



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Processo: 50300.012718/2024-18

Tipo: Demanda Externa: Outras Empresas.

Interessado: Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC).

Contextualização: Requerimento protocolado pela Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC) com o intuito de requerer a apuração da conformidade de embarcações das frotas das Empresas Brasileiras de Navegação autorizadas a operar na navegação de cabotagem.

Relator: Flávia Morais Lopes Takafashi.

1. Certifico que o processo está devidamente instruído, regular e apto a ser submetido à deliberação da Diretoria Colegiada; bem como atesto a observância do disposto no art. 11, inciso I, da Resolução ANTAQ nº 66/2022.

2. Em deliberação, Petição protocolada pela Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC) contendo reclamações acerca do procedimento adotado por esta Agência para a expedição de outorgas de autorização para a navegação de cabotagem, assim como também no que diz respeito aos critérios estabelecidos para a autorização de afretamento de embarcações estrangeiras.

3. Antes de adentrar ao mérito dos apontamentos apresentados pela ABAC, faço constar que essa mesma Associação apresentou outra Petição com semelhante teor, no Processo nº 50300.004864/2023-99, também distribuído a minha Relatoria e pautado nesta mesma oportunidade.

4. Verifico que as reclamações apresentadas pela ABAC nesse outro Processo citado estão inseridas no mesmo contexto abordado na presente instrução, razão pela qual proponho a deliberação em bloco, conforme previsão dada pelo art. 29 da Resolução ANTAQ nº 66/2022:

"Art. 29. Processos que versem sobre matéria idêntica ou semelhante poderão ser submetidos à apreciação em bloco, a critério do relator."

5. Nota-se que as críticas da ABAC estão relacionadas aos normativos de regência desta Agência que versam sobre os procedimentos de concessão de outorga para a navegação marítima, consolidados na Resolução Normativa ANTAQ nº 05/2016, e nos procedimentos afetos ao afretamento de embarcações para a navegação marítima, presentes na Resolução ANTAQ nº 129/2025.

6. Ambas as normas passaram recentemente por processo de aprimoramento, sendo que a Resolução Normativa ANTAQ nº 01/2015 (atual Resolução ANTAQ nº 129/2025), de minha relatoria, foi submetida ao procedimento de consulta e audiência pública, mais especificamente entre os dias 09 de setembro e 23 de outubro de 2024, visando a adequação de seu texto em face dos novos contornos promovidos pela Lei nº 14.301/2022 (Br do Mar) à Lei nº 9.432/1997 - que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário.

7. Naquela ocasião, considerando que ainda pendia a necessidade de edição de um decreto regulamentador da referida Br do Mar, a ANTAQ buscou minimamente aperfeiçoar a Norma optando-se por dividir os trabalhos em duas etapas, sendo que nesta primeira etapa foram contemplados os itens de aplicação direta, em que não se vislumbra a possibilidade de interpretações diversas, ou seja, que não demandam a formalização de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

8. Para um segundo momento, foram inseridos no âmbito da agenda regulatória 2025/2028 os seguintes itens:

a) Item 2.1: Afretamento por tempo na navegação marítima.

b) Item 2.2: Procedimentos de consulta ao mercado da disponibilidade de embarcação brasileira.

9. Pois bem, dentre os aspectos abordados pela proposta encaminhada à audiência pública, entendo que os principais são os seguintes:

- I - A flexibilização da composição da frota, que pode ser integrada por embarcações que tenham o direito de arvorar a bandeira brasileira, independentemente do local onde tenha sido construída ou da forma como tenha sido incorporada à frota do operador;
- II - A incorporação do conceito de Empresa Brasileira de Investimento na Navegação (EBIN), como sendo aquela que tem por objeto fretamento de embarcações para empresas brasileiras ou estrangeiras de navegação;
- III - A liberalização gradativa do afretamento de embarcação estrangeira, a casco nu, com suspensão de bandeira, para operar na navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira;
- IV - A desnecessidade de autorização da ANTAQ para o afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou tempo, para operar na navegação de cabotagem, em substituição a embarcação de tipo semelhante, própria ou afretada, em jumborização, conversão, modernização, docagem ou reparação, no País ou no exterior, na proporção de até cem por cento da sua tonelagem de porte bruto, mediante a apresentação de plano de docagem assinado pelo responsável do estaleiro e da EBN; e
- V - A vedação da limitação do número de viagens a serem realizadas no afretamento realizado na modalidade "por tempo".

10. Depreende-se que parte dos questionamentos apresentados pela ABAC estão inseridos nesse contexto, a exemplo da vedação imposta à limitação do número de viagens em um afretamento realizado na modalidade "por tempo", bem como a flexibilização conferida pela nova diretriz de política pública que facilita o ingresso de embarcações estrangeiras para operarem em águas jurisdicionais brasileiras.

11. É verdade que ambas as medidas não concorrem para os anseios da ABAC, porém não podem deixar de serem observadas por este ente Regulador, por decorrerem de previsão legal.

12. Outrossim, conforme contextualizado pelas setoriais técnicas que participaram desta instrução processual, no que se refere à prática de algumas empresas que possuem embarcações garantidoras de outorga incompatíveis com a atividade autorizada, unicamente como forma de se beneficiarem do afretamento de embarcações estrangeiras, cujos custos operacionais são consideravelmente inferiores às embarcações nacionais (especialmente custos relacionados à contratação da tripulação), esta Agência havia previsto, na então Resolução Normativa ANTAQ nº 01/2015, remédios regulatórios contra o que se alcunhava "empresas de papel", como posso citar a exigência de obtenção em sua frota de ao menos uma embarcação semelhante àquela que se almeja afretar, bem como a limitação da contratação do quádruplo da tonelagem de sua própria frota em operação.

13. Todavia, como é cediço, o Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão 1693/2020, determinou que a Antaq retirasse da Norma as aludidas limitações ao afretamento, por considerar que esta Agência desbordou de seu poder regulamentador em face às disposições expressas na Lei nº 9.432/97.

14. Isso não quer dizer que a Agência não possa encontrar outras alternativas regulatórias para o problema em questão, no entanto para tal se faz necessária a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema.

15. Especificamente sobre os procedimentos autorizativos e a compatibilidade das embarcações componentes das frotas das EBNs perante a atividade autorizada, a matéria é afeta à Resolução Normativa ANTAQ nº 05/2016, a qual, conforme já mencionado, também passou por recente processo de revisão no âmbito do Processo nº 50300.011174/2021-24, de relatoria da Diretoria D2.

16. A referida Norma esteve em processo de audiência pública, entre os dias 21/10/2024 e 04/12/2024, consoante "Aviso de Audiência Pública" (SEI nº 2362847).

17. Da mesma forma, o processo de revisão da Resolução Normativa ANTAQ nº 05/2016 também se ateve a implementar os dispositivos alterados pela Br do Mar que são de aplicação direta, e que não demandam a elaboração de AIR.

18. Adicionalmente, também aproveitou-se a oportunidade para consolidar em uma única Norma outros regulamentos com temáticas sinérgicas, a exemplo da Resolução ANTAQ nº 1.811/2010, a qual versa sobre os critérios para a comprovação de operação comercial.

19. Especificamente nesse quesito, a nova proposta da Norma já trouxe um aprimoramento em seu art. 18, ao prever que na ausência de comprovação de operação comercial, ficará vedado o direito de afretamento por

tempo ou por viagem.

20. Não obstante isso, entendo que a Agência deve se debruçar, em um segundo momento, acerca da eficácia da obrigação de comprovação comercial levando-se em consideração o dilatado prazo para cumprimento dessa obrigação, uma vez a cada 90 (noventa dias), conforme dispõe o art. 17 da Resolução Normativa ANTAQ nº 05/2016, ainda em vigor. Tal prazo facilita que eventual "empresa de papel" consiga manter a outorga perante a Agência, ainda que os serviços autorizados estejam longe de serem considerados regulares.

21. Esse aspecto é de suma importância para um controle posterior à concessão da outorga, como forma de garantir que as EBNs estão efetivamente exercendo a atividade para a qual se comprometeram perante à Agência Reguladora.

22. Outro aspecto que entendo ser importante destacar advém de contribuição apresentada pela Gerência de Afretamento no Despacho GAF (SEI nº 2364667), contido no Processo nº 50300.012718/2024-18, acerca da necessidade de revisão dos valores de capital mínimo exigido para a obtenção das outorgas, os quais se mantêm inalterados desde a concepção da Norma, datada de 2016.

23. Consoante abordado pela GAF, os valores atualmente vigentes não refletem as mudanças econômicas ocorridas nos últimos anos, o que pode comprometer a capacidade das empresas de responder adequadamente aos desafios do setor, em especial no que tange à operação de grandes frotas afretadas.

24. Sobre a proposta da ABAC para que as cargas circularizadas no SAMA sejam especificadas conforme a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), de modo a mitigar as potenciais confusões que podem surgir nesse processo de classificação conforme o escopo das alíneas "a" ou "c" do inciso III do art. 5º da Resolução ANTAQ nº 129/2025, verifico que pode representar uma alternativa, em especial como forma de preservar o intuito da flexibilização permitida pela aludida alínea "c" em face do afretamento de embarcações para fins de transporte de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

25. No entanto, todas essas ponderações e conjecturas precisam passar por um amplo processo de estudo e diálogo perante o setor regulado antes da sua implementação.

26. No mais, verifico que a matéria apresentada pela ABAC por meio da Petição ABAC (SEI nº 1881683), contida no Processo nº 50300.004864/2023-99, tem unicamente o propósito de externar algumas preocupações e sugerir pontos de melhoria para os normativos de regência desta Casa Reguladora, mas não identifico nenhuma matéria para deliberação.

Petição ABAC (SEI nº 1881683), Processo nº 50300.004864/2023-99:

CONCLUSÃO

O presente documento teve como propósito trazer ao conhecimento dessa Agência Reguladora temas que trazem preocupação para as empresas que atuam no mercado de transporte de cabotagem. Os três (3) pontos apresentados são de alta relevância para garantir a política de emprego de embarcação de bandeira brasileira e, consequentemente incentivar as EBN na busca da ampliação e modernização de suas frotas.

Foram feitas considerações gerais sobre o processo de outorga; oportunidade de aprimoramento do SAMA; e procedimento de bloqueio.

Certo de que é matéria complexa, nos colocamos a disposição para fazer maiores esclarecimentos, se necessário, enquanto aguardamos os ajustes e aprimoramentos da fiscalização para coibir práticas nocivas ao setor.

27. Sobre a reclamação da ABAC contida na Petição (SEI nº 2274428) - Processo nº 50300.012718/2024-18 - a respeito da autorização concedida à empresa Golfinho Comércio de Derivados de Petróleo Ltda, a Nota Técnica nº 419/2024/GOA/SOG (SEI nº 2318109) apontou no sentido de que o processo autorizativo da Agência segue ritos pré estabelecidos em Norma, refletidos no "Manual de Procedimentos - Análise de Requerimentos de Outorga de Autorização para Operar com EBN", o qual é aplicado de forma isonômica perante todos os demandantes.

28. O referido Manual concebe requisitos mínimos de compatibilidade da embarcação apresentada pelo requerente como "garantidora de outorga" e o objeto específico da autorização pleiteada. Tais requisitos, como por exemplo o porte da embarcação, a área de navegação (checada conforme o calado da embarcação), potência do motor, tipo de propulsão, entre outros, são analisados com base nas normas editadas pela Autoridade Marítima, responsável pela segurança da navegação.

29. No entanto, verifico que tal metodologia utilizada atualmente pela setorial de Outorgas pode, e deve, ser aprimorada para evitar distorções mercadológicas, como por exemplo uma empresa afretar embarcações para

realizar um determinado tipo de serviço para o qual a sua embarcação garantidora de outorga sequer é capaz de desempenhar.

30. Nesse sentido, esta Relatora demandou à Superintendência de Outorgas que promovesse a complementação da instrução processual, avaliando a possibilidade e a pertinência de se realizar, desde já (efeito imediato), tais melhorias nos processos de outorga, sem que isso implique em afetação dos direitos dos agentes regulados da Agência.

31. Com isso em vista, foi elaborada a Instrução Normativa-MINUTA GOA (SEI nº 2497087), em que a Gerência de Outorgas de Autorização resgatou os conceitos de "Navegabilidade Absoluta" (*physical seaworthiness*) e "Navegabilidade Relativa" (*cargo worthiness*), como parâmetro no momento da concessão da outorga.

32. A "Navegabilidade Absoluta" representada pelas certificações emitidas pela Marinha do Brasil, e a "Navegabilidade Relativa" referente à compatibilidade operacional da embarcação, demonstrada pela empresa no momento do requerimento da outorga de autorização, a partir das atividades, das cargas e das rotas selecionadas. Conforme a proposta da SOG, essa relação deve estar devidamente incorporada no ato de outorga, como parte integrante do pleito do interessado.

33. Paralelamente, também foi especificada a área de atuação de uma determinada embarcação, como forma de delimitar sua abrangência territorial com base nas rotas escolhidas.

34. A eventual ampliação de determinada EBN para outros nichos de atuação deverá seguir o seguinte procedimento:

- a) apresentação dos documentos exigidos no art. 5 da RN 05 – ANTAQ;
- b) Compatibilidade entre embarcação e área de navegação pretendida;
- c) Compatibilidade entre do equipamento apresentado com as atividades e serviços desejados pela empresa;
- d) Indicação das cargas passíveis de transporte pela embarcação, considerando as opções usualmente adotadas pelo setor e nos instrumentos de planejamento, tais como: carga geral, granel sólido vegetal, granel sólido mineral, granel líquido, granel líquido combustível e carga containerizada;
- e) Definição das rotas e da abrangência operacional, observando a autonomia da embarcação.

35. Ou seja, a partir da consolidação dessas informações, a empresa definiria seu nicho de mercado e passaria a atuar em conformidade com os princípios do arcabouço legal e regulatório, incluindo o princípio do serviço adequado.

36. Essa mesma metodologia basearia também os processos de afretamento de embarcações com fulcro na Resolução ANTAQ nº 129/2025 (anterior Resolução Normativa ANTAQ nº 01/2015).

37. Como forma de ilustrar essa situação, na prática, a SOG trouxe o seguinte exemplo:

*"EBNs que operam lanchas geralmente movimentam **carga geral** dentro de uma abrangência territorial regional, considerando a autonomia dessas embarcações. Caso desejem expandir seu nicho mercadológico, deverão incluir embarcações aptas ao transporte de diferentes perfis de carga, observando os requisitos técnicos estabelecidos no **art. 5º da RN 05 – ANTAQ**, que fundamentou sua inserção no mercado. Além disso, os elementos descritos no **Anexo A** da mesma norma, como especificação das cargas, rotas e atividades, deverão ser devidamente atendidos.*

*Em suma, uma empresa que tenha obtido outorga para a navegação de cabotagem, utilizando-se de lanchas, traineiras, balsas, entre outras embarcações, voltadas originalmente para o transporte de cargas gerais, poderão expandir para outros nichos mercadológicos a partir dos preceitos do **art. 5 e Anexo A da RN 05 – ANTAQ**, bem como as exceções previstas na **RN 01 – ANTAQ** ou diretamente estabelecidas em lei."*

38. Ainda de acordo com a SOG, a adoção desse novo modelo não demandaria grandes ajustes nos sistemas da ANTAQ, especialmente o Sistema Corporativo da ANTAQ, haja vista que este já dispõe de campos específicos para delimitação da natureza e das características da carga. Esses campos deveriam ser preenchidos conforme a especificação das embarcações apresentadas no processo de outorga.

39. Após essa breve apresentação da Instrução Normativa-MINUTA encaminhada pela SOG, entendo que a proposta foi muito bem elaborada, indicando um caminho a ser seguido no âmbito do aprimoramento do processo autorizativo desta Agência.

40. Contudo, entendo que as alterações recomendadas possuem grandes implicações para o setor regulado, em especial às Empresas Brasileiras de Navegação já devidamente constituídas, as quais muito embora possam ser alvo de contestação, como nesta oportunidade por intermédio da ABAC, seguiram o rito autorizativo até então vigente, devendo ser conferida às empresas a segurança jurídica que não lhes pode ser usurpada.

41. Dito isso, reputo ser importante que a proposta endereçada pela SOG mediante a Instrução Normativa-MINUTA GOA (SEI nº 2497087) seja aproveitada pela Superintendência de Regulação para o aprofundamento do procedimento autorizativo da ANTAQ por meio da elaboração de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), a qual deverá ser submetida aos procedimentos de consulta e audiência pública, com vistas à obtenção de contribuições do setor regulado.

42. Diante do exposto, VOTO por:

I - conhecer dos Ofícios nº 010/2023 e nº 031/2024, protocolados pela Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC) respectivamente no âmbito dos Processos nº 50300.004864/2023-99 e nº 50300.012718/2024-18, os quais passam a ser deliberados em bloco - com fulcro no art. 29 da Resolução ANTAQ nº 66/2022 - por pertinência temática e por se tratarem de contribuições oriundas do mesmo Demandante;

II - determinar a inclusão do tema "*aprimoramento do procedimento autorizativo na navegação marítima e interior*" no âmbito da Agenda Regulatória 2025-2028;

III - encaminhar os autos à Superintendência de Regulação (SRG) para que a proposta elaborada pela SOG mediante a Instrução Normativa-MINUTA GOA (SEI nº 2497087) possa ser aproveitada na Análise de Impacto Regulatório (AIR) correspondente ao assunto; e

IV - dar conhecimento à Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC) e à Superintendência de Outorgas (SOG) acerca da presente decisão.

É como voto.

FLÁVIA MORAIS LOPES TAKAFASHI

Diretora Relatora



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Morais Lopes Takafashi, Diretora**, em 04/09/2025, às 16:23, 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 **2643530** e o código CRC **A130983B**.