

# ANTAQ propõe reformulação dos critérios de contabilização de TPB para fins de afretamento no REB, com ênfase na navegação de apoio marítimo

## RESUMO

Trata-se do Relatório de AIR Preliminar da ANTAQ sobre o Tema 2.7 da Agenda Regulatória ANTAQ 2025–2028, referente à contabilização de TPB para fins de afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu, com suspensão de bandeira e posterior inscrição no Registro Especial Brasileiro – REB, com especial atenção ao mercado de apoio marítimo.

Segundo a ANTAQ, o problema regulatório que fundamenta a intervenção decorre, principalmente:

> (i) da indeterminação de conceitos normativos abertos, como "equivalência e semelhança" e "operação efetiva e contínua";
>
> (ii) da elevada heterogeneidade técnica e operacional da frota de apoio marítimo;
>
> (iii) da insuficiência de mecanismos de controle social sobre a frota utilizada no cálculo da TPB; e
>
> (iv) da ausência de mecanismos efetivos de monitoramento contínuo das condições que fundamentam a contabilização, com potencial para gerar assimetrias concorrenciais entre Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) e comprometer a previsibilidade das decisões da Agência.

## CONTEXTUALIZAÇÃO

A contabilização da TPB integra a política de fortalecimento da indústria naval e de ampliação da frota brasileira, condicionando o afretamento de embarcações estrangeiras a investimentos em embarcações próprias ou construídas no País.

A Lei nº 9.432/1997 permite o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, até o limite correspondente ao dobro da TPB das embarcações de tipo semelhante encomendadas a estaleiro brasileiro, acrescido de metade da TPB das embarcações brasileiras de propriedade da EBN.

O Decreto nº 2.256/1997 estabeleceu tratamentos distintos entre as modalidades de navegação: no longo curso, a TPB deveria decorrer de embarcações de tipo semelhante, enquanto, na cabotagem e no apoio marítimo, poderiam ser consideradas quaisquer embarcações da frota da EBN. Essa diferenciação contribuiu para a discussão sobre o uso de embarcações com características técnicas e operacionais distintas como lastro para o afretamento.

Posteriormente, a regulamentação passou a admitir que embarcações brasileiras afretadas a casco nu entre EBNs fossem contabilizadas como tonelagem própria da afretadora, desde que observados o prazo contratual mínimo de 36 meses e a exigência de operação "efetiva e contínua". Segundo a ANTAQ, essa previsão gerou controvérsia no setor, diante do entendimento de que poderia permitir a ampliação da TPB disponível para afretamento por meio de embarcações de menor custo e características distintas das embarcações pretendidas.

Em 2019, a Nota Técnica nº 23/2019/GAF/SOG propôs critérios para a contabilização da TPB no apoio marítimo, a partir da distinção entre embarcações "típicas" e "não típicas". Embora a metodologia não tenha sido positivada em norma, a própria ANTAQ registra que ela continua sendo utilizada pela área técnica em decisões sobre atesto de tonelagem.

A Instrução Normativa ANTAQ nº 1/2024 buscou objetivar o conceito de operação efetiva e contínua, exigindo ao menos uma operação comercial a cada 90 dias. A medida, contudo, foi suspensa cautelarmente pelo Acórdão nº 169/2025, suspensão posteriormente mantida pelo Acórdão nº 374/2025 até a discussão do tema na Agenda Regulatória.

A Resolução ANTAQ nº 129/2025 manteve a possibilidade de contabilização da tonelagem afretada entre EBNs, sem definir objetivamente a operação efetiva e contínua. Já o Decreto nº 12.555/2025 estabeleceu que o cálculo da TPB deverá observar "equivalência e semelhança" com a frota efetivamente empregada na navegação pretendida, conforme regulamentação da Agência.

## IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A ANTAQ identificou como problema regulatório o risco de utilização da composição da TPB pelas EBNs para maximizar o direito de afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu, com suspensão de bandeira e inscrição no REB, sem relação direta com as necessidades operacionais da frota empregada na navegação de apoio marítimo e desvinculada dos objetivos da política pública de incentivo à construção naval brasileira e à constituição de uma frota nacional compatível.

À vista do que foi apresentado e em consonância com o que foi debatido por ocasião das oficinas de AIR, a ANTAQ entendeu que o problema regulatório se apresenta da seguinte maneira:

> Das 126 EBNs de apoio marítimo e das 746 embarcações que compõem a frota nacional do segmento, 101 são embarcações estrangeiras afretadas a casco nu inscritas no REB, mas apenas 31 EBNs (24,6% do total) utilizam esse mecanismo. Ainda que balsas e barcaças representem apenas cerca de 8% a 9% da frota em número de unidades, elas correspondem a 21% da TPB da frota (15% quando consideradas as embarcações já inscritas no REB), o que, segundo a Agência, demonstra que um número relativamente pequeno de embarcações concentra parcela expressiva da tonelagem apta a lastrear o afretamento de embarcações estrangeiras.

**Gráfico 01. Composição da frota brasileira na navegação de apoio marítimo, em quantidade, SEM embarcações no REB, abr/2025.**



| | |
|---|---|
| Supridores de Plataformas Marítimas (Supply) | **34%** |
| Balsa | **5%** |
| Barcaça | **4%** |
| Rebocador/Empurrador | **41%** |
| Outros | **16%** |

**Gráfico 02. Composição da frota brasileira na navegação de apoio marítimo, em quantidade, COM embarcações no REB, abr/2025.**



| | |
|---|---|
| Supridores de Plataformas Marítimas (Supply) | **42%** |
| Balsa | **4%** |
| Barcaça | **4%** |
| Rebocador/Empurrador | **36%** |
| Outros | **14%** |

Fonte: Nota técnica nº 85 (SEI 2537626), pesquisado no Painel de Outorgas da Navegação da ANTAQ em 16/4/2025.

Sob outra perspectiva, a análise do impacto de uma eventual exigência de comprovação periódica da operação comercial, nos moldes previstos na IN nº 1/2024, evidencia, para a ANTAQ, a heterogeneidade dos padrões de utilização das embarcações no apoio marítimo.

> Dos 217 supridores existentes, desconsideradas as embarcações estrangeiras já inscritas no REB, cerca de 160 (73,73%) atenderiam ao critério de realização de ao menos uma operação a cada 90 dias. Essas embarcações correspondem a aproximadamente 682.833,82 TPB, equivalentes a 88% da tonelagem dos supridores considerados.

> O impacto seria particularmente relevante entre determinadas embarcações de maior porte: apenas 3 das 26 barcaças, 2 das 32 balsas, 2 das 8 embarcações de carga geral e 1 das 5 embarcações de carga geral/passageiro atenderiam ao requisito nesses moldes. Considerando-se as 31 EBNs com embarcações inscritas no REB, somente 19 (61,29%) conseguiriam cumprir o referido critério, de modo que 12 empresas poderiam ser afetadas pela eventual redução da tonelagem contabilizável e, consequentemente, da TPB necessária à manutenção dos afretamentos vigentes.

Na leitura da Agência, esses dados, quando analisados conjuntamente, revelam duas dimensões complementares da situação-problema. De um lado, a composição da frota pode produzir efeitos relevantes sobre o volume de TPB disponível para fins de afretamento, especialmente diante da concentração de parcela expressiva da tonelagem em determinadas categorias de embarcações. De outro, a adoção de critérios excessivamente rígidos e uniformes para a comprovação da operação comercial pode desconsiderar características próprias da navegação de apoio marítimo e afetar embarcações cuja dinâmica operacional não pressupõe necessariamente a realização de operações em intervalos regulares.

Para a ANTAQ, a evolução do mercado tende a ampliar essa complexidade. Nas reuniões preparatórias da AIR, foram registradas manifestações no sentido de que a diversificação das atividades offshore, inclusive diante de novas demandas relacionadas à energia eólica offshore, à mineração em águas jurisdicionais brasileiras e às operações na Margem Equatorial, torna mais complexa a utilização de classificações rígidas e a própria caracterização da tipicidade das embarcações. Segundo a Agência, esse cenário reforça a necessidade de que os critérios utilizados para a contabilização da TPB sejam capazes de considerar as particularidades técnicas e operacionais do segmento.

> Nesse sentido, conclui a ANTAQ, a situação-problema não decorre simplesmente da existência de diferentes tipos de embarcações na frota, tampouco da ausência de operação comercial em determinado intervalo temporal. O ponto central reside na dificuldade de estabelecer uma metodologia de contabilização da TPB que relacione, de maneira objetiva, proporcional e verificável, a tonelagem utilizada para gerar direito de afretamento às características das embarcações e às necessidades operacionais da navegação de apoio marítimo, sem produzir incentivos regulatórios dissociados das finalidades do mecanismo.

## MUDANÇAS CONCRETAS SUGERIDAS

Após avaliar diferentes alternativas regulatórias, a equipe técnica da ANTAQ determinou como alternativas regulatórias mais apropriadas a combinação entre:

### 1 Criação de matriz de equivalência e semelhança entre classes ou grupos de embarcações

Segundo a proposta, a embarcação estrangeira pretendida será enquadrada no grupo pertinente e o limite de tonelagem disponível será apurado a partir das embarcações da frota da EBN consideradas equivalentes ou semelhantes e que atendam às demais condições regulatórias. Para a ANTAQ, esse desenho reduz a possibilidade de que embarcações com características técnicas e operacionais substancialmente distintas produzam, de forma indistinta, o mesmo efeito sobre a capacidade de afretamento. Ao mesmo tempo, a possibilidade de enquadramento de uma embarcação em mais de um grupo, quando tecnicamente justificada, poderá preservar a flexibilidade necessária às embarcações multifuncionais.

### 2 Critério de operação comercial com comprovação atual ou prospectiva

A medida substitui uma lógica baseada exclusivamente em janelas retrospectivas uniformes por avaliação capaz de considerar a vinculação atual ou prospectiva da embarcação à atividade de apoio marítimo. Segundo a Agência, a medida tende a reduzir o risco de exclusão de embarcações especializadas cuja demanda seja naturalmente descontínua, ao mesmo tempo em que exige que a vinculação prospectiva seja demonstrada por elementos objetivos e verificáveis.

### 3 Exigência de comprovação documental da efetividade da operação

A opção propõe que o pedido seja instruído com documentação apta a demonstrar a efetiva utilização da embarcação em operações de apoio marítimo, podendo compreender contratos de prestação de serviços, documentos fiscais, registros de operação ou outros elementos capazes de demonstrar a prestação do serviço. Para evitar custos desproporcionais, a regulamentação poderá estabelecer prazo de validade para determinados documentos e admitir seu reaproveitamento em pedidos sucessivos, quando permanecerem atuais e aplicáveis, sem afastar a possibilidade de exigência de atualização sempre que necessária.

### 4 Sistema de monitoramento permanente da frota e da TPB

A ANTAQ propõe, também, a criação de ferramenta eletrônica que permitiria registrar e acompanhar as embarcações utilizadas como lastro, seu status, o histórico das condições de contabilização e eventuais alterações capazes de demandar revisão do atesto, com possibilidade de integração a sistemas já existentes. A ferramenta permitiria que as condições consideradas para enquadramento e contabilização da embarcação e para comprovação de sua operação não sejam verificadas apenas no momento da emissão do atesto, mas possam ser acompanhadas durante o período em que produzam efeitos para fins de afretamento. Segundo a Agência, a medida contribui, assim, para transformar uma verificação essencialmente pontual em acompanhamento da manutenção das condições que fundamentaram a contabilização da TPB.

### 5 Painel público de monitoramento dos atestos de tonelagem

A ANTAQ prevê a disponibilização pública de informações sobre os atestos de tonelagem e o acompanhamento das condições que fundamentam sua continuidade, resguardadas as informações comerciais e os demais dados protegidos por sigilo.

## IMPLEMENTAÇÃO

Segundo o Relatório, a implementação poderá ocorrer em etapas. Primeiro, as medidas normativas (itens 1 a 3), que são pressupostos das demais e deverão ser acompanhadas de análise de riscos. Em paralelo ou na sequência, a adequação dos procedimentos internos de análise e emissão dos atestos e o desenvolvimento progressivo das soluções tecnológicas (itens 4 e 5).

## ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO

Segundo o Relatório, a estratégia de fiscalização deverá estar orientada à verificação do cumprimento das condições estabelecidas para a contabilização da TPB e, especialmente, à manutenção das condições que fundamentaram os respectivos atestos. A atuação fiscalizatória não deverá se restringir à situação existente no momento de sua emissão, uma vez que alterações posteriores na composição, situação operacional ou vinculação das embarcações à atividade podem repercutir sobre a TPB considerada para fins de afretamento.

Após aproximadamente um ano de vigência da nova regulamentação, poderá ser realizada fiscalização temática destinada a avaliar a aplicação dos novos critérios e a consistência das informações utilizadas na contabilização da TPB. A ação poderá observar, entre outros aspectos:

> (i) a adequação do enquadramento das embarcações nas classes ou grupos definidos pela matriz de equivalência e semelhança;

> (ii) a correspondência entre a TPB reconhecida e as embarcações efetivamente elegíveis para compor a base de cálculo de cada grupo;

> (iii) a manutenção das condições de operação efetiva e contínua que fundamentaram a contabilização, inclusive nos casos em que tenha sido admitida vinculação prospectiva;

> (iv) a consistência entre as informações e os documentos apresentados pelas EBNs e os dados disponíveis nos sistemas e bases da Agência;

> (v) o cumprimento de eventuais obrigações de atualização ou comunicação de alterações relevantes ocorridas durante a vigência do atesto; e

> (vi) a ocorrência de situações em que a perda ou alteração das condições originalmente consideradas não tenha resultado na correspondente revisão da TPB contabilizada.

A fiscalização poderá, ainda, identificar padrões de utilização da nova sistemática que indiquem necessidade de aprofundamento da atuação fiscalizatória ou de aperfeiçoamento dos procedimentos regulatórios, sem prejuízo das fiscalizações ordinárias, das ações baseadas em risco e das apurações decorrentes de denúncias ou indícios de irregularidade.



SOUTO CORREA
ADVOGADOS

A equipe de **Marítimo & Portuário** do Souto Correa Advogados permanece à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas.