

5.1.6. A [Resolução ANTAQ nº 62/2021](#), que estabelece as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas. O art. 2º define os conceitos essenciais para a aplicação da norma, incluindo:

[...]

XIV - empresa brasileira de navegação (EBN): pessoa jurídica constituída de acordo com o disposto nas leis brasileiras, com sede no País, que tem por objeto o transporte aquaviário ou operar nas navegações de apoio marítimo ou portuário, autorizada a operar pela Antaq com embarcações próprias ou afretadas (NR); (ALTERADO PELA RESOLUÇÃO Nº133, DE 10/12/2025)

[...]

XVII - navegação de apoio marítimo: a realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos;

XVIII - navegação de apoio portuário: a realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias;

XIX - navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores;

5.1.7. A [Resolução ANTAQ nº 133/2025](#), que define as atividades atribuídas às empresas brasileiras de navegação de apoio portuário, incluindo especificamente o transporte de derivados de petróleo para consumo de bordo. O art. 24, inciso VIII, estabelece que a movimentação de derivados de petróleo compreende a entrega de combustíveis e lubrificantes a granel, em embarcações apropriadas, para o consumo de bordo e que não caracteriza a comercialização dos produtos. Compreende também o auxílio ao alívio parcial ou total de embarcações, por meio do recebimento e posterior condução do material a outra(s) embarcação(ões) ou terminal específico, nos limites da área do porto ou terminal aquaviário, em embarcação apropriada. Dessa forma, a Resolução Normativa ANTAQ nº 133/2025 delimita de forma clara as atividades de apoio portuário, conferindo à ANTAQ competência para regulamentar e supervisionar operações de transporte de derivados de petróleo, garantindo que tais serviços sejam realizados de maneira segura, restrita ao consumo de bordo e dentro das áreas autorizadas.

5.1.7.1. Além disso, a Seção III da Resolução estabelece os requisitos econômico-financeiros para cada tipo de outorga, determinando no art. 9º que a empresa requerente deve comprovar boa situação econômico-financeira, apresentando patrimônio líquido mínimo de R\$ 2.500.000,00 para apoio marítimo, R\$ 1.250.000,00 para apoio portuário, R\$ 6.000.000,00 para cabotagem e R\$ 8.000.000,00 para longo curso, sendo que o § 4º dispensa tais requisitos para operações com embarcações de menor porte, e o § 6º veda a outorga de autorização a empresas com patrimônio líquido negativo. De modo geral, a Resolução Normativa ANTAQ nº 133/2025 regula a autorização de prestação de serviços de transporte aquaviário, definindo os critérios técnicos e econômico-financeiros que asseguram a capacidade operacional e a solvência das empresas brasileiras de navegação, fortalecendo a atuação da ANTAQ na supervisão e garantia da qualidade e segurança das operações.

5.1.8. A [Resolução Normativa ANTAQ nº 59/2021](#), que disciplina as operações *ship-to-ship* (STS) envolvendo petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis, definindo com precisão as modalidades, áreas e regimes de navegação aplicáveis. O art. 2º estabelece conceitos essenciais, incluindo a operação de transbordo STS como o transbordo ou transferência de combustíveis entre embarcações localizadas em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), sem utilização de dutos, tancagem ou bombas em terra (inciso I); área de transbordo como a região georreferenciada autorizada pela autoridade marítima para realização de operações STS (inciso III); e AJB como as águas interiores e espaços marítimos sob jurisdição brasileira, abrangendo águas interiores, marítimas até 200 milhas e extensão da Plataforma Continental (inciso IV). O art. 3º esclarece que não se caracteriza operação STS o transbordo decorrente de abastecimento de combustíveis e lubrificantes a granel destinados ao consumo de bordo das embarcações (inciso II), distinguindo estas operações das atividades reguladas pela Resolução. O art. 4º detalha as modalidades de operação STS, incluindo embarcações atracadas ou fundeadas em área abrigada (inciso I), embarcações em movimento em área não abrigada (inciso II) e operação mista, com aproximação em movimento e transferência com embarcação fundeada (inciso III). Já o art. 5º estabelece a classificação das atividades de apoio à operação STS para efeitos de outorga e afretamento: como navegação de apoio portuário quando realizadas em águas abrigadas e de navegação de apoio marítimo quando em águas não abrigadas (inciso I), e como navegação de cabotagem quando a recepção de carga em área de transbordo se destina a portos ou pontos distintos do território brasileiro (inciso II). Em síntese, a Resolução Normativa ANTAQ nº 59/2021

regulamenta as operações STS, definindo claramente suas modalidades, áreas e regimes de navegação, distinguindo-as do abastecimento (*bunkering*), e conferindo à ANTAQ competência para autorizar, supervisionar e fiscalizar tais operações dentro do território e das águas jurisdicionais brasileiras.

5.1.9. O [Acórdão ANTAQ nº 268/2024](#). A Agência esclarece, em resposta à consulta da Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística (Logística Brasil), que o serviço de abastecimento de combustível para consumo de bordo deve ser classificado como navegação de apoio portuário. O Acórdão reconhece a consulta apresentada por meio da petição SEI 2042176 (item 5.1) e define que, no caso hipotético analisado, a navegação deve ser considerada como navegação de cabotagem quando se tratar de transporte de carga entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou combinada com vias navegáveis interiores (item 5.1.1), e como navegação de apoio portuário quando se tratar de serviço de abastecimento de combustível destinado ao consumo de bordo das embarcações (item 5.1.2). Portanto, o Acórdão ANTAQ nº 268/2024 reforça a competência da Agência para classificar e regulamentar operações de transporte aquaviário, diferenciando a navegação de apoio portuário da cabotagem.

5.1.10. O [Acórdão ANTAQ nº 675/2024](#). A Agência analisou o pedido de autorização da empresa DB Comércio de Combustíveis TRRNI Ltda. para operar como empresa brasileira de navegação (EBN) na prestação de serviços de transporte de biocombustíveis, petróleo e seus derivados na navegação interior de percurso longitudinal, na Região Hidrográfica Amazônica. O Acórdão, em seu item 5.1.1, estabeleceu que as atividades de abastecimento a contrabordo de transportador-revendedor-retalhista na navegação interior (TRRNI), independentemente dos volumes transferidos às embarcações consumidoras, não se configuram como operações *ship-to-ship* (STS), nos termos da Resolução ANTAQ nº 59/2021, em conformidade com o inciso II do art. 3º desse normativo.

5.1.11. O [Acórdão ANTAQ nº 167/2024](#). A Agência analisou consulta acerca da classificação da modalidade de navegação a ser desempenhada por embarcação que realizaria o transporte de minério de ferro de um estaleiro até um navio maior fundeado em alto-mar, dentro do limite de 12 milhas náuticas da costa brasileira. No item 5.1, a decisão esclarece que a primeira etapa do transporte, correspondente ao traslado da carga entre o estaleiro e o navio fundeado, caracteriza-se como navegação de cabotagem, por se tratar de transporte entre dois pontos do território brasileiro utilizando a via marítima, conforme previsto no inciso IX do art. 2º da Lei nº 9.432/1997. O item 5.3 ressalta que a manifestação da ANTAQ está limitada à situação hipotética apresentada na consulta, considerando apenas os elementos nela contidos, e não podendo ser estendida de forma irrestrita a outras situações ou ao mesmo caso sob circunstâncias distintas. Por conseguinte, o Acórdão ANTAQ nº 167/2024 reafirma a competência da Agência para classificar modalidades de navegação, aplicando os critérios legais de cabotagem de acordo com a Lei nº 9.432/1997, garantindo segurança jurídica na definição do regime aplicável a operações específicas.

5.1.11. A [NORMAM-204/DPC](#) da Marinha do Brasil, que estabelece regras da autoridade marítima para o tráfego e permanência de embarcações em águas jurisdicionais brasileiras, incluindo definições e procedimentos para operações de abastecimento, conhecidas como “*bunkering*”. No glossário, a norma define *bunkering* como a operação de fornecimento de combustíveis por transferência entre embarcações, destinada à propulsão, operação auxiliar ou lubrificação de motores, podendo ocorrer dentro de área portuária, com a embarcação recebedora atracada ou fundeada e a embarcação provedora atracada a contrabordo. O item 5.3 trata da transferência de óleo entre navios em fundeadouros de áreas do porto organizado ou fora da barra, e o item 5.3.3 estabelece que compete à Capitania dos Portos ou Delegacia da Marinha (CP/DL) da jurisdição da área de operação autorizar a área destinada ao *bunkering*, cabendo à empresa interessada apresentar requerimento formal à CP/DL solicitando a autorização, conforme as competências legais da Autoridade Marítima Brasileira. Em resumo, a NORMAM-204/DPC regulamenta o *bunkering* no Brasil, delimitando áreas de operação e conferindo à autoridade marítima competência para autorizar e fiscalizar tais atividades, garantindo segurança operacional e cumprimento das normas de navegação em águas jurisdicionais brasileiras.

5.2. Diante do exposto, conclui-se que o ordenamento jurídico confere a esta Agência competência para apreciar o problema regulatório em análise, assegurando que as alternativas regulatórias consideradas não impliquem violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

6. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

6.1. Em linhas gerais, o objetivo primordial deste Relatório é subsidiar a tomada de decisão superior apresentando possíveis medidas que venham solucionar o problema do surgimento das recentes operações de *bunkering*, cuja complexidade de enquadramento à luz dos normativos vigentes gera entendimentos divergentes acerca da classificação do tipo de operação e de navegação.

6.2. Metodologia de Definição dos Objetivos

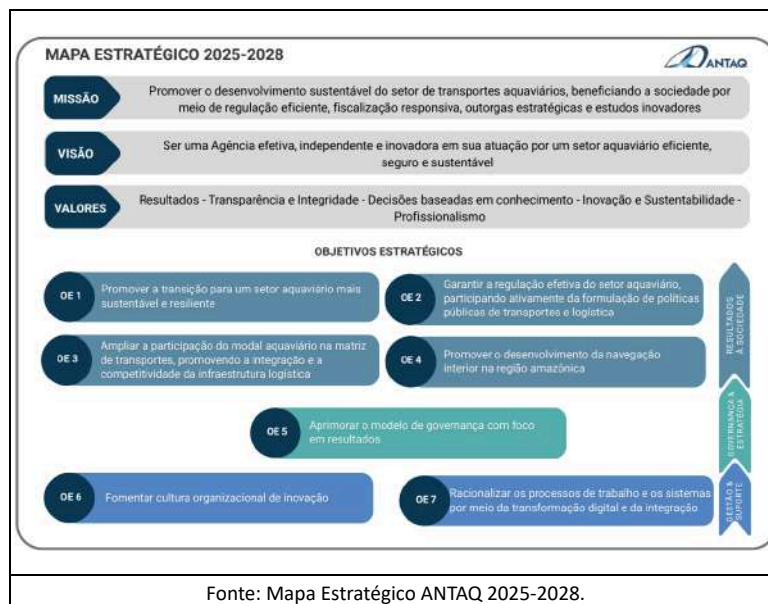
6.2.1. As oficinas de AIR abordaram os objetivos da análise a partir da identificação de ações conceituais atreladas à solução ou à mitigação das consequências do problema regulatório, conforme a árvore do problema sistematizada na Figura 06. Nesse sentido, não se buscou formular objetivos de forma dissociada do diagnóstico já construído nesta AIR, mas sim derivá-los diretamente das nove consequências identificadas na Seção 4.13, de modo a assegurar coerência lógica entre problema, causas, consequências e objetivos.

6.2.2. Buscou-se, dessa forma, atrelar a definição dos objetivos a duas estruturas de forma lógica e mensurável: de um lado, o alinhamento a um objetivo estratégico da Agência, que confere legitimidade institucional à intervenção regulatória proposta; de outro, o desdobramento em objetivos específicos, diretamente relacionados às consequências identificadas na árvore do problema.

6.3. Alinhamento Estratégico

6.3.1. Preliminarmente, realizou-se análise do Mapa Estratégico ANTAQ 2025-2028, com o intuito de integrar os objetivos estratégicos da Agência à atuação específica sobre o tema de *bunkering*. Dentre os sete objetivos estratégicos que compõem o Mapa, identificou-se que o objetivo estratégico 2, “**Garantir a regulação efetiva do setor aquaviário, participando ativamente da formulação de políticas públicas de transportes e logística**”, é o que guarda relação mais direta com o problema regulatório ora analisado.

Figura 07. Mapa Estratégico ANTAQ 2025-2028.



6.3.2. Isso porque o problema identificado nesta AIR decorre, em sua essência, de uma lacuna normativa que compromete a efetividade da atuação regulatória da ANTAQ sobre uma atividade que já ocorre (as operações de *bunkering* fora da área portuária), sem que a Agência disponha de critério objetivo para seu enquadramento. O preenchimento dessa lacuna normativa e o aprimoramento dos mecanismos de supervisão e fiscalização, instrumentalizados pelas alternativas recomendadas nos Blocos 1, 2 e 3 desta AIR, constituem, portanto, via direta para o alcance do objetivo estratégico de garantir a regulação efetiva do setor, na medida em que devolvem à Agência capacidade de classificar, orientar e fiscalizar a atividade de forma tempestiva e tecnicamente fundamentada, em vez de depender de decisões reativas e casuísticas.

6.3.3. Nesse sentido, o alinhamento entre o contexto decisório desta AIR e o objetivo estratégico 2 do Mapa Estratégico ANTAQ 2025-2028 confere ao presente trabalho legitimidade institucional, ao inserir a solução do problema regulatório do *bunkering* dentro de um propósito mais amplo da Agência, que é o de atuar de forma efetiva e tempestiva na regulação do setor aquaviário, e não apenas resolver uma questão pontual e isolada de classificação de navegação.

6.4. Objetivos Específicos

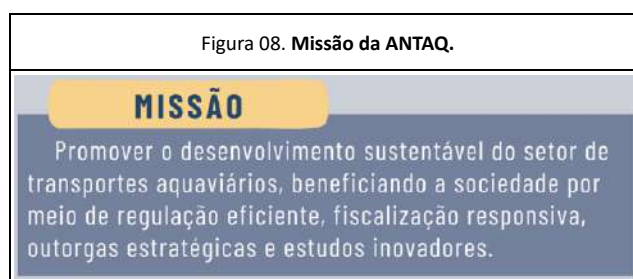
6.4.1. A partir da metodologia descrita no item 6.2, e em consonância com o alinhamento estratégico identificado no item 6.3, foram estabelecidos como objetivos desta Análise de Impacto Regulatório:

- Assegurar a política pública de preferência a embarcações de bandeira brasileira** - objetivo voltado a mitigar os riscos à política de preferência da bandeira brasileira (consequência 9), assegurando que o critério de classificação da navegação adotado não produza, ainda que indiretamente, incentivo à substituição da frota nacional por embarcações estrangeiras nas operações de *bunkering*.
- Criar condições regulatórias que favoreçam o crescimento do mercado brasileiro de *bunkering*** - objetivo voltado a mitigar os obstáculos à inovação (consequência 6), o pouco estímulo à adoção de soluções operacionais eficientes (consequência 7) e os riscos à expansão da oferta do serviço (consequência 8), por meio da redução da percepção de risco regulatório que hoje desincentiva investimentos e novos arranjos operacionais no setor.
- Tornar as normas da ANTAQ resilientes a possíveis mudanças de mercado** - objetivo voltado a assegurar que a solução regulatória adotada não se torne, ela própria, fonte de nova desatualização normativa (causa 1), na linha do que já se observou em relação às Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e nº 133/2025, contemplando a evolução tecnológica do setor, a exemplo da diversificação de combustíveis e insumos energéticos.
- Padronizar o entendimento da Agência acerca do tipo de navegação das operações de *bunkering*** - objetivo voltado a mitigar diretamente as decisões divergentes sobre afretamento e enquadramento (consequência 1), a insegurança jurídica (consequência 2), os riscos de classificação inadequada do tipo de navegação (consequência 3) e a baixa previsibilidade aos atores do setor (consequência 4), consequências que, em conjunto, constituem o núcleo mais imediato do problema regulatório identificado nesta AIR.
- Assegurar o princípio de proporcionalidade das soluções regulatórias** - objetivo transversal, que não decorre de uma consequência específica da árvore do problema, mas orienta a escolha das alternativas regulatórias entre si, de modo que a intervenção da ANTAQ se limite ao mínimo necessário para o alcance dos demais objetivos, evitando ônus desproporcionais tanto para a Agência quanto para os agentes regulados - premissa que, adiante, fundamenta os critérios 4 e 5 da Tabela 10 (esforço de implantação e monitoramento da ANTAQ e esforço de adequação regulatória do setor).

6.4.2. Esses cinco objetivos específicos, por sua vez, foram traduzidos em critérios, indicadores e níveis de desempenho mensuráveis, os quais constam da Tabela 10 desta AIR, e serão utilizados tanto na Fase 2 da metodologia AHP (Seção 9) quanto na estratégia de monitoramento contínuo das alternativas implementadas (Seção 13.4).

6.5. Alinhamento com a Missão da ANTAQ

6.5.1. Por fim, cumpre destacar que esses objetivos estão alinhados não apenas ao objetivo estratégico 2 do Mapa Estratégico ANTAQ 2025-2028, mas também à própria missão institucional da Agência, definida no referido Planejamento Estratégico:



6.5.2. A promoção do desenvolvimento sustentável do setor de transportes aquaviários, por meio de regulação eficiente e de outorgas estratégicas, pressupõe justamente a existência de critérios normativos claros e tempestivos para atividades emergentes do mercado, como o *bunkering* fora da área portuária, o que reforça a pertinência dos objetivos ora definidos para a solução do problema regulatório identificado nesta AIR.

7. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

7.1. O presente mapeamento da experiência internacional tem por finalidade identificar como o serviço de abastecimento de embarcações (*bunkering*) é regulado em diferentes jurisdições. Verifica-se que, na maioria dos casos, a regulação do *bunkering* é exercida de forma conjunta pelo Ministério ou Autoridade Marítima, e pela Autoridade Portuária, quando a operação ocorre dentro dos limites do porto. Fora da área portuária, em regra, a prática só é admitida em zonas expressamente designadas, como áreas de fundeio, e depende de autorização prévia, planos de gerenciamento de riscos e checklists operacionais.

7.2. Outrossim, a introdução de combustíveis alternativos tem impulsionado a publicação de orientações específicas para o abastecimento com GNL, amônia, metanol e biocombustíveis, as quais contemplam requisitos de avaliação de riscos, operações simultâneas (SIMOPS), verificação de compatibilidade e, em alguns portos, o uso obrigatório de medidores de vazão. Esses requisitos influenciam diretamente o processo de licenciamento e a definição das áreas autorizadas para a realização de *bunkering* offshore.

7.3. Normas e Convenções Internacionais

7.3.1. A Circular [MEPC.1/Circ.884/Rev.1](#), de 8 de julho de 2021, emitida pela Organização Marítima Internacional (IMO), estabelece diretrizes de boas práticas voltadas aos Estados-Membros, com o objetivo de orientar a implementação de medidas eficazes em matéria ambiental. No item 4.2, o documento dispõe que:

Boas práticas em relação às disposições da Regulação 18 do Anexo VI da MARPOL são as seguintes:

Regulação 18.1: Boas práticas/experiências sobre como promover a disponibilidade de óleo combustível em conformidade:

1. os Estados-Membros/Estados costeiros devem promover a disponibilidade de óleos combustíveis que estejam em conformidade com o Anexo VI da MARPOL e exigir que os fornecedores sob sua jurisdição forneçam óleos combustíveis que atendam aos requisitos da Regulação 14 e da Regulação 18.3 do Anexo VI da MARPOL;
2. quaisquer medidas para promover a disponibilidade de óleos combustíveis nos portos não devem levar à distorção da concorrência. **Deve-se deixar a cargo dos fornecedores individuais de óleo combustível a decisão de realizar investimentos com base nas oportunidades de mercado que identificarem;** e
3. os Estados-Membros/Estados costeiros devem fornecer, em tempo oportuno, informações sobre regulamentações futuras aos fornecedores sob sua jurisdição, incluindo revisões das informações exigidas na nota de entrega de bunker. (tradução nossa)

7.3.2. Ademais, a [Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos de Poluição Causados por Óleo de Bunker](#), a qual o Brasil não ratificou, assegura a disponibilização de compensação adequada, célere e efetiva às pessoas que venham a sofrer danos decorrentes de derramamentos de óleo transportado como combustível nos tanques de bordo das embarcações. A Convenção aplica-se aos danos ocorridos no território, incluindo no mar territorial, bem como nas zonas econômicas exclusivas dos Estados-Partes.

7.3.3. A Associação Marítima Mútua de Seguros (NZ) Ltda., também traz, no [Maritime Mutual Risk Bulletin nº 39](#), orientações de compliance e boas práticas relativas às "Operações de Transferência de Carga Líquida a Granel entre Embarcações (*ship-to-ship*)". No referido Boletim, a Associação observa que esse tipo de operação tem se tornado cada vez mais frequente na indústria marítima e que o documento foi elaborado com o propósito de ampliar a conscientização acerca dos riscos envolvidos, bem como das regulamentações aplicáveis da Convenção MARPOL e das diretrizes de boas práticas da indústria. Como ponto de partida para a prevenção de perdas em operações STS, a Associação recomenda que seus Membros assegurem que todos os petroleiros envolvidos em transferências de carga entre embarcações considerem as seguintes publicações da IMO e de entidades do setor:

- *MARPOL*, Edição Consolidada 2017, conforme atualizada pelo *IMO 2020 Supplement*.
- *IMO Manual on Oil Pollution*, Seção I, Prevenção, Edição 2011.
- *OCIMF Ship to Ship Transfer Guide for Petroleum, Chemicals and Liquefied Gases*, Edição 2013.
- *INTERTANKO International Safety Guide for Oil Tankers and Terminals (ISGOTT)*, Edição 2020.
- *ICS Tanker Safety Guide – Chemicals* (Edição 2020, disponível a partir de 01.01.21).

7.4. Estados Unidos

7.4.1. Nos Estados Unidos, as operações de abastecimento de embarcações (*bunkering*) são reguladas por um conjunto de normas que podem envolver, entre outros instrumentos, o "Merchant Marine Act" de 1920, conhecido como "Jones Act", bem como a atuação da Guarda Costeira dos Estados Unidos (U.S. Coast Guard - USCG). O Jones Act define a cabotagem como o transporte de bens ou passageiros entre dois pontos situados no território norte-americano, estabelecendo rígidas exigências de bandeira, construção e propriedade de embarcações. Em regra, o abastecimento de navios não é enquadrado como operação de cabotagem, uma vez que o combustível não é tratado como mercadoria, mas sim como "equipamento" da embarcação abastecida.

7.4.2. Contudo, a "U.S. Customs and Border Protection" (CBP) entende que o *bunkering* realizado por uma embarcação que carrega combustível em um porto americano e o entrega a uma embarcação fundeada em área de fundeio de outro porto americano pode estar sujeito às regras do Jones Act. O contraste com o [ruling HQ H332949](#) é elucidativo: naquele caso, a CBP concluiu que o *bunkering* STS de LNG não violava o Jones Act porque a operação ocorria além das 3 milhas náuticas do mar territorial americano, de modo que nenhum ponto costeiro era criado como destino, e o combustível podia então ser qualificado como suprimento da embarcação receptora. Essa distinção geográfica é determinante: quando ambos os pontos da operação (origem e destino da embarcação) estão dentro das águas territoriais, não há como afastar a incidência das *coastwise laws*. A própria CBP reconhece isso indiretamente ao exigir que mesmo pequenas operações de *bunkering* realizadas dentro de águas americanas, como o fornecimento de LNG a um navio em fundeio costeiro, sejam realizadas por embarcações Jones Act qualificadas.

7.4.3. No tocante à segurança operacional e ambiental, as atividades de *bunkering*, inclusive as realizadas em áreas de fundeio, estão sob a supervisão direta do USCG. A [policy letter CG-OES 01-25](#), emitida em julho de 2025, estabelece que operações de abastecimento com GNL e outros combustíveis alternativos devem ser precedidas de avaliações formais de risco (*risk assessments*) e coordenadas pelos Capitães do Porto em articulação com os Comitês de Segurança Portuária (*Harbor Safety Committees*). Assim, qualquer operação *ship to ship* de transferência de combustível em águas norte-americanas depende de autorização prévia da autoridade costeira competente.

7.5. Canadá

7.5.1. No Canadá, as operações de abastecimento de embarcações são reguladas principalmente pelo "Transport Canada" e pelas autoridades portuárias locais, com base em regulamentos específicos, como o [Port Authorities Operations Regulations](#). O enquadramento das operações varia conforme o local: dentro das áreas portuárias, o *bunkering* é tratado como serviço portuário, sujeito às normas e procedimentos de cada autoridade portuária; fora do cais, em áreas de fundeio, o abastecimento é permitido mediante autorização prévia da autoridade portuária competente e o cumprimento de requisitos ambientais, operacionais e de segurança estabelecidos em listas de verificação (*checklists*) e práticas recomendadas publicadas pelo "Transport Canada" e pelos próprios portos.

7.5.2. Um exemplo representativo é o [fundeadouro de Esquimalt/Royal Roads](#), na Colúmbia Britânica, administrado pela Marinha canadense, onde o *bunkering* é autorizado apenas durante o período diurno. Nessas operações, os agentes de abastecimento devem notificar a autoridade portuária com antecedência mínima de 24 horas e seguir estritamente as condições locais de segurança. Em caso de derramamento de óleo, as operações devem ser interrompidas imediatamente e o incidente comunicado às autoridades competentes. Além disso, o abastecimento é proibido sempre que as condições meteorológicas apresentarem ventos superiores a 20 nós, reforçando o caráter preventivo e ambientalmente responsável da regulação canadense sobre operações *ship-to-ship* em fundeadouros.

7.6. Austrália

7.6.1. Na Austrália, as operações de *bunkering* são reguladas principalmente pela "Australian Maritime Safety Authority" (AMSA) em conjunto com as autoridades portuárias locais. Dentro dos limites portuários, o *bunkering* é tratado como serviço portuário, sujeito às normas e procedimentos da autoridade competente. Fora das áreas portuárias, o abastecimento só é permitido em locais designados e mediante avaliação de risco específica, especialmente quando envolve GNL ou outros combustíveis alternativos, garantindo segurança operacional e proteção ambiental.

7.6.2. Os serviços de transferência de carga entre navios (*ship to ship*) são reconhecidos por desempenhar um papel estratégico no apoio ao desenvolvimento da indústria marítima e energética do país, contribuindo para atender à crescente demanda de combustíveis e assegurar a confiabilidade do suprimento energético global, incluindo o uso de combustíveis emergentes como a [amônia](#).

7.7. União Europeia

7.7.1. Na União Europeia, o abastecimento de combustível é enquadrado como um serviço portuário pelo [Regulamento \(UE\) 2017/352](#) da Comissão Europeia, que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços portuários e à transparência financeira dos portos. De acordo com esse instrumento, o *bunkering* não se confunde com o transporte marítimo de cabotagem, uma vez que este é definido como o transporte comercial de mercadorias ou passageiros entre portos situados em um ou mais Estados-Membros, ao passo que o abastecimento é uma operação de fornecimento de combustível diretamente a embarcações, e não uma entrega a um porto. Por essa razão, o prestador de *bunkering* deve possuir licença específica como operador de serviço portuário, e sua atuação está sujeita às regras e procedimentos definidos pelas autoridades portuárias competentes.

7.7.2. Adicionalmente, o [Regulamento \(UE\) 2015/757](#) do Parlamento e do Conselho Europeu (conhecido como Regulamento MRV), que institui o sistema de monitoramento, relato e verificação das emissões de CO₂ provenientes de navios com arqueação bruta superior a 5.000 GT que chegam, permanecem ou partem de portos sob jurisdição de Estados-Membros, não inclui as operações de *bunkering* em seu escopo, uma vez que essas não constituem transporte comercial. Na prática, embarcações de abastecimento podem operar entre diferentes portos da União Europeia sem grandes restrições, desde que observem as normas de segurança e as exigências locais de licenciamento impostas pelas autoridades portuárias. A definição dos locais onde as operações *ship-to-ship* (STS) podem ocorrer é de competência dos Estados-Membros e de suas respectivas autoridades portuárias, que emitem autorizações e instruções específicas.

7.7.3. Nos últimos anos, observa-se um crescimento expressivo de operações STS de abastecimento com combustíveis alternativos, como a amônia. Em setembro de 2025, ocorreu na costa de Ceuta (Espanha) uma transferência *ship to ship* de 23.000 toneladas de amônia entre os navios Berlian Ekuator (de propriedade da NYK) e Eco Enchanted (operado pela Trammo). Operações semelhantes foram realizadas no Porto de Roterdã, em abril de 2025, liderada pela Trammo e OCI, e no Porto de Dampier, em setembro de 2024, sob coordenação da Yara. Esses casos ilustram o avanço das práticas de *bunkering* voltadas a combustíveis de baixo carbono e a crescente adaptação regulatória nos portos europeus.

7.7.4. A seguir, serão apresentados detalhes específicos sobre a regulação e as práticas operacionais em alguns países europeus, com destaque para as abordagens adotadas por suas autoridades portuárias e marítimas.

7.7.5. Países Baixos

7.7.5.1. Nos Países Baixos, o *bunkering* é fortemente regulamentado, especialmente no Porto de Roterdã, que é o principal hub europeu e terceiro maior do mundo nesse segmento. O porto abriga uma frota expressiva de embarcações de abastecimento, muitas delas de casco duplo, com capacidade de transportar até 13.000 toneladas de combustível por operação. A Autoridade Portuária, por meio da Divisão da Capitania do Porto (Harbour Master Division), é responsável pela supervisão direta das atividades de *bunkering*, assegurando que sejam conduzidas de forma segura, ambientalmente responsável e em conformidade com os regulamentos aplicáveis. A realização das operações exige licença específica de abastecimento e comunicação prévia ao capitão do porto, sendo obrigatória a utilização de uma lista de verificação operacional (*bunker checklist*) para garantir o cumprimento integral dos procedimentos estabelecidos.

7.7.5.2. A partir de 1º de janeiro de 2026, se tornou também obrigatório o uso de sistemas de Medição de Fluxo em Massa (*Mass Flow Meters* - MFM) a bordo das embarcações de abastecimento que realizam entregas de destilados residuais e biocombustíveis nos portos de Roterdã e Antuérpia-Bruges. O objetivo é reforçar a precisão na medição da quantidade de combustível transferida, aumentando a transparência, a eficiência e a confiabilidade do mercado de *bunkering*. Todas as operações devem ser previamente notificadas e registradas por meio da plataforma "Portbase", e as licenças são concedidas apenas a operadores que comprovem capacidade técnica e conformidade ambiental. Em áreas de fundeio e operações *ship-to-ship*, a Autoridade Portuária também estabelece regulamentos específicos e diretrizes técnicas próprias, incluindo procedimentos para combustíveis alternativos, como a amônia. Segue [link](#) para consulta.

7.7.6. Espanha

7.7.6.1. Na Espanha, o abastecimento de embarcações é regulado no âmbito das competências das Autoridades Portuárias, que atuam tanto como gestoras do espaço portuário quanto como reguladoras da atividade. Cabe a essas autoridades definir os locais em que as operações de abastecimento podem ser realizadas e planejar o desenvolvimento futuro desse serviço, de modo a garantir a eficiência logística e a segurança operacional. Além disso, compete-lhes assegurar que os operadores envolvidos implementem e cumpram procedimentos mínimos de segurança e de proteção ambiental, em conformidade com os regulamentos nacionais e internacionais aplicáveis.

7.7.6.2. Nos últimos anos, o abastecimento de gás natural liquefeito (GNL) tem se expandido significativamente na Espanha, sendo cada vez mais realizado por meio de operações *ship-to-ship* (STS), em áreas de fundeio controladas. Nesses casos, aplicam-se os [requisitos específicos](#) para operações de STS com GNL, incluindo a definição de zonas de segurança e distâncias mínimas, em conformidade com as normas aplicáveis a terminais. Quando o abastecimento ocorre em fundeio, recomenda-se que as operações STS de GNL sejam autorizadas apenas em águas abrigadas, sob condições meteorológicas equivalentes às observadas em cais, ou precedidas de uma avaliação de risco. As medidas resultantes dessa análise devem ser incorporadas aos procedimentos aprovados de abastecimento, assegurando o controle rigoroso e a segurança das operações em águas espanholas.

7.8. Reino Unido

7.8.1. No Reino Unido, as operações de *bunkering* e de transferência entre navios *ship-to-ship* (STS) são rigidamente controladas pelas autoridades marítimas e portuárias. De modo geral, tais operações só são permitidas dentro das águas sob jurisdição de uma autoridade portuária, sendo proibidas em áreas externas, salvo exceções expressamente previstas. As transferências STS, assim como a maior parte das operações de *bunkering*, não podem ser realizadas fora dos limites portuários em águas britânicas, exceto em uma área marítima específica próxima à localidade de Southwold, na costa leste da Inglaterra, conhecida como "permit area".

7.8.2. Dentro dessa "permit area", as operações STS devem observar requisitos técnicos e de segurança detalhados, estabelecidos pela Autoridade Marítima e da Guarda Costeira do Reino Unido ([Maritime and Coastguard Agency – MCA](#)), incluindo a obrigação de notificação prévia com antecedência mínima de 72 horas. Fora do mar territorial britânico, mas ainda dentro das águas sob jurisdição ou controle do Reino Unido, as transferências STS são admitidas em determinadas circunstâncias, devendo, entretanto, ser comunicadas à MCA com pelo menos 48 horas de antecedência, ainda que apenas para fins informativos.

Essa estrutura normativa reflete uma abordagem cautelosa e centralizada, que busca garantir a segurança ambiental e operacional das atividades de abastecimento marítimo no país.

7.9. Singapura

7.9.1. Em Singapura, as operações de abastecimento são rigorosamente regulamentadas pela Autoridade Marítima e Portuária de Singapura (*Maritime and Port Authority* - MPA). Para fornecer combustível a embarcações no Porto de Singapura, a empresa deve possuir uma [Licença de Abastecimento](#) válida emitida pela MPA. Para a obtenção de uma nova licença, a empresa precisa comprometer-se a deter simultaneamente a licença de fornecedor de combustível (*bunker supplier*) e a de operador de embarcação de abastecimento (*bunker craft operator*), além de cumprir uma série de requisitos técnicos, financeiros e administrativos.

7.9.2. Entre as exigências, estão: a comprovação de capital integralizado mínimo de 500.000 dólares de Singapura; a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade para a Cadeia de Abastecimento de Combustível (QMBS), certificado conforme o Padrão de Singapura 524; a apresentação de informações detalhadas sobre o histórico e a estrutura organizacional da empresa; o envio do perfil empresarial registrado na Autoridade Contábil e Reguladora Corporativa (ACRA); a inclusão dos perfis de acionistas e diretores, com dados de nascimento e experiência no setor de abastecimento; e a submissão de um plano de negócios proposto. Esses requisitos se aplicam a todos os fornecedores de combustível marítimo que operam em Singapura, atualmente reconhecido como o maior e mais ativo centro de *bunkering* do mundo.

7.10. Japão

7.10.1. No Japão, o abastecimento de combustíveis, como o [metanol](#), são submetidas a rígidos controles de segurança. O monitoramento deve ser realizado a partir de um local remoto e seguro, capaz de supervisionar os níveis dos tanques e operar as válvulas de controle à distância. Sistemas de alarme sonoro e visual são acionados no centro de controle, sendo que, em caso de vazamento nos dutos de contenção ou nos espaços anulares de linhas de abastecimento de parede dupla, ocorre automaticamente o disparo de alarmes e o desligamento de emergência das válvulas de abastecimento, garantindo a mitigação de riscos durante as operações.

7.10.2. A Baía de Tóquio foi identificada como caso-modelo para o estabelecimento de um centro de abastecimento de metanol, tendo a Instalação MGC Terminal Chiba como principal base de fornecimento. Inicialmente, as operações podem aproveitar as bases existentes e navios-tanque químicos, permitindo o início das atividades sem grandes investimentos. Com o aumento da demanda, entretanto, será necessária a implementação de um sistema mais eficiente e economicamente viável, o que poderá envolver a construção de grandes embarcações de abastecimento e a modernização das bases de fornecimento, incluindo expansão ou modificação de tanques e reforço da capacidade dos pieres. Esse modelo permitirá também a utilização das embarcações para transporte doméstico entre diferentes bases na Baía de Tóquio.

7.11. Panamá

7.11.1. No Panamá, existem zonas designadas que autorizam as operações de *bunkering* fora da área portuária, com regras específicas de monitoramento e autorização. O Canal do Panamá estabeleceu áreas de fundeio nas extremidades atlântica e pacífica como zonas oficiais de *bunkering*, permitindo operações na área externa de fundeio do Atlântico apenas em condições meteorológicas favoráveis. No Terminal do Pacífico, qualquer operação fora das áreas autorizadas requer aprovação prévia das autoridades do Canal, acompanhada da apresentação de um Estudo de Impacto Ambiental. Vale mencionar, que o abastecimento de embarcações atracadas a partir de navios-tanque posicionados ao largo não é geralmente recomendado, podendo ser autorizado excepcionalmente pelo gerente da Divisão de Operações de Trânsito, mediante assinatura do Formulário 3821, "Compromisso de Isenção e Indenização", e acompanhamento do prático do Canal.

7.11.2. As operações de abastecimento exigem a presença do capitão sênior do porto do Canal em Cristóbal, ou do capitão de plantão, e devem seguir um plano de abastecimento detalhado, acompanhado de lista de verificação de segurança. Este plano deve contemplar classes e volumes de combustível, taxas e tempos de transferência, responsabilidades de cada embarcação, verificações de equipamentos, procedimentos de comunicação, medições de tanques, ações de finalização e protocolos de emergência. A aplicação rigorosa dessas medidas garante que o abastecimento seja realizado de forma segura e controlada, respeitando tanto limitações físicas das áreas de fundeio quanto os critérios operacionais e ambientais definidos pela Autoridade do Canal do Panamá.

7.11.3. Mais informações podem ser encontradas nos seguintes links: <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2022/03/ADV29-2022-Designated-Bunkering-Areas-in-Panama-Canal-Waters-1.pdf>; <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2021/08/N02-2025-Harbor-Operations-Rev-1.pdf>; <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2015/06/a-18-2015.pdf>.

7.12. Comparação com o Brasil

7.12.1. No contexto brasileiro, a regulamentação do abastecimento de embarcações deve considerar as especificidades do país, caracterizado por extensão territorial continental e por uma diversidade significativa de portos, muitos dos quais não oferecem serviços de *bunkering*. Nesse sentido, a Marinha do Brasil tem a responsabilidade de definir as zonas de ancoragem seguras, onde o abastecimento pode ser realizado de forma controlada e monitorada. Tal cenário apresenta uma oportunidade de mercado relevante, permitindo a prestação de serviços de *bunkering* em portos que atualmente não dispõem dessa infraestrutura, ao mesmo tempo em que se preserva a segurança operacional e a proteção ambiental, alinhando-se às melhores práticas internacionais e às exigências regulatórias nacionais.

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

8.1. No que se refere à descrição e à delimitação do problema regulatório, foram identificados os seguintes ramos de causas-raiz:

- Causa-raiz 1: Desatualização de normativos;
- Causa-raiz 2: Falta de alinhamento entre normativos;
- Causa-raiz 3: Falta de instrumentos eficazes de monitoramento;
- Causa-raiz 4: Falta de benchmarking;
- Causa-raiz 5: Distanciamento da área técnica em relação às operações.

8.2. As causas acima mencionadas foram discutidas durante as oficinas de AIR, que contaram com a participação de servidores que atuam nos setores de Regulação, Fiscalização, Outorgas, e ESG e Inovação, pois guardam relação com o objeto do presente Relatório. Foram debatidas ações a serem implementadas que teriam o condão de mitigar as causas-raiz do problema regulatório.

8.3. Para melhor organização das alternativas de ação, elas foram apresentadas em Blocos de Ação. Cada Bloco pretende tratar um conjunto temático de causas-raiz. O Bloco de Ação 1 tratará do critério definidor do tipo de navegação. O Bloco de Ação 2 abordará a atualização e harmonização dos normativos. O Bloco de Ação 3, por sua vez, discutirá o monitoramento e a coleta de dados. As opções regulatórias dentro de cada bloco estão organizadas, sempre que possível, de forma hierárquica, partindo do menor nível de intervenção que é a "não ação" (ou manutenção do status quo), passando pela alternativa não normativa até a alternativa de maior intervenção regulatória. De forma que quando as opções forem não excludentes a ação de maior intervenção regulatória pode ser implementada conjuntamente com as de menor intervenção. Quando as opções forem excludentes, aquela melhor avaliada será a opção mais relevante dentro do bloco.

8.4. **Bloco de Ação 1: Critério Definidor do Tipo de Navegação**

8.4.1. Este bloco define o critério central para o enquadramento do regime de navegação das operações de *bunkering*. As causas relacionadas são (i) a desatualização de normativos e (ii) a falta de alinhamento entre normativos.

8.4.2. Durante as oficinas, foram debatidas as seguintes opções regulatórias para tratar da definição do tipo de navegação:

Tabela 05. Bloco de Ação 1 - Critério Definidor do Tipo de Navegação		
Opção regulatória	Descrição	Análise
1a	Status quo	Ausência de intervenção regulatória específica. Manutenção do cenário atual e enquadramento caso a caso
1b	Critério geográfico	O regime de navegação é definido pela relação funcional da área de operação com a instalação portuária
1c	Critério funcional	O regime de navegação é definido pelas características operacionais da embarcação provedora
1d	Critério de origem e percurso	O regime de navegação é definido pela trajetória do transporte do combustível
1e	Critério multifatorial	O regime de navegação é definido pela combinação das 3 variáveis anteriores
1f	Experimento regulatório/sandbox	Instituição de regime experimental temporário, com regras provisórias de enquadramento
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.		

8.4.3. A alternativa 1a sugere a ausência de intervenção regulatória específica, isto é, seria mantido o cenário atual de lacuna normativa, com o enquadramento das operações realizado caso a caso. As medidas previstas consistem em manter a aplicação da Resolução ANTAQ nº 133/2025 e dos demais normativos vigentes da Agência, sem alteração, bem como em responder às consultas administrativas caso a caso, com base em decisões anteriores, como os Acórdãos [nº 268/2024](#), [nº 675/2024](#) e [nº 167/2024](#).

8.4.4. A alternativa 1b, por sua vez, propõe a criação de um critério geográfico para o enquadramento do tipo de navegação, com base nas categorias previstas na NORMAM-204/DPC, Capítulo 5, relativas a operações em fundeadouros dentro ou fora de barra. São classificadas como apoio portuário as operações realizadas (i) em área do porto organizado e (ii) em fundeadouros situados em áreas do porto organizado. São classificadas como cabotagem as operações realizadas (i) em fundeadouros fora de barra, áreas oficialmente delimitadas pela Capitania dos Portos nas Cartas Náuticas e no NPCP, localizadas após a barra de acesso ao porto, em mar aberto, e (ii) quaisquer operações que não se enquadrem nas hipóteses anteriores.

8.4.5. A alternativa 1c sugere a criação de um critério funcional, baseado no tipo de embarcação empregada na operação. Propõe-se classificar como apoio portuário toda operação de *bunkering* realizada por embarcação habilitada exclusivamente para águas abrigadas, vinculada a empresa detentora de outorga de apoio portuário, com fundamento no pressuposto de que o apoio portuário ocorre exclusivamente em áreas de portos e terminais (Lei nº 9.432/1997). Em sentido complementar, seria classificada como cabotagem toda operação de *bunkering* realizada por embarcação habilitada para mar aberto, vinculada a empresa detentora de outorga de cabotagem, independentemente da localização em que a operação se realize. A alternativa estabelece, adicionalmente, definição objetiva dos conceitos de "embarcação para águas abrigadas" e "embarcação para mar aberto", com base nas certificações e restrições fixadas pela Autoridade Marítima.

8.4.6. A alternativa 1d propõe a criação de um critério de origem e percurso, segundo o qual o regime de navegação é definido pela relação entre o ponto de carregamento do combustível e o ponto de prestação do serviço. Propõe-se classificar como apoio portuário toda operação em que o carregamento e a entrega do combustível pela embarcação provedora ocorram na mesma localidade (área portuária ou adjacência imediata, como fundeadouros que possuem relação com o porto/terminal). Seria classificada como cabotagem, por sua vez, toda operação em que a embarcação provedora carregue o combustível em determinado ponto do território nacional e realize o abastecimento em ponto distinto, mediante deslocamento marítimo.

8.4.7. A alternativa 1e sugere a criação de um critério multifatorial, segundo o qual o regime de navegação é definido pela combinação de três variáveis: (i) localização da operação; (ii) tipo da embarcação provedora; e (iii) origem/percurso do combustível. O resultado de cada combinação é predefinido em norma, o que elimina a necessidade de análise caso a caso, conforme se observa na tabela a seguir, na qual AP corresponde a Apoio Portuário e CAB corresponde a Cabotagem:

Tabela 06. Resultados da Análise Multifatorial						
Localização da operação	Tipo de embarcação	Origem do combustível	Resultado Critério geográfico	Resultado Critério funcional	Resultado Critério origem/percurso	Resultado Critério multifatorial
Área ampla da instalação portuária	Águas abrigadas	Local	AP	AP	AP	AP
Área ampla da instalação portuária	Mar aberto	Local	AP	CAB	AP	AP
Área ampla da instalação portuária	Águas abrigadas	Outro local	AP	AP	CAB	AP
Área ampla da instalação	Mar aberto	Outro local	AP	CAB	CAB	CAB

portuária Fora da área da instalação portuária	Águas abrigadas	Outro local	CAB	AP	CAB	CAB
Fora da área da instalação portuária	Mar aberto	Outro local	CAB	CAB	CAB	CAB

Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.

8.4.8. Por fim, a alternativa 1f propõe a instituição de um experimento regulatório/*sandbox*, com regras provisórias de enquadramento e obrigação de monitoramento, previamente à definição do critério regulatório a ser adotado. O *sandbox* permitiria à ANTAQ coletar dados empíricos sobre o mercado real e testar os efeitos de um ou mais critérios antes de sua adoção permanente. Nessa alternativa, seriam instituídos, por meio de resolução específica, a duração do período experimental e um critério provisório de enquadramento (como, por exemplo, o critério geográfico), com possibilidade de revisão ao final do período. Ao término do experimento, seria elaborado relatório de avaliação contendo recomendação quanto à adoção definitiva do critério testado, sua modificação, ou a adoção de critério alternativo, com base nos dados coletados.

8.5. Bloco de Ação 2: Atualização e Harmonização dos Normativos Vigentes

8.5.1. Este bloco trata da forma pela qual os normativos existentes serão revisados ou complementados para implementar o critério definido no Bloco 1. Ele também trata das seguintes causas: (i) desatualização de normativos; e (ii) falta de alinhamento entre normativos.

8.5.2. As opções regulatórias debatidas nas oficinas de AIR para tratar da atualização e harmonização dos normativos são as seguintes:

Tabela 07. Bloco de Ação 2 - Atualização e Harmonização dos Normativos Vigentes		
Opção regulatória	Descrição	Análise
2a	Revisão pontual da Resolução ANTAQ nº 133/2025	Alteração pontual para incorporar o critério definido no Bloco 1 e ampliar o rol de combustíveis
2b	Revisão integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025 com comprovação comercial adaptada para cabotagem	Revisão da Resolução com harmonização de conceitos e inclusão de regras específicas para comprovação de operação comercial
2c	Elaboração de Resolução específica para <i>bunkering</i>	Elaboração de novo ato normativo

Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.

8.5.3. A alternativa 2a sugere uma revisão pontual da Resolução ANTAQ nº 133/2025, destinada a incorporar o critério definido no Bloco 1 e a ampliar o rol de combustíveis abrangidos, de "derivados de petróleo" para "combustíveis e insumos energéticos", incluindo GNL, biocombustíveis, metanol e demais combustíveis alternativos, sem revisão integral da norma.

8.5.4. A alternativa 2b propõe uma revisão estruturada da Resolução ANTAQ nº 133/2025, com harmonização de conceitos e inclusão de regras específicas de comprovação de operação comercial adaptadas à natureza do *bunkering*. Propõe-se: (i) revisar os dispositivos da referida resolução relativos a *bunkering*, atividades afetas ao apoio portuário e cabotagem; (ii) incluir regra específica de comprovação de operação comercial para o *bunkering*, admitindo a nota fiscal de venda do combustível como documento hábil, em paralelo ao conhecimento de transporte, nos casos definidos como navegação de cabotagem; e (iii) ampliar o rol de combustíveis, de "derivados de petróleo" para "combustíveis e insumos energéticos", incluindo GNL, biocombustíveis, metanol e demais combustíveis alternativos.

8.5.5. Por fim, a alternativa 2c sugere a elaboração de novo ato normativo específico para as operações de *bunkering*, com possível revisão ou revogação da Resolução ANTAQ nº 59/2021, de forma a delimitar os requisitos de habilitação, as obrigações operacionais e a comprovação da operação comercial por meio de nota fiscal, bem como a ampliar o escopo de combustíveis, de "derivados de petróleo" para "combustíveis e insumos energéticos", incluindo GNL, biocombustíveis, metanol e demais combustíveis alternativos, além de disciplinar os critérios de monitoramento e fiscalização. Propõe-se, ainda, incluir na norma, de forma expressa, o resultado do critério definido no Bloco 1.

8.6. Bloco de Ação 3: Monitoramento e Coleta de Dados

8.6.1. Este bloco trata dos instrumentos de monitoramento e coleta de dados que permitirão à ANTAQ acompanhar as operações de *bunkering*, reduzir a assimetria de informação e fundamentar decisões regulatórias futuras. As causas relacionadas ao Bloco 3 são: (i) a falta de instrumentos eficazes de monitoramento; (ii) a falta de benchmarking internacional; e (iii) o distanciamento da área técnica em relação às operações.

8.6.2. Já as opções regulatórias debatidas para tratar do monitoramento e da coleta de dados, podem ser vistas a seguir:

Tabela 08. Bloco de Ação 3 - Monitoramento e Coleta de Dados		
Opção regulatória	Descrição	Análise
3a	Monitoramento passivo	Utilização de dados e informações já disponíveis nos sistemas existentes
3b	Visitas técnicas da Regulação	A área técnica realiza visitas periódicas às empresas de <i>bunkering</i>
3c	Realização de benchmarking internacional mais aprofundado	Estudo sistemático das experiências internacionais mais relevantes
3d	Obrigação de reporte georreferenciado	Os operadores ficam obrigados a reportar à ANTAQ dados

		georreferenciados das operações de <i>bunkering</i>
3e	Painel integrado com monitoramento de efeitos regulatórios	Sistema digital de monitoramento com painel de indicadores para avaliar os efeitos das escolhas regulatórias
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.		

8.6.3. A alternativa 3a sugere a utilização exclusiva de dados e informações já disponíveis nos sistemas existentes, sem a criação de novas obrigações de reporte para os operadores. As medidas propostas visam sistematizar e consolidar os dados de outorga, afretamento e operação já disponíveis nos sistemas da ANTAQ. Eventualmente, com base nos dados disponíveis, poderá ser elaborado relatório contendo indicadores de base, tais como o número de empresas, de embarcações, de localidades de operação e de outorgas vigentes.

8.6.4. A alternativa 3b propõe a instituição de programa de visitas técnicas da equipe da GRN/SRG a operadores de *bunkering* nas principais localidades de operação (a exemplo da Baía de São Marcos e da Baía de Sepetiba). As visitas têm por objetivo aproximar a área técnica da realidade do mercado, de modo a evitar novo atraso na identificação de problemas regulatórios.

8.6.5. A alternativa 3c, por sua vez, sugere a condução de estudo sistemático das experiências internacionais relevantes, com formulação de recomendações para a regulação nacional, além do mapeamento das localidades em que as operações de *bunkering* fora da área portuária ocorrem com maior frequência.

8.6.6. A alternativa 3d propõe a instituição de obrigação de reporte georreferenciado das operações, segundo a qual os operadores ficam obrigados a reportar à ANTAQ, periodicamente, dados georreferenciados e operacionais relativos a cada operação de *bunkering* realizada fora da área portuária. O envio das informações se daria por meio de formulário padronizado, contendo as coordenadas geográficas ou a identificação do fundeadouro, data e hora da operação, identificação das embarcações provedora e receptora (número IMO), tipo e volume de combustível, e regime de outorga sob o qual a operação foi realizada. A alternativa contempla, ainda, a possibilidade de aproveitamento dos dados já coletados mensalmente pela CP/DL da Marinha do Brasil, nos termos do Capítulo 5 da NORMAM-204/DPC, de modo a evitar a duplicação de obrigações.

8.6.7. Por fim, a alternativa 3e propõe a criação de painel integrado de indicadores, destinado ao monitoramento dos efeitos regulatórios decorrentes das escolhas realizadas nos Blocos 1 e 2, incluindo mecanismo de alerta para o risco de migração de frota. O painel seria alimentado com dados de outorga, afretamento, localização (AIS) e reporte dos operadores, indicando o número de operações por localidade, o volume movimentado, os tipos de combustíveis, o perfil das embarcações (bandeira, tipo, outorga) e a frequência dos abastecimentos. Adicionalmente, seria necessário definir indicadores de alerta para migração de frota motivada por incentivos tributários decorrentes da escolha do regime de navegação.

8.7. Compatibilidade entre as alternativas dos Blocos 1 e 2

8.7.1. A tabela a seguir, elaborada durante as oficinas de AIR, tem caráter meramente ilustrativo e visa indicar as combinações recomendadas (sim), as possíveis com adaptações (possível) e aquelas que não são recomendadas (não) entre as alternativas dos Blocos 1 e 2. A tabela de compatibilidade serviu apenas como forma de ilustrar a sintonia entre as alternativas, sem qualquer caráter vinculativo.

Tabela 09. Compatibilidade entre as Alternativas dos Blocos 1 e 2					
1a Status quo	1b Critério geográfico	1c Critério funcional	1d Critério de origem e percurso	1e Critério multifatorial	1f Experimento regulatório / <i>sandbox</i>
2a Revisão pontual da Resolução nº 133/2025 possível	sim	possível	possível	possível	possível
2b Revisão integrada com comprovação comercial adaptada para cabotagem não	sim	sim	sim	sim	sim
2c Elaboração de Resolução específica para <i>bunkering</i> não	sim	sim	sim	sim	sim
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.					

9. COMPARAÇÃO POR AHP DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

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

9.2. Conforme visto anteriormente, 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. Para este caso, adotou-se a metodologia **Analytic Hierarchy Process - AHP**. A metodologia é composta por 3 (três) fases: estruturação, avaliação e recomendação.

9.3. Fase 1: Estruturação

9.3.1. 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). A tabela a seguir apresenta as relações estabelecidas:

Tabela 10. Relação entre objetivos, critérios e níveis de referência			
Objetivo	Critério	Pior nível	Melhor nível
1. Assegurar a política pública de preferência a embarcações de bandeira brasileira	1. Variação da porcentagem de embarcações de bandeira brasileira entre todas as embarcações de <i>bunkering</i>	Variação > 20% das operações de <i>bunkering</i> realizadas por embarcações de bandeira brasileira, com substituição da frota nacional por embarcações estrangeiras	Sem variação na porcentagem das operações de <i>bunkering</i> realizadas por embarcações de bandeira brasileira
2. Criar condições regulatórias que favoreçam o crescimento do mercado brasileiro de <i>bunkering</i> STS (derivados de petróleo e demais combustíveis)	2. TPB total de embarcações empregadas no mercado brasileiro de <i>bunkering</i> dividido por quantidade de estadias	Sem variação do TPB total dividido por quantidade de estadias	Variação acima de 20% do TPB total dividido por quantidade de estadias
3. Tornar as normas da ANTAQ resilientes a possíveis mudanças de mercado	2. TPB total de embarcações empregadas no mercado brasileiro de <i>bunkering</i> dividido por quantidade de estadias	Sem variação do TPB total dividido por quantidade de estadias	Variação acima de 20% do TPB total dividido por quantidade de estadias
	e 3. Quantidade de consultas de interpretação regulatória	e Mais que 2 consultas por ano após os 3 primeiros anos	e Menos de 1 consulta por ano após os 3 primeiros anos
4. Padronizar o entendimento da Agência acerca do tipo de navegação das operações de <i>bunkering</i>	3. Quantidade de consultas de interpretação regulatória	Mais que 2 consultas por ano após os 3 primeiros anos	Menos de 1 consulta por ano após os 3 primeiros anos
5. Assegurar o princípio da proporcionalidade das soluções regulatórias	4. Esforço de implantação e monitoramento da ANTAQ	Dificuldade extrema de implementação e monitoramento pela ANTAQ	Redução do esforço de monitoramento e implementação pela ANTAQ
	e 5. Esforço de adequação regulatória do setor	e Dificuldade extrema de conformidade regulatória	e Redução do esforço de conformidade regulatória
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.			

9.3.2. O critério 1, "Variação da porcentagem de embarcações de bandeira brasileira entre todas as embarcações de *bunkering*", está diretamente relacionado ao objetivo 1, "Assegurar a política pública de preferência a embarcações de bandeira brasileira". Constata-se que a quantidade absoluta de embarcações de bandeira brasileira, isoladamente, não representaria com fidelidade o grau de proteção conferido à bandeira nacional, na medida em que esse quantitativo pode crescer em ritmo inferior ao do mercado como um todo - hipótese em que, a despeito do aumento nominal de embarcações brasileiras, sua participação relativa no mercado estaria, na verdade, diminuindo. A variação percentual, portanto, constitui indicador mais assertivo para aferir o cumprimento do objetivo, por captar a evolução da presença da bandeira brasileira relativamente à dinâmica geral do mercado.

9.3.3. O critério 2, "TPB total de embarcações empregadas no mercado brasileiro de *bunkering* dividido por quantidade de estadias", se relaciona tanto com o objetivo 2, "Criar condições regulatórias que favoreçam o crescimento do mercado brasileiro de *bunkering* STS (derivados de petróleo e demais combustíveis)", quanto ao objetivo 3, "Tornar as normas da ANTAQ resilientes a possíveis mudanças de mercado". A avaliação do TPB total revela-se mais assertiva do que a mera contagem de embarcações, uma vez que esta última não capta variações na composição da frota: é possível que ocorra migração para embarcações de maior porte, com manutenção do número absoluto de unidades, mas com incremento efetivo da capacidade de atendimento ao mercado. Ao normalizar o TPB total pela quantidade de estadias, o critério capta a capacidade média de movimentação por operação, tornando-se sensível tanto ao crescimento do mercado quanto à sua resiliência frente a mudanças estruturais na frota.

9.3.4. O critério 3, "Quantidade de consultas de interpretação regulatória", se relaciona tanto com o objetivo 3, "Tornar as normas da ANTAQ resilientes a possíveis mudanças de mercado", quanto ao objetivo 4, "Padronizar o entendimento da Agência acerca do tipo de navegação das operações de *bunkering*". A quantidade de consultas de interpretação regulatória, mensurada após os três primeiros anos de vigência da norma, constitui medida segura para a avaliação da resiliência normativa e da padronização do entendimento da Agência. Isso porque é natural que, nos primeiros anos subsequentes à edição de um novo ato normativo, o volume de consultas se eleve - fenômeno que não indica, por si só, inadequação da norma, mas decorre do processo natural de familiarização do mercado com a nova disciplina regulatória. Transcorrido esse período inicial de acomodação, o mercado tende a se adaptar à nova normalidade regulatória, de modo que a quantidade de consultas registrada a partir de então passa a refletir, com maior fidedignidade, o grau de resiliência da norma e de uniformidade na sua interpretação - tornando-se, assim, um indicador robusto para os objetivos 3 e 4.

9.3.5. Por fim, os critérios 4, "Esforço de implantação e monitoramento da ANTAQ", e 5, "Esforço de adequação regulatória do setor", relacionam-se diretamente ao objetivo 5 "Assegurar o princípio de proporcionalidade das soluções regulatórias", na medida em que ambos traduzem, em termos práticos, o ônus regulatório imposto pela alternativa avaliada, seja sob a ótica do regulador, seja sob a ótica do regulado. O critério 4 capta o grau de complexidade administrativa e operacional exigido da Agência para tornar a solução regulatória efetiva, incluindo a eventual necessidade de novos instrumentos de fiscalização, sistemas de acompanhamento, expedição de atos complementares e alocação de recursos humanos e técnicos, ao passo que o critério 5 capta o custo de conformidade suportado pelos agentes econômicos afetados, refletindo o tempo, os investimentos e as adaptações operacionais necessários ao cumprimento da nova disciplina normativa. Quanto maior o esforço exigido tanto da ANTAQ quanto do setor regulado, maior tende a ser o grau de intervenção da alternativa avaliada, o que afasta do princípio da proporcionalidade - segundo o qual a intervenção regulatória deve limitar-se ao mínimo necessário para o alcance dos objetivos pretendidos, evitando-se ônus desproporcionais em relação aos benefícios esperados. A convergência dos critérios 4 e 5 para o objetivo 5 permite, assim, identificar as alternativas que conciliam efetividade regulatória com parcimônia na imposição de custos administrativos e de conformidade, privilegiando soluções que atinjam os fins pretendidos com o menor grau de onerosidade possível para os agentes envolvidos.

9.4. Fase 2: Avaliação

9.4.1. 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). Foram analisados 10 cenários.

9.4.2. A atribuição das preferências pela equipe presente nas 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. 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 11. Peso dos critérios		
ID	Critério	Peso
1	Variação da porcentagem de embarcações de bandeira brasileira entre todas as embarcações de <i>bunkering</i>	13,1%
2	TPB total de embarcações empregadas no mercado brasileiro de <i>bunkering</i> dividido por quantidade de estadias	12,7%
3	Quantidade de consultas de interpretação regulatória	12,9%
4	Esforço de implantação e monitoramento da ANTAQ	23,0%
5	Esforço de adequação regulatória do setor	38,2%

Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.

9.4.3. Este primeiro achado demonstra que a equipe de AIR deu maior peso às questões relacionadas ao esforço de adequação regulatória do setor (38,2%) e ao esforço de implementação e monitoramento da ANTAQ (23,0%).

9.4.4. 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 pela equipe de AIR, 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), obtido a partir da mediana das notas atribuídas pelos participantes envolvidos no processo de votação. Optou-se pela mediana, e não pela média aritmética, por se tratar de medida estatística mais robusta a valores extremos: notas isoladas destoantes - atribuídas, por exemplo, por participantes com posicionamento excepcionalmente favorável ou contrário a determinada opção - não distorcem o resultado final, que passa a refletir com maior fidedignidade a tendência central das avaliações. Ademais, por se tratar de uma escala ordinal, na qual os valores numéricos expressam gradações de intensidade e não unidades cardinais estritamente equidistantes, a mediana é estatisticamente mais adequada do que a média para sintetizar o julgamento coletivo dos participantes.

9.4.5. Importante mencionar que a "não ação" (alternativa 1a) teve Resultado médio igual a 5,00. Assim, quanto mais próximo de 5,00 for a nota dada pelos avaliadores para a alternativa, menor a significância dessa em relação à "não ação" para a solução das causas do problema regulatório.

Tabela 12. Matriz das opções regulatórias															
ID	Peso	Bloco 1: Critério Definidor do Tipo de Navegação						Bloco 2: Atualização e Harmonização dos Normativos			Bloco 3: Monitoramento e Coleta de Dados				
		1a	1b	1c	1d	1e	1f	2a	2b	2c	3a	3b	3c	3d	3e
1	13,1%	5	6	5	6	8	7	7	8	6	5	6	6	7	7
2	12,7%	5	5	6	6	7	6	5	7	7	5	6	5	7	8
3	12,9%	5	5	5	6	5	4	5	6	5	5	8	6	7	7
4	23,0%	5	6	6	6	6	4	6	6	5	5	7	6	7	7
5	38,2%	5	6	5	6	5	6	7	7	5	5	7	6	4	3
Avaliação global		5,00	5,74	5,36	6,00	5,88	5,41	6,26	6,77	5,39	5,00	6,87	5,87	5,85	5,60

Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.

9.5. Fase 3: Recomendação

9.5.1. A análise dos resultados globais atribuídos a cada opção regulatória evidencia, de forma quantitativa, a preferência por determinadas alternativas em relação a outras.

9.5.2. Dentre as opções do **Bloco 1: Critério Definidor do Tipo de Navegação**, a melhor avaliada foi a **1d - Critério de origem e percurso**. A medida propõe a criação de um critério de origem e percurso, segundo o qual o regime de navegação é definido pela relação entre o ponto de carregamento do combustível e o ponto de prestação do serviço. Propõe-se classificar como apoio portuário toda operação em que o carregamento e a entrega do combustível pela embarcação provedora ocorram na mesma localidade (área portuária ou adjacência imediata, como fundeadouros que possuem relação com o porto/terminal). Seria classificada como cabotagem, por sua vez, toda operação em que a embarcação provedora carregue o combustível em determinado ponto do território nacional e realize o abastecimento em ponto distinto, mediante deslocamento marítimo.

Tabela 13. Bloco de Ação 1 - Critério Definidor do Tipo de Navegação			
Classificação	Opção regulatória	Descrição	Análise
1º	1d	Critério de origem e percurso	O regime de navegação é definido pela trajetória do transporte do combustível
2º	1e	Critério multifatorial	O regime de navegação é definido pela combinação de 3 variáveis
3º	1b	Critério geográfico	O regime de navegação é definido pela relação funcional da área de operação com a instalação portuária
4º	1f	Experimento regulatório/sandbox	Instituição de regime experimental temporário, com regras provisórias de enquadramento
5º	1c	Critério funcional	O regime de navegação é definido pelas características operacionais da embarcação provedora
6º	1a	Status quo	Ausência de intervenção regulatória específica. Manutenção do cenário atual e enquadramento caso a caso
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.			

9.5.3. No que diz respeito ao **Bloco 2: Atualização e Harmonização dos Normativos**, a alternativa melhor avaliada foi a **2b - Revisão integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025 com comprovação comercial adaptada para cabotagem**. A medida propõe uma revisão estruturada da Resolução ANTAQ nº 133/2025, com harmonização de conceitos e inclusão de regras específicas de comprovação de operação comercial adaptadas à natureza do *bunkering*. Propõe-se: (i) revisar os dispositivos da referida resolução relativos a *bunkering*, atividades afetas ao apoio portuário e cabotagem; (ii) incluir regra específica de comprovação de operação comercial para o *bunkering*, admitindo a nota fiscal de venda do combustível como documento hábil, em paralelo ao conhecimento de transporte, nos casos definidos como navegação de cabotagem; e (iii) ampliar o rol de combustíveis, de "derivados de petróleo" para "combustíveis e insumos energéticos", incluindo GNL, biocombustíveis, metanol e demais combustíveis alternativos.

Tabela 14. Bloco de Ação 2 - Atualização e Harmonização dos Normativos			
Classificação	Opção regulatória	Descrição	Análise
1º	2b	Revisão integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025 com comprovação comercial adaptada para cabotagem	Revisão da Resolução com harmonização de conceitos e inclusão de regras específicas para comprovação de operação comercial
2º	2a	Revisão pontual da Resolução ANTAQ nº 133/2025	Alteração pontual para incorporar o critério definido no Bloco 1 e ampliar o rol de combustíveis
3º	2c	Elaboração de Resolução específica para <i>bunkering</i>	Elaboração de novo ato normativo
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.			

9.5.4. Já para o **Bloco 3: Monitoramento e Coleta de Dados**, a opção melhor avaliada foi a **3b - Visitas Técnicas da Regulação**. A medida propõe a instituição de programa de visitas técnicas da equipe da GRN/SRG a operadores de *bunkering* nas principais localidades de operação (a exemplo da Baía de São Marcos e da Baía de Sepetiba). As visitas têm por objetivo aproximar a área técnica da realidade do mercado, de modo a evitar novo atraso na identificação de problemas regulatórios.

Tabela 15. Bloco de Ação 3 - Monitoramento e Coleta de Dados			
Classificação	Opção regulatória	Descrição	Análise
1º	3b	Visitas técnicas da Regulação	A área técnica realiza visitas periódicas às empresas de <i>bunkering</i>
2º	3c	Realização de benchmarking internacional mais aprofundado	Estudo sistemático das experiências internacionais mais relevantes
3º	3d	Obrigação de reporte georreferenciado	Os operadores ficam obrigados a reportar à ANTAQ dados georreferenciados das operações de <i>bunkering</i>
4º	3e	Painel integrado com monitoramento de efeitos regulatórios	Sistema digital de monitoramento com painel de indicadores para avaliar os efeitos das escolhas regulatórias
5º	3a	Monitoramento passivo	Utilização de dados e informações já disponíveis nos sistemas existentes
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.			

10. ANÁLISE DOS RISCOS DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS

10.1. A presente seção tem por objetivo identificar e analisar os principais riscos associados à implementação das alternativas regulatórias mais bem avaliadas em cada um dos blocos temáticos desta AIR, quais sejam: a alternativa 1d (critério de origem e percurso), no Bloco 1 - Critério Definidor do Tipo de Navegação; a alternativa 2b (revisão integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025), no Bloco 2 - Atualização e Harmonização dos Normativos; e a alternativa 3b (visitas técnicas da regulação), no Bloco 3 - Monitoramento e Coleta de Dados. Por se tratar das opções recomendadas para compor a solução regulatória proposta nesta AIR, a análise de riscos aqui desenvolvida recai especificamente sobre essas alternativas, e não sobre a totalidade das opções originalmente consideradas em cada bloco.

10.2. Riscos da Alternativa 1d - Critério de Origem e Percurso

10.2.1. **Risco de judicialização ou questionamento da natureza jurídica do critério adotado.** Ainda que o critério de origem e percurso decorra diretamente do limite geográfico da navegação de apoio portuário estabelecido na Lei nº 9.432/1997, é possível que operadores hoje estabelecidos sob interpretação distinta questionem administrativa ou judicialmente a nova classificação, sobretudo quanto ao conceito de "adjacência imediata" ao porto ou terminal, que comporta certa margem de indeterminação. Esse risco tende a ser mitigado pela fixação de parâmetros objetivos e verificáveis na norma revisada (a exemplo de fundeadouros com relação estabelecida ao porto ou terminal) e pela previsão de prazo de adaptação, que reduz a probabilidade de contestação por parte de operadores já atuantes.

10.2.2. **Risco de desalinhamento com outros regimes de outorga.** A adoção do critério de origem e percurso pode gerar incompatibilidades pontuais com os procedimentos de outorga de cabotagem e apoio portuário já previstos nas Resoluções da Agência. Esse risco é mitigado pela previsão, na estratégia de implementação, de ajustes complementares nos normativos de outorga e afretamento, onde necessário, de modo a assegurar coerência sistêmica entre as normas aplicáveis.

10.2.3. **Risco de elevação artificial de custos de transição para operadores já estabelecidos.** Embarcações que hoje operam sob outorga de apoio portuário, mas que, pelo novo critério, passarão a se enquadrar em cabotagem, poderão enfrentar custos de regularização (obtenção de nova outorga, adequação de tripulação e de requisitos aplicáveis à cabotagem). Esse risco é mitigado pelo prazo de adaptação de 12 meses proposto na estratégia de implementação, durante o qual o descumprimento do novo critério não será considerado infração, desde que comprovada a adoção de providências para regularização.

10.3. Riscos da Alternativa 2b - Revisão Integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025

10.3.1. **Risco de fragilização do controle documental da operação, decorrente da admissão da nota fiscal em paralelo ao conhecimento de transporte.** Ao admitir a nota fiscal de venda do combustível como documento hábil para fins de manutenção da outorga de cabotagem nos casos de abastecimento de embarcações, em paralelo ao conhecimento de transporte, mitiga-se o risco de enfraquecimento do controle documental das operações de cabotagem, na medida em que se preserva a exigência tradicional como alternativa disponível, ao mesmo tempo em que se confere maior aderência documental à natureza comercial do *bunkering*. Ainda assim, subsiste o risco de a coexistência dos dois documentos ser interpretada, na prática, de forma mais gravosa por agentes fiscalizadores locais - seja pela exigência cumulativa de ambos quando bastaria um, seja pela aplicação não uniforme entre diferentes unidades regionais -, gerando nova fonte de insegurança jurídica. Esse risco é mitigado pela exigência de que a norma revisada defina, de forma expressa e objetiva, as hipóteses em que a nota fiscal de venda do combustível é suficiente para a comprovação da operação comercial e as hipóteses em que subsiste a exigência do conhecimento de transporte, de modo a afastar qualquer margem de discricionariedade interpretativa por parte dos agentes fiscalizadores quanto à equivalência ou à cumulatividade dos documentos.

10.3.2. **Risco de imprecisão na definição do novo rol de combustíveis e insumos energéticos.** A ampliação do rol de combustíveis abrangidos pela norma, de "derivados de petróleo" para "combustíveis e insumos energéticos", pode gerar dúvidas de enquadramento quanto a produtos híbridos ou insumos não expressamente listados (a exemplo de derivados de biocombustíveis em desenvolvimento). Esse risco é mitigado pela adoção de rol exemplificativo, e não taxativo, de modo a preservar a resiliência da norma a mudanças tecnológicas do mercado (Objetivo 3 desta AIR).

10.4. Riscos da Alternativa 3b - Visitas Técnicas da Regulação

10.4.1. **Risco de baixa representatividade amostral.** A realização de visitas técnicas restritas às principais localidades de operação (Baía de São Marcos e Baía de Sepetiba, com possível extensão a São Francisco do Sul) pode não captar integralmente a diversidade de situações do mercado, sobretudo caso surjam novos polos de operação de bunkering fora da área portuária não previstos nesta AIR. Esse risco é mitigado pela natureza do programa como iniciativa contínua e permanente, com periodicidade anual, o que permite sua expansão a novas localidades à medida que o mercado se desenvolva.

10.4.2. **Risco de as visitas técnicas não se traduzirem em ação regulatória tempestiva.** Há risco de que a informação coletada nas visitas técnicas não seja adequadamente sistematizada ou não gere, em tempo hábil, subsídios para eventual revisão normativa, repetindo o próprio problema de atraso na identificação de questões regulatórias que a medida busca evitar. Esse risco é mitigado pela vinculação das visitas a um programa formal de estudos da regulação, com periodicidade definida e produção de relatórios técnicos, o que confere institucionalidade e continuidade à iniciativa.

10.4.3. **Risco de captura ou de percepção de tratamento não isonômico.** O contato direto e recorrente da área técnica com um número reduzido de operadores pode gerar risco de captura regulatória ou de percepção de tratamento privilegiado a agentes já estabelecidos, em detrimento de novos entrantes. Esse risco é mitigado pela abertura do programa a todos os operadores identificados em cada localidade visitada, pela publicidade de seus resultados gerais e pela complementação das visitas técnicas com os canais formais de participação regulatória (consulta e audiência pública) na revisão normativa da alternativa 2b.

10.5. **Riscos Transversais às Alternativas Recomendadas**

10.5.1. **Risco de descumprimento dos prazos de implementação.** A efetividade conjunta das alternativas 1d, 2b e 3b depende de coordenação temporal entre a revisão normativa, a definição do prazo de adaptação e o início do programa de visitas técnicas e da fiscalização temática. Atrasos em qualquer dessas etapas podem comprometer o cronograma de monitoramento dos indicadores definidos nesta AIR. Esse risco é mitigado pela vinculação expressa das etapas de implementação, monitoramento e fiscalização propostas ao longo desta AIR.

10.6. **Síntese**

10.6.1. A análise de riscos desenvolvida nesta seção evidencia que as alternativas 1d, 2b e 3b - melhores avaliadas em seus respectivos blocos temáticos - apresentam riscos identificáveis, majoritariamente relacionados a aspectos de transição, coordenação normativa e institucional, e não a falhas estruturais nas soluções propostas. Verifica-se, ademais, que parte relevante desses riscos já é objeto de mitigação por meio dos próprios elementos previstos na estratégia de implementação desta AIR, tais como o prazo de adaptação de 12 meses, a articulação com os normativos de outorga e afretamento, a periodicidade anual das visitas técnicas no âmbito de programa formal de estudos da regulação, e a realização de fiscalização temática após 2 anos de vigência da norma.

10.6.2. Dessa forma, o grau de aderência dessas alternativas aos objetivos definidos nesta AIR, notadamente a segurança jurídica, a previsibilidade regulatória, a resiliência normativa a mudanças de mercado e a proporcionalidade das soluções propostas, e a natureza predominantemente gerenciável dos riscos identificados, conclui-se que as alternativas 1d, 2b e 3b, além de corresponderem às opções mais bem avaliadas em cada bloco temático, representam efetivamente as soluções regulatórias mais adequadas ao enfrentamento do problema identificado nesta AIR, devendo ser recomendadas para adoção pela ANTAQ.

11. **ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS**

11.1. A presente seção busca avaliar, de modo específico, os possíveis impactos do status quo regulatório e das alternativas recomendadas nesta AIR - 1d, 2b e 3b -, especialmente sobre microempresas e empresas de pequeno porte (MPes). A análise decorre da orientação prevista no [Decreto nº 10.411/2020](#), que disciplina a elaboração de AIR no âmbito da Administração Pública Federal e determina que o relatório evidencie os impactos das alternativas identificadas sobre esse segmento de atores econômicos.

11.2. A avaliação também se justifica pelo tratamento jurídico diferenciado conferido às empresas de menor porte no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal estabelece, entre os princípios da ordem econômica, o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País. Em complemento, a [Lei Complementar nº 123/2006](#) institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, utilizando a receita bruta anual como critério de enquadramento dessas pessoas jurídicas.

11.3. **Estrutura Econômica do Mercado e Presença de MPes**

11.3.1. No caso específico das operações de *bunkering* STS (*ship-to-ship*) fora da área portuária, observa-se que o tema aparenta possuir baixo impacto direto sobre microempresas e empresas de pequeno porte. Isso decorre da própria estrutura econômica e regulatória da atividade analisada, que exige investimentos elevados em embarcações provedoras próprias ou afretadas, carregamento de combustível, obtenção de outorga perante a ANTAQ, autorização da Marinha do Brasil quanto às áreas e procedimentos de segurança para a operação, licenciamento ambiental junto ao Ibama, contratação de seguros e mão de obra especializada, e capacidade logística para operar em diferentes localidades do território nacional.

11.3.2. Em razão dessas características, o mercado em questão tende a ser composto por agentes econômicos com capacidade financeira e operacional compatível com tais exigências regulatórias e operacionais. A identificação, na fase de coleta de subsídios, de prestadores de serviço já atuantes no segmento (Nova Offshore, Navemestra e NORSUL) confirma-se tratar de mercado com número reduzido de operadores especializados, característica compatível com uma atividade de capital intensivo e de barreiras de entrada relativamente elevadas.

11.3.3. Nesse cenário, o status quo regulatório, caracterizado pela ausência de critério objetivo de enquadramento da navegação (apoio portuário *versus* cabotagem), tende a afetar, de forma mais imediata e direta, as Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) e empresas estrangeiras que atuam ou pretendem atuar no fornecimento de combustível, bem como a própria ANTAQ.

11.3.4. Não obstante, cabe destacar um possível impacto indireto negativo sobre pequenas empresas locais que prestam o serviço de *bunkering* na modalidade apoio portuário, por meio de barcas, em determinadas localidades. À medida que se consolida um critério regulatório mais claro e favorável à realização de operações sob o regime de cabotagem - no qual embarcações provedoras de maior porte, com outorga de cabotagem, carregam o combustível em um ponto do território nacional (a exemplo da refinaria de Mataripe) e o entregam em localidade distinta -, é possível que esses agentes de maior porte passem a atender, de forma mais competitiva, demandas hoje supridas por pequenos operadores locais com barcas, sobretudo em regiões como a Baía de São Marcos e a Baía de Sepetiba, identificadas como polos de operações de *bunkering* fora da área portuária. Esse efeito concorrencial, embora represente um ganho de eficiência e de oferta para o mercado como um todo, e esteja alinhado ao objetivo desta AIR de criar condições regulatórias favoráveis ao crescimento do mercado brasileiro de *bunkering*, pode implicar redução de participação de mercado, ou mesmo saída, de pequenas empresas locais que atualmente prestam o apoio portuário por meio de barcas nessas localidades, na medida em que passem a concorrer com operadores de maior porte, com escala e outorga de cabotagem já consolidadas.

11.4. **Impactos das Alternativas Recomendadas**

11.4.1. As alternativas 1d e 2b guardam relação de complementaridade entre si, na medida em que a primeira propõe o critério material de diferenciação entre apoio portuário e cabotagem, ao passo que a segunda operacionaliza esse critério por meio da revisão da Resolução ANTAQ nº 133/2025. Por esse motivo, seus impactos sobre MPes são analisados de forma conjunta.

11.4.2. A alternativa 1d propõe a criação de um critério de origem e percurso, segundo o qual o regime de navegação é definido pela relação entre o ponto de carregamento do combustível e o ponto de prestação do serviço. Propõe-se classificar como apoio portuário toda operação em que o carregamento e a entrega do combustível pela embarcação provedora ocorram na mesma localidade (área portuária ou adjacência imediata, como fundeadouros que possuem relação com o porto/terminal). Seria classificada como cabotagem, por sua vez, toda operação em que a embarcação provedora carregue o combustível em determinado ponto do território nacional e realize o abastecimento em ponto distinto, mediante deslocamento marítimo. A alternativa 2b propõe, ainda, admitir a nota fiscal de venda do combustível como mecanismo de comprovação da operação comercial adaptado ao *bunkering*, necessário à manutenção da outorga de cabotagem, em paralelo ao conhecimento de transporte. A alternativa 2b, por sua vez, propõe incorporar esse critério e essa regra de comprovação documental à Resolução ANTAQ nº 133/2025, mediante revisão dos dispositivos relativos a *bunkering*, atividades afetas ao apoio portuário e cabotagem, além de ampliar o

rol de combustíveis e insumos energéticos abrangidos pela norma, de "derivados de petróleo" para "combustíveis e insumos energéticos", incluindo GNL, biocombustíveis, metanol e demais combustíveis alternativos.

11.4.3. Consideradas em conjunto, essas alternativas tendem a reduzir a insegurança jurídica e os custos de conformidade regulatória para os operadores do setor, beneficiando primordialmente as EBNs e empresas estrangeiras que atuam como provedoras de combustível marítimo em maior escala. A maior previsibilidade normativa daí decorrente também favorece, de forma indireta, eventuais prestadoras de serviços auxiliares de menor porte, que passam a atuar em ambiente de negócios mais estável e sujeito a menor grau de discricionariedade interpretativa. A ampliação do rol de combustíveis, em particular, pode contribuir para tornar as normas resilientes a mudanças de mercado e favorecer, no médio prazo, a diversificação de agentes econômicos interessados no setor, incluindo eventuais empresas de menor porte que venham a atuar em nichos específicos de combustíveis alternativos, ainda incipientes no mercado brasileiro.

11.4.4. Ao mesmo tempo, e como já indicado na análise do status quo, a maior clareza regulatória proporcionada pelas alternativas 1d e 2b quanto à classificação da navegação em regime de cabotagem tende a facilitar e fomentar a atuação de embarcações de maior porte em operações de *bunkering* em diferentes localidades do território nacional, o que pode intensificar, ainda que como efeito colateral de uma medida regulatoriamente adequada e alinhada aos objetivos desta AIR, a pressão concorrencial sobre pequenas empresas locais que hoje prestam o serviço de apoio portuário com barcas, nos termos já expostos.

11.4.5. A alternativa 3b, ao instituir programa de visitas técnicas da GRN/SGR aos operadores de *bunkering* nas principais localidades de atuação, contribui para aproximar a área técnica da ANTAQ da realidade do mercado, permitindo identificação mais tempestiva de problemas regulatórios. Essa proximidade é particularmente relevante para o acompanhamento dos efeitos concorrenciais mencionados acima, na medida em que pode permitir à Agência captar, de forma mais direta, eventuais dificuldades enfrentadas por pequenos operadores locais de apoio portuário diante do avanço de embarcações de maior porte nessas localidades, cujas demandas específicas tendem a ser mais bem identificadas por meio de contato direto do que pelos canais formais tradicionais de participação regulatória.

11.5. Síntese

11.5.1. Dessa forma, conclui-se que o tema regulatório analisado possui baixo impacto direto sobre a generalidade das microempresas e empresas de pequeno porte, em razão da estrutura econômica, operacional e regulatória da atividade de *bunkering* de maior escala, exercida por Empresas Brasileiras de Navegação e empresas estrangeiras, sujeitas a exigências de outorga, autorização da Marinha do Brasil e licenciamento ambiental do Ibama.

11.5.2. Identifica-se, contudo, um possível impacto indireto negativo específico sobre pequenas empresas locais que prestam o serviço de apoio portuário de *bunkering* com barcas, decorrente do maior estímulo regulatório à atuação de embarcações de maior porte sob o regime de cabotagem nas mesmas localidades. Esse efeito, de natureza concorrencial, deve ser monitorado ao longo da implementação das alternativas recomendadas, sendo o programa de visitas técnicas (alternativa 3b) instrumento relevante para essa finalidade. Ainda assim, a maior previsibilidade regulatória, a redução de lacunas normativas e a ampliação do rol de combustíveis abrangidos pela regulamentação (alternativas 1d e 2b) tendem a produzir, no cômputo geral, efeitos positivos para o ambiente de negócios do setor, inclusive para eventuais prestadoras de serviços auxiliares de menor porte e para futuros entrantes em segmentos emergentes de combustíveis alternativos.

12. ESCOLHA DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS

12.1. A metodologia *Analytic Hierarchy Process* - AHP, empregada nesta AIR, permitiu converter avaliações subjetivas dos participantes das oficinas em medidas objetivas e comparáveis entre si, a partir da ponderação de critérios diretamente vinculados aos objetivos regulatórios definidos no item 6.2. A análise dos resultados globais apresentados na Tabela 12 confirma que as alternativas 1d, 2b e 3b obtiveram as maiores pontuações em seus respectivos blocos temáticos, superando o valor de referência atribuído à "não ação" (5,00), o que evidencia que tais alternativas não apenas são preferíveis às demais opções avaliadas, mas representam efetivamente uma melhoria em relação à manutenção do status quo regulatório.

12.2. No Bloco de Ação 1, a alternativa 1d (critério de origem e percurso) obteve avaliação global de 6,00, superando as demais opções, inclusive o critério multifatorial (1e, com 5,88), que, a despeito de sua maior sofisticação técnica, implica esforço de implementação e de conformidade regulatória mais elevado, penalizando-a nos critérios 4 e 5, aos quais a equipe de AIR atribuiu, conforme a Tabela 11, os maiores pesos relativos (23,0% e 38,2%, respectivamente). A alternativa 1d, por sua vez, conjuga critério objetivo e de fácil verificação (a relação entre o ponto de carregamento e o ponto de entrega do combustível) com baixo esforço adicional de implementação, uma vez que decorre diretamente da própria distinção legal entre apoio portuário e cabotagem já prevista na Lei nº 9.432/1997, o que explica sua pontuação superior nos critérios de proporcionalidade.

12.3. No Bloco de Ação 2, a alternativa 2b (revisão integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025) obteve a maior avaliação global entre as opções do bloco (6,77), superando tanto a revisão pontual (2a, com 6,26) quanto a elaboração de resolução específica (2c, com 5,39). O resultado é coerente com a complementaridade identificada entre os Blocos 1 e 2: por operacionalizar o critério de origem e percurso por meio da harmonização de conceitos já dispersos entre as Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e nº 133/2025, a alternativa 2b oferece solução mais completa do que a revisão pontual, sem incorrer no maior esforço regulatório e no risco de sobreposição normativa associados à edição de um ato inteiramente novo.

12.4. No Bloco de Ação 3, a alternativa 3b (visitas técnicas da regulação) obteve a maior avaliação global do bloco (6,87), superando inclusive o benchmarking internacional aprofundado (3c, com 5,87) e o painel integrado de monitoramento (3e, com 5,60). O resultado indica que os participantes das oficinas de AIR atribuíram maior efetividade prática ao contato direto e periódico da área técnica com os operadores do que a soluções de maior complexidade tecnológica ou institucional, cujo esforço de implantação tende a ser proporcionalmente mais elevado sem necessariamente produzir ganhos equivalentes de conhecimento sobre a realidade operacional do mercado.

12.5. A análise de riscos desenvolvida na Seção 10 corrobora a adequação dessa escolha: os riscos identificados para as alternativas 1d, 2b e 3b são majoritariamente riscos de transição, de coordenação normativa e institucional, e não riscos estruturais capazes de comprometer a efetividade das medidas, sendo, em grande parte, já mitigados pelos próprios elementos previstos na estratégia de implementação desta AIR, tais como o prazo de adaptação de 12 meses, a articulação com os normativos de outorga e afretamento, e a fiscalização temática a ser realizada após dois anos de vigência da norma revisada.

12.6. De igual modo, a análise de impactos desenvolvida na Seção 11 confirma que as alternativas recomendadas atendem ao princípio da proporcionalidade e não impõem ônus desproporcional às microempresas e empresas de pequeno porte, gerando, no cômputo geral, efeitos positivos para o ambiente de negócios do setor. O único impacto negativo identificado, de natureza concorrencial, sobre pequenas empresas locais prestadoras de apoio portuário com barcas, encontra na própria alternativa 3b um instrumento de acompanhamento e mitigação, o que reforça a complementaridade e a coerência interna do conjunto de alternativas escolhido.

12.7. Diante do exposto, confirma-se que as alternativas mais bem pontuadas na análise multicritério - 1d, 2b e 3b - são também as mais adequadas ao enfrentamento do problema regulatório identificado nesta AIR, por conjugarem: (i) efetividade na resolução das causas normativas e institucionais do problema; (ii) aderência aos objetivos regulatórios estabelecidos, com destaque para a segurança jurídica, a previsibilidade normativa e a resiliência a mudanças de mercado; (iii) riscos identificáveis e gerenciáveis, já contemplados na estratégia de implementação; e (iv) observância ao princípio da proporcionalidade, inclusive quanto aos impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte. Em síntese, as opções regulatórias recomendadas são:

Tabela 16. Resumo das opções regulatórias recomendadas			
Bloco	Opção regulatória	Descrição	Análise
1	1d	Critério de origem e percurso	O regime de navegação é definido pela trajetória do transporte do combustível

2	2b	Revisão integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025 com comprovação comercial adaptada para cabotagem	Revisão da Resolução com harmonização de conceitos e inclusão de regras específicas para comprovação de operação comercial
3	3b	Visitas técnicas da Regulação	A área técnica realiza visitas periódicas às empresas de <i>bunkering</i>

Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.

13. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

13.1. Estratégia de Implementação

13.1.1. A implementação das alternativas recomendadas nesta AIR demandará atuação coordenada da ANTAQ, com alterações normativas específicas e a adoção de medidas de transição que assegurem previsibilidade aos agentes econômicos já atuantes no mercado de *bunkering*.

13.1.2. As alternativas 1d e 2b serão implementadas de forma conjunta, uma vez que a primeira define o critério material de classificação da navegação e a segunda promove sua incorporação ao arcabouço normativo vigente, por meio da revisão da Resolução ANTAQ nº 133/2025.

13.1.3. Cabe destacar que a atividade de apoio portuário possui limite geográfico estabelecido na Lei nº 9.432/1997, que a define como a navegação realizada **exclusivamente** nos portos e terminais aquaviários, ao contrário da cabotagem, que pressupõe deslocamento entre portos ou pontos do território nacional, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores. Em razão desse limite legal, toda operação de *bunkering* que envolva deslocamento marítimo da embarcação provedora entre a localidade de carregamento do combustível e a localidade de entrega não se enquadra, do ponto de vista jurídico, no conceito de apoio portuário, devendo ser classificada como cabotagem. É a partir dessa premissa legal que se estrutura o critério de origem e percurso proposto na alternativa 1d.

13.1.4. Assim, propõe-se classificar como apoio portuário toda operação em que o carregamento e a entrega do combustível pela embarcação provedora ocorram na mesma localidade (área portuária ou adjacência imediata, como fundeadouros que possuem relação com o porto/terminal). Entende-se por adjacência imediata a área de fundeio que mantenha **relação funcional** com o porto ou terminal organizado, caracterizada pelo fato de a embarcação provedora carregar o combustível originário daquela localidade e de as embarcações abastecidas terem acessado, ou terem por destino imediato, o mesmo porto ou terminal. É o que ocorre com as áreas de fundeio externo do Porto de Itaquí: situadas fora dos limites oficiais do porto organizado, mas destinadas a receber embarcações em espera para atracação no porto, mantendo, portanto, vínculo funcional direto, sem integrar formalmente sua área delimitada. Uma operação de *bunkering* realizada nesses termos - combustível carregado no próprio complexo portuário e entregue a embarcação que aguarda fundeada, com destino imediato àquele mesmo porto - configura, à luz do critério ora proposto, apoio portuário, ainda que fisicamente executada fora da poligonal.

13.1.5. Seria classificada como cabotagem, por sua vez, toda operação em que a embarcação provedora carregue o combustível em determinado ponto do território nacional e realize o abastecimento em ponto distinto, mediante deslocamento marítimo. Por "ponto distinto do território nacional" compreende-se a localidade de entrega que não guarda relação com o porto ou terminal de origem do combustível, isto é, em que o carregamento e a entrega ocorrem em praças portuárias diversas, sem vínculo operacional entre si, ainda que ambas estejam sob jurisdição de portos organizados. É o que ocorre, por exemplo, na operação relatada pela ABRABUNKER (item 4.1), em que o combustível é carregado na refinaria de Mataripe, no Estado da Bahia, e entregue à embarcação consumidora na Baía de São Marcos, no Maranhão, ou na Baía de Sepetiba, no Rio de Janeiro - hipóteses em que a origem da mercadoria não guarda qualquer relação funcional com a localidade de entrega, caracterizando-se o deslocamento marítimo típico da navegação de cabotagem, nos termos do inciso IX do art. 2º da Lei nº 9.432/1997.

13.1.6. A Tabela 6 desta AIR ilustra, de forma sistemática, a aplicação do critério de origem e percurso em conjunto com as demais variáveis consideradas na análise multifatorial (localização da operação e tipo de embarcação provedora), permitindo visualizar, a partir de situações exemplificativas, os diferentes resultados de enquadramento alcançados conforme a combinação entre a área em que a operação se realiza e a origem do combustível transportado.

13.1.7. Propõe-se, ainda, admitir a nota fiscal de venda do combustível como documento hábil à comprovação da operação comercial para fins de manutenção da outorga de cabotagem, em paralelo ao conhecimento de transporte, documento cuja lógica de emissão não é compatível com a natureza da operação de compra e venda de combustível para uso próprio das embarcações. A nota fiscal deverá ser acompanhada de registros operacionais idôneos que comprovem a origem e a entrega do produto, tais como diário de navegação, boletim de operação, ou documento equivalente emitido pela embarcação provedora, de modo a assegurar a correspondência entre a operação comercial registrada e o efetivo deslocamento marítimo do combustível entre a localidade de carregamento e a de entrega. A norma revisada deve definir, ainda, as hipóteses em que a nota fiscal de venda do combustível é suficiente para a comprovação da operação comercial e as hipóteses em que subsiste a exigência do conhecimento de transporte, de modo a afastar qualquer margem de discricionariedade interpretativa por parte dos agentes fiscalizadores quanto à equivalência ou à cumulatividade dos documentos.

13.1.8. Para que essas mudanças produzam plenos efeitos, será necessário promover revisão de dispositivos da Resolução ANTAQ nº 133/2025, conforme já previsto na alternativa 2b, como as atividades afetas à navegação de apoio portuário e os requisitos para a comprovação da operação comercial.

13.1.9. Ademais, podem ser considerados ajustes complementares nos seguintes normativos da Agência:

- I - [Resolução ANTAQ nº 59/2021](#), que regulamenta o transporte a granel de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis, que realize as operações de transbordo *ship to ship*.
- II - [Resolução ANTAQ nº 62/2021](#), que estabelece as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas.
- III - [Resolução ANTAQ nº 129/2025](#), que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por Empresa Brasileira de Navegação - EBN nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.

13.1.10. Especificamente quanto à Resolução ANTAQ nº 129/2025, propõe-se que o normativo passe a prever, para os pedidos de afretamento destinados à atividade de *bunkering*, declaração das áreas de operação envolvidas, tanto para o afretamento em navegação de apoio portuário quanto para o afretamento em navegação de cabotagem. Tal declaração deverá especificar o local de origem da mercadoria e os portos ou terminais atendidos pela operação, de modo a permitir à ANTAQ verificar, já na fase de afretamento, o enquadramento pretendido à luz do critério de origem e percurso proposto na alternativa 1d.

13.2. Medida transitória e prazo de adaptação

13.2.1. Considerando que parte das operações atualmente realizadas no mercado pode não estar em conformidade com o critério de origem e percurso ora proposto, a exemplo de embarcações que hoje operam sem a outorga de cabotagem em situações que passarão a exigí-la, propõe-se a fixação de prazo de adaptação de 12 (doze) meses, contado da publicação da norma revisada, durante o qual a realização de operações de *bunkering* em desacordo com o novo critério de classificação não será considerada infração administrativa, desde que o operador comprove, perante a ANTAQ, a adoção de providências tempestivas para regularização de sua outorga.

13.2.2. Findo esse prazo, as operações realizadas em desconformidade com o critério de origem e percurso estarão sujeitas às sanções administrativas cabíveis, na forma da legislação e da regulamentação vigentes. Essa medida transitória busca assegurar segurança jurídica aos operadores já estabelecidos, em linha com o princípio da proporcionalidade (Objetivo 5 desta AIR), evitando a aplicação abrupta de penalidades a agentes que atuavam, até então, sob um cenário de indefinição regulatória não imputável a eles.

13.3. Programa de visitas técnicas (alternativa 3b)

13.3.1. Propõe-se que as visitas técnicas da equipe da GRN/SRG aos operadores de *bunkering* nas principais localidades de operação (como por exemplo, a Baía de São Marcos e a Baía de Sepetiba) sejam realizadas com periodicidade anual, preferencialmente no âmbito de um programa de estudos da regulação. Essa periodicidade permite à área técnica acompanhar, de forma contínua, a evolução do mercado após a entrada em vigor das novas regras, inclusive quanto a eventuais efeitos concorrenciais sobre pequenos operadores locais de apoio portuário com barcaças, conforme identificado na análise de impactos sobre microempresas e empresas de pequeno porte, subsidiando eventuais ajustes regulatórios futuros de forma tempestiva e fundamentada em evidências.

13.4. Estratégia de Monitoramento

13.4.1. O monitoramento dos efeitos das alternativas implementadas será realizado com base nos indicadores, critérios e níveis de desempenho definidos na Tabela 10 desta AIR, associados aos objetivos regulatórios estabelecidos. Para facilitar o acompanhamento periódico dos resultados, os referidos indicadores, critérios e níveis de desempenho são reproduzidos na Tabela 17 a seguir, que servirá como referência para a apuração e avaliação dos efeitos decorrentes da implementação das alternativas.

Tabela 17. Relação entre objetivos, critérios e níveis de referência			
Objetivo	Critério	Pior nível	Melhor nível
1. Assegurar a política pública de preferência a embarcações de bandeira brasileira	1. Variação da porcentagem de embarcações de bandeira brasileira entre todas as embarcações de <i>bunkering</i>	Variação > 20% das operações de <i>bunkering</i> realizadas por embarcações de bandeira brasileira, com substituição da frota nacional por embarcações estrangeiras	Sem variação na porcentagem das operações de <i>bunkering</i> realizadas por embarcações de bandeira brasileira
2. Criar condições regulatórias que favoreçam o crescimento do mercado brasileiro de <i>bunkering</i> STS (derivados de petróleo e demais combustíveis)	2. TPB total de embarcações empregadas no mercado brasileiro de <i>bunkering</i> dividido por quantidade de estadias	Sem variação do TPB total dividido por quantidade de estadias	Variação acima de 20% do TPB total dividido por quantidade de estadias
3. Tornar as normas da ANTAQ resilientes a possíveis mudanças de mercado	2. TPB total de embarcações empregadas no mercado brasileiro de <i>bunkering</i> dividido por quantidade de estadias e 3. Quantidade de consultas de interpretação regulatória	Sem variação do TPB total dividido por quantidade de estadias e Mais que 2 consultas por ano após os 3 primeiros anos	Variação acima de 20% do TPB total dividido por quantidade de estadias e Menos de 1 consulta por ano após os 3 primeiros anos
4. Padronizar o entendimento da Agência acerca do tipo de navegação das operações de <i>bunkering</i>	3. Quantidade de consultas de interpretação regulatória	Mais que 2 consultas por ano após os 3 primeiros anos	Menos de 1 consulta por ano após os 3 primeiros anos
5. Assegurar o princípio da proporcionalidade das soluções regulatórias	4. Esforço de implantação e monitoramento da ANTAQ e 5. Esforço de adequação regulatória do setor	Dificuldade extrema de implementação e monitoramento pela ANTAQ e Dificuldade extrema de conformidade regulatória	Redução do esforço de monitoramento e implementação pela ANTAQ e Redução do esforço de conformidade regulatória
Fonte: elaboração própria a partir das oficinas de AIR, 2026.			

13.4.2. O acompanhamento desses indicadores será realizado de forma contínua pela área técnica responsável, com apuração formal em periodicidade mínima anual, preferencialmente em conjunto com as visitas técnicas previstas na alternativa 3b. Os resultados obtidos serão confrontados com os níveis de desempenho estabelecidos na Tabela 17, de modo a subsidiar eventual revisão da regulamentação, caso os níveis de desempenho monitorados se aproximem dos piores cenários definidos nesta AIR.

13.5. Estratégia de Fiscalização

13.5.1. Atualmente, a ANTAQ realiza fiscalizações ordinárias sobre as embarcações e operações de navegação sob sua jurisdição, as quais, contudo, não possuem foco específico nas operações de *bunkering* ou na correta classificação do regime de navegação empregado nessas operações. Em razão disso, há risco de que eventuais descumprimentos ao novo critério de classificação, ou a permanência de práticas equivocadas de enquadramento, não sejam identificados pela Agência por longo período, caso se dependa exclusivamente das rotinas ordinárias de fiscalização, historicamente direcionadas a outras prioridades.

13.5.2. Para mitigar esse risco, propõe-se a realização de fiscalização temática específica sobre as operações de *bunkering*, a ser conduzida 2 (dois) anos após a entrada em vigor da norma revisada, já transcorrido o prazo de adaptação de 12 meses. Essa fiscalização temática terá por objetivo verificar a adequada

classificação das operações realizadas pelos operadores do setor à luz do critério de origem e percurso, a regularidade das outorgas de cabotagem obtidas, bem como a correta utilização da nota fiscal de venda do combustível como documento comprobatório da operação comercial.

13.5.3. Os resultados dessa fiscalização temática, somados aos dados coletados por meio do monitoramento dos indicadores da AIR e das visitas técnicas anuais previstas na alternativa 3b, permitirão à ANTAQ avaliar de forma mais robusta a efetividade das alternativas implementadas e subsidiar, se necessário, o aprimoramento contínuo da regulamentação aplicável ao setor de *bunkering*.

14. CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS

14.1. Espaço dedicado à análise das manifestações recebidas.

15. CONCLUSÃO

15.1. A presente Análise de Impacto Regulatório teve por objetivo subsidiar a atuação da ANTAQ no tratamento regulatório dos diferentes tipos e situações de operação de transferência de combustível entre embarcações, inclusive abastecimento (*bunkering*), tema correspondente ao item 2.3 da Agenda Regulatória ANTAQ 2025-2028. A iniciativa teve origem na Nota Técnica nº 148/2025/GRN/SRG, que identificou lacuna normativa quanto ao regime de navegação aplicável às operações de bunkering realizadas fora da área portuária, e foi impulsionada pelo aumento de consultas regulatórias formuladas por agentes do setor, a exemplo do processo SEI nº 50300.007271/2024-65, referente a petição da Nova Offshore; do processo SEI nº 50300.021453/2023-68, relativo à consulta formulada pelo Senhor Antonio Francisco Sobral Sampaio; e do processo SEI nº 50300.017230/2024-87, referente a petição apresentada pela Associação Brasileira de Bunker (ABRABUNKER). Esses três processos ilustram, de forma concreta, a insegurança jurídica enfrentada pelo mercado regulado diante da ausência de critério objetivo de classificação da navegação, e evidenciam a legitimidade e a atualidade da inclusão do tema na Agenda Regulatória da Agência.

15.2. Por meio da metodologia multicritério AHP, aplicada em oficinas de AIR que reuniram servidores das Superintendências de Regulação, de Outorgas, de Fiscalização e de ESG e Inovação, sob mediação especializada nas primeiras oficinas ainda em 2025, foi possível construir diagnóstico fundamentado em evidências, identificando as causas normativas (desatualização e desalinhamento entre as Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e nº 133/2025) e institucionais (limitações dos mecanismos de acompanhamento do mercado) do problema regulatório, bem como suas consequências, com destaque para a insegurança jurídica, a baixa previsibilidade aos atores do setor e os riscos à política de preferência à bandeira brasileira.

15.3. A partir desse diagnóstico, e após avaliação comparativa de dezoito opções regulatórias distribuídas em três blocos de ação, a equipe de AIR recomenda a adoção conjunta das seguintes alternativas: (i) no Bloco 1, o critério de origem e percurso (alternativa 1d), segundo o qual a classificação da navegação decorre da relação entre o ponto de carregamento do combustível e o ponto de prestação do serviço; (ii) no Bloco 2, a revisão integrada da Resolução ANTAQ nº 133/2025 (alternativa 2b), que operacionaliza esse critério, harmoniza conceitos hoje dispersos entre normativos distintos, admite a nota fiscal de venda do combustível como documento de comprovação comercial adaptado à natureza do bunkering, e amplia o rol de combustíveis e insumos energéticos abrangidos pela norma; e (iii) no Bloco 3, a instituição de programa de visitas técnicas da equipe da GRN/SRG aos operadores de bunkering nas principais localidades de operação (alternativa 3b), com vistas a aproximar a área técnica da realidade do mercado e evitar novo atraso na identificação de problemas regulatórios.

15.4. Essas três alternativas foram as mais bem avaliadas em seus respectivos blocos temáticos, superando com folga o cenário de não ação, e mostraram-se aderentes ao conjunto de objetivos definidos nesta AIR - assegurar a política pública de preferência à bandeira brasileira, criar condições regulatórias favoráveis ao crescimento do mercado de *bunkering* STS, tornar as normas da ANTAQ resilientes a mudanças de mercado, padronizar o entendimento da Agência acerca do tipo de navegação aplicável e assegurar a proporcionalidade das soluções regulatórias adotadas.

15.5. A análise de riscos demonstrou que as alternativas recomendadas apresentam riscos predominantemente relacionados a aspectos de transição e de coordenação normativa e institucional, e não falhas estruturais nas soluções propostas, sendo tais riscos, em sua maioria, já mitigados pelos próprios elementos da estratégia de implementação, notadamente o prazo de adaptação de 12 meses e a fiscalização temática a ser realizada dois anos após a vigência da norma revisada. Já a análise de impactos evidenciou baixo impacto direto sobre a generalidade das microempresas e empresas de pequeno porte, tendo em vista a estrutura de capital intensivo do mercado de *bunkering* de maior escala, ressaltado o potencial impacto concorrencial indireto sobre pequenas empresas locais prestadoras de apoio portuário com barcas - efeito que será acompanhado por meio do próprio programa de visitas técnicas recomendado no Bloco 3.

15.6. Dessa forma, a implementação conjunta e coordenada das alternativas 1d, 2b e 3b, acompanhada das medidas de transição, monitoramento contínuo dos indicadores estabelecidos na Tabela 10 e fiscalização temática propostas na Seção 13, tende a conferir ao mercado de *bunkering* maior clareza normativa e segurança jurídica, a exemplo do que já demandavam a Nova Offshore, o Senhor Antonio Francisco Sobral Sampaio e a ABRABUNKER nos processos supramencionados, ao mesmo tempo em que fortalece a capacidade da ANTAQ de orientar, fiscalizar e monitorar as operações de forma mais assertiva e tempestiva, em benefício dos agentes regulados, dos usuários do serviço e da sociedade em geral.

Atenciosamente,

MÁRCIO TESSER JUNIOR

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários



Documento assinado eletronicamente por **Márcio Tesser Júnior, Agente Público**, em 23/09/2026, às 15:19, 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 **3019431** e o código CRC **A0C173B0**.