

MARINHA DO BRASIL  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM ESTUDOS MARÍTIMOS

FERNANDA BARRETO CALDAS

**A RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ: UM ESTUDO SOBRE A  
(IN)SEGURANÇA JURÍDICA PRÉ-CONTRATUAL NO APOIO MARÍTIMO**

Rio de janeiro  
2023

FERNANDA BARRETO CALDAS

**A RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ: UM ESTUDO SOBRE A  
(IN)SEGURANÇA JURÍDICA PRÉ-CONTRATUAL NO APOIO MARÍTIMO**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado profissional em estudos marítimos da Escola de Guerra Naval da Marinha do Brasil como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Estudos Marítimos. Área de concentração: Defesa, Governança e Segurança Marítimas. Linha de Pesquisa: Regulação do uso do mar, processo decisório e métodos prospectivos.

Prof. Dr. Tiago Zanella

Rio de Janeiro  
2023

C145r Caldas, Fernanda Barreto

A Resolução Normativa n 01/2015 da ANTAQ: um estudo sobre a (in)segurança jurídica pré-contratual no apoio marítimo / Fernanda Barreto Caldas. - Rio de Janeiro, 2023.

131f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2023.

Orientador: Thiago Zanella

Bibliografia: f. 80-82

1. Afretamento de embarcações - Contratos . 2. Políticas Públicas .  
I. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil) . II. Escola de Guerra Naval (BRASIL). III. Título.

CDD: 386

FERNANDA BARRETO CALDAS

**A RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ: UM ESTUDO SOBRE A  
(IN)SEGURANÇA JURÍDICA PRÉ-CONTRATUAL NO APOIO MARÍTIMO**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado profissional em estudos marítimos da Escola de Guerra Naval da Marinha do Brasil como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Estudos Marítimos. Área de concentração: Defesa, Governança e Segurança Marítimas. Linha de Pesquisa: Regulação do uso do mar, processo decisório e métodos prospectivos.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Tiago Vinicius Zanella,  
PPGEM / ESCOLA DE GUERRA NAVAL

---

Prof. Dr. André Panno Beirão,  
PPGEM / ESCOLA DE GUERRA NAVAL

---

Prof. Dr. Osvaldo Agripino de Castro Jr.,  
UNIVERSIDADE VALE DO ITAJAÍ



## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Marinha do Brasil, à Escola de Guerra Naval e aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos pela maestria e incentivo ao desenvolvimento da mentalidade marítima na sociedade brasileira.

Aos estimados Valdir Jorge Luiz, Brenda Gabriele Marinho de Sousa e Caroline Regula de Oliveira Souto da Secretaria Acadêmica por toda orientação, assistência e gentileza.

Ao estimado Professor Doutor Tiago Zanella pela disponibilidade, atenção, incentivo e orientação acadêmica.

Aos queridos colegas da turma do PPGEM 2021, em especial Alberto Luiz Félix e Andréia Propp Adrend pelas palavras de apoio e amizade.

Ao Juliano Barreto e minhas amadas irmãs Ana Paula Barreto Caldas e Vanessa Barreto Caldas pela motivação e encorajamento.

À minha querida mãe, pelo seu infinito amor e dedicação às suas filhas.

À Deus, pela força à mim concedida para seguir os caminhos da vida.

## RESUMO

O presente estudo teve por objetivo a análise da segurança jurídica e insuficiência regulatória nos processos de formação de contratos de afretamento de embarcações de apoio marítimo às estruturas de exploração petrolíferas no Brasil entre empresas brasileiras de navegação (EBN) e a sociedade de economia mista – Petrobras. Após o processo de licitação, requisito obrigatório para esse tipo de contratação, inicia-se a fase pré-contratual, onde as empresas atuam em projetos de alto custo para a mobilização das embarcações.

A relação fretador e afretador, além de visar o apoio aos serviços de exploração e produção de petróleo, tem como objetivo destacar os benefícios que essas atividades trazem para a sociedade, observando, sob a perspectiva constitucional, os interesses coletivos da sua função social. Por esse motivo, apesar de os contratos de afretamento serem de livre iniciativa das empresas privadas, a tutela de confiança se estabelece através de negociações pacíficas e coerentes com o princípio da boa-fé.

No entanto, como esses contratos, especificamente, já são iniciados através de minutas-padrões, existem situações de vulnerabilidade entre as partes sobre temas relacionados aos princípios de negociação, como a comunicação eficaz, elaboração de acordos e a definição de alternativas para se chegar ao compromisso firmado. A propositura de modificações e a reconfiguração de cláusulas é um processo complexo e normalmente realizado após o início do contrato. Sendo assim, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, enquanto órgão regulador e fiscalizador do setor, é entendida como responsável por elaborar e modificar políticas públicas que objetivam equilibrar as relações entre as partes.

Através da observação dedutiva de documentos oficiais do governo brasileiro, legislação nacional e doutrina, identificou-se que a Resolução Normativa 01/2015, principal instrumento regulamentar da ANTAQ relacionado ao apoio marítimo, não atende as necessidades das empresas privadas por não regular o processo de formação contratual com Petrobras. A carência de temas específicos direcionados às formações contratuais de afretamento de apoio marítimo acabam por apresentar uma relação desequilibrada entre as partes, configurando um cenário conveniente para a propositura de alteração da norma e elaboração de políticas públicas direcionadas para o interesse comum.

**Palavras-chave:** Contrato de afretamento de apoio marítimo. Resolução Normativa 01/2015 ANTAQ. Políticas Públicas. Negociação de conflitos

## ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the legal security and regulatory insufficiency in the chartering processes for maritime support vessels for oil exploration structures in Brazil between Brazilian private shipping companies and the state company Petrobras. After the bidding process, a mandatory requirement for this type of contract, the pre-contractual phase begins, where companies work on high-cost projects for the mobilization of vessels.

The relation within charterers, in addition to supporting oil exploration and production services, aims to highlight the benefits that these activities bring to society, observing, from a constitutional perspective, the collective interests of their social role. For this reason, although charter contracts are considered as a free initiative of private companies, trust is established through peaceful negotiations and in accordance with the principle of good faith.

However, as these contracts start through contractual drafts, it is identified situations in which parties can be vulnerable on issues related to negotiation principles, such as effective communication, elaboration of agreements and alternatives to reach the signed agreement. Proposing modifications of clauses is a complex process and is normally carried out after the beginning of the contract. Therefore, the National Waterway Transport Agency (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), as the governmental regulatory body of the sector, is responsible for issuing and modifying public policies to reach better relations between the parties.

Through deductive observation of Brazilian government official documents, national legislation and doctrine, it was identified that Normative Resolution 01/2015, ANTAQ's main regulatory instrument related to maritime support vessels, does not meet the needs of private companies by not regulating the contractual formation process with Petrobras. The lack of specific themes for contractual chartering of maritime support vessels presents an unbalanced relation between parties, which leads to a convenient scenario for the proposition of alteration of the norm and elaboration of public policies for common interest.

**Keywords:** Maritime Support Vessel Charter. Normative Resolution 01/2015 ANTAQ. Public Policies. Conflict Negotiation



**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	Delimitação das Bacias Sedimentares Marítimas .....	20
Figura 2	Distribuição da Produção por Poço.....	21
Figura 3	Evolução da frota nacional e prospecção para 2023 .....	25
Figura 4	Frota total de apoio marítimo no Brasil por tipo de embarcação.....	25
Figura 5	Etapas para o início do projeto de mobilização da embarcação.....	35
Figura 6	Visualização de aplicação dos Termos .....	40
Figura 7	Entregas realizadas pela ANTAQ .....	50
Figura 8	Mapa estratégico da ANTAQ 2021-2024 .....	63
Figura 9	Desenho da política pública avaliada.....	105
Figura 10	Grupos de interesse da política pública avaliada .....	114

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1	As quatro correntes da natureza jurídica do contrato de afretamento .....	36
Quadro 2	Sintetização de Termos emitidos no contrato .....	39
Quadro 3	Problemas decorrentes da fragmentação de políticas públicas .....	55
Quadro 4	Atos normativos da ANTAQ relativos à navegação de apoio marítimo atuais.....	55
Quadro 5	Lista de verificação pré-contratual – Contratos com a Petrobras.....	69
Quadro 6	Síntese normativa – contrato de afretamento de embarcações de apoio marítimo	77

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABEAM – Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo  
AHTS – Anchor *Handling and Tug Supply*  
AIR – Análise de Impacto Regulatório  
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
CBSN – Curso Básico de Segurança de Navio  
CFPN – Curso de Familiarização e Proteção de Navio  
CTS – Certidão de Tripulação de Segurança  
DHN – Diretoria de Hidrografia e Navegação  
DP – *Dynamic Positioning*  
DPC – Diretoria de Portos e Costas  
DSV – *Diving Support Vessel*  
E&P – Exploração e Produção  
EAP – *Estrutura Analítica do Projeto*  
EBN – Empresa Brasileira de Navegação  
FPSO – *Floating, Production, Storage and Offloading*  
FSV – *Fast Supply Vessel*  
IAPP – *International Air Pollution Prevention*  
IMO – *International Maritime Organization*  
IOPP – *International Oil Pollution Prevention*  
IPA Total – Importância Petrolífera de Área Total  
ISPP – *International Sewage Pollution Prevention*  
MPSV – *Multi-Purpose Support Vessel*  
NR – Norma Regulamentadora  
OSRV – *Oil Spill Response Vessel*  
PDE 2030 – Plano Decenal de Expansão de Energia 2030  
PLSV – *Pipe Laying Support Vessel*  
PPA – Plano Plurianual  
PSV – *Platform Supply Vessel*  
RLCP – Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras  
ROD – Reunião Ordinária de Diretoria

ROV – *Remotely Operated Vehicle*

RSV – *Remotely Support Vessel*

RV – *Research Vessel*

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico

STCW – *Standards of Training, Certification & Watchkeeping*

SV – *Mini Supply Vessel*

SWL – *Safe Working Load*

TAE – Termo de Aceitação da Embarcação

TEE – Termo de Entrega da Embarcação

TRE – Termo de Recebimento da Embarcação

WBS – *Work Breakdown Structure*

WSV – *Well Stimulation Vessel*

ZEE – Zona Econômica Exclusiva

ZNMT – Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1 - OS CONTRATOS DE APOIO MARÍTIMO NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO E DESAFIOS</b> .....	18
1.1 - O mercado de apoio marítimo nacional .....	18
1.2 - O processo licitatório e seus efeitos: a estruturação do projeto de entrega da embarcação de apoio marítimo.....	27
1.3 - Os desafios enfrentados pelo afretador e fretador na fase pré-contratual e na execução dos contratos de afretamento de apoio marítimo no Brasil .....	35
1.3.1 – As circunstâncias de vulnerabilidade das empresas contratadas .....	39
1.3.2 – As motivações da parte contrária: a vulnerabilidade da afretadora .....	44
<b>CAPÍTULO 2 - A RELEVÂNCIA DOS ATOS NORMATIVOS DA ANTAQ NOS CRITÉRIOS DE AFRETAMENTO DE APOIO MARÍTIMO</b> .....	48
2.1 – As funções da ANTAQ enquanto agência reguladora e seu compromisso na criação de políticas públicas .....	48
2.2 – A carência normativa nos contratos de apoio marítimo como incentivo às ações regulatórias .....	57
2.3 – A institucionalização da ANTAQ na elaboração de elementos normativos .....	61
<b>CAPÍTULO 3 - A RESOLUÇÃO NORMATIVA 01/2015 DA ANTAQ: LIMITES E INSUFICIÊNCIA REGULATÓRIA</b> .....	64
3.1 – Sucessão de normas internas da ANTAQ e atual conjuntura.....	64
3.2 – O projeto de mobilização de embarcações sob a perspectiva privada .....	68
3.3 – A (in)segurança jurídica nos contratos de embarcações de apoio marítimo .....	72
<b>CONCLUSÃO</b> .....	79
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	82
<b>APÊNDICE I - AVALIAÇÃO EXECUTIVA (EX POST) DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ</b> .....	88
<b>APÊNDICE II – PROPOSTA DE ALTERAÇÕES DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ</b> .....	116
<b>ANEXO I – RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ</b> .....	118

## INTRODUÇÃO

A liberdade de navegação nos oceanos é um interesse da comunidade global e, observando a capacidade sistemática de inserção e transformação do Brasil na comunidade científica global, pode-se compreender que a descoberta do petróleo em águas profundas foi um dos principais responsáveis para os investimentos em crescimento tecnológico no país e, desde os anos 50, diversas administrações do governo federal implementaram mecanismos com o objetivo de estimular a indústria nacional.<sup>1</sup>

Uma das maiores evoluções econômicas no século XX e início do século XXI no Brasil tem sido o engajamento nas atividades petrolíferas e desenvolvimento das técnicas de exploração e produção (E&P), que foram sendo disseminadas nas diferentes conjunturas históricas do processo comercial do petróleo. Os fundamentos científicos, tanto brasileiros quanto dos demais países pioneiros, são resultantes dos esforços inovadores dos cientistas que definem as estratégias de desempenho.<sup>2</sup>

É importante observar que, dentre os numerosos serviços prestados para plataformas de petróleo e gás natural, as embarcações de apoio marítimo recebem destaque diante da importância e funcionalidade das suas operações, pois além de realizar atividades inerentes ao complexo logístico de materiais e alimentos, resíduos, componentes químicos e fornecimento de óleo e água, desempenham papéis importantes para estimulação de poços de petróleo, recolhimento de óleo e serviços subaquáticos para manutenção das estruturas tanto das embarcações quanto das demais unidades de E&P. Por esse motivo, os contratos de afretamento dessas embarcações são parte de um mercado altamente especializado e toda a sua dinâmica estrutural está relacionada às mudanças de condições de exploração de petróleo *offshore*.

O processo inicial dos preparativos do navio no estaleiro nada mais é do que um grande projeto que conta com equipes do armador destinadas à cada setor e envolve principalmente o gerenciamento de custos, aquisições, tempo, riscos e pessoas. Por esse motivo, a cadeia de responsabilidades para atendimento às requisições do afretador compreende o conjunto de ações combinadas do quadro de funcionários do armador.

---

<sup>1</sup> BEIRÃO, André Panno; MARQUES, M.; RUSCHEL, R. R. (Org.). O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil. 2ª edição. São Paulo: Essencial Idea Editora, 2020. v. 1. 248p. Vários autores. p. 99-123.

<sup>2</sup> COSTA, Ricardo Cunha da; PIRES, Victor Hugo; LIMA, Guilherme Penin Santos de. Mercado de embarcações de apoio marítimo às plataformas de petróleo: oportunidades e desafios. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2466>. Acesso em: 11 fev. 2023.

No afretamento de embarcações de apoio marítimo, o armador, por ser usualmente, mas não sempre, responsável por toda a gestão náutica e comercial do navio<sup>3</sup>, tem o dever de executar as atribuições que lhe conferem em sua totalidade e obedecer às normas contratuais, principalmente em relação às condições operacionais e de segurança da embarcação, bem como a excelência na prestação de serviços. Da mesma forma, cabe à parte contratante cumprir suas funções de acordo com a ética e boa-fé nas relações contratuais. É exatamente na gestão náutica, onde o armador é o responsável pela navegação e armação do navio, que são encontradas as responsabilidades técnicas para manutenção, conservação e custos com reparos, responsabilidades administrativas, operacionais nas demandas dos serviços e jurídicas.

A análise da legislação sobre a matéria para direcionamento da conformidade legal é essencialmente relevante para a diversidade do processo de negociação, bem como a natureza jurídica das plataformas de petróleo, retratadas como a essência do instituto jurídico de contratos entre fretadora e afretadora para apoio marítimo. É neste contexto da responsabilidade do armador na fase embrionária de preparação da embarcação para atendimento das demandas de serviços da afretadora onde se pode encontrar um grande desequilíbrio em termos contratuais.

A responsabilidade pré-contratual, até recentemente pouco discutida na doutrina, tem recebido cada vez mais atenção nos estudos relacionados ao princípio da boa-fé objetiva. A análise da responsabilidade dos armadores, nesse sentido, tem a necessidade de introduzir a discussão jurídica e possibilidade de verificação das estruturas que compõem essa etapa tão decisiva do contrato de afretamento de apoio marítimo.

Essa responsabilidade “exige um comportamento pautado pela lealdade, pela confiança e pelo espírito cooperativo”<sup>4</sup> e não pode ser desconsiderado pelo direito pois “a fase das tratativas tem crescido em complexidade e apresentado mais questionamentos jurídicos à medida que as transações vão se tornando mais intrincadas”<sup>5</sup>. Esse processo é ainda mais complexo nos contratos firmados com a Sociedade de Economia Mista Petrobras, pois o processo de negociação das cláusulas contratuais é mais difícil, principalmente na fase de licitação, pois os contratos já são apresentados em forma de minuta-padrão. Por isso, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), sendo uma autarquia vinculada ao Ministério da Infraestrutura

---

<sup>3</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III: contratos e processos. Barueri, SP: Manole, 2015. p. 372.

<sup>4</sup> CAPPELARI, Récio. Responsabilidade Pré-Contratual: Aplicabilidade ao direito brasileiro. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 19

<sup>5</sup> LOPES, Christian Sahb Batista. Responsabilidade pré-contratual: subsídios para o direito brasileiro das negociações. 1ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. v. 1. 152p.

responsável pelo setor, tem como responsabilidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades do setor. Ainda assim, o processo normativo atual é insuficiente e apresenta temas a serem revisados.

A presente dissertação tem como objetivo analisar a Resolução Normativa 01/2015 da ANTAQ e sua contribuição sobre os temas relacionados à navegação de apoio marítimo, especialmente sobre sua capacidade em regulamentar os contratos firmados entre empresas privadas e a Petrobras. Por isso, a principal questão a ser respondida é: existe uma insegurança jurídica pré-contratual nessa relação?

A hipótese, portanto, é a de que, sendo os contratos das empresas brasileiras de navegação (EBN) com a Petrobras regidos através da Lei 13.303/2016, há uma predisposição para um maior controle das cláusulas por parte da Petrobras, pois os contratos são padronizados e há uma dificuldade de negociação de conflitos na fase pré-contratual. Durante esse processo (pré-contratual), as empresas arquitetam projetos de alto custo para a entrega da embarcação para o início do contrato e existem lacunas que acabam desequilibrando a relação contratual. Sendo a ANTAQ o órgão regulador, é preciso realizar a análise da Resolução Normativa 01/2015 para identificar possibilidades de solução para essa insegurança jurídica.

Em relação aos objetivos específicos, esta dissertação irá abordar sobre o processo de formação contratual de embarcações de apoio marítimo no Brasil entre as empresas privadas e a Petrobras; as dificuldades enfrentadas pelas partes na negociação de conflito durante a fase pré-contratual e as inconformidades recorrentes nos cenários de mobilização das embarcações; o papel da ANTAQ na elaboração de políticas públicas voltadas aos setores aquaviários direcionados ao apoio marítimo; a insuficiência regulatória e deficiências da Resolução Normativa 01/2015. Deste modo, são elaborados dois produtos após análise destes temas: avaliação executiva *ex post* da política pública (Resolução Normativa 01/2015) e a proposta de alteração da mesma.

O primeiro capítulo apresenta o contexto do mercado de apoio marítimo nas águas jurisdicionais brasileiras, suas principais condições no processo de formação e desenvolvimento na conjuntura histórica do Brasil e perspectivas futuras, levando-se em consideração os atrativos de mercado e estudo de possibilidades político-econômicas. Após a contextualização, é abordado o processo licitatório para contratação de serviços e afretamento de empresas privadas junto à Petrobras, sendo este o possível início de preparação da embarcação para as operações. Não é escopo deste estudo as demais formas de contratação, importando somente as atividades de maior intensidade no mercado brasileiro, ou seja, com a Petróleo Brasileiro S.A. Por fim, o capítulo inicial propõe a verificação da vulnerabilidade contratual das partes e as dificuldades



de adequação do objeto de contratação, ou seja, como o processo de adaptação e conformidade dos requisitos técnico-operacionais são planejados na gestão do armador para atendimento do escopo do contrato.

O segundo capítulo aborda a importância da ANTAQ e sua autonomia para alterar marcos regulatórios através da propositura de políticas públicas - normas e resoluções - que têm influência no processo de investimento tanto de empresas privadas como públicas. Em cada uma das áreas de atuação (do setor aquaviário) da agência reguladora, existem abordagens específicas de gestão, compatibilidade com a função social, bem como implicações jurídicas e econômicas.

O terceiro e último capítulo tem como finalidade a discussão sobre as limitações que a Resolução Normativa 01/2015 traz sobre o tema dos contratos de embarcações de apoio marítimo, bem como a insuficiência regulatória da ANTAQ sobre as tratativas específicas para esse setor. Durante o processo sucessório de alteração e elaboração de políticas públicas, observa-se a defasagem e dificuldade em se encontrar nos atos normativos o amparo à temas que são praticamente nulos na gestão da agência.

Os temas analisados serviram de fundamentos para a entrega de dois produtos principais deste estudo: a avaliação executiva da resolução, com análise da formação e impactos que a normativa traz e propostas de sua alteração. Dessa forma, contribui-se para o pensamento crítico e diminuição de riscos de situações particulares e idiossincrásicas da navegação de apoio marítimo.

Para estruturação do raciocínio lógico deste trabalho, é utilizado o método dedutivo com fontes bibliográficas, análise de documentos, legislação aplicável e doutrina. Visando a contribuição profissional e acadêmica sobre a matéria da responsabilidade do armador durante a fase de mobilização da embarcação para operações de apoio marítimo no Brasil e a responsabilidade da ANTAQ em regulamentar o processo de formação contratual, a legislação e doutrina consultadas e constituem um paradigma para as empresas privadas do ramo, assim como os aspectos comportamentais e fenômenos relacionados.

A ciência jurídica, entendida como uma composição complexa e ilimitada de pensamento crítico e transformador de acordo com o contexto histórico, político e social, percorre épocas distintas e, nesse sentido, as reflexões sobre os paradigmas que ela traz devem acompanhar a (r)evolução dos acontecimentos sociais. O mercado de apoio marítimo é entendido como a visão macro do objeto delimitado nesta dissertação, trazendo ainda duas importantes contribuições científicas, como a avaliação da formação e desdobramentos da Resolução Normativa

01/2015 e propostas de alterações que podem ser utilizadas futuramente para o processo de melhoria contínua.

Os estudos relacionados ao Direito Marítimo são importantes condutores para a pesquisa a ser desenvolvida e, portanto, o presente estudo contribui como fonte de análise crítica levando-se em consideração esforços proativos e comprometimento com o desenvolvimento econômico nacional, uso responsável dos recursos e do meio marinho e maior inserção da mentalidade marítima na sociedade.

## **CAPÍTULO 1. OS CONTRATOS DE APOIO MARÍTIMO NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO E DESAFIOS**

O presente capítulo aborda, inicialmente, os antecedentes dos contratos de apoio marítimo e o cenário nos quais as empresas estão inseridas através de uma breve análise do mercado nacional. Como parte do processo legal para a formação da relação contratual com a sociedade de economia mista Petrobras, essas empresas precisam necessariamente participar do processo de licitação e, por isso, são abordados aqui seus principais aspectos e os impactos no processo decisório para que uma empresa privada possa se enquadrar na qualidade de fornecedor.

Após o processo licitatório, a fase pré-contratual é destacada pelo formato de contratação através de minutas contratuais padronizadas utilizadas para o início do gerenciamento do projeto de entrega da embarcação por parte da contratada, o que pode levar à insegurança jurídica.

Este capítulo 1 se justifica na medida em que contribui para a visualização do entorno estratégico do mercado de apoio marítimo, sendo fundamento para a análise posterior dos capítulos 2 e 3, onde será aprofundado o estudo analítico do tema proposto.

### **1.1 O mercado de apoio marítimo nacional**

As embarcações de apoio marítimo compõem um mercado extremamente singular pois estão relacionadas às atividades e ao dinamismo de operações petrolíferas *offshore*. As tendências e descoberta do pré-sal contribuem para o aumento da demanda a níveis nacionais e globais e, por isso, há uma exigibilidade maior para o aperfeiçoamento das embarcações, principalmente de acordo com suas características técnicas e finalidades. Constituem ainda um dos arcabouços de navegação brasileira pois, segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e as Normas da Autoridade Marítima para embarcações empregadas na navegação em mar aberto – NORMAM 01/DPC<sup>6</sup> (Diretoria de Portos e Costas), são aquelas destinadas

---

<sup>6</sup> MARINHA DO BRASIL. Diretoria de Portos e Costas. Normas da Autoridade Marítima Para Embarcações Empregadas na Navegação em Mar Aberto – NORMAM 01/DPC. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/NORMAM-01-DPC\\_Mod%2047.pdf](https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/NORMAM-01-DPC_Mod%2047.pdf). Acesso em 31 jan. 2023.

ao “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”.<sup>7</sup>

Para a Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo (ABEAM):

Conceitualmente a Navegação de Apoio Marítimo confere o apoio logístico para embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos. As embarcações de Apoio Marítimo fazem suprimentos às unidades de exploração e produção dos insumos necessários às suas operações e auxiliam em fainas de diversas naturezas tais como, montagem e lançamento de equipamentos e tubulações, manuseio de âncoras, manuseio de espia, transporte de pessoal, combate a poluição, combate a incêndios, manutenção das plataformas e estruturas submersas. De acordo com a complexidade da natureza das atividades, as embarcações de apoio marítimo assumem características técnicas mais sofisticadas.<sup>8</sup>

A magnitude deste mercado e a grande circulação de riquezas no país estão diretamente associadas à exploração e produção anual de petróleo e gás natural *onshore* e *offshore*, que podem chegar a números importantes de m<sup>3</sup>/dia, contabilizando, em períodos de expressivo aumento e melhoria do cenário econômico, uma maior porcentagem de produção total nacional<sup>9</sup>. Também estão relacionadas à exploração e produção de petróleo provenientes de poços marítimos, onde sua rentabilidade mais significativa, no Brasil, está na Bacia de Campos e Santos.

A importante e valiosa reserva de pré-sal somada ao alto grau de produtividade constitui fatores cruciais para que este tenha se tornado o grande protagonista para o suprimento de mercado futuro<sup>10</sup>. Por esse motivo, as embarcações de apoio marítimo continuam pertencendo a um conjunto de oportunidades para o fortalecimento da indústria naval brasileira, das transações comerciais do setor marítimo e grande destaque para o desenvolvimento econômico brasileiro. Nesse sentido, importantes considerações podem ser notadas no Plano Decenal de Expansão de Energia 2030 (PDE 2030) do Ministério de Minas e Energia, pois:

---

<sup>7</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015. Art. 2º, inciso XXVI. Disponível em: <https://www.abtp.org.br/upfiles/legislacao/Resolucao-Normativa-Antaq-1-de-2015.pdf>. Acesso em 04 fev. 2022.

<sup>8</sup> ABEAM. Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo. Frota de Embarcações de Apoio Marítimo no Brasil. Novembro/2022. Disponível em: <http://www.abeam.org.br/arquivos/1674742983.pdf>. Acesso em 06 fev. 2023.

<sup>9</sup> ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento; EPE. Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia; Pré-sal Petróleo S.A. Estudo sobre o aproveitamento do gás natural do pré-sal. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-contudo/notas-e-estudos-tecnicos/estudos-tecnicos/arquivos/2020/aproveitamento-gn-pre-sal.pdf>. Acesso em 09 fev. 2022.

<sup>10</sup> *Ibidem*

Atualmente a contribuição do pré-sal representa cerca de 62% da produção brasileira total de petróleo e 60% da produção de gás natural. A participação do pré-sal tende a aumentar nos próximos anos com a priorização da exploração e produção deste ambiente exploratório que apresenta expectativa de grandes acumulações com petróleo de alto valor comercial. Nos próximos cinco anos, dos treze projetos com entrada em produção previstos no Plano de Negócios da Petrobras 2020-2024, onze são voltados para extração no pré-sal [...].<sup>11</sup>

De acordo com as perspectivas geológicas das bacias sedimentares presentes no Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás (ZNMT) 2021<sup>12</sup>, o Brasil possui dezesseis bacias marítimas e o limite dessas é o da ZEE conforme a Figura 1. Neste estudo, são definidos os principais argumentos sobre a importância econômica das áreas para o setor produtivo de petróleo e gás natural e, nesse sentido, a chamada Importância Petrolífera de Área Total (IPA Total) envolve: “1) Intensidade Exploratória; 2) Atividade Exploratória; 3) Perspectividade; 4) Evidência Direta de Hidrocarbonetos; 5) Necessidade de Conhecimento e 6) Infraestrutura de Abastecimento”.<sup>13</sup>

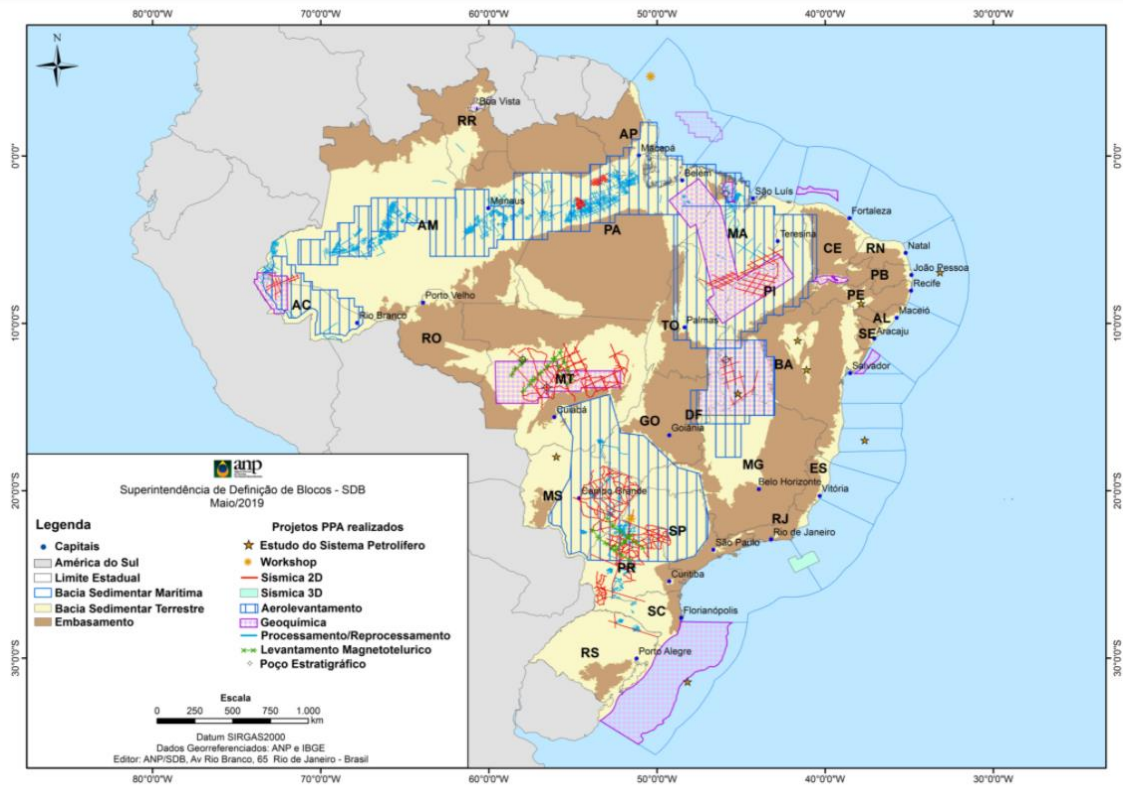
Figura 1 – Delimitação das Bacias Sedimentares Marítimas de acordo com o Plano Plurianual de Estudos de Geologia e Geofísica (PPA) da ANP

---

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Plano Decenal de Expansão de Energia 2030. Brasília: MME/EPE, 2021.

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério de Minas ... Op. cit. Zoneamento Nacional dos Recursos de Óleo e Gás (ZNMT). Rio de Janeiro: MME/EPE, 08 de dezembro de 2021.

<sup>13</sup> *Ibidem* p. 104.



Fonte: ANP, 2022

Todos esses apontamentos levam à análise de um cenário de grande potencialidade para atuação de embarcações no entorno estratégico do mercado brasileiro. Observando a Figura 2, extraída do Painel Dinâmico de Produção de Petróleo e Gás Natural da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)<sup>14</sup>, é possível destacar a concentração da maior demanda por atividades de embarcações de apoio marítimo nas proximidades dos poços na ZEE brasileira pela distribuição da produção entre as maiores empresas: Enauta Energia, Karoon Brasil, Petrobras e Total Energies EP. Não obstante, devido à diversidade de categorias de operações, as embarcações também podem percorrer áreas diferentes deste entorno, como por exemplo, as embarcações de recolhimento de óleo, que são importantes recursos em toda a faixa litorânea para o combate à degradação ambiental, deslocamento de embarcações maiores para menores, suprimentos e estimulação de poços de petróleo.

Figura 2 – Distribuição da Produção por Poço

<sup>14</sup> ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Painel Dinâmico de Produção de Petróleo e Gás Natural. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br>. Acesso em 07 fev. 2022.



Fonte: ANP, 2022

Surpreendentemente e ainda considerando as crises econômicas devido às variações no preço do petróleo<sup>15</sup>, principalmente de 2008 e 2014, a frota de embarcações de apoio marítimo se manteve em crescimento no Brasil por conta da vantagem de se favorecer embarcações de bandeira nacional. Esse cenário pode ser considerado um estímulo aos grandes projetos do país, levando à capacidade tecnológica do setor naval a necessidade de maiores investimentos, geração de empregos e circulação de capital<sup>16</sup>. De acordo com os dados atuais da ANTAQ<sup>17</sup>, existem 134 empresas de embarcações de apoio marítimo autorizadas no Brasil, o que corrobora as principais atuações de expansão do mercado. Mas nem sempre a conjuntura se mostrou favorável e positiva a nível global, pois:

Os navios de apoio foram se tornando maiores, mais potentes e complexos à medida que as fronteiras de E&P *offshore* foram se distanciando da costa. Tal fato, em paralelo com a demanda aquecida, resultou em um expressivo aumento das taxas diárias ao longo dos anos 2000. Porém, as bruscas quedas no preço do barril, inicialmente em

<sup>15</sup> Devido ao início da guerra na Ucrânia em fevereiro de 2022, houve aumento de 35% em apenas um mês, variando entre US\$ 123 e US\$ 139. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/petroleo-ja-valorizou-60-neste-ano-veja-ate-onde-pode-chegar/>. Acesso em 10 mar. 2022.

<sup>16</sup> COSTA, Ricardo Cunha da; MENDES, André Pompeo do Amaral; PINHÃO, Caio Marcio de Ávila Martins; PRATES, Haroldo Fialho; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco Aurélio Ramalho. Mercado de embarcações de apoio a plataformas de petróleo e gás natural. BNDES Set., Rio de Janeiro, v. 26, n. 51, p. 77-124, mar. 2020.

<sup>17</sup> ANTAQ. Op. Cit. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarEmpresaAutorizada.aspx>. Acesso em 06 fev. 2022.

2008 e posteriormente em 2014, impactaram negativamente as atividades de E&P *offshore*[...].<sup>18</sup>

Conforme a ABEAM<sup>19</sup>, as principais embarcações de apoio marítimo são categorizadas em: AHTS (*Anchor Handling and Tug Supply*): embarcações de alta potência para atuação no manuseio de âncoras ou utilizadas para transporte de suprimentos; PSV (*Platform Supply Vessel*): para suprimentos em geral; SV (*Mini Supply Vessel*): uma versão menor de PSV; FSV (*Fast Supply Vessel*): para suprimentos de cargas rápidas; *Crewboat*: para transporte de tripulantes; OSRV (*Oil Spill Response Vessel*): para recolhimento de óleo derramado; RSV (*Remotely Support Vessel*): para operações com veículos de operação remota (*Remotely Operated Vehicle* - ROV); RV (Research Vessel): embarcações de pesquisa; DSV (*Diving Support Vessel*): embarcações de mergulho; WSV (*Well Stimulation Vessel*): embarcações destinadas à estimulação de poços de petróleo; PLSV (*Pipe Laying Support Vessel*): operam na construção e lançamento de linhas rígidas e flexíveis e por fim MPSV (*Multi-Purpose Support Vessel*): para múltiplas tarefas.

Essa variedade de categorias permite contextualizar os principais requisitos da indústria de embarcações de apoio *offshore* para o melhor gerenciamento de processos e negócios que efetivamente irão contribuir para o crescimento do mercado nacional. Fundamentalmente, conforme o grau de complexidade das embarcações, existem fatores variáveis a serem considerados como as condições de mar, a distância, as particularidades ambientais, a capacidade de infraestrutura dos transportes, os processos regulatórios do governo, a gestão de suprimentos e logística, entre diversos outros de igual relevância. Ainda, com uma lista de possibilidades, em todos esses fatores são consideradas as capacidades analíticas e deliberativas humanas.<sup>20</sup>

Neste raciocínio, entendendo que as instalações das sondas e plataformas precisam de uma continuidade e rotatividade de serviços que em sua quase totalidade são prestados pela logística marítima, o grau de complexidade é observado pelo conjunto das variáveis mencionadas anteriormente e os desafios surgem a todo momento na rotina operacional e, por isso, existe

<sup>18</sup> COSTA, Ricardo Cunha da; MENDES...Mercado de embarcações de apoio a plataformas de petróleo e gás natural. BNDES. Op. Cit.

<sup>19</sup> ABEAM. Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo. Disponível em: <http://abeam.org.br/>. Acesso em 29 jan. 2022.

<sup>20</sup> HAMAJI, Edison Yoshihiro; QUEIROZ, Maciel M. e TELLES, Renato. Inovações na cadeia de apoio marítimo brasileira: uma abordagem por análise de conteúdo. Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa. Revista Científica Hermes, vol. 21, pp. 400-418, 2018.



uma necessidade cada vez mais recorrente de inovação das empresas de navegação relativas ao produto e ao serviço.<sup>21</sup>

A complexidade das operações das embarcações de apoio marítimo fazem parte de uma rotina singular de suprimento para as unidades marítimas instaladas na ZEE, além de uma gama imprescindível de serviços como a movimentação de carga e pessoal, o gerenciamento de resíduos de acordo com as normas e parâmetros de sustentabilidade e proteção ao meio ambiente, combate à poluição por óleo e outras substâncias poluentes, combate à incêndios, manutenção de plataformas e estruturas submersas com equipamentos de alta tecnologia, estimulação de poços para produção de petróleo, entre diversas outras atividades essenciais neste contexto.

No processo histórico de formação e estímulo às embarcações no Brasil, foram observados os primeiros incentivos à construção de embarcações ainda na década de 70, pois inicialmente eram as embarcações de bandeira estrangeira que operavam para a Petrobras, mas, com o início dos processos de terceirização das atividades, houve um grande desenvolvimento da frota de bandeira brasileira.<sup>22</sup> De acordo com a ABEAM e o Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA):

Com o advento da Lei nº 9.432/1997, denominada Marco Regulatório do Setor, foi estabelecida a prioridade de emprego de embarcações de bandeira brasileira, e a navegação de apoio marítimo alcançou maior relevância em políticas de incentivos governamentais à construção naval brasileira, contribuindo para a reativação dessa indústria e gerando milhares de empregos diretos e indiretos, e economia de divisas. Além disso, a regulamentação atraiu significativos investimentos, que resultaram na construção de embarcações de apoio de alta tecnologia, capazes de operar em águas profundas, para fazer frente às demandas da Petrobras e atingir maior competitividade no mercado internacional. Assim, alicerçado no Marco Regulatório e na Lei 10.893/2004 (Lei do Fundo da Marinha Mercante), e ainda nas diversas edições do Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (Prorefam), foram realizados investimentos privados de cerca de USD 10 bilhões na construção de 210 embarcações, entre 2000 e 2019. Após atingir em 2014 uma frota de 500 embarcações, sendo 50% de bandeira brasileira, o apoio marítimo experimentou, a partir de dezembro daquele ano, uma forte retração. A vertiginosa queda do preço do barril do petróleo (USD 120 para USD 30), que impactou o setor de Óleo e Gás no mundo inteiro, acrescida da crise econômico-institucional experimentada pela Petrobras, resultou num encolhimento drástico, que fez mais de 200 embarcações estrangeiras deixarem de operar no Brasil.<sup>23</sup>

---

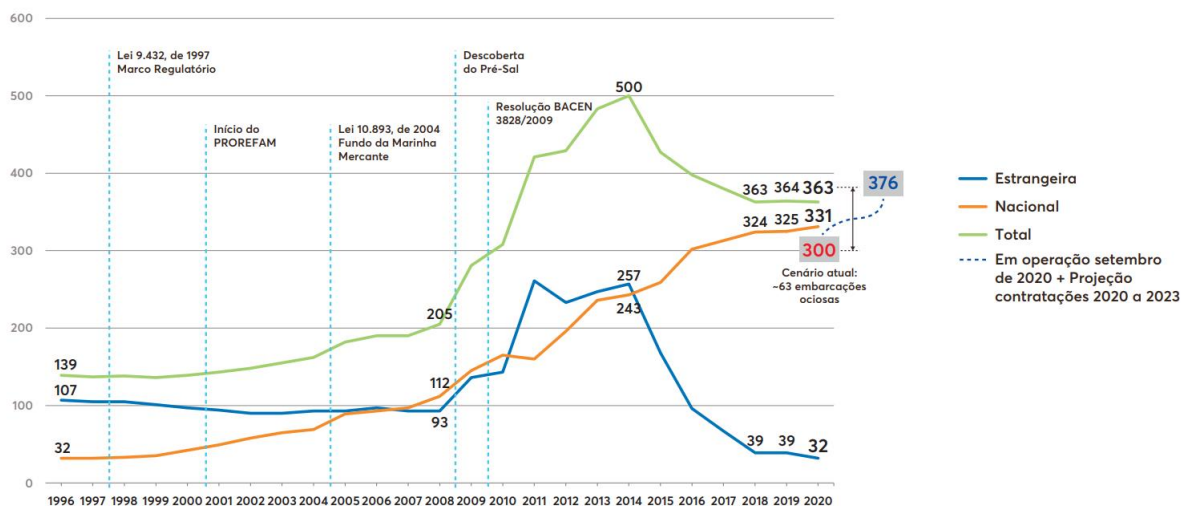
<sup>21</sup> HAMAJI, Edison Yoshihiro; QUEIROZ, Maciel M. e TELLES, Renato. Inovações na cadeia de apoio marítimo... Op. Cit.

<sup>22</sup> ABEAM; SYNDARMA. Mercado de Apoio Marítimo. Logística. Perspectivas de retomada da demanda por embarcações de apoio marítimo. In FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Panorama Naval no Rio de Janeiro 2020. Dezembro, 2020.

<sup>23</sup> *Ibidem*

Até 2020, o panorama brasileiro se mostrava favorável ao incentivo da indústria, pois a frota era de aproximadamente 360 embarcações, sendo 90% de bandeira nacional conforme demonstrado no gráfico da Figura 3.<sup>24</sup>

Figura 3 – Evolução da frota nacional e prospecção para 2023



Fonte: ABEAM, 2020

Nos últimos vinte anos, é possível observar o crescimento e lançamento de programas de renovação de frota brasileira, pois, a frota de apoio marítimo em águas brasileiras até em novembro de 2022 já contava com 420<sup>25</sup> conforme figura:

Figura 4 - Frota total de apoio marítimo no Brasil por tipo de embarcação conforme a Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo ABEAM

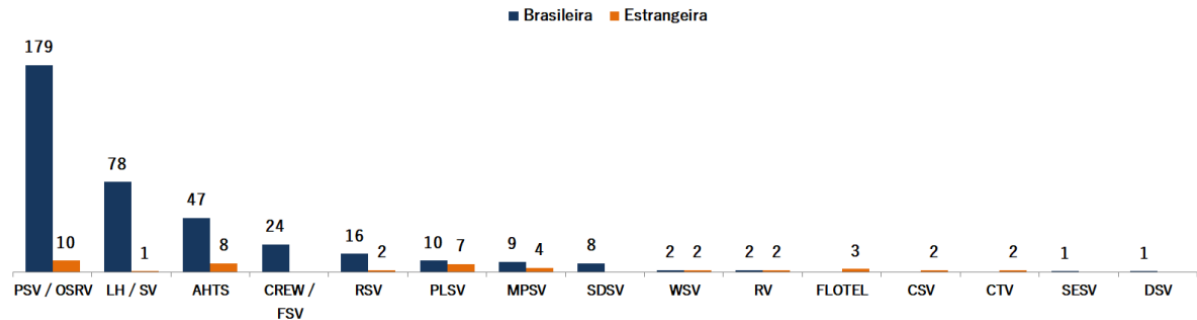
<sup>24</sup> Ibidem

<sup>25</sup> ABEAM. Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo. Frota de Embarcações de Apoio Marítimo no Brasil. Novembro/2022. Disponível em: <http://www.abeam.org.br/arquivos/1674742983.pdf>. Acesso em 06 fev. 2023.

## Empresas Associadas + Não Associadas

## Frota de Apoio Marítimo de bandeira brasileira e estrangeira

Status	PSV / OSRV	LH / SV	AHTS	CREW / FSV	RSV	PLSV	MPSV	SDSV	WSV	RV	FLOTEL	CSV	CTV	SESV	DSV	Total
ABEAM	170	40	52	3	18	17	13	5	4	4	1	2	2	1	1	333
Não Associado	19	39	3	21				3			2					87
Total	189	79	55	24	18	17	13	8	4	4	3	2	2	1	1	420



Fonte: ABEAM, 2022. Frota de Embarcações de Apoio Marítimo no Brasil. Novembro/2022

Para o pensamento e delimitação estratégico-econômico do Brasil, é preciso identificar as oportunidades e ameaças que possam surgir nos próximos anos e décadas. Estudar os cenários futuros para o mercado de apoio marítimo nacional poderá embasar as decisões para o governo, a indústria, a ciência e o crescimento da sociedade. Futuros cenários representam “uma ferramenta heurística para previsão”<sup>26</sup>, onde diversos aspectos são considerados para a análise de impactos, sendo estes positivos ou negativos. Mesmo havendo incertezas para elaboração e preparação dos passos seguintes a serem alcançados, existe a capacidade de cumprir os objetivos a curto prazo e essa visão é tão importante quanto a formação do pensamento futuro.

A tendência dos cenários atuais das atividades de apoio marítimo nacional oferece questões relevantes para analisar o processo de inovação, capacitação, gerenciamento e investimento. Nesse sentido, a responsabilidade social, transparência de processos, pesquisa científica e recursos tecnológicos são importantes ferramentas na expectativa para as empresas e há fundamentos determinantes para o processo de melhoria de demanda do setor. Por isso, a gestão contratual entre o fretador, “aquele que disponibiliza, total ou parcialmente, a embarcação para

<sup>26</sup> BERKHOUT, Frans & HERTIN, Julia. *Foresight futures scenarios: Developing and applying a participative strategic planning tool*. In *Greener Management International*. March, 2002.

afretamento”<sup>27</sup> e afretador, “aquele que tem a disponibilidade da embarcação ou parte dela, mediante o pagamento de taxa de afretamento”<sup>28</sup>, necessita, primordialmente, de um processo de regulação para minimizar a vulnerabilidade das partes.

## 1.2 O processo licitatório e seus efeitos: a estruturação do projeto de entrega da embarcação de apoio marítimo

No Brasil, as empresas que realizam operações de apoio marítimo, em geral<sup>29</sup>, precisam participar do processo licitatório da Administração Pública a fim de firmar contratos de afretamento e prestação de serviços com a principal empresa estatal de economia mista – a Petrobras. Todo o complexo logístico para os serviços nas plataformas marítimas de E&P de petróleo e gás natural é realizado por essas embarcações nas águas jurisdicionais brasileiras e constituem também um mercado crucial para o desenvolvimento dos campos da camada de pré-sal conforme as recentes expectativas.<sup>30</sup> Por águas jurisdicionais brasileiras, a Marinha do Brasil conceitua que estas

[...] compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não-vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir da linha de base, acrescida das águas subjacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer”.<sup>31</sup>

Inicialmente, cabe ressaltar as abordagens da legislação relacionadas aos processos de licitação, como o artigo 37 inciso XXI da Carta Magna brasileira, regulamentado pela Lei 8.666/93<sup>32</sup>, que assim alude:

<sup>27</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.abtp.org.br/upfiles/legislacao/Resolucao-Normativa-Antaq-1-de-2015.pdf>. Acesso em 04 fev. 2022. Art. 2º, XXIII.

<sup>28</sup> Ibidem. Art. 2º, II

<sup>29</sup> Os contratos com empresas privadas, por não pertencerem ao rol de sociedades de economia mista ou estatais, são regidos por legislação pertinente ao Direito Contratual Privado e não precisam participar do processo de licitação cabível à Administração Pública.

<sup>30</sup> JÚNIOR, Silvio F. Gomes; LIMA, Gilson B.A.; MACIEL, Gustavo S.; MEZA, Lidia A. Meza. Avaliação de processos licitatórios de embarcações de apoio marítimo offshore com utilização de análise envoltória de dados. *Journal of Transport Literature*. Vol. 8, n. 4, pp. 329-349, out. 2014.

<sup>31</sup> MARINHA DO BRASIL. Instrução Normativa 01/MB/MD de 07 de junho de 2011. Conceito para a expressão “águas jurisdicionais brasileiras” perante a Marinha do Brasil.

<sup>32</sup> BRASIL. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.<sup>33</sup>

Em consonância com estes princípios, é oportuno observar que, em se tratando de contratos de embarcações de navegação de apoio marítimo, o princípio da legalidade assume uma função crítica diante das inúmeras circunstâncias e eventualidades nas quais as partes se encontram vulneráveis devido à incerteza da indústria e carência de regulação e, por isso, as diretrizes do ordenamento jurídico devem ser observadas sistematicamente, possibilitando e garantindo uma participação democrática na relação contratual. Além disso, aqui também nos interessa o princípio da eficiência da parte contratada, principalmente por constituir um importante instrumento para manter ou elevar a qualidade na prestação de serviços e obter resultados satisfatórios.

Presentes nas diretrizes da licitação, é essencial a observação dos princípios que a norteiam em suas diferentes modalidades, como a garantia de escolha da proposta mais vantajosa para o Poder Público, a isonomia para manter o tratamento justo entre os concorrentes e a publicidade do processo, geralmente realizado através de editais publicados no Diário Oficial da União. Por isso, a conformidade com os princípios legais é imprescindível para garantir que as transações sejam claras e transparentes.

Em referência à esfera da Administração Pública e seu processo de gestão de instituições governamentais, destaca-se a função primordial do estatuto jurídico de empresa pública no artigo 173 da Constituição Federal, assim como a menção objetiva sobre as atividades de interesse relevante na sociedade:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.  
§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

---

<sup>33</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.<sup>34</sup>

Em harmonia com esta disposição constitucional, o estatuto jurídico de empresas públicas, sociedades de economia mistas e subsidiárias está presente na Lei 13.303/2016<sup>35</sup>. Uma das perspectivas iniciais dessa Lei, e bastante pertinente às atribuições do mercado de apoio marítimo no Brasil, é a função social que os contratos exercem, principalmente pela capacidade de produzir efeitos a terceiros e conduzir as premissas de interesse para a coletividade. Enquanto permanecer a consonância com os objetivos econômicos, o contrato estará cumprindo a sua função social. Nesse quesito, o artigo 27 da Lei 13.303/2016 estabelece de forma clara sobre a matéria que:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação. § 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte: I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista; II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada. § 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam.<sup>36</sup>

A “responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam”<sup>37</sup> pode ser entendida sob o viés de que o contrato não atende somente aos interesses das partes, pois representa um fator determinante de poder financeiro, político e social no Brasil, ou seja, é um benefício de grande dimensão para o interesse público, quando não há conflitos.

É relevante o fato de que, nos processos licitatórios, a avaliação dos gastos é bastante considerada para a contratação das propostas que possuem o menor valor, mas, ainda assim, sem eximir as habilidades operacionais desempenhadas pelas contratadas, precisam ser qualificadas por quesitos variados como segurança da navegação, infraestrutura das embarcações e suas especificações técnicas, qualidade de serviços prestados, capacidade de armazenamento

<sup>34</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Op. Cit.

<sup>35</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em 29 jan. 2022.

<sup>36</sup> Ibidem. Art. 27

<sup>37</sup> Ibidem. Art. 27, § 2º.

de componentes variados, velocidade, entre outros igualmente pertinentes. Acerca da melhor proposta, o artigo 31 da Lei 13.303/2016 explica que:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.<sup>38</sup>

Para a melhor delimitação estratégica para empresas privadas apresentarem seus lances nos processos licitatórios, o artigo 54<sup>39</sup> da Lei 13.303/2016 apresenta os requisitos mais considerados, sendo estes o menor preço, o maior desconto aplicado, a conjunção das especificações técnicas com os preços, maior oferta de preços e, como incentivador das relações comerciais, o maior retorno econômico.

Não obstante o fato de que as exigências para prestação de serviços são cruciais para a confiabilidade e sinergia entre as partes, para uma orientação ainda mais assertiva, também podem ser recorridos os processos de qualificação da parte contratada, onde a avaliação e o desdobramento dos recursos estruturais, técnico-científicos e socioeconômicos farão parte de toda uma filosofia operacional observando o grau de satisfação e responsabilidade social dos ciclos projetados.

Antecedente às subscrições dos contratos de embarcações de apoio marítimo, especificamente de acordo com o Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP)<sup>40</sup> e artigo 64 da Lei 13.303/2016<sup>41</sup>, o processo de pré-qualificação das contratadas é considerável, pois são analisadas as esferas objetivas e subjetivas da prestação de serviços e isto significa que há uma identificação de todas as circunstâncias e exigências sustentadas pelo contrato. De forma objetiva, caso a embarcação não se encontre de acordo com os quesitos técnicos e de qualidade em seu segmento estabelecidos pela parte contratante e segundo especialistas, não

---

<sup>38</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 31

<sup>39</sup> Ibidem. Art. 54

<sup>40</sup> PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S.A. Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP). Revisão 04. Disponível em: <https://canalfornecedor.petrobras.com.br/pt/regras-de-contratacao/conheca-lei-das-estatais/#regulamento>. Acesso em 04 fev. 2022.

<sup>41</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 64: *Considera-se pré-qualificação permanente o procedimento anterior à licitação destinado a identificar: I - fornecedores que reúnam condições de habilitação exigidas para o fornecimento de bem ou a execução de serviço ou obra nos prazos, locais e condições previamente estabelecidos; II - bens que atendam às exigências técnicas e de qualidade da administração pública.*

atenderão parte do artigo 54 da Lei 13.303/2016, onde “os critérios de julgamento serão expressamente identificados no instrumento convocatório e poderão ser combinados na hipótese de parcelamento do objeto”.<sup>42</sup>

A Lei 13.303/2016 institui importantes procedimentos de transparência, administração e governança a serem observados pelas estatais, como meios de conduta, procedimentos de gestão de risco, padronização de responsabilidades, diretrizes para divulgação de informações, entre diversos outros fatores para que o “grau de confiabilidade” seja satisfatório perante a sociedade e instituições governamentais, considerando somente que “a disponibilização de informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial receberá proteção mínima necessária para lhes garantir confidencialidade.”<sup>43</sup>

A E&P de petróleo e gás no Brasil é um mercado de forte atuação da Petrobras e, por isso, a observação dos ditames jurídicos brasileiros para contratos de embarcações de apoio marítimo é imprescindível para o direcionamento de planejamento das empresas privadas do ramo. Essas empresas constituem um grande investimento no país e contribuem para o fluxo, deslocamento e transação de bens, serviços e mão de obra. A Petrobras assume o papel de parte contratante dos contratos de afretamento das embarcações e tem o dever de estar em conformidade este, pois:

O modelo de Administração Pública brasileira optou pela criação de pessoas jurídicas, com personalidade jurídica de direito privado, para o exercício de atividades econômicas em sentido estrito, seja em regime de concorrência com o mercado privado, em atividade econômica monopolizada ou na prestação de alguns serviços públicos. São as nossas estatais, que ordinariamente assumem a forma de empresas públicas ou sociedades de economia mista, atuando em relevantes áreas da vida social.<sup>44</sup>

Por esse motivo, para garantir que se faça uma boa reflexão sobre o processo licitatório e seus efeitos para o mercado de apoio marítimo brasileiro, é preciso ter em mente que a Lei 13.303/2016 é um dos instrumentos mais importantes atualmente devido às contratações com a Petrobras. Para Bragagnoli:

Mais do que cumprir o que determina o art. 173, §1º da Constituição Federal, a Lei n.º 13.303/2016, ao dispor sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, inaugurou um regime jurídico administrativo próprio para essas entidades, promovendo alterações profundas em suas organizações, passando pelos requisitos mais qualificados para composição da diretoria, pelo planejamento estratégico, a latente luta contra a corrupção e seus modernos instrumentos de combate, bem como na forma como elas

<sup>42</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 54, § 1º.

<sup>43</sup> Ibidem. Art. 88, § 1º.

<sup>44</sup> TORRES, Ronny Charles L. de. In BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais [livro eletrônico]. Curitiba: Editora JML, 2019.



cumprem sua função social, mediante um procedimento peculiar de licitações e contratos, desenvolvido, em grande monta, a partir da absorção de posições doutrinárias construídas e entendimentos jurisprudenciais consolidados ao longo do tempo.<sup>45</sup>

Julga-se coerente analisar as considerações trazidas na oportunidade da Lei 13.303/2016 como um conjunto de fatores para que as empresas estatais possam realizar seus planos de negócios com maior assertividade projetada para o futuro. Para os contratos com a Petrobras, o processo inicial de licitação é a primeira parte de um ciclo sistemático, analítico, parametrizado e composto por métodos estratégicos na concorrência do mercado. Os pressupostos de contratos com outras empresas que não sejam da Administração Pública brasileira presumem observação de legislação específica para a relação contratual, o que não é objeto deste estudo.

Como parte das diretrizes da Lei 13.303/2016, o objeto de contratação é padronizado, assim como as minutas de contratos e instrumentos de convocação, que necessariamente devem ser regidos por normas internas.<sup>46</sup> Nos contratos com a Petrobras, o objeto de contratação das embarcações de apoio marítimo é o afretamento, por período<sup>47</sup>, pela contratada à Petrobras, de um tipo específico de embarcação, devidamente armada e tripulada de acordo com os requisitos técnicos do escopo operacional. De forma geral, os requisitos são relacionados ao calado, medidas do convés, propulsão, potência, velocidade de serviço, notação de classe de posicionamento dinâmico, capacidade de suprimento, equipamentos de reboque ou manuseio, acomodações, equipamentos de combate a incêndio e outros.

A embarcação para apoio às unidades de produção e perfuração deve ser utilizada nas áreas em que a Petrobrás for concessionária<sup>48</sup> conforme o artigo 33 da Lei 9.478/97:

---

<sup>45</sup> BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais [livro eletrônico]. Curitiba: Editora JML, 2019.

<sup>46</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 32: *Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: I - padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas.*

<sup>47</sup> BRASIL. Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19432.htm). Acesso em 21 fev. 2022. Art. 2º *Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: II - afretamento por tempo: contrato em virtude do qual o afretador recebe a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado.*

<sup>48</sup> BRASIL. Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em 18 fev. 2022.

De acordo com o Art. 2º desta Lei, *fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a: VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção;*

*Art. 4º Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades: I - a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro;*

Art. 33. Nos blocos em que, quando do início da vigência desta Lei, tenha a PETROBRÁS realizado descobertas comerciais ou promovido investimentos na exploração, poderá ela, observada sua capacidade de investir, inclusive por meio de financiamentos, prosseguir nos trabalhos de exploração e desenvolvimento pelo prazo de três anos e, nos casos de êxito, prosseguir nas atividades de produção.<sup>49</sup>

Conforme as instruções legais, as atividades de E&P de petróleo e gás natural só podem ser exercidas por intermédio de contratos de concessão ou pelo regime de partilha de produção das áreas de pré-sal ou demais áreas consideradas estratégicas.<sup>50</sup> Sendo assim, cada embarcação de apoio marítimo atuará de acordo com a relevância e demanda operacional da Petrobras, cabendo obedecer às exigências técnicas.

De acordo com as minutas padrões dos contratos<sup>51</sup>, as embarcações destinadas ao apoio às atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos devem obrigatoriamente ser dotadas de todo o equipamento e materiais indispensáveis para o cumprimento de suas funções, como os instrumentos de navegação, comunicação e salvatagem<sup>52</sup> aferidos anualmente por uma empresa credenciada pela Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), bem como demais equipamentos requeridos pela Autoridade Marítima Brasileira.

Durante a fase de mobilização da embarcação para o início do contrato, a pessoa jurídica na qualidade de Empresa Brasileira de Navegação (EBN)<sup>53</sup> e com sede no país, tem por objeto o transporte aquaviário devidamente autorizado a operar em águas jurisdicionais brasileiras. Para o processo de adequação do objeto de contratação, é necessário que a empresa componha um projeto constituído por diversas fases para a entrega da embarcação em total conformidade com os requisitos do contrato, caso contrário, não há o aceite da parte contratante. Por esse

---

*III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;*

*IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural.*

*Art. 5º As atividades econômicas de que trata o art. 4º desta Lei serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País. (Grifo da autora)*

<sup>49</sup> BRASIL. Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997. Op. Cit. Art. 33.

<sup>50</sup> Ibidem,

<sup>51</sup> PETROBRAS. Regras de Contratação. Disponível em: <https://canalforneecedor.petrobras.com.br/pt/regras-de-contratacao/catalogo-de-padronizacao/#especificacoes-tecnicas>. Acesso em 19 fev. 2022.

<sup>52</sup> Anemômetro fixo, binóculos e barômetro com aferição anual.

<sup>53</sup> BRASIL. Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997. Op. Ct. Art. 2º *Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: VI - embarcação brasileira: aquela que tem 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;*

motivo, é preciso obedecer ao fato de que “um projeto é formado por um esforço não permanente, ou seja, temporário, para a criação de um produto ou serviço. Como não é permanente, podemos afirmar que todos os projetos deveriam conter um início, um desenvolvimento e um fim bem definidos”.<sup>54</sup>

O planejamento de adequação e preparação de uma embarcação de apoio marítimo contempla etapas cruciais sem as quais não há aceitação por parte da Petrobras para o início do contrato, o que poderá culminar em uma desenfreada reestruturação de processos com custos elevados para as empresas contratadas. Assim:

O planejamento estratégico é uma técnica corporativa que proporciona a análise ambiental de uma empresa, identificando suas oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos para que saia do seu estado atual (missão) e chegue ao estado esperado (visão). As ações necessárias para essa transição normalmente são implementadas por meio de projetos. Atividades como identificar as necessidades de mercado, desenvolver um plano de ação, controlar mudanças, garantir qualidade, controlar qualidade e gerar resultados são intrínsecas de estratégia e projeto. As organizações buscam constantemente o ponto de equilíbrio entre a estratégia (o que se pretende), os processos (a rotina) e os projetos (ações de mudança).<sup>55</sup>

Uma das fases contempla o plano de gestão de pessoas, pois possibilita a maior capacitação de competências para influência e atuação positiva no projeto. É essa definição de requisitos de pessoas que fará parte do conjunto da estrutura analítica do projeto (EAP)<sup>56</sup> com a formatação dos papéis e responsabilidades primordiais dos membros das equipes, desde a equipe técnica como engenharias e manutenção, até recursos humanos e setores adjacentes. Assim, “a definição de requisitos de pessoas do projeto deve partir de um entendimento de fatores ambientais da empresa – organizacional, técnico, interpessoal, logístico e político”.<sup>57</sup> Com a embarcação no estaleiro e como parte da gestão organizacional de tripulação experiente, é importante observar que a atuação dos comandantes e chefes de máquina deve contar com o mínimo de experiência de um navio de mesma classe e garantir que a tripulação possua todas as licenças e treinamentos pertinentes, como as Normas Regulamentadoras (NR), *Standards of Training, Certification & Watchkeeping* (STCW) composto pelo Curso Básico de Segurança de Navio (CBSN) e o Curso de Familiarização e Proteção de Navio (CFPN).

---

<sup>54</sup> FINOCCHIO JR., José; SILVA, Lincoln de Souza Firmino da; SOARES, Carlos Alberto Pereira e VALLE, André Bittencourt do. Publicações FGV Management. Fundamentos de Gerenciamento de Projetos. 2. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

<sup>55</sup> FINOCCHIO JR., José; SILVA, ...Fundamentos de Gerenciamento de Projetos. Op. Cit.

<sup>56</sup> Do inglês *work breakdown structure* (WBS)

<sup>57</sup> BAUMOTTE, Ana Cláudia Trintenaro; FONSECA, Doris Pereira D’Alincourt; RAJ, Paulo Pavarini; SILVA, Lauro Henrique de Carvalho Monteiro da. Publicações FGV Management. Gerenciamento de Pessoas em Projetos. 2. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

Observando o potencial econômico dos projetos para os contratos de embarcações de apoio marítimo cada vez que uma empresa privada ganha uma licitação, é imprescindível contemplar a magnitude que uma má gestão pode trazer caso não haja o mínimo de sistematização, pois entende-se que o “custo de um projeto se baseia no planejamento de todas as atividades futuras, sequenciadas logicamente, de acordo com o ciclo de vida definido, e que consomem recursos de diversos tipos ao longo do tempo”.<sup>58</sup>

A figura 5 representa de forma sucinta as principais etapas para o início do projeto de mobilização da embarcação de apoio marítimo. Durante a fase de homologação e adjudicação da empresa vencedora da licitação, esta poderá dar início aos preparativos da embarcação e, a partir daí, observar os prazos pertinentes para gerenciar os riscos e evitar perdas financeiras por motivos de atraso na entrega.

Figura 5 – Etapas para o início do projeto de mobilização da embarcação



Elaborado pela autora

O projeto de mobilização de embarcações de apoio marítimo conta com uma série de responsabilidades inerentes à indústria naval. Por esse motivo, considerar o gerenciamento de cada uma dessas responsabilidades para a conferência do que é primordial durante a preparação dos navios é de extrema relevância para as empresas privadas. Contudo, esse processo acaba apresentando uma limitação decisória para ambas as partes por se tratar de uma fase anterior à execução do contrato em si, existindo, assim, a necessidade de rever o contexto legal para diminuir qualquer insegurança jurídica que possa existir e, conseqüentemente, os custos despendidos no projeto.

### **1.3 Os desafios enfrentados pelo afretador e fretador na fase pré-contratual e na execução dos contratos de afretamento de apoio marítimo no Brasil**

<sup>58</sup> BARBOSA, Christina [et al]. Publicações FGV Management. Gerenciamento de Custos em projetos. 4. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

Inicialmente, admite-se que os contratos de afretamento de apoio marítimo fazem parte de uma das categorias do comércio marítimo com especificações *sui generis*, principalmente por incorporar direitos e obrigações tanto de locações como de prestações de serviços, levando à doutrina a complexa tarefa de determinar a natureza jurídica desses contratos através de suas correntes.<sup>59</sup> Sendo os sistemas de direito interno divergentes, em respeito à regulação<sup>60</sup>, para uma das correntes, a natureza *sui generis* estaria ligada principalmente ao fato de que “apesar de ser semelhante com outros contratos, possui natureza própria”<sup>61</sup>.

Contudo, existe também na doutrina outras correntes, como contemplado nas obras da autora Eliane Octaviano Martins e apresentado no quadro abaixo:

A primeira corrente doutrinária defende o enquadramento do contrato de fretamento como contrato de transporte. Nesta concepção, em sentido *lato sensu*, inexistente diferenciação de enquadramento de contratos de utilização do navio no tráfico marítimo de transporte e de fretamento. No contexto da segunda corrente, o fretamento apresenta certas características que o aproximam do contrato de transporte, do contrato de locação e do contrato de prestação de serviços. A terceira corrente sustenta que o contrato de fretamento consagra-se contrato misto de locação de coisas e prestação de serviços, variando os dois conforme a modalidade que se apresente (...). No direito marítimo contemporâneo, a quarta vertente teórica vem sustentando o caráter *sui generis* do contrato de fretamento e sua autonomia, independentemente da modalidade. Tem se considerado que o fretamento é um contrato autônomo e independente, característico e especial do direito marítimo.<sup>62</sup>

Quadro 1 – As quatro correntes da natureza jurídica do contrato de afretamento

1ª CORRENTE	2ª CORRENTE	3ª CORRENTE	4ª CORRENTE
O contrato de afretamento é um contrato de transporte	O contrato de afretamento possui características de contrato de transporte, locação e prestação de serviços	O contrato de afretamento é um misto de locação de coisa e prestação de serviço	O contrato de afretamento é <i>sui generis</i> e possui natureza própria

Fonte: MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III. Elaborado pela autora

<sup>59</sup> MOYSÉS FILHO, Marco Antônio. Contratos de afretamento de navios: atualizada de acordo com as regras da ANTAQ 2016 e o Novo Código Civil de Processo Civil. Curitiba, Juruá, 2017.

<sup>60</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III: contratos e processos. Barueri, SP: Manole, 2015. p. 364

<sup>61</sup> MOYSÉS FILHO, Marco Antônio. Contratos de afretamento de navios... Op Cit. p. 59.

<sup>62</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III... Op. Cit. p. 365-367.

Os contratos de apoio marítimo compõem uma parte essencial para o cenário brasileiro, pois “na indústria de petróleo (...), o elemento fundamental dos contratos de fretamento engendra a utilização das plataformas marítimas, navios FPSO<sup>63</sup> e demais estruturas *offshore* nas atividades de exploração, exploração (aproveitamento) e transporte de petróleo e gás.<sup>64</sup> Essa característica fundamental de exploração comercial permite a estimulação as empresas do ramo a disputarem no mercado os melhores desempenhos para armar e tripular suas embarcações e, em decorrência disto, chama-se a atenção para o fato de que:

Na exploração comercial do navio, é indispensável traçar a distinção de responsabilidades. Doutrinariamente, encontram-se posicionamentos sustentando a esquematização de responsabilidades pela diferenciação clássica de gestão náutica e gestão comercial. A gestão náutica – GN – refere-se ao equipamento e armação do navio, salários da tripulação, manutenção do navio, custos de reparos e seguros. No contexto de gestão comercial – GC – insere-se o aprovisionamento da máquina, operações relativas ao carregamento e descarga, despesas de escala e de portos.<sup>65</sup>

Além disso, há de se observar que a dificuldade em determinar a natureza jurídica dos contratos de afretamento está relacionada ao fato de os doutrinadores analisarem institutos jurídicos de outros países, podendo ser até mesmo similares, mas que possuem conceitos totalmente distintos à realidade brasileira. Portanto, esse fator importante determina e norteia a interpretação correta e o alcance do verdadeiro significado considerando, além do sentido normativo em si, as características sociais, morais e culturais de outras sociedades.<sup>66</sup>

Fato é que mesmo com opiniões variadas, grande parte dos autores consideram que o afretamento é um instituto jurídico único e peculiar, mesmo que presente em cada um dos seus casos concretos algumas variações similares às de armazenagem, prestação de serviços, locação e transporte. Durante a evolução desse instituto no Direito brasileiro, podem ser observados diversos argumentos e práticas mais aprimoradas com influência internacional, mas ainda assim de extrema relevância para a consolidação interna.<sup>67</sup>

Para o contexto específico dos contratos firmados com a Petrobras, por se tratar de sociedade de economia mista e, assim, ser imprescindível a observação da Lei 13.303/2016, são utilizados documentos padronizados para as variadas formas de contratação, onde são definidas

---

<sup>63</sup> *Floating, Production, Storage and Offloading*

<sup>64</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III... Op. Cit. p. 363.

<sup>65</sup> *Ibidem* p.372.

<sup>66</sup> MOYSÉS FILHO, Marco Antônio. Contratos de afretamento de navios... Op Cit. p. 56.

<sup>67</sup> *Ibidem* p. 60.

algumas dessas responsabilidades, como por exemplo, a empresa fretadora deverá responsabilizar-se por todas as medidas necessárias à execução do afretamento da embarcação estabelecidas no contrato, como obter as certidões, autorizações e quaisquer instrumentos previstos em legislação.

As minutas disponíveis no sítio da Petrobras através do Catálogo Eletrônico de Padronização<sup>68</sup> apresentam a padronização dos instrumentos contratuais jurídicos de acordo com cada tipo de serviço. Apesar de serem documentos pré-definidos, existe a possibilidade de alterações necessárias de acordo com o objeto de contratação. Contudo, essa adequação é, essencialmente, realizada na parte técnica e operacional das embarcações, deixando as divergências sobre outras matérias dificilmente possíveis de serem negociadas e alteradas no decorrer da relação contratual, repercutindo em uma grande insegurança jurídica por parte das contratadas ao sentirem a necessidade de pleitearem alterações que julgarem pertinentes para o equilíbrio da relação contratual. Por outro lado, em diversos momentos a Petrobras solicita alterações através de adendos que acabam por coibir a atuação da contratada, levando a exaustiva negociação de conflitos e moderação de interesses.

Após a homologação e adjudicação da empresa que logrou a primeira posição no processo licitatório, esta recebe a minuta contratual já devidamente padronizada e caberá, daí por diante, executar o seu projeto de entrega da embarcação no prazo determinado pela contratante para início das operações, pois

A fase de homologação representa o fim da atuação do delegatário, geralmente da comissão de licitação, e o retorno da atividade da autoridade pública que, após verificar a regularidade do trâmite, homologa o processo, confirmando seu resultado. Por fim, a fase de adjudicação representa a vinculação jurídica do objeto da licitação ao concorrente vencedor, dando-lhe direito à assinatura do contrato administrativo.<sup>69</sup>

Não se trata de um processo como nos demais casos de contratos privados, onde são acompanhadas as fases de negociações preliminares, mas ainda assim devem estar em conformidade com o artigo 422 do Código Civil Brasileiro onde “os contratantes são obrigados a

---

<sup>68</sup> PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S.A Regras de Contratação. Disponível em: <https://canalforneecedor.petrobras.com.br/pt/regras-de-contratacao/catalogo-de-padronizacao/#especificacoes-tecnicas>. Acesso em 19 fev. 2022.

<sup>69</sup> OTTERO, Barbara Dutra Lameira; VIOLANTE, Alexandre Rocha; Avaliação e Implementação do Programa de obtenção de meios de superfície (PROSUPER): obstáculos ao projeto estratégico de defesa da Marinha do Brasil. In PEDONE, Luiz; VEDUNG, Evert (org.) et al. Avaliação de Políticas Públicas – Programas Militares Complexos. Rio de Janeiro: Luzes - Comunicação, Arte & Cultura, 2017, 214 p. p.101.

guardar, assim na conclusão de um contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa fé”.<sup>70</sup>

Como a expectativa para o início do contrato é de ambas as partes, cabe ressaltar suas maiores dificuldades durante este processo de alinhamento de informações requeridas pela Petrobras e a organização gerencial da empresa contratada para a entrega da embarcação.

### 1.3.1 – As circunstâncias de vulnerabilidade das empresas contratadas

Ainda que findadas as tramitações burocráticas após o processo de homologação e adjudicação para que as empresas iniciem a preparação do navio, permanece uma situação de vulnerabilidade por parte dessas empresas até a consumação e formalização do negócio jurídico, ou seja, a aceitação da embarcação por parte da Petrobras e a efetiva data de entrada em vigor do contrato – data de sua celebração. Somente após a exoneração da contratada de pendências impeditivas listadas em um relatório e testes de inspeção, a Petrobras procederá com a emissão do Termo de Aceitação da Embarcação (TAE), indicando que o navio encontra-se disponível e pronto para operar e, contraditoriamente, a aceitação definitiva do afretamento será na conclusão (ao fim da relação contratual), após a assinatura de ambas as partes do chamado Termo de Recebimento Definitivo (TRD), que muitas vezes, por questões administrativamente estratégicas, não chega a ser efetivamente entregue à empresa contratada, podendo esta ser cobrada por valores de multas e penalidades contratuais após o fim do contrato.

Através do quadro e figura abaixo, é possível observar em que circunstâncias cada um dos Termos são entregues, suas aplicabilidades e desdobramentos.

Quadro 2 – Sintetização de Termos emitidos no contrato

<b>Termo de Aceitação da Embarcação (TAE)</b>	<b>Termo de Entrega da Embarcação (TEE)</b>	<b>Termo de Recebimento Definitivo (TRD)</b>
Documento emitido pela Petrobras com a declaração do dia, hora e local em que a embarcação foi recebida por	Documento emitido pela Petrobras com a declaração de dia, hora e local em que a embarcação retornou para o armador, encerrando, assim,	Documento emitido pela Petrobras ao encerramento do contrato, através do qual, de forma incoerente, haverá a aceitação do afretamento

<sup>70</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 02 jul. 2022.



<p>esta, indicando a formalização do início do contrato e a quantidade de óleo diesel constante para fins de cobrança ao final da relação contratual, visto que o óleo diesel consumido pelo navio durante todos os anos de operação e execução do contrato é fornecido pela Petrobras. O TAE apresenta as informações da sondagem dos tanques do navio, com a temperatura da sondagem, calado, fator de correção e densidade a 20°C. Este documento, portanto, é considerado como o marco inicial da relação contratual e a partir deste momento passam a valer todas as obrigações das partes na execução do contrato.</p>	<p>o contrato de afretamento. Neste termo é especificado o balanço de óleo diesel e se haverá algum valor a ser devolvido para a Petrobras, caso o volume de óleo diesel seja inferior ao do início do contrato. Toda a apuração de volume de óleo diesel é feita pela Petrobras para verificar se existem pendências da parte operacional. Sendo assim, o TEE é considerado apenas um encerramento das obrigações operacionais através do retorno efetivo da embarcação para o armador. Este termo não exime a Petrobras de realizar cobranças financeiras de outras circunstâncias do contrato.</p>	<p>com a assinatura de ambas as partes após a finalização das pendências identificadas pela fiscalização. Este documento perde o sentido de existir, uma vez que sua assinatura não exime a empresa contratada de suas responsabilidades conforme a legislação em vigor, nem mesmo poderá excluir as garantias legais e contratuais que podem ser arguidas pela Petrobras dentro dos prazos previstos em lei e que não são estipulados no contrato. Por esse motivo, este documento raramente é recebido pelas empresas, levando à ideia de que esta abstenção possa compor uma forma estratégica da Petrobras para não apresentar formalmente a finalização das pendências fiscais e jurídicas.</p>
--	---	--

Fonte: elaborado pela autora

Figura 6 – Visualização de aplicação dos Termos

<b>Termo de Aceitação da Embarcação (TAE)</b>	<b>Termo de Entrega da Embarcação (TEE)</b>	<b>Termo de Recebimento Definitivo (TRD)</b>
<p>Início da execução do contrato. Consiste na formalização de aceitação da embarcação</p>	<p>Fim da relação contratual (fim das obrigações operacionais)</p>	<p>Fim do contrato e indica a “aceitação” do afretamento. Sem sentido de sua existência, pois toda a execução do contrato já terá sido finalizada e não poderá ser eximida a responsabilidade das partes em cumprir suas obrigações legais após o fim do contrato. Documento raramente emitido pela Petrobras</p>

Fonte: elaborado pela autora

Está presente expressamente nas minutas contratuais<sup>71</sup> que toda embarcação, ao ser entregue à contratante, deverá ser apresentada segundo sua destinação operacional, com especificações técnicas constantes no anexo do contrato e condições de utilização de acordo com a Sociedade Classificadora, onde as certificações pertinentes e exigidas por lei deverão ser emitidas após os processos de auditoria.

Nas especificações técnicas, são observadas as características principais da embarcação como seu comprimento total, calado máximo, compartimento e largura do convés livre, além dos fatores de propulsão para determinação da potência dos motores dos geradores e propulsores, geração de energia, velocidade de serviço e notação de classe de posicionamento dinâmico. Dependendo do tipo de embarcação, são determinadas ainda sua capacidade de suprimento (água, óleo e outros componentes), equipamentos de reboque ou manuseio quando aplicáveis, acomodações, equipamentos de combate à incêndio e outros. Portanto, tem-se como prerrogativa principal o fato de que as embarcações deverão obrigatoriamente ter aptidão técnica para executar as tarefas inerentes à sua destinação de operação.

Caso a embarcação não esteja de acordo com os dispositivos anteriores, não haverá emissão do Termo de Aceitação da Embarcação para iniciar as operações, levando às partes a exaustiva e, em muitas ocasiões, prolongada fase de correções e ajustes da embarcação para que finalmente seja recebida pela fiscalização. Durante esse processo, os custos de reparos e conformidade são consideravelmente altos para as empresas contratadas e há a necessidade de uma gestão estruturada para enfrentar as adversidades desse ramo da indústria. Mais uma vez é possível perceber que, ainda que o contrato não tenha sido iniciado, há esforços práticos e financeiros por parte das empresas sem a garantia necessária de que o contrato será firmado e a execução trará os lucros esperados. Além do mais, até o momento de conclusão da inspeção e testes de aceitação nenhuma taxa, seja ela diária de afretamento, diária de tripulação ou afretamento em moeda estrangeira convertida será devida e durante todo este período o óleo diesel ou combustível será de total responsabilidade da empresa.

É cabível ainda observar a dimensão dos gastos considerando que as aquisições, instalação, configuração inicial, alinhamento, comissionamento e testes de aceitação são exigidos às

---

<sup>71</sup> As minutas contratuais são recebidas pelas empresas contratadas e analisadas através da gestão interna de seus departamentos para estar em conformidade e contemplar, em conjunto, suas fases preliminares do projeto de entrega da embarcação. É possível observar a força legal dessas minutas em: BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 32: *Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: I - padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas.*

contratadas e estas são responsáveis por todo o processo de interconexão dos componentes da especificação técnica. Essa abrangência de obrigações requer também documentação e licenças de operação, sem as quais não haverá conformidade com os requisitos contratuais.

Nessa perspectiva, observa-se que nas minutas contratuais a maior parte das obrigações que recai sobre a contratada não é passível de argumentação e reestruturação durante a execução do contrato, pois as prerrogativas de se ter um contrato padrão acaba por enfraquecer a possibilidade de aditivos para alteração do formato inicial das cláusulas contratuais e pouco auxílio às contratadas a terem a iniciativa de solicitar maior equilíbrio e pleitear quaisquer objetos que estejam dificultando sua gestão, mesmo havendo a possibilidade legal presente no artigo 72 da Lei 13.303/2016, onde “os contratos regidos por esta Lei somente poderão ser alterados por acordo entre as partes, vedando-se ajuste que resulte em violação da obrigação de licitar”.<sup>72</sup> Por isso,

Os contratos padrão são comprovados pela prática e cobrem a maioria das contingências prováveis de ocorrer ao longo do período de prestação de serviço. Eles providenciam linhas de orientação claras sobre quem é o responsável legal pelos custos em caso de ocorrências (...). O texto padrão abrange as questões de um modo geral, mas como cada embarcação possui suas particularidades, ele é insuficiente nos detalhes. Assim sendo, as cláusulas adicionais servem como complemento ao texto genérico de modo a adequar os termos às especificações de cada embarcação.<sup>73</sup>

Diversas são as ocasiões de rescisão contratual nas quais as empresas permanecem em situação vulnerável, principalmente por constarem cláusulas com entendimento subjetivo que tornam a relação desequilibrada. Em um desses contextos, existe a cláusula de rescisão por lentidão no cumprimento das operações, na qual expressamente se aplica o fato de a afretadora (Petrobras) presumir que operações não serão concluídas nos prazos estipulados<sup>74</sup>. Esse julgamento baseado em indícios não deve ser aplicado em operações complexas como as de apoio marítimo, onde as adversidades do setor se apresentam de forma irregular constantemente, sendo prejudicial a suposição de fatos sem apresentação de evidências por parte das fretadoras.

Sob a égide de responsabilidade, a empresa fretadora deve contratar os seguros necessários ao cumprimento do contrato e destinados à cobertura dos colaboradores (tripulação) e seus bens, mesmo quando transportados sob a responsabilidade da afretadora (Petrobras), e contratar seguro de responsabilidade civil por danos causados a terceiros sob pena do contrato ser suspenso ou rescindido a critério da Petrobras.

---

<sup>72</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016... Op Cit. Artigo 72

<sup>73</sup> RODRIGUES, Verônica da Silva. Gestão dos Contratos de Afretamento no Setor Offshore. Revista de Direito e Negócios Internacionais da *Maritime Law Academy – Mlaw – International Law and Business Review*. Vol. 2, nº 2, julho a dezembro - 2022. pp 83-106.

<sup>74</sup> Cláusulas presentes nas minutas contratuais

Existe na fase pré-contratual a possibilidade de a afretadora rescindir o contrato sem indenização ou retenção do afretamento através da suposição de um atraso injustificado na entrega da embarcação. Essa possibilidade, expressa nas minutas contratuais, acaba sendo um fator arbitrário, pois não se pode conceituar de forma clara e objetiva “atraso injustificado”. Se houver a rescisão por este argumento, a solução da lide será através de judicialização do caso com o prolongamento por anos da expectativa de ressarcimento dos dispêndios da fretadora no projeto de mobilização da embarcação.

Por esse motivo, faz-se necessário rever o dispositivo legal que prevê as sanções administrativas e a rescisão contratual presente no artigo 82 da Lei 13.303/2016 que assim dispõe:

Os contratos devem conter cláusulas com sanções administrativas a serem aplicadas em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato, sujeitando o contratado a multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. § 1º **A multa a que alude este artigo não impede que a empresa pública ou a sociedade de economia mista rescinda o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.** § 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado. § 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista ou, ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.<sup>75</sup> (grifo da autora)

Além de cumprir com as normativas presentes nas minutas contratuais da sociedade de economia mista Petrobras, existe a obrigatoriedade de manutenção das condições técnicas, financeiras, jurídicas e fiscais por parte das empresas brasileiras de navegação conforme a Resolução Normativa nº 5 da ANTAQ, onde é estabelecido que, sem o cumprimento dessas condições, há a possibilidade de descontinuação da autorização de operação. Essa autorização é regida através do artigo 3º que assim alude:

Art. 3º A autorização para operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, somente poderá ser outorgada a pessoa jurídica constituída nos termos da legislação brasileira, com sede e administração no País, que tenha por objeto realizar o transporte aquaviário ou apoio na navegação pretendida, e que atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos nesta Norma, na legislação complementar e nas normas regulamentares pertinentes e, quando for o caso, nos Tratados, Convenções e Acordos Internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil. §1º - A autorização terá vigência a partir da data de publicação do correspondente Termo de Autorização, importando o exercício das operações pela autorizada em plena aceitação das condições estabelecidas na legislação de regência, nesta Norma e no referido Termo de Autorização. § 2º - É

---

<sup>75</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Artigo 82

vedada a transferência da titularidade da outorga de autorização estabelecida no caput deste artigo.<sup>76</sup>

Sendo a ANTAQ a responsável pelo ato administrativo de expedir o documento “que autoriza a pessoa jurídica a operar na navegação de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem ou longo curso, por prazo indeterminado”<sup>77</sup>, é cabível considerar suas atribuições como imprescindíveis para diminuição da insegurança jurídica das partes nos contratos de apoio marítimo, principalmente pelos seus objetivos claramente enunciados na Lei 10.233/ 2001:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário: I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; II – **regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços** e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a: a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas; b) **harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissonárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica.**<sup>78</sup> (Grifos da autora)

Embora a insegurança jurídica por parte das contratadas seja um motivo suficiente para revisão de normas na jurisprudência brasileira, cabe neste estudo verificar as motivações da parte contrária – da sociedade de economia mista Petrobras – pois entende-se que o tema segurança jurídica pauta sobre a atuação do Poder Público em geral, onde deve prevalecer a busca constante por garantias de equilíbrio normativo na relação contratual.

### 1.3.2 – As motivações da parte contrária: a vulnerabilidade da afretadora

<sup>76</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 05 de 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_public/sher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21172346/do1-2016-02-25-resolucao-normativa-n-5-de-23-de-fevereiro-de-2016-21172117](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_public/sher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21172346/do1-2016-02-25-resolucao-normativa-n-5-de-23-de-fevereiro-de-2016-21172117). Acesso em 16 jul. 2022.

<sup>77</sup> Ibidem Art 2º.

<sup>78</sup> BRASIL. Lei 10.233 de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm). Acesso em 07 ago. 2022.

Sendo a afretadora uma economia de sociedade mista brasileira e, conforme abordado previamente, é importante observar que os contratos firmados com a Petrobras devem ser padronizados conforme a lei que rege seu estatuto jurídico. Presente na lei 13.303/2016, o artigo 32 afirma que “nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes (...) I - padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas”<sup>79</sup> e, ainda “Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a (...) III - minutas-padrão de editais e contratos”<sup>80</sup>.

Os contratos de apoio marítimo realizados com a Petrobras são regulados por três pilares: suas cláusulas, pelo disposto na Lei 13.303/2016 e pelo direito privado. Encontram-se, efetivamente por conta dessa simultaneidade, diversas lacunas de análise complexa e, em determinados casos, contraditórias. Como exemplo, estabelece o artigo 69 da Lei 13.303/2016 que “são cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei: VII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos”<sup>81</sup>.

Contudo, dificilmente são encontrados esses mecanismos para alteração, prejudicando a conciliação durante fase pré-contratual e execução do contrato para solução de impasses que necessitam factualmente de revisão, principalmente por parte da contratada, pois, sendo o contrato (padrão) proveniente da afretadora na fase de homologação<sup>82</sup> do processo licitatório, prevalecerão as cláusulas contratuais redigidas desde o início, caracterizando uma vantagem para a parte contratante – Petrobras. Assim, a cláusula estipulada em contrato onde se manifesta a possibilidade de alterações das disposições contratuais através de aditivo por decorrência de fatores supervenientes ou ocasiões que impulsionam sua revisão não é tão simples de ser tratada.

Mesmo que este cenário apresente um aspecto benéfico e positivo para a afretadora, há determinados casos nos quais estão presentes as possibilidades de prejuízo para esta, incidindo predominantemente na 1) não entrega da embarcação por parte da contratada para início das operações, provocando falha na execução operacional da Petrobras nos campos de petróleo; 2)

---

<sup>79</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Artigo 32.

<sup>80</sup> Ibidem. Artigo 40

<sup>81</sup> Ibidem. Artigo 69

<sup>82</sup> Ibidem. Artigo 60 *A homologação do resultado implica a constituição de direito relativo à celebração do contrato em favor do licitante vencedor. Artigo 74. É permitido a qualquer interessado o conhecimento dos termos do contrato e a obtenção de cópia autenticada de seu inteiro teor ou de qualquer de suas partes, admitida a exigência de ressarcimento dos custos, nos termos previstos na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.*

paralisação do afretamento sem justa causa ou prévia comunicação e 3) suspensão do afretamento por determinação das autoridades competentes motivada pela contratada, gerando eventual aumento de custos.

Os efeitos imediatos para os casos de impossibilidade de entrega da embarcação na fase pré-contratual ou na hipótese de a contratada não assinar o contrato podem representar um risco para o processo decisório de gestão operacional da afretadora, mas ainda assim existe a alternativa de convocar os licitantes subsequentes por ordem de classificação conforme o artigo 75 da Lei 13.303/2016:

Art. 75 A empresa pública e a sociedade de economia mista convocarão o licitante vencedor ou o destinatário de contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação para assinar o termo de contrato, observados o prazo e as condições estabelecidos, sob pena de decadência do direito à contratação. § 1º O prazo de convocação poderá ser prorrogado 1 (uma) vez, por igual período. § 2º É facultado à empresa pública ou à sociedade de economia mista, quando o convocado não assinar o termo de contrato no prazo e nas condições estabelecidos: I - **convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação**, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados em conformidade com o instrumento convocatório; II - **revogar a licitação**.<sup>83</sup> (grifos da autora)

Havendo a paralisação do afretamento sem justa causa ou comunicação prévia, caberá à contratada

[...] reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados, e responderá por danos causados diretamente a terceiros ou à empresa pública ou sociedade de economia mista, independentemente da comprovação de sua culpa ou dolo na execução do contrato.<sup>84</sup>

Por fim, em casos de suspensão do afretamento por determinação da autoridade brasileira conforme a Lei 9.432/1997 onde “a inobservância do disposto nesta Lei sujeita o infrator às seguintes sanções: II - suspensão da autorização para operar, por prazo de até seis meses.”<sup>85</sup>, caberá à contratada ressarcir os custos despendidos pela afretadora.

Compreende-se que a formação de uma relação contratual, sendo um negócio jurídico onde são criados direitos e obrigações, deve seguir os preceitos legais nacionais, mantendo a ordem econômica e os princípios de justiça social.<sup>86</sup> Nos contratos de afretamento de apoio

---

<sup>83</sup> Ibidem. Artigo 75

<sup>84</sup> Ibidem Artigo 76

<sup>85</sup> BRASIL. Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997. Op. Cit. Artigo 15

<sup>86</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Artigo 170

marítimo com a sociedade de economia mista Petrobras, podem ser observadas algumas temáticas que necessitam de revisão e adequação normativa para minimizar a insegurança jurídica entre as partes, conforme observado anteriormente.

É possível verificar o maior desequilíbrio devido às situações de vulnerabilidade do fretador, visto que a maioria dos problemas encontrados durante a fase pré-contratual e execução do contrato representa uma precariedade de recursos que podem ser utilizados a seu favor. Carente de regulação do órgão competente, os contratos de apoio marítimo firmados conforme a Lei 13.303/2016 seguirão com esse impasse enquanto não houver uma manifestação da comunidade científica em conjunto com a jurídica e legislativa para investigar a matéria e cessar o exercício abusivo do direito.<sup>87</sup>

Sendo a ANTAQ o órgão competente para a propositura de alterações pertinentes à navegação de apoio marítimo, cabe à esta, em sua esfera de atuação:

[...] I - promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias; II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;(...) IV – **elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;** V – celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos **art. 13 e 14, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos(...)**<sup>88</sup>. (Grifos da autora)

Por esse motivo, a avaliação executiva da Resolução Normativa 01 da ANTAQ de 13 de fevereiro de 2015, que estabelece os procedimentos e critérios para afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação de apoio marítimo, poderá identificar e viabilizar o aperfeiçoamento dos elementos motivadores de insegurança jurídica, bem como fomentar no Brasil a avaliação de outras políticas públicas que demandam ajuste normativo.

O capítulo a seguir tem como objetivo sinalizar a importância das ações da ANTAQ e suas atribuições enquanto agente reguladora, bem como apontar as dificuldades e necessidades de ajustes nos contratos de apoio marítimo firmados com a Administração Pública como uma

<sup>87</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art. 187. *Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.*

<sup>88</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015...Op. Cit. Artigo 27.



forma de estímulo à análise executiva da Resolução Normativa 01/2015. Seus resultados apresentaram, assim, um conteúdo científico para incentivar futuras recomendações às autoridades competentes.

## **CAPÍTULO 2 – A RELEVÂNCIA DOS ATOS NORMATIVOS DA ANTAQ NOS CRITÉRIOS DE AFRETAMENTO DE APOIO MARÍTIMO**

O capítulo 2 apresenta a importância da atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários desde a sua criação no início dos anos 2000 e análise de suas principais atribuições e responsabilidades no processo de implementação de políticas nos setores pertinentes.

Diante da complexa tarefa de regular setores onde há um número elevado de partes interessadas e atuantes em processos distintos, dificilmente haverá consenso sobre temas que necessitam de revisão e adequação conforme a realidade econômico-social nacional. Somado a esses fatores, também é difícil a autonomia e atribuição de propor políticas públicas em setores que carecem de processos de melhoria como os contratos de apoio marítimo.

A avaliação desses fatores no capítulo 2 se justifica na medida em que contribui para a inserção do contexto na qual a Resolução Normativa 01/2015 é parte e direciona, na sequência, à análise crítica no capítulo 3.

### **2.1 – As funções da ANTAQ enquanto agência reguladora e seu compromisso na criação de políticas públicas**

Um importante marco regulatório para o Brasil no início do século XXI foi a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ através da Lei 10.233 de 05 de junho de 2001. O processo de sua instituição ocorreu ao longo dos anos 90, fruto do Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>89</sup>. Como parte dos objetivos fundamentais deste Programa, era necessário “(...) contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida (...)”<sup>90</sup> e “permitir que a

---

<sup>89</sup> O Programa Nacional de Desestatização (PND) foi criado através da Lei 8.031 de 12 de abril de 1990 sancionada pelo presidente Fernando Collor. Posteriormente, essa lei foi revogada pela Lei 9.491 de 09 de setembro de 1997.

<sup>90</sup> BRASIL. Lei 9.491 de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm). Acesso em 04 set. 2022. Art. 1º, II.

Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais”<sup>91</sup>.

Neste modelo estava prevista a composição de órgãos reguladores para atuar em setores econômicos nos quais o Estado havia diminuído sua participação e, por isso, as agências reguladoras iriam dar início à execução de políticas públicas da Administração centralizada, sendo importantes para regulação e fiscalização dessas atividades nas quais o Estado já não passaria a ser mais o empreendedor. Por isso,

[...] não por outra razão, desde meados da década de 1990 a doutrina brasileira vem ressaltando a importância e a adequação constitucional dos mecanismos de garantia de autonomia das agências. Em geral, apontam-se como características das agências reguladoras ditas independentes i) independência administrativa; ii) ausência de subordinação hierárquica; iii) mandato fixo e “quarentena”; iv) estabilidade de seus dirigentes; e v) autonomia financeira. Essas garantias foram consideradas essenciais para firmar as agências reguladoras como órgãos de Estado, e não de governo, capazes de gerenciar contratos de longo prazo e **garantir a segurança jurídica** para os novos investidores privados que adentravam espaços abertos pela desestatização. Era um novo contexto institucional para uma nova relação do Estado a Economia. As agências reguladoras também são caracterizadas por amplo poder normativo, o qual é necessário para disciplinar, com maior precisão técnica, as atividades desempenhadas em determinado setor da Economia. A especialização dos órgãos reguladores independentes justificaria esse poder normativo, a ser exercido com base nas diretrizes estabelecidas em sua lei de criação e em observância das características técnicas do setor regulado. Essa nova atribuição revigora substancialmente o polêmico conceito de discricionariedade técnica, abrindo espaço para uma atuação dinâmica da Administração Pública ao mesmo tempo em que pode gerar preocupações de legalidade. A fim de conferir maior legitimidade às decisões das agências reguladoras, inclusive as decorrentes do exercício de poder normativo, previu-se um devido processo legal mínimo para garantia dos administrados. Além disso, também foram adotados novos mecanismos e a análise de impacto regulatório [...]. **Portanto, o modelo pensado e implantado durante a década de 1990 partiu do movimento de reforma do Estado, com a premissa de desestatização da Economia, atrelada à modernização da Administração Pública, sendo a criação de órgãos reguladores com autonomia frente ao Poder Executivo um dos elementos importantes nessa nova burocracia estatal.**<sup>92</sup>  
(grifos da autora)

A ANTAQ é organização pertencente à Administração Pública Federal indireta e constitui “uma autarquia em regime especial caracterizada pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, além de

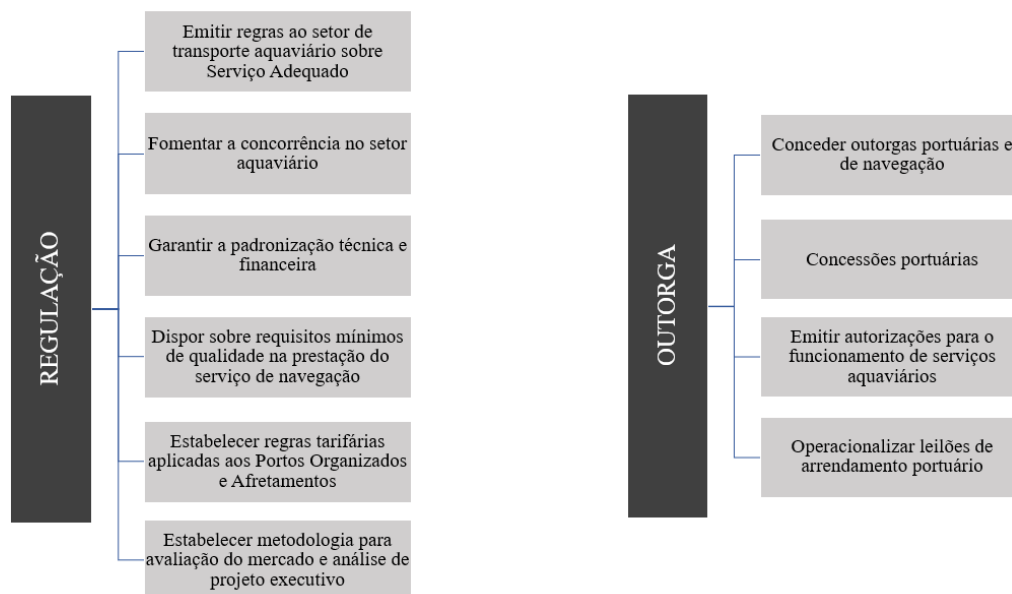
<sup>91</sup> BRASIL. Lei 9.491 de 09 de setembro de 1997. Op. Cit. Art. 1º, V.

<sup>92</sup> PEREIRA NETO, Caio Mario da S.; LANCIERI, F. M.; ADAMI, M. P. O Diálogo Institucional das Agências Reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: Uma Proposta de Sistematização. Direito da Regulação e Políticas Públicas (Org. Carlos Ari Sunfeld e André Rosilho). 1ª ed., São Paulo, ed. Malheiros, 2014. Capítulo VI, p. 145-147.

autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, estas últimas ressaltadas pela publicação da Lei nº 13.848 de 2019, também conhecida como Lei das Agências Reguladoras.”<sup>93</sup> Além disso “tem por finalidade implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação”<sup>94</sup>

Com o caráter regulador e fiscalizador de atividades pertinentes aos serviços de transporte aquaviário, validado através do artigo 27 da Lei 10.233/2001 onde cabe à ANTAQ “fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre”<sup>95</sup>, é importante ressaltar seu papel fundamental na criação de normativas para a navegação marítima, com diretrizes capazes de equilibrar o setor de apoio marítimo<sup>96</sup> e corrigir divergências e irregularidades manifestadas no decurso das ações da indústria. Sendo assim, entre as entregas realizadas pela ANTAQ, destacam-se:

Figura 7 – Entregas realizadas pela ANTAQ



<sup>93</sup> ANTAQ. Disponível em: [https://www.gov.br/antag/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/copy\\_of\\_competencias](https://www.gov.br/antag/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/copy_of_competencias). Acesso em 04 set. 2022.

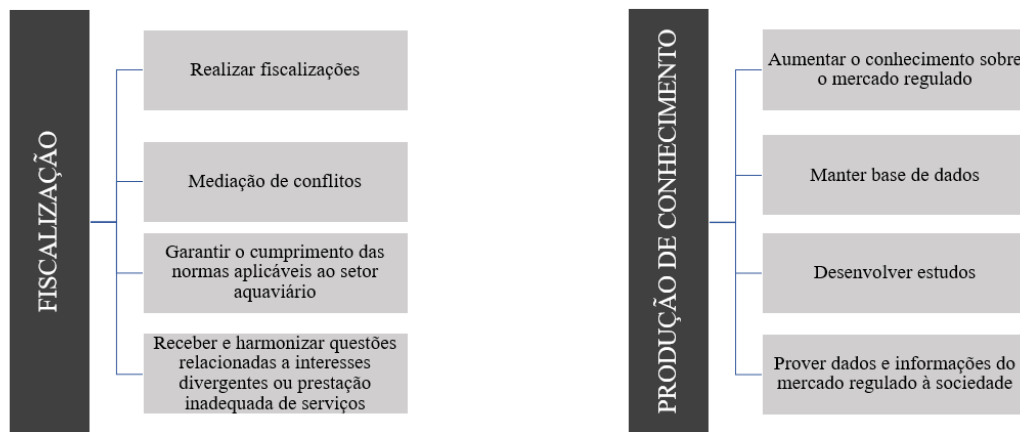
<sup>94</sup> Ibidem

<sup>95</sup> BRASIL. Lei 10.233 de 05 de junho de 2001. Op. Cit. Art. 27, XXI.

<sup>96</sup> Ibidem

Art. 23. *Constituem a esfera de atuação da Antaq: I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso. (grifo da autora).*

Art. 27. *Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação: V – celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos art. 13 e 14, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos. (grifo da autora)*



Fonte: ANTAQ – competências. Disponível em: [https://www.gov.br/antag/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/copy\\_of\\_competencias](https://www.gov.br/antag/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/copy_of_competencias). Elaborado pela autora

Além do mais, cabe à Agência uma significativa representação em âmbito nacional para “promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras”.<sup>97</sup>

Dispondo de independência administrativa, justamente por estar inserida em um regime autárquico especial<sup>98</sup>, bem como autonomia funcional e financeira, a Agência deve considerar ordinariamente as condições de regularidade, eficiência e segurança nacional<sup>99</sup> e obedecer aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade,<sup>100</sup> importantes norteadores para a elaboração de políticas públicas, sobretudo pelo fato de as agências reguladoras serem incumbidas de “ adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.”<sup>101</sup>

<sup>97</sup> BRASIL. Lei 10.233 de 05 de junho de 2001. Op. Cit. Art. 27, VIII.

<sup>98</sup> Ibidem Art. 21, § 2º

BRASIL. Lei 13.848 de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm). Acesso em 08 out 2022.

Art. 3º *A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.*

<sup>99</sup> BRASIL. Lei 10.233 de 05 de junho de 2001. Op. Cit. Art. 28, I.

<sup>100</sup> Ibidem. Art. 66.

<sup>101</sup> BRASIL. Lei 13.848 de 25 de junho de 2019. Op. Cit. Art. 3º, § 3º

As ações das agências reguladoras estão relacionadas à sua autonomia no processo decisório, desde que evidenciada a adequação entre os instrumentos e as finalidades de suas deliberações, não cabendo arbitrariedade ou imposição de quaisquer obrigações, restrições e sanções além das necessárias para o interesse público<sup>102</sup> e apresentados os objetivos de fato e de direito sobre a propositura ou não de atos normativos.<sup>103</sup>

Nesse sentido, para a criação de políticas públicas, é necessário, inicialmente, a definição do problema e análise dos riscos (incluindo custo-benefício e custo-efetividade) sobre os possíveis efeitos, verificação dos impactos e sustentação do processo decisório, desde que não haja aumento de custos para os agentes e usuários dos serviços nem aumento de despesas e impacto substancial nas demais políticas públicas como as de âmbito econômico, social, ambiental, de saúde e de segurança.<sup>104</sup> Por isso, o Artigo 6º da Lei 13.848/2019 determina a realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR)<sup>105</sup>:

**Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo (...)** § 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão. (Grifos da autora)<sup>106</sup>

O início da Análise de Impacto Regulatório no âmbito da ANTAQ será através de uma avaliação prévia em relação às oportunidades de solução de conflitos regulatórios ou à obrigatoriedade e conveniência de implementação de ato normativo.<sup>107</sup> Contudo, poderá ser dispensada a AIR nos casos de a) urgência, b) necessidade de disciplinar direitos ou obrigações de normas hierarquicamente superiores que não permitem alternativas regulatórias, c) atos de

<sup>102</sup> BRASIL. Lei 13.848 de 25 de junho de 2019. Op. Cit. Art. 4º

<sup>103</sup> Ibidem Art. 5º

<sup>104</sup> BRASIL. Decreto 10.411 de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm). Acesso em 09 out 2022. Art. 2º.

<sup>105</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 55 de 02 de setembro de 2021. De acordo com a Resolução Normativa nº55 da ANTAQ, **considera-se análise de impacto regulatório (AIR):** procedimento, a partir da definição de um problema regulatório, de avaliação prévia à edição de atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão

<sup>106</sup> BRASIL. Lei 13.848 de 25 de junho de 2019. Op. Cit. Art. 6º

<sup>107</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 55 de 02 de setembro de 2021. Estabelece critérios e procedimentos para a Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/navegacao/maritima-de-de-apoio/legislacao>. Acesso em 22 out 2022.

baixo impacto, d) revogação de normas desatualizadas, e) atos normativos em conformidade com os padrões internacionais e, finalmente, f) atos normativos que tenham como objetivo a redução dos custos regulatórios.<sup>108</sup>

Preocupa-se, todavia, com a interpretação da “obrigatoriedade e conveniência” de implementação de normas, sendo essas algumas das principais premissas para o equilíbrio e segurança jurídica entre as partes nos contratos de apoio marítimo, particularmente em sua legitimidade e intensidade, objeto do presente estudo. No processo de decisão e deliberação da ANTAQ, é exigida uma infundável prática de declarações, articulações, processos administrativos, acordos e aplicação de recursos que, em um processo de interesses divergentes, acabam por debilitar a direção e sentido da avaliação para a propositura de uma política pública. Essa dificuldade pode ser bem compreendida porque:

Avaliar será (...) exercer o julgamento sobre ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas, não importa se produzidas individual, grupal ou institucionalmente. Mas, para tanto, há que se associar ao valor uma capacidade de satisfazer alguma necessidade humana. E à avaliação compete analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo, não sendo possível avaliar, conseqüentemente, sem se dispor de uma referência, de um quadro referencial razoavelmente preciso. Se a avaliação requer um referencial para que possa ser exercitada, este deverá explicitar as normas (valores, imagem-objetivo, situações desejadas, necessidades satisfeitas) que orientarão a seleção de métodos e técnicas que permitam, além de averiguar a presença do valor, medir o quanto do valor, da necessidade satisfeita, da imagem-objetivo se realizaram. Há de se ter em mente, todavia, que a mensuração possibilitará apenas um conhecimento parcial, limitado pela possibilidade restrita de obtenção de dados e informações quantitativas, determinada pela definição de objetivos, metas e de recursos (de toda natureza) envolvidos.<sup>109</sup>

Compete à ANTAQ transparecer suas atividades através de relatórios em cumprimento às políticas do seu setor e cumprir com as prerrogativas de colaboração com o Poder Público, em particular na execução de políticas públicas estabelecidas pela legislação brasileira conforme disposto nos artigos 14 e 15 da Lei 13.848/2019:

Art. 14. O controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. Art. 15. A agência reguladora deverá elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, e o cumprimento dos seguintes planos: I - plano estratégico vigente, previsto no art. 17 desta Lei; II - plano de gestão anual, previsto no art. 18 desta Lei. § 1º **São objetivos dos planos referidos** no caput: I - aperfeiçoar o acompanhamento das ações da agência reguladora, inclusive de sua gestão, promovendo maior transparência e controle

<sup>108</sup> ANTAQ. Resolução Normativa nº 55 de 02 de setembro de 2021. Op. Cit. Art. Art. 5º

<sup>109</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015. p. 256

social; II - **aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei; III - promover o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços da agência reguladora de forma a melhorar o seu desempenho, bem como incrementar a satisfação dos interesses da sociedade, com foco nos resultados; IV - permitir o acompanhamento da atuação administrativa e a avaliação da gestão da agência.** (Grifos da autora)<sup>110</sup>

No entanto, é importante admitir, através da análise crítica das circunstâncias nas quais os agentes públicos estão inseridos, que há muitas adversidades em alcançar seus objetivos, pois:

As políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos, fornecendo-lhes potencialmente tanto a legitimidade quanto os recursos de que necessitam para executar suas tarefas em um alto nível de inteligência, sofisticação e competência. No entanto, o processo de políticas públicas é, em ocasiões, repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação, que podem tornar-se grandes fontes de tensão e sofrimento para esses agentes. Em particular, se os gestores públicos não estiverem familiarizados com a natureza e o funcionamento do processo de políticas, eles podem não ser capazes de elaborar estratégias eficazes para influenciar sua direção e garantir que resulte em um conjunto integrado de resultados.<sup>111</sup>

A fragmentação no processo de implementação de políticas públicas é um fator determinante para impulsionar os conflitos de interesse visto que:

Devido ao seu papel de destaque nas escolhas de políticas públicas e na implementação de decisões superiores, os gestores públicos como um todo tendem a assumir uma grande parte do escrutínio público, e da culpa, por falhas resultantes de processos de políticas públicas fragmentados. Eles são frequentemente confundidos, com os órgãos a que servem, com “a burocracia”, que é vista em muitos círculos como a grande responsável pela maioria das falhas na governança do setor público. Por causa de sua suposta “incompetência burocrática” e “resistência à mudança”, os gestores públicos são frequentemente responsabilizados pela má formulação de políticas e fraca implementação de iniciativas de políticas. Suas motivações e compromissos também são frequentemente questionados.<sup>112</sup>

O gestor de uma política pública nacional deverá refletir sobre o conjunto de avaliações de um programa incluindo a estrutura, a configuração de sua organização e as relações de causalidade entre processos e resultados em sua matriz de análise. No entanto, não lograram êxito

<sup>110</sup> BRASIL. Lei 13.848 de 25 de junho de 2019. Op. Cit. Art. 14 e 15.

<sup>111</sup> WU Xun; RAMESH M., HOWLETT Michael & FRITZEN Scott. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza – Brasília: Enap, 2014. 160 p. Título original: *The public policy primer: managing the policy process*. P. 13 e 14.

<sup>112</sup> WU Xun; RAMESH M., HOWLETT Michael & FRITZEN Scott. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Op. Cit. p. 16

em sua totalidade em decorrência dos problemas de fragmentação de políticas públicas conforme Wu, Ramesh, Howlett & Fritzen no quadro abaixo:

Quadro 3 - Problemas decorrentes da fragmentação de políticas públicas

Políticas públicas ineficientes ou que encontram grande resistência	Criação de políticas públicas estimuladas através de crises no setor
Políticas públicas formuladas para atender interesses e garantir apoio de um grupo específico de representantes	Independente das mudanças de liderança, muitas lacunas permanecem nas políticas públicas
Políticas públicas formuladas por outros níveis de agentes redirecionam as propostas iniciais	Incompatibilidade de pensamento entre os diferentes níveis de governo provocam políticas públicas contraditórias
Avaliação de políticas públicas não é tão habitual quanto deveria ser devido à sua relevância	Os efeitos de uma política pública pode ser interrompidos ou invalidados por outro órgão, intencionalmente ou não

Fonte: Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett & Scott Fritzen. Elaborado pela autora

Adicionado a esses aspectos, um dos obstáculos referentes ao processo normativo dos contratos de apoio marítimo no Brasil, principalmente com a Petrobras, é a carência de maiores estudos científicos sobre o sistema regulamentário da ANTAQ, visto que em apenas vinte anos de sua criação, pouco se foi abordado na comunidade acadêmica problemas como a insegurança jurídica na relação contratual Petrobras x Empresas Brasileiras de Navegação. Além do mais, não se culpa o fato de haver políticas públicas insuficientes nessa esfera, mas sim a falta de abordagem à matéria e efetividade na aplicação justa e fundamentada de ato normativo. Como exemplo, até 2022, os atos vigentes da ANTAQ relativos à navegação marítima e de apoio são:

Quadro 4 – Atos normativos da ANTAQ relativos à navegação de apoio marítimo atuais



RESOLUÇÕES NOR-MATIVAS	DATA DE PUBLICAÇÃO	EMENTA	APLICABILIDADE
01	18/02/2015	Aprova a norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por Empresa Brasileira de Navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso	Navegação Marítima e de Apoio e Autorizações
05	23/02/2016	Aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica, constituída nos termos da legislação brasileira e com sete e administração no país, que tenha por objeto operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem ou longo curso	Navegação Marítima e de Apoio e Autorizações
55	02/09/2021	Estabelece critérios e procedimentos para a Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Procedimentos
62	29/11/2021	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	Navegação Marítima e de Apoio

Fonte: ANTAQ – Principais normativos. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/navegacao/maritima-de-de-apoio/legislacao>. Elaborado pela autora

Sendo assim, em relação aos contratos de embarcações de apoio marítimo com a Petrobras, é de interesse público a reavaliação dos termos das minutas contratuais (padrões) dos processos licitatórios, principalmente para manter o equilíbrio da relação jurídica, visto que, de acordo com o regulamento da ANTAQ, a grande parte das medidas punitivas e restritivas recaem sobre elementos direcionados às empresas e não à Sociedade de Economia Mista (Petrobras):

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial: XXXV - **aplicar penalidades nos casos de não-atendimento à legislação, de descumprimento de obrigações contratuais ou má prática comercial por parte das empresas de navegação** e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária; Art. 4º No exercício de seu poder normativo

caberá à ANTAQ disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como: I - **estabelecer restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e arrendamentos, visando a propiciar competição efetiva e a impedir situações que configurem infrações contra a ordem econômica;**<sup>113</sup>

Embora os contratos administrativos firmados com a Administração Pública sejam regidos através de preceitos de direito público, devem ser aplicados, adicionalmente, os princípios da teoria geral dos contratos, corroborando a importância de se estabelecer as condições de execução e responsabilidade das partes, incluindo a liberdade de determinação do conteúdo do contrato, desde que o objeto seja lícito e esteja em conformidade com os termos da licitação.

Contudo, conforme abordado pela Lei de Licitações 13.303/2016, as possibilidades de alteração dos contratos visam “restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato”<sup>114</sup> e, para os casos de aumento de encargos no contrato “a empresa pública ou a sociedade de economia mista deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial”. Isso demonstra uma falta de equilíbrio para que as Empresas Brasileiras de Navegação consigam, em sua fase pré-contratual, abordar temas referentes às suas pretensões e termos para viabilidade e prospecção dos projetos de mobilização de suas embarcações.

Por isso, a autonomia da ANATQ para resolver esses conflitos e conferir maior controle sobre práticas injustas pode ser um importante, quiçá o principal, recurso para alteração e regulamentação normativa no segmento de embarcações de apoio marítimo no Brasil.

## **2.2 – A carência normativa nos contratos de apoio marítimo como incentivo às ações regulatórias**

No ordenamento jurídico do Brasil, especificamente no Código Civil de 2002, não existe a definição expressa do que é o “contrato”. Por esse motivo, cabe aos doutrinadores desenvolver estudos e métodos conceituais para justificação de suas correntes. Nesse sentido, o contrato é entendido como um ato jurídico bilateral, onde é notada a declaração de vontade de

---

<sup>113</sup> BRASIL. Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002. Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4122.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4122.htm). Acesso em 15 jan 2023.

<sup>114</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 81, VI.

ao menos duas partes para a constituição ou extinção de direitos e deveres sobre um determinado objeto, ação ou omissão. Em um primeiro momento, nota-se que um contrato é a criação de acordo através das vontades humanas. Para Flávio Tartuce, de acordo com a visão clássica ou moderna, o contrato pode ser entendido como “negócio jurídico bilateral ou plurilateral que visa à criação, modificação ou extinção de direitos e deveres com conteúdo patrimonial”.<sup>115</sup>

Contudo, não basta somente a vontade de duas ou mais partes em constituir um acordo de conteúdo patrimonial para a constituição de uma relação jurídica equilibrada. Para a doutrina pós-moderna ou contemporânea, existe a necessidade de observação do contexto social e as consequências que a manifestação de vontade em um contrato irá trazer para terceiros. Por isso, Paulo Nalim afirma que o contrato nada mais é do que a “a relação jurídica subjetiva, nucleada na solidariedade constitucional<sup>116</sup>, destinada à produção de efeitos jurídicos existenciais e patrimoniais, não só entre os titulares subjetivos da relação, como também perante terceiros”<sup>117</sup>.

Conforme abordado no capítulo 1, o contrato pode gerar efeitos à terceiros, cabendo a relevância de sua aplicação conforme a função social que ele exerce. Por isso:

A palavra função social deve ser visualizada com o sentido de finalidade coletiva, sendo efeito do princípio em questão a mitigação ou relativização da força obrigatória das convenções (*pacta sunt servanda*), na linha de se considerar possível a intervenção do Estado nos contratos, especialmente nos casos de abuso ou de excessos de uma parte perante outra. Nesse contexto, o contrato não pode ser mais visto como uma bolha, que isola as partes do meio social. Simbolicamente, a função social funciona como uma agulha, que fura a bolha, trazendo uma interpretação social dos pactos. **Não se deve mais interpretar os contratos somente de acordo com aquilo que foi assinado pelas partes, mas sim levando-se em conta a realidade social que os circunda.** Na realidade, à luz da personalização e constitucionalização do Direito Civil, pode-se afirmar que a real função do contrato não somente é a segurança jurídica, mas sim atender aos interesses da pessoa humana.<sup>118</sup> (Grifos da autora)

Nesse sentido, a função social dos contratos de embarcações de apoio marítimo está diretamente relacionada à especificidade de atividades petrolíferas, que exercem notoriamente uma estrutura complexa de níveis de exploração únicas e variáveis. Para que a função social seja considerada, portanto, eficiente, é preciso examinar no caso concreto se atende aos quesitos

---

<sup>115</sup> TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único– 11. ed. – Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2021. P. 970

<sup>116</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op Cit. *Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária.*

<sup>117</sup> NALIN, Paulo. Do contrato: conceito pós-moderno. 1. ed. 5. tir. Curitiba: Juruá, 2005. p. 255.

<sup>118</sup> TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil... Op Cit. p. 1004.

principais como a proteção à onerosidade excessiva, desequilíbrio contratual, proteção da dignidade humana, possibilidade de cláusulas antissociais ou abusivas e, em termos contemporâneos, sua função socioambiental.

Os contratos de afretamento são considerados complexos devido às discussões sobre a sua abrangência, conceito e delimitação normativa. É correto, porém, afirmar que:

[...] o contrato de fretamento é o pacto pelo qual o fretador (...) disponibiliza o navio, embarcação, plataformas marítimas ou estruturas offshore ao afretador. Consideram-se sujeitos intervenientes fundamentais o fretador e o afretador (...). A principal obrigação do fretador, independentemente da modalidade do contrato de fretamento, é disponibilizar o navio em data e local convencionados em perfeito estado de navegabilidade (...). Para fins de verificação das condições de navegabilidade do navio, as partes normalmente realizam uma vistoria conjunta no momento da colocação do navio à disposição do afretador (...). Tem disso consideradas as principais obrigações do afretador inerentes a toda modalidade contratual de fretamento, o pagamento do frete, o recebimento e restituição do navio em condições, lugar e prazos convencionados. Há de se diferenciar as responsabilidades decorrentes de um contrato de fretamento de uma parte para com a outra parte contratantes e destas perante terceiros.<sup>119</sup>

Ainda que para o legislador brasileiro, em meio às suas atribuições, seja exigido o cumprimento da proteção e atenção à vulneráveis contratuais, de outra maneira também é exigido o direito de liberdade econômica. A tentativa de se equilibrar esses dois aspectos encontra-se amparado na alteração do artigo 113 do Código Civil Brasileiro pela Lei 13.874/2019<sup>120</sup>, no qual estabelece que a interpretação do negócio jurídico deve

[...] atribuir o sentido que: I - for confirmado pelo comportamento das partes posterior à celebração do negócio; II - corresponder aos usos, costumes e práticas do mercado relativas ao tipo de negócio; III - corresponder à boa-fé; IV - **for mais benéfico à parte que não redigiu o dispositivo**, se identificável; e V - corresponder à qual seria a razoável negociação das partes sobre a questão discutida, inferida das demais disposições do negócio e da racionalidade econômica das partes, consideradas as informações disponíveis no momento de sua celebração.<sup>121</sup> (grifos da autora)

A tutela amparada no inciso IV onde a interpretação de um negócio jurídico, aqui considerado contrato de apoio marítimo, deve ser mais benéfico a quem não redigiu o dispositivo

<sup>119</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III... Op. Cit. p. 394

<sup>120</sup> BRASIL. Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em 10 dez 2022.

<sup>121</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Op. Cit. Artigo 113.

acaba por contrariar, em casos práticos, a possibilidade de alteração do texto dos contratos padrões com a Petrobras em sua fase pré-contratual, como também reiteradamente analisada. Além disso, pela dificuldade de se atribuir a natureza jurídica desse caso específico de contratação, onde existe uma variedade de interpretação doutrinária, existirá a possibilidade de aplicação legislativa onde cada parte poderá se beneficiar do que lhe é conveniente, apresentando-se como tema sensível e carente de revisão jurídica.

Especificamente, o contrato de apoio marítimo brasileiro consiste em um contrato de fretamento por tempo ou período, onde o objeto é a navegação da embarcação para realizar serviços diversos durante um prazo determinado e através da contraprestação econômica determinada como frete. Assim:

No fretamento por tempo se consolida, em regra, a partilha da gestão: a gestão comercial realmente fica a cargo do afretador, mas a gestão náutica permanece a cargo do fretador, na condição jurídica de armador-fretador. No contexto operacional, o navio é efetivamente disponibilizado armado e equipado ao afretador, todavia não há transferência da posse do navio. O armador-fretador permanece na posse do navio, de fato e de direito. O fretador realizará a viagem contratualmente estipulada que lhe for determinada pelo afretador.<sup>122</sup>

A dificuldade no ordenamento jurídico e doutrina brasileira em definir a natureza jurídica dos contratos de apoio marítimo acaba por comprometer a composição normativa para esclarecimento e aplicação de casos concretos. Muitas vezes, o caráter subjetivo irá impactar as decisões judiciais, culminando em um desequilíbrio da relação fretador-afretador. Por esse motivo, entende-se que essa carência normativa no Direito brasileiro necessita de revisão emergencial, principalmente para diminuir as discrepâncias e vulnerabilidades das partes. A ANTAQ, como força regulatória, pode atuar de forma mais ativa nesses processos específicos, devido à sua importância e relevância na contextualização do mercado e na sociedade.

O monitoramento das ações da ANTAQ são importantes norteadores pois

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Ao se implementarem as ações, deverão ser produzidos indicadores pertinentes - porque são úteis para quem responde por sua execução - e, portanto, passíveis de serem trabalhados (analisados e avaliados) para poder informar a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III... Op. Cit. p. 426

<sup>123</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental... Op. Cit. p. 260

E ainda:

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas. **Informações oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias.** Essas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões. E isso se consegue criando condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a obrigatoriedade do registro das informações necessárias que compõem o sistema de monitoramento. Informações que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações.<sup>124</sup> (grifos da autora)

Portanto, no contexto brasileiro de aplicabilidade normativa na esfera contratual de embarcações de apoio marítimo, identificam-se problemas que carecem de intervenção gerencial por ações reguladoras para conduzir novos planos. Além da análise jurídica e legislativa, é preciso destacar a contribuição científica para o aconselhamento de políticas e, nessa difícil tarefa, cabe aos cientistas comunicar e evidenciar de forma clara ao público e aos órgãos competentes suas propostas, mesmo que em muitas ocasiões afetadas pela comunicação e conflito de interesses.<sup>125</sup>

Para Andrei Polejack, essas interfaces entre a ciência e a política são processos sociais onde as relações entre cientistas e atores do regime decisório político, admitem a coevolução e construção conjunta de conhecimento com o objetivo de enriquecer a tomada de decisão em diferentes níveis. Por isso, na análise do contexto regulatório brasileiro e a ação da ANTAQ nesse viés, a informação científica é relevante para a demanda de políticas e formulações acessíveis aos agentes reguladores.

Como analisado anteriormente, a jurisprudência do Direito Marítimo brasileiro é pouco utilizada como estudo, onde a análise cabe basicamente nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal incorporados aos valores e princípios da Constituição de 1988 e legislação infraconstitucional como o Código Civil e Código do Direito do Consumidor.<sup>126</sup> Sendo assim, destaca-se a demanda por maior contribuição, fiscalização e presença do órgão regulador pertinente para a avaliação dos contratos de apoio marítimo.

### 2.3 – A institucionalização da ANTAQ na elaboração de elementos normativos

<sup>124</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental... Op. Cit. p. 260

<sup>125</sup> POLEJACK, Andrei. *Enhancing the policies in support of the marine Science in Brazil*. Division for ocean affairs and the law of the sea. Office of Legal Affairs. The United Nations – New York, 2010.

<sup>126</sup> CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. *Brazilian Maritime Law: A General Overview*. Novos Estudos Jurídicos (Online), v. 14, p. 255-279, 2009.

Observamos no contexto social que as instituições, ao longo de sua formação, contemplam tipificações de ações que são construídas no decorrer de um processo compartilhado, ou seja, não são criadas instantaneamente. Elas possuem uma história na qual são produtos de padrões predefinidos e que canalizam em uma direção ou oposição dependendo do ponto de vista dos atores envolvidos e suas condutas. Nesse sentido, a institucionalização é parte de um mecanismo de sanções especificamente estabelecido para sustentar interesses sobre um determinado tema. Esse sistema de controle social, composta por sua eficácia colaborativa, poderá ser admitido como bem-sucedido ou não através da sua capacidade assertiva em trazer resultados equilibrados.<sup>127</sup>

Como parte do processo de institucionalização das agências reguladoras, conforme abordado anteriormente, admite-se que estas são produtos da desestatização da Administração Pública brasileira, onde desde o início da criação da ANTAQ foi possível observar a evolução das regulações no apoio marítimo, sendo as Resoluções Normativas o início desse processo.

Dentre as principais destacadas, estão a Resolução n° 2919 de 04 de junho de 2013 que foi derogada pela Resolução Normativa n° 01 de 13 de fevereiro de 2015 que visa estabelecer os fundamentos para o afretamento de embarcações brasileiras na navegação de apoio marítimo, objeto de análise deste estudo.

Com o processo de modernização nos últimos vinte anos, a ANTAQ vem experimentando novos recursos para a organização e celeridade de seus processos internos. As autorizações para operar em águas jurisdicionais brasileiras compõe um conjunto de fatores de análise e exigências legais realizadas pela agência, e, por isso, trazem os elementos de autonomia em sua essência, pois “é facultado à ANTAQ autorizar a empresa de navegação a operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso em caráter especial, no caso de interesse público e de emergência, devidamente caracterizados”.<sup>128</sup> Além do mais “a empresa brasileira de navegação fica obrigada a manter as condições técnicas, econômico-financeiras e jurídico-fiscais indispensáveis para a continuação da operação na navegação autorizada, devendo apresentar à ANTAQ, sempre que requerida, a comprovação do atendimento aos requisitos estabelecidos”<sup>129</sup> em sua Resolução Normativa n° 05.

---

<sup>127</sup> BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books Ltd, Registered Offices: Harmondsworth. Middlesex. England. 1991. p.72.

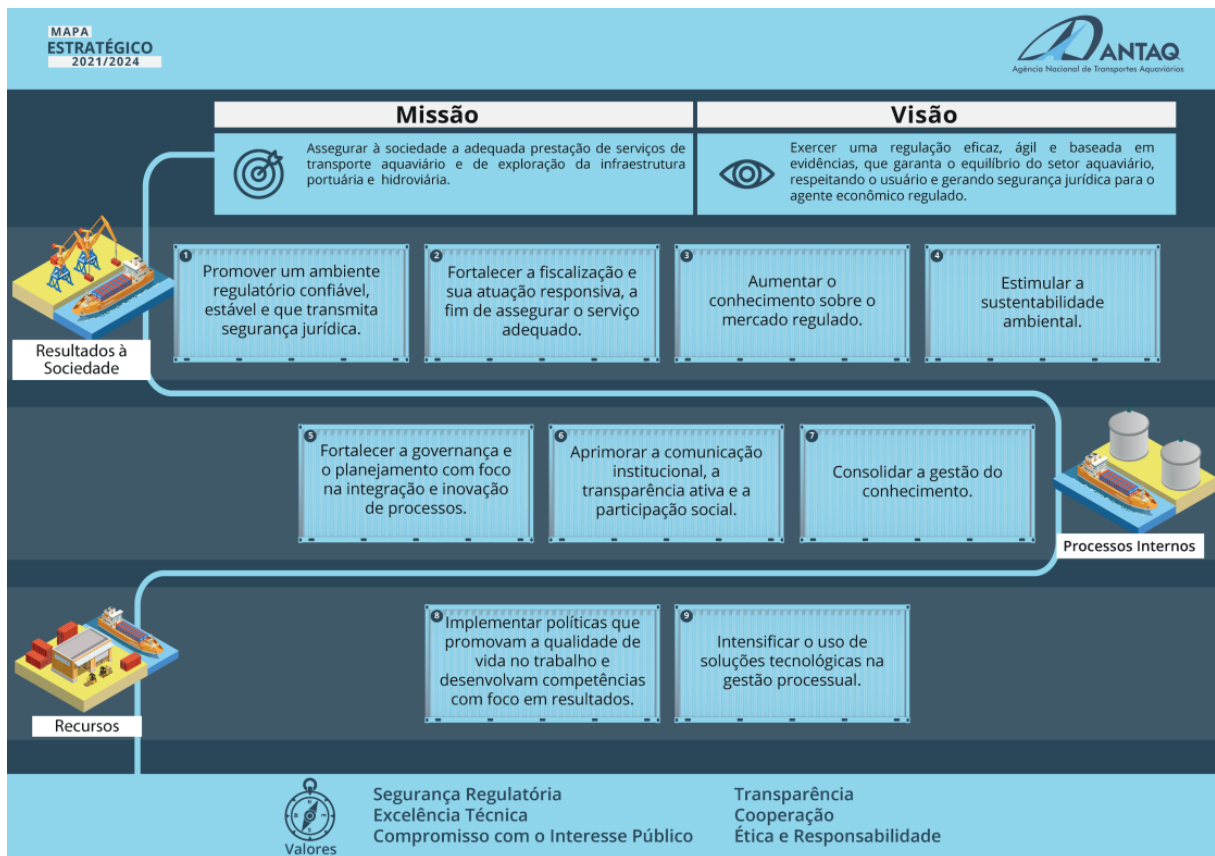
<sup>128</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa n° 05 de 23 de fevereiro de 2016. Op. Cit. Art. 21

<sup>129</sup> *Ibidem* Art. 11

Também pode ser atribuído à esse processo de melhoria contínua a revisão de recursos legais que os impactos das decisões regulatórias da agência podem exercer através da Resolução Normativa nº 55 de 9 de setembro de 2021, onde caberá importante avaliação sobre a obrigatoriedade, conveniência e oportunidade para a resolução do problema regulatório identificado.<sup>130</sup> Exatamente por essa possibilidade que a análise aqui proposta irá encontrar sua fundamentação para revisão dos casos de contratos de afretamento de embarcações de apoio marítimo firmados com a sociedade de economia mista no Brasil.

Atualmente, 228 embarcações de apoio marítimo possuem afretamentos autorizados com a Petrobras e previsão de término dos contratos até 2027.<sup>131</sup> Esse panorama é reflexo do aumento participativo da agência no processo de regulação e fiscalização, principalmente pela capacidade estratégica que detém conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura 8 – Mapa estratégico da ANTAQ – 2021-2024



Fonte: ANTAQ. Plano Estratégico 2021-2024. Disponível em: [https://www.gov.br/antag/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/Plano\\_Estrategico\\_2021\\_2024\\_Relatorio\\_Executivo\\_vf.pdf](https://www.gov.br/antag/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/Plano_Estrategico_2021_2024_Relatorio_Executivo_vf.pdf).

<sup>130</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 55 – ANTAQ – Op. Cit. Art. 8º

<sup>131</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/asuntos/navegacao/maritima-de-de-apoio>. Acesso em 17 dez. 2022.



Portanto, a institucionalização da ANTAQ, enquanto um processo de formação do seu caráter organizacional, pode ser entendida como um processo histórico no Brasil no qual durante os anos 90 foram intensificadas as respostas às pressões internas e externas do Estado e, nesse sentido, as formações das agências reguladoras trouxeram essa identidade com competências distintas. O desempenho de seu papel no setor de transportes aquaviários assume um caráter vital para a missão, propósito e ordenação de conflitos e resulta na necessidade de persistência de representatividade e significado.

### **CAPÍTULO 3 – A RESOLUÇÃO NORMATIVA 01/2015 DA ANTAQ: LIMITES E (IN)SUFICIÊNCIA REGULATÓRIA**

O capítulo 3 apresenta a análise normativa sobre a matéria dos contratos de afretamento de embarcações de apoio marítimo no Brasil, principalmente a Resolução Normativa 01/2015 da ANTAQ. Não há consenso doutrinário sobre a natureza jurídica<sup>132</sup> desses tipos de contrato, o que torna a discussão complexa pela divergência de entendimento e interpretação.

A contextualização e os fundamentos utilizados nos debates críticos sobre essa resolução, principalmente das instituições e atores distintos do modal aquaviário, compreendem a justificativa deste capítulo, sendo discutida a necessidade de alteração da norma e apresentada análise econômico-jurídica sobre os contratos de apoio marítimo, seus limites e disposições atuais.

#### **3.1 – Sucessão de normas internas da ANTAQ e atual conjuntura**

Nos últimos 20 anos<sup>133</sup>, a ANTAQ tem elevado seu propósito e otimizado processos internos em busca de melhorias dos variados segmentos relacionados ao modal aquaviário no Brasil. No entanto, ainda pode-se notar a carência regulatória relativa a diversos temas, entres eles os contratos de embarcações de apoio marítimo. Pelos debates que contemplaram a aprovação da Resolução Normativa 01/2015, entende-se que o aumento da demanda de afretamento

---

<sup>132</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III: contratos e processos. Barueri, SP: Manole, 2015. p. 365-367.

<sup>133</sup> A ANTAQ foi criada através da Lei 10.233 de 5 de junho de 2001. Desde então, configura o principal marco legal de atuação.

estrangeiro para operar no Brasil bem como as irregularidades no uso da política pública relativa ao desenvolvimento da frota da marinha mercante, a Lei 9.432/1997<sup>134</sup>, levaram à propositura de um só documento normativo para tratar a matéria dos quatro segmentos: navegação de apoio portuário, apoio marítimo, longo curso e cabotagem. Por isso, foram derogadas as resoluções da ANTAQ n° 2.919, 2.920, 2.921, e 2.922 todas de 4 de junho de 2013, incorporando seu conteúdo na Resolução Normativa 01/2015.

A Resolução n° 2.919 trazia, em 2013, os procedimentos e critérios de afretamento de embarcações de apoio marítimo, mas não abrangia instruções para regular o processo de elaboração de contratos entre empresas privadas nem entre empresas privadas e a Petrobras. Assim, ressaltam-se as indagações sobre o real sentido de conciliar quatro grandes áreas que notadamente possuem matérias diferentes de estruturação, em um documento genérico e com diversas lacunas que impedem um maior equilíbrio no funcionamento e exercício das atividades das partes.

Na Resolução 2.919, embora fosse obrigatório às empresas brasileiras de navegação enviar à ANTAQ o contrato de afretamento, não havia referência à avaliação da formação contratual em sua essência e legalidade, sendo abordados unicamente temas sobre infrações e adequação às convenções internacionais, conforme podem ser observados nos trechos abaixo extraídos da Resolução 2.919/2013 derogada:

[...] Art.º4, II, § 3º A empresa brasileira de navegação afretadora deverá encaminhar à ANTAQ, no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, a partir da data do registro do afretamento/subafretamento, **cópia autenticada do contrato de afretamento** ou Tradução Juramentada.

[...] Art. 18. A ANTAQ poderá solicitar, a qualquer momento, **a comprovação de adequação das embarcações às normas e convenções internacionais vigentes**, bem como quaisquer outras informações adicionais que julgar cabíveis.

[...] Art. 19. Por ocasião do encerramento do afretamento, a empresa afretadora deverá preencher o formulário de fechamento no SAMA, informando, no prazo de 15 (quinze) dias, o local e data da devolução da embarcação. Parágrafo único. A ANTAQ deverá ser comunicada, em até 5 (cinco) dias, do **cancelamento ou quaisquer interrupções ou modificações que venham a ocorrer na execução do contrato de afretamento**.

[...] Art. 20. **O subafretamento de embarcação estrangeira, que esteja com contrato de afretamento e CAA em vigor obedecerá aos critérios e procedimentos estabelecidos nesta norma.**

Art. 25. **São infrações: IV- não encaminhar à ANTAQ**, no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, a contar da data do registro ou da autorização do afretamento

---

<sup>134</sup> BRASIL. Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Op. Cit.

subafretamento, **cópia autenticada do contrato de afretamento** ou Tradução Juramentada. (Advertência e/ou multa de até R\$ 50.000,00) [...]. (grifos da autora).<sup>135</sup>

Em comparação com a Resolução Normativa 01/2015, não houve mudança relacionada às questões contratuais, sendo observadas apenas poucas alterações referentes a prazos ou processos administrativos:

Art. 4º Indepe de autorização o afretamento de embarcação: [...]§ 4º A empresa brasileira de navegação afretadora deverá encaminhar à ANTAQ, preferencialmente por meio eletrônico, **no prazo máximo de 60 dias a partir da data do registro, cópia do contrato de afretamento** e, quando solicitada pela ANTAQ, com tradução juramentada.

[...]§ 4º-A No caso de afretamento por tempo no Apoio Marítimo em que a afretadora não seja Empresa Brasileira de Navegação, a Empresa Brasileira de Navegação fretadora será responsável por encaminhar à ANTAQ, **cópia do contrato de afretamento no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da data do registro**, preferencialmente por meio eletrônico.

[...] II - o **prazo do contrato de afretamento** a casco nu da embarcação brasileira seja superior a 36 meses; [...] IV - a ANTAQ seja previamente comunicada, mediante cópia do acordo e do contrato de afretamento. (grifos da autora)<sup>136</sup>.

De igual forma, pode-se observar que também não há previsão de análise do processo de formação contratual na Resolução Normativa 05/2016, que aprova norma para outorga de pessoa jurídica constituída nos termos da legislação nacional com sede no Brasil e que tenha como objeto a navegação de apoio marítimo. Assim como a Resolução Normativa 01/2015, a matéria contratual é trazida apenas como mera apresentação administrativa para outorga das operações e não existe indicação de avaliação sobre seu conteúdo, ainda que sobre questões específicas e relacionadas ao setor aquaviário, sem ultrapassar, justamente, a esfera de análise jurídica sobre a vontade das partes em contratar e termos legais de contratação, que é livre desde que exercida nos limites da sua função social e guardados os princípios de probidade e boa-fé.

Aparecem assim, sustentados pelos termos da Resolução Normativa 05/2016, alguns trechos semelhantes ao da Resolução Normativa 01/2015, conforme disposto em:

Art. 5º A empresa requerente, estabelecida na forma do art. 3º desta Norma, deverá atender aos seguintes requisitos técnicos, alternativamente: II - **apresentar contrato de afretamento de embarcação de propriedade de pessoa física residente e domiciliada no País ou de pessoa jurídica brasileira**, a casco nu, adequada à navegação pretendida e em condição de operação comercial, por prazo igual ou superior a 1 (um)

<sup>135</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 2.919 de 04 de junho de 2013. Aprova a norma para disciplinar o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de apoio marítimo. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/2919%20(3).pdf. Acesso em 22 Jan 2023

<sup>136</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015. Op. Cit.

ano, celebrado com o proprietário da embarcação. [...] § 2º **O contrato de afretamento de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser apresentado a esta Agência, devidamente averbado no respectivo documento de propriedade, e estar registrado no competente Tabelionato de Notas.** (grifos da autora).<sup>137</sup>

Uma terceira abordagem é o da Resolução Normativa 62/2021, que se limita aos direitos e deveres dos usuários, agentes e empresas de navegação de apoio marítimo. Nesse contexto, são mencionadas partes gerais, como por exemplo, o direito de receber serviço adequado, receber informações transparentes e utilizar serviços com liberdade de escolha e sem métodos coercitivos ou desleais. Todos esses direitos referem-se ao usuário e devem ser estabelecidos “sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e no contrato”<sup>138</sup>. Já os deveres, devem ser contemplados “sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e no contrato, e ainda, no que couber, ao tipo de navegação realizada”<sup>139</sup>.

Por fim, a Resolução Normativa 62/2021 trata sobre a forma de contratar unicamente como infrações administrativas, como por exemplo:

Art. 28. Constituem infrações administrativas de natureza grave: III - **impor em contrato cláusulas em descumprimento à lei, normas, regulamentos ou tratados, convenções e acordos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil**: multa de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais); [...] Art. 30. Constituem infrações administrativas de natureza média: III - **cobrar valores diretamente de terceiros estranhos à relação jurídica estabelecida no contrato**: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); [...] Art. 34. Constituem infrações administrativas de natureza leve: III - **não comunicar à ANTAQ, em até 5 (cinco) dias, o cancelamento, as suspensões ou as modificações que venham a ocorrer no contrato de afretamento, bem como as interrupções nele não previstas**: multa de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). (grifos da autora).

Importante sustentar que a propositura de atos normativos da ANTAQ deve cumprir com o seu papel social e por isso a importância em submeter à audiência pública temas que carecem de regulação. Assim, refletindo a sustentação da Advocacia Geral da União no Parecer n. 00024/2019/NCA/PFANTAO/PGF/AGTJ,

A audiência pública é o foro democrático e legalmente previsto para colaboração e controle prévios, pelos regulados e sociedade, na produção normativa da Agência. Suprimir essa etapa do processo configura violação a interesse ou direito do regulado, do cidadão e de toda a sociedade. Na espécie, a audiência pública é impositiva/obrigatória, não havendo margem para exercício de discricionariedade, mesmo naquele

<sup>137</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 05 de 23 de fevereiro de 2016. Op. Cit.

<sup>138</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 62 de 29 de novembro de 2021. Op. Cit. Art. 8º.

<sup>139</sup> *Ibidem* Art. 9º.

ponto que trata da alteração da normativa secundária vigente face a superveniência de normas superiores.<sup>140</sup>

A promoção de atos normativos é realizada através das agências reguladoras, mas não devem ser incompatíveis com a ordem legal. Para isso, não cabe à ANTAQ criar direitos ou obrigações, mas sim direcionar a ordem regulatória para integrar a normativa primária, principalmente em consonância com a sua competência.

No Brasil, a parte contratante que mais detém os contratos de embarcações de apoio marítimo é a Petrobras e, por isso, não está condicionada a obrigações de contratação das empresas privadas. Além dos esforços para manter a legalidade dos processos, há uma busca para a maior adequação dos termos contratuais em processos licitatórios que não são verificados pela agência reguladora do setor. Entre os principais normativos que abordam temas sobre a navegação de apoio marítimo analisados acima, não foram encontradas cláusulas com possibilidade de verificação crítica e regulamentar para modificação contratual nem na fase de licitação com a Petrobras ou outro momento durante a execução ou após a finalização do contrato e, por isso, acredita-se que atualmente esses atos normativos da ANTAQ sejam insuficientes para cobrir e disciplinar conteúdo relevante.

### **3.2 – O projeto de mobilização de embarcações sob a perspectiva privada**

O projeto de mobilização de embarcações para início de contrato com a Petrobras é realizado através de etapas que são geridas por equipes de setores diferentes, mas com o objetivo comum de alcançar o prazo estabelecido para disponibilizar o objeto de contratação para começar as operações em águas brasileiras. Esse projeto é de alto custo, pois envolve toda a estruturação de engenharia naval, contando com processos de manutenção de equipamentos, compras de materiais, contratação de tripulação, serviços de empresas terceirizadas de diversas áreas e todo o complexo trabalho de documentação conforme exigências normativas nacionais.

A tabela abaixo permite a visualização, de forma simplificada, da lista de verificação pré-contratual de uma embarcação de apoio marítimo para os contratos com a Petrobras, sendo alteradas de acordo com a especificação técnica.

---

<sup>140</sup> BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. PARECER n. 00024/2019/NCA/PFANTAO/PGF/AGTJ. Disponível em: <https://www.mattosfilho.com.br/Documents/Parecer%20Jur%C3%ADdico%20%20PFA%20n%C2%BA%2024%200738208.pdf>. Acesso em 07 mar 2023.

Quadro 5 Lista de verificação pré-contratual – Contratos com a Petrobras

1) Arranjo Geral: formatos .pdf e .dwg, contemplando todos os sistemas e subsistemas da embarcação
2) Plano de capacidade da embarcação
3) Memorial Descritivo da embarcação
4) Certificado de Classe DP
5) Certificados Estatutários: Registo na Bandeira; Certificado de Arqueação Bruta; Borda Livre; Marpol (IAPP, ISPP, IOPP); Segurança de Equipamento; Segurança de Construção; Segurança Rádio
6) Certificado de Conformidade de Sistema Antiencrustante ou declaração sobre sistema antiencrustante endossado pelo vistoriador (Caso a arqueação bruta seja menor que 400 ton) e Registro de Sistemas Antiencrustantes (Norman-23)
7) Relatório das Provas de Cais e Mar
8) Balanço Elétrico da Embarcação- Contemplando todos os equipamentos para cumprimento do objeto contratual
9) Diagrama de <i>Footprint (Capability Plot)</i> elaborado segundo o código IMCA 140, por empresa fornecedora de sistema DP e reconhecidas pela IMCA ou IMO
10) Certificação do <i>ISM Code (International Safety Management Code)</i>
11) Sistema de Gerenciamento da Manutenção da Embarcação- Seus sistemas e subsistemas: Informar o software utilizado e exemplos da aplicação do sistema
12) Curva de Carga do(s) guindaste(s) e/ou guincho(s) com informações do " <i>Safety Work load</i> " (SWL), mencionando o projeto do guindaste e/ou guincho, com as propriedades do cabo
13) Certificado de Internacional de Proteção do Navio ISPS
14) Plano de Segurança e de Combate a Incêndio, aprovado pela Sociedade Classificadora
15) Verificação da Documentação da Tripulação
16) Certificados dos Operadores DPs
17) Cartão de Tripulação de Segurança (CTS)
18) Seguro P&I com cláusula de Poluição por Óleo e de Remoção de Destroços
19) Seguro de Casco e Máquinas
20) Certificado de Autorização de Afretamento (CAA); Atestado de Inscrição temporária (AIT); Certificado de Registro Especial Brasileiro (REB)
21) Salvatagem: certificado de Extintores Portáteis; certificado do sistema fixo de CO <sub>2</sub> ; certificado do sistema de respiração autônomo; balsas salva-vidas
22) Evidência de Casco Limpo e Livre de Espécie Bioinvasoras
23) Memória de Cálculo comprovando a autonomia da embarcação conforme os requisitos contratuais
24) Evidenciar autossuficiência da embarcação em água doce conforme requisitos contratuais
25) Evidenciar que todos os ambientes confinados da embarcação dispõe de ar-condicionado capazes de manter a temperatura ambiente em no máximo 23 graus Celsius e demais parâmetros previstos na NBR 6401
26) Evidenciar que os níveis máximos de ruído nos ambientes internos atendem as normas estabelecidas pela Marinha do Brasil

Fonte: PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S.A Regras de Contratação<sup>141</sup>

Essa perspectiva de contratação, transmitida pela convicção justa de que o projeto será, por fim, executado, enfatiza a necessidade de estabelecer comum acordo entre as partes e esclarecimento de conflitos de interesse supervenientes, como observado nas negociações contratuais. Os preços referentes à um contrato de embarcações dessa magnitude com a Petrobras pode variar entre 50 e 100 milhões de reais dependendo da capacidade operativa, tempo e propósito. Por isso, o impacto financeiro, tanto entre as partes quanto entre empresas terceirizadas e diretamente ligadas à estrutura e atividade-fim, é considerado relevante em análise de risco.

Importante ressaltar que, nos anos anteriores à Resolução Normativa 01/2015, já havia discussão sobre a insuficiência normativa na contratação de embarcações de apoio marítimo, pois, em 2009, o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), alegou que “inexiste fundamento legal para cercear-se a livre iniciativa das empresas de E&P (exploração e produção de petróleo), relativamente à liberdade de contrato para afretarem embarcações nacionais ou estrangeiras, para a navegação de apoio marítimo, por tempo ou por viagem”.<sup>142</sup>

A repercussão no mercado, após a vigência da Resolução Normativa 01/2015 tem sido analisada até os dias atuais. Em 2017 foi elaborada pela própria ANTAQ uma consolidação de demandas de alterações, onde foi possível constatar que:

[...] **historicamente as contratações da disponibilidade de embarcações para operar no apoio marítimo, tanto no Brasil quanto nos demais países com produção de petróleo offshore, ocorre por meio de contratos de afretamento por tempo. Esse padrão de contrato traz segurança jurídica, agilidade nas contratações, redução nos custos de seguros e atende ao objetivo que é o usuário ter a disponibilidade da embarcação por um tempo estipulado.** Além disso, os dois tipos de contrato possuem significativas diferenças tributárias. **O afretamento por tempo é considerado um contrato complexo** (sem possibilidade de separação da obrigação de dar da obrigação de fazer) e por isso isento de cobrança de ISS – Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, enquanto no contrato de prestação de serviço é cobrado ISS sobre a totalidade do contrato, inclusive sobre o “aluguel” da embarcação, que representa a maior parte dos custos. **O entendimento da ANTAQ de que somente EBN pode afretar criou uma discrepância no mercado.** De um lado as petrolíferas que também são EBN (Petrobras e OGX) puderam continuar afretando embarcações por tempo, por outro lado as demais petrolíferas foram obrigadas a contratar apenas por meio de contratos de prestação de serviço. Ao permitir que algumas empresas petrolíferas que também são EBN façam o afretamento por tempo e impedir as demais, indo de encontro ao **princípio da isonomia da contratação**, sem que as empresas privilegiadas tenha necessariamente que investir na marinha mercante como

<sup>141</sup> A lista é disponibilizada pela Petrobras às empresas de acordo com a gerência interna. Consiste em uma lista de prova documental a ser entregue antes do início do contrato.

<sup>142</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Formulário para Proposição de Ato Normativo. Consolidação de Demandas de alterações à Resolução Normativa nº01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015. Disponível em: [https://aquarela.antaq.gov.br/single/?appid=2e217b4f-505e-474c-8a48-c65d8e432543&sheet=d7\\_9401ff-40e1-4c74-8a0a-c72568e87207&theme=horizon&opt=cursel%2Cctxmenu](https://aquarela.antaq.gov.br/single/?appid=2e217b4f-505e-474c-8a48-c65d8e432543&sheet=d7_9401ff-40e1-4c74-8a0a-c72568e87207&theme=horizon&opt=cursel%2Cctxmenu). Acesso em 11 mar. 2023.

contrapartida (no apoio marítimo não há a exigência de uma proporcionalidade entre as embarcações efetivamente operadas e a tonelagem permitida para afretar).<sup>143</sup>

O impasse sobre a possibilidade de empresas petrolíferas que também são empresas brasileiras de navegação (EBN) afretarem gerou discordância no mercado de apoio marítimo, onde foram propostas revisões da resolução normativa através de empresas associadas da ABEAM, tomadores de serviço e doutrina. Nesse sentido, na consolidação de demandas foi discutido o problema pois:

**Essa dicotomia na contratação prejudica tanto os usuários da navegação de apoio marítimo que não são EBN, quanto as empresas prestadoras do serviço, resultando em aumento de custos tributários, de seguros, advocatícios, entre outros. Diante desse quadro do apoio marítimo, os representantes dos tomadores do serviço (IBP), dos prestadores do serviço (ABEAM) e a doutrina (principais escritórios de direito marítimo do País, juízes do Tribunal Marítimo e posicionamento da ABDM nas Emendas 55 e 56 ao PL 1572/2011) são uníssomos no sentido de que o atual entendimento da ANTAQ deva ser modificado.** Por outro lado, os principais argumentos pela manutenção do atual entendimento seriam que o afretamento de embarcações é prerrogativa de empresas autorizadas pela ANTAQ (EBN), em consonância com as diretrizes de políticas públicas de desenvolvimento da marinha mercante, e que o tratamento diferenciado para o segmento de apoio marítimo poderia impactar na navegação de cabotagem, tendo em vista que as empresas não-EBN poderiam buscar o direito de afretar também nessa navegação. Também causa relutância a possibilidade de uma “não-EBN” subfretar embarcações estrangeiras afretadas na modalidade tempo (“de tempo para tempo”). Tal hipótese permitiria que a gestão náutica permanecesse com uma empresa estrangeira, ao mesmo tempo em que a gestão comercial fosse atribuída à concessionária ou operadora autorizada pela ANP. Nesse caso, a EBN fretadora poderia figurar apenas como um agente intermediário, sem assumir a operação da embarcação e as atividades típicas de EBN<sup>144</sup>. (grifos da autora)

Os atos normativos da ANTAQ devem priorizar a garantia da isonomia de contratação, além de assegurar a segurança jurídica do mercado. A navegação de apoio marítimo possui características próprias e, por isso, a análise dos impactos é difícil e depende de variáveis do mercado brasileiro. Assim,

A operação no apoio marítimo consiste em uma EBN (prestadora do serviço) disponibilizar por um tempo determinado a embarcação tripulada para atender às demandas do contratante. A negociação é formalizada por meio de um contrato de afretamento por tempo. Por conseguinte, o contratante responsabiliza-se por pagar a taxa de afretamento (*hire*), geralmente calculada por dia em que a embarcação estará disponível a ele, sendo o pagamento obrigatório, independentemente da prestação ou não de algum serviço. Desta maneira, a EBN fretadora mantém o controle operativo da embarcação, mas o coloca à disposição do afretador. Porém, a ANTAQ proibiu que algumas empresas do setor de exploração e produção de petróleo contratassem a operação de

<sup>143</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Formulário para Proposição de Ato Normativo. Consolidação de Demandas de alterações à Resolução Normativa nº01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015. Op. Cit.

<sup>144</sup> *Ibidem*



apoio marítimo dessa maneira, com o entendimento de que a contratante deve também ser EBN para poder afretar. A proibição afeta apenas uma pequena parte do mercado de apoio marítimo, tendo em vista que a Petrobrás, principal contratante dos serviços de apoio marítimo, é também uma EBN e por isso não é afetada. Porém, com a ampliação da participação de outras empresas na exploração e produção do petróleo nacional, há a expectativa de crescimento de impacto nos próximos anos. Diante disso, para dispor do apoio logístico necessário às suas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos, as empresas não-EBN passaram a utilizar contratos de prestação de serviço, com a execução atrelada ao uso de uma embarcação. Nesta forma de contratação, o pagamento fica condicionado à prestação de algum serviço.

Os contratos com a sociedade de economia mista apresentam dicotomias e a complexidade é reconhecida diante das discussões abordadas. A sustentação de argumentos para embaçamento prático de que os contratos firmados trazem, de fato, segurança jurídica, é avaliada de acordo com o interesse legal e circunstância na qual os atores estão inseridos. A formação crítica deste tema é apresentada a seguir.

### 3.3 – A (in)segurança jurídica nos contratos de embarcações de apoio marítimo

Sobre a temática da segurança jurídica, não é comum estabelecer uma definição precisa e única, pois geralmente está relacionada à ideia de firmeza, harmonia e equilíbrio. Por isso, é preciso identificar se os valores e justiça sociais<sup>145</sup> estão presentes nos atos, normas e aplicação da Lei como uma forma mínima de exigência para garantir a liberdade civil. Para Humberto Ávila,

Desde há muito os autores utilizam a expressão “segurança jurídica” com variada significação. O motivo mais evidente para tanto provém da polissemia da palavra “segurança” e da expressão “segurança jurídica”. Na primeira acepção pode significar um estado psicológico de ausência de medo ou de alheamento do perigo. Na segunda pode conotar uma pluralidade de sentidos, dependendo do modo como são definidas as palavras “segurança” e “jurídica”. (...) Emprega-se a palavra “segurança” no sentido da busca do homem em se proteger contra ameaças externas (segurança externa, física ou objetiva), (...) utiliza-se também a palavra “segurança” no sentido da procura por um estado de liberdade diante do medo e da ansiedade, (...) A segurança também pode significar um estado de proteção de bens individuais ou coletivos (...) em todas essas hipóteses, portanto, não se está examinando a segurança jurídica propriamente dita.

<sup>145</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. Cit. Art. 170: *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.* (grifo da autora).

Está-se falando, simplesmente, de segurança, normalmente na acepção de confiança. **A segurança jurídica só entra em cena quando se ultrapassa a dimensão psicológica individual para adentrar a dimensão axiológica social, mas não meramente comportamental: segurança jurídica representa, pois, a segurança como fenômeno valorativo intersubjetivável vinculado ao Direito de uma dada sociedade, quer como valor, quer como norma, tendo o jurídico como o seu objeto ou como seu instrumento.**<sup>146</sup> (grifos da autora)

A segurança jurídica, sendo entendida também como um “fenômeno valorativo”, é uma condição estrutural de qualquer ordenamento jurídico e, para Humberto Ávila, é a composição da justiça ordenada e direcionada para garantir a igualdade.<sup>147</sup> Outras concepções também podem fazer parte do entendimento, como por exemplo:

A segurança jurídica pode fazer referência a um elemento de definição de Direito e, nessa função, **ser uma condição estrutural de qualquer ordenamento jurídico. (...) pode referir-se a um estado de fato, isto é, a uma determinada realidade concreta passível de constatação.** Nesse sentido, a segurança jurídica não diz respeito a um comportamento que deva ser adotado ou a um estado ideal de coisas que deva ser atingido. Ela se vincula, em vez disso, a uma realidade fática que se entende existente. (...) **A segurança jurídica ainda pode consubstanciar uma norma jurídica, isto é, uma prescrição normativa por meio da qual se estabeleça direta ou indiretamente, algo como permitido, proibido ou obrigatório.** Nessa acepção (...) a segurança jurídica diz respeito a um estado de coisas que deve ser buscado mediante a adoção de condutas que produzam efeitos que contribuem para a sua promoção.<sup>148</sup> (grifos da autora).

No processo de negociação e formação dos contratos de afretamento de embarcações de apoio marítimo entre as empresas privadas, a jurisprudência, quando acionada, ao analisar a elaboração dos termos contratuais, determina se a relação jurídica é ou não equilibrada, principalmente pela relação direta entre o objeto de contratação e suas cláusulas e o ordenamento jurídico brasileiro. Onde houver incidência de ilegalidade ou prática abusiva de direito, há possibilidade de contestação e lide. De forma similar, também deveria haver a mesma possibilidade nos casos de contratação através do processo licitatório com a Petrobras. Contudo, conforme observado neste estudo, a possibilidade de negociação na fase pré-contratual é praticamente nula, principalmente por não estar prevista na Lei 13.303/2016.

Visto com objetividade nesta Lei, onde é mencionado no artigo 32 que “nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: I - padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo

---

<sup>146</sup> ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011, p. 99 – 104.

<sup>147</sup> Ibidem p. 105.

<sup>148</sup> Ibidem p. 106 – 109.

com normas internas específicas”<sup>149</sup>, considera-se importante a tentativa de alcançar um melhor apoio no sistema jurídico a possibilidade de negociação das minutas contratuais antes da execução do contrato.

As possibilidades de alterações do contrato podem ser encontradas, na mesma Lei, somente em um único artigo, o 81<sup>150</sup>, e seus seis incisos. Tampouco pode ser encontrada disposição sobre melhor negociação em matéria contratual durante o período licitatório, mais especificamente após a adjudicação da empresa vencedora.

Depois da formalização do contrato, existe a possibilidade de alteração dos termos conforme artigo 68, VII: “Os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado. VII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos”<sup>151</sup>. Contudo, a dificuldade em realizar essas alterações durante a execução contratual aumenta a vulnerabilidade das partes, onde até mesmo a interpretação dos atores, como gerência e departamentos jurídicos, comerciais e contratuais das empresas, ocasiona impasses de difícil solução na esfera administrativa.

As alterações dos dispositivos são realizadas através de aditivos, que irão trazer para a relação contratual a solução de fatores supervenientes ou qualquer oportunidade para revisão. Nesse momento, ressalta-se a resistência por parte da Petrobras em cumprir com essa perspectiva legal, provocando de muitas formas a morosidade dos processos e inércia para solução de controvérsias. Ora, de forma contrária, quando há solicitação por parte da Petrobras, as empresas privadas são pressionadas a aderir as alterações para a continuidade do seu negócio. Essa crítica ao processo de comunicação e negociação administrativa entre as partes encontra fundamento nas diversas atividades de empresas do mesmo segmento, que compartilham através

---

<sup>149</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 32.

<sup>150</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 81: *Os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43 contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos: I - quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; II - quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; III - quando conveniente a substituição da garantia de execução; IV - quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; V - quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; VI - para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.*

<sup>151</sup> BRASIL. Lei 13.303 de 30 de junho de 2016. Op. Cit. Art. 68

da Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo (ABEAM) seus obstáculos e adversidades para uma decisão em conjunto, ganhando mais intensidade em temas controversos no mesmo tipo de contrato com a Petrobras.

Como analisado anteriormente, não há consenso no direito brasileiro sobre as interpretações em relação à natureza jurídica do contrato de afretamento<sup>152</sup>. Somado a esse fator, observar a legislação vigente em sua forma pura e simples, ou seja, somente a letra da lei, é um trabalho difícil de ser alcançado. Essa realidade causa implicações nas relações conflituosas que chegam ao judiciário justamente pela falta de segurança jurídica no direito marítimo.

Não só a particularidade do setor aquaviário é motivo para enxergar essas discrepâncias, mas também os altos riscos inerentes às atividades das embarcações de apoio marítimo, onde são propostas relações de alto custo e envolvimento de diversos órgãos em âmbitos diferentes e com regras distintas. Pode-se dizer que os processos atrelados aos contratos de afretamento de apoio marítimo possuem três características próprias: instabilidade, morosidade e variedade interpretativa. Nada disso contribui para a segurança jurídica das partes, principalmente em relação às formações contratuais diante das incertezas e complexidade do tema.

No Brasil, devido ao aumento do mercado de afretamento de embarcações da indústria de óleo e gás e maior concorrência com embarcações de bandeira estrangeira, houve a necessidade de aperfeiçoamento e maior rigidez através de novos procedimentos administrativos, principalmente com relação às possibilidades da Lei nº 9.432/1997, onde “a empresa brasileira de navegação poderá afretar embarcações brasileiras e estrangeiras por viagem, por tempo e a casco nu”.<sup>153</sup> De acordo com a ABEAM, essa Lei foi um marco histórico importante, devido a evolução das atividades:

A evolução das atividades de Apoio Marítimo no Brasil ocorreu em períodos marcados pelas seguintes etapas: Implantação – 1968 a 1975 – As primeiras descobertas de petróleo em mar aberto. A importação das primeiras 13 embarcações pela Petrobras. Expansão – 1976 a 1981 – A frota de bandeira brasileira atinge 44 navios. A Petrobras transfere às empresas brasileiras de navegação a operação da frota de navios de Apoio Marítimo. Em 4 de abril de 1977 é fundada a ABEAM congregando as empresas nacionais pioneiras no Setor. Consolidação – 1982 a 1989 – Operação das primeiras plataformas semissubmersíveis. Adjudicação de contratos em licitação pública para armadores brasileiros. A frota de Apoio Marítimo brasileira chega a 110 embarcações. Desarticulação – 1990 a 1997 – A abertura indiscriminada do mercado atingiu o setor de construção naval e navegação. As empresas estrangeiras passam a dominar o mercado. Perda de tecnologia, perda de empregos e drenagem de divisas. A frota de Apoio Marítimo de bandeira brasileira cai para 43 navios. **Nova proposta (a partir de 1997)**

<sup>152</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume III: contratos e processos. Barueri, SP: Manole, 2015. p. 365-367.

<sup>153</sup> BRASIL. Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Op. Cit. Art. 8º

– Com a promulgação da Lei nº 9432/97 que regulamenta o transporte aquaviário, as empresas brasileiras de Apoio Marítimo, através da Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo (ABEAM), apresentam um programa de modernização da frota, mediante a construção local de embarcações apropriadas à operação em águas profundas e ultra profundas.<sup>154</sup> (grifos da autora).

A ANTAQ trouxe em 2015 a Resolução Normativa nº 1 como uma possibilidade de solução de impasses, que por um lado estava relacionada às embarcações estrangeiras, onde na circularização – procedimento administrativo onde faz-se a consulta sobre a disponibilidade de embarcações no mercado nacional – a empresa brasileira de navegação poderia afretar uma embarcação de bandeira estrangeira, mas por outro lado acarretou uma instabilidade em outros setores da indústria e complexidade de processos. Deste modo,

**Considerando a complexidade das relações jurídicas envolvidas, a importância econômica das questões afetadas por esse processo e as diferentes partes interessadas, os seguintes aspectos mereceriam uma previsão mais detalhada do que atualmente existente:** (i) a RN 01/2015 não contém definição clara quanto às partes que devem ser consideradas como "envolvidas" no processo de circularização, possuindo direito de se manifestar formalmente no processo previamente à decisão da ANTAQ. (...) (ii) outro ponto obscuro da norma é ausência de previsão expressa no sentido de que a decisão aceitando ou rejeitando um bloqueio deverá ser motivada e devidamente comunicada às partes envolvidas no processo de circularização. (...); (iii) a RN 1/2015 também não prevê se, para o bloqueio ser definitivamente aceito, é necessário ou não que um contrato de afretamento seja efetivamente firmado entre a embarcação de bandeira nacional responsável pelo bloqueio e a EBN interessada em afretar ou se, ao contrário, basta a existência de uma embarcação de bandeira nacional com as mesmas características da embarcação estrangeira para que o bloqueio seja válido. **Também nesse aspecto parece importante uma definição mais clara, a fim de evitar insegurança jurídica (...)** Os pontos acima destacados consistem em possíveis aprimoramentos da RN 1/2015, ampliando a segurança jurídica para as partes envolvidas e tornando o processo de circularização mais transparente e previsível, o que, em última análise, tenderá a aprimorar as relações comerciais do setor de afretamento de embarcações nacionais e estrangeiras no Brasil, organizando de forma racional as disputas comerciais por esse mercado tão disputado.<sup>155</sup> (grifos da autora).

As críticas à Resolução Normativa 01/2015 da ANTAQ não se limitam somente aos doutrinadores, pois é possível encontrar a sustentação de argumentos em outras fontes. Nesse sentido, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) entende que a Resolução 01/2015 põe em risco a concorrência, por parte das empresas de pequeno porte, nos mercados de navegação de apoio portuário e de cabotagem:

<sup>154</sup> ABEAM. Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo. Op. Cit.

<sup>155</sup> FARIA, Luis Cláudio Furtando; FAUSTINO, Erick Mateus Santos; SOUZA, Daniel Andrade de. O afretamento de embarcações estrangeiras no Brasil – Comentários sobre a Resolução Normativa Nº 1º/2015 da ANTAQ. Disponível em: <https://www.pinheironeto.com.br/publicacoes/o-afretamento-de-embarcacoes-estrangeiras-no-brasil-comentarios-sobre-a-resolucao-normativa-1-2015-da-antaq>. Acesso em 09 fev. 2023.

Nesse quadro, verifica-se que a Resolução Normativa Antaq n.º 1, de 2015, contém exigências adicionais que condicionam o afretamento de embarcações estrangeiras, conforme apontado acima, aprofundando as distorções no mercado e limitando ainda mais a capacidade dos agentes de competirem entre si, com o potencial de trazer prejuízos ao processo concorrencial e à eficiência operacional dos setores econômicos afetados. Vinculando-se o afretamento a um múltiplo de tonelage das embarcações da empresa afretadora, criam-se limites na atuação dessas empresas e, no limite, barreiras à entrada no mercado<sup>156</sup>.

O Tribunal de Contas da União também sustentou críticas à Resolução Normativa n.º 1/2015 ao afirmar que:

De toda forma, verifico que no aludido parecer, elaborado com base em dados da própria Antaq, ficaram demonstrados os possíveis efeitos nocivos da RN-Antaq 1/2015 na competitividade do setor. Foi consignado que é “é possível que os critérios de afretamento de embarcações estrangeiras estabelecidas pela Resolução Normativa 01/2015, da Antaq, tenha como efeito concorrencial um reforço da concentração e do poder de mercado das empresas que atualmente já dominam a navegação de cabotagem no país”. De outra parte, a peça da Agência ora em exame não traz elementos reveladores da ocorrência dos prejuízos alegados, motivo pelo qual, mais uma vez, não se pode dar razão à agravante.<sup>157</sup>

Não está prevista na resolução da ANTAQ nem na Lei 13.303/2016 a possibilidade de negociação das cláusulas contratuais no afretamento de embarcações de apoio marítimo durante a fase pré-contratual. Observa-se, ainda, que existe pouco debate na comunidade marítima sobre esse problema que afeta a gestão empresarial e estratégia comercial das empresas privadas. A insuficiência legislativa pode ser acompanhada historicamente através do surgimento dos temas relacionados aos contratos de afretamento desde os anos 90 com a Lei 9.432/97 até a Lei das Estatais 13.303/2016. Contudo, pode-se dizer que, ainda que haja esforço das autoridades para diminuir as controvérsias e falta de amparo legal do Direito Marítimo, até o hoje não há uma norma que conseguiu lograr resultados benéficos para a maioria das partes. O quadro abaixo sintetiza as principais legislações relacionadas ao contrato de afretamento (apoio marítimo):

Quadro 6 – Síntese normativa – contrato de afretamento de embarcações de apoio marítimo

<sup>156</sup> BRASIL. Governo Federal. Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). Parecer técnico n. 09/2017-COGR/SUCON/SEAR/MF. Ref. IC 1.30.017.000488/2016-77. In Projeto de Decreto Legislativo s/nº de 2020. Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução ANTAQ n.º 1 de 2015 para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997.

<sup>157</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. In Projeto de Decreto Legislativo s/nº de 2020. Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução ANTAQ n.º 1 de 2015 para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997.

<b>Lei 9.432/1997</b>	<b>Resolução Normativa 01/2015</b>	<b>Lei 13.303/2016</b>
Definição dos tipos de afretamento (casco nu, por tempo, por viagem)	Definição de afretamento, afretamento a casco nu, por espaço, por tempo e por viagem	Não aplicável. Por se tratar de um estatuto jurídico, não cabe definição de afretamento. Encontra-se, no entanto, a função social da empresa pública e da sociedade de economia mista
Afretamento de embarcação estrangeira depende de autorização do órgão competente	Afretamento de embarcação estrangeira independe de autorização nos casos de: transporte exclusivo de carga não reservada a bandeira brasileira, encomendadas por estaleiro enquanto durar a construção	São apresentadas as regras de contratação através do processo licitatório. O afretamento de embarcações de apoio marítimo com a Petrobras se enquadra nesse tipo de contratação de serviços
Definição de navegação de apoio marítimo	Mesma definição de navegação de apoio marítimo da Lei 9.432/1997	Não aplicável
Afretamento de embarcação de apoio marítimo de bandeira brasileira independe de autorização	Afretamento de embarcação de apoio marítimo de bandeira brasileira também independe de autorização	Não aplicável

Elaborado pela autora

A Resolução Normativa 01/2015 trouxe em seu arcabouço a possibilidade de debates contrários e divergentes devido as lacunas apresentadas pela falta de direcionamento e pelo seu formato genérico. Para Norberto Bobbio, entende-se por lacuna:

[...] a falta não já de uma solução, qualquer que seja ela, mas de uma solução satisfatória, ou, em outras palavras, não já a falta de uma norma, mas a falta de uma norma justa, isto é, de uma norma que se desejaria que existisse, mas que não existe. Uma vez que as lacunas derivam não da consideração do ordenamento jurídico como ele é, mas da comparação entre ordenamento jurídico como ele é e como deveria ser, foram chamadas de “ideológicas”, para distingui-las daquelas que eventualmente se encontrassem no ordenamento jurídico como ele é, e que se podem chamar de “reais”.<sup>158</sup>

Na realidade, a ciência jurídica, por não ser uma ciência exata, sempre apresentará temas passíveis de controvérsias. Assim também ocorre com as discussões sobre as falhas dos atos

<sup>158</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Apresentação Tércio Sampaio Ferraz Junior; trad. Maria Celeste C. J. Santos; ver. Tec. Claudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995. p. 140

normativos das agências reguladoras. É certo afirmar que a ANTAQ possui conhecimento especializado e tem autoridade para decidir a relevância e complexidade das matérias sob sua alçada e realizar o aprimoramento normativo. O que é possível notar, através das críticas de organizações representativas do setor, é a preocupação em evitar que a insuficiência regulatória e limitações afetem de forma significativa o processo legal no mercado de apoio marítimo. Destaca-se, para isso, a necessidade de conduzir suas ações para a criação de políticas públicas de forma diligente e de acordo com a realidade jurídica nacional.

## CONCLUSÃO

As embarcações de apoio marítimo constituem parte de um processo importante para a exploração e produção de petróleo, sobretudo para realizar serviços especializados de transporte, pesquisa, extração, logística de pessoas e materiais e demais atividades que envolvem grandes grupos de pessoas físicas e jurídicas. Como definida pela Lei 9.432/1997, a navegação de apoio marítimo tem como finalidade 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”<sup>159</sup>. Somado a esses fatores, exige-se o cumprimento de requisitos político-econômicos e legais no Brasil.

Conforme os requisitos legais, esses serviços são realizados através da negociação e formação de contratos de afretamento seguindo os preceitos da norma brasileira e, devem considerar ainda, que a liberdade em contratar precisa estar em consonância com a função social. Os contratos empresariais precisam ser paritários e simétricos, havendo a possibilidade também de negociação de parâmetros de interpretação das cláusulas<sup>160</sup>.

Todavia, os contratos de afretamento de embarcações de apoio marítimo entre as empresas privadas e a Petrobras são formados através do processo de licitação, conforme dispositivos do estatuto jurídico de empresas públicas e da sociedade de economia mista da Lei 13.303/2016, onde as minutas contratuais já são pré-estabelecidas e compartilhadas após o processo de homologação e adjudicação da empresa que logrou o primeiro lugar no processo licitatório.

---

<sup>159</sup> BRASIL. Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Op. Cit. Art. Art. 2º, VIII.

<sup>160</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Op. Cit. Artigos 421 e 421-A.



Nesse contexto, trata-se de um cenário específico de relação contratual, diferenciando-se da negociação entre empresas privadas. Somado a isso, existe na doutrina discussão divergente sobre a natureza jurídica dos contratos de afretamento, o processo de formação de políticas públicas voltadas para o setor, principalmente de apoio marítimo, e toda a complexidade devido ao conflito de interesse das partes, ocasionando uma série de fatores que comprometem a segurança jurídica.

Por esse motivo, entende-se que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, por ser uma autarquia e órgão regulador com autonomia administrativa e funcional, tem a capacidade de ação para diminuir esse conflito, mediante propositura e revisão de políticas públicas. Através da análise do presente trabalho, foi corroborada a hipótese de que há uma maior propensão de controle da Petrobras sobre a negociação dos termos contratuais em sua fase de licitação e projeto de mobilização das embarcações das empresas contratadas, em função da existência de minutas do contrato padronizadas.

A Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015 da ANTAQ é, atualmente, a política pública que estabelece os procedimentos para o afretamento de embarcações de quatro modalidades diferentes, incluindo a de apoio marítimo. Apesar de ter sido implementada com enfoque na melhoria de prestação de serviços e diminuir as desigualdades da indústria de transporte marítimo, foi observada a insuficiência de dispositivos normativos, pois não existe regulação sobre os contratos de afretamento de apoio marítimo que possibilitam a negociação na fase pré-contratual com a Petrobras, que é uma sociedade de economia mista regida por Lei específica. Por isso, a vulnerabilidade das empresas privadas, por terem que firmar o contrato por adesão, onde as minutas-contratuais já são padronizadas, é maior pois não conseguem negociar em sua fase preliminar.

Como complementação deste estudo, foi realizada a avaliação executiva *ex post* apresentada no Apêndice I. Apesar de não trazer um rol taxativo para solução de algum problema e ser um processo de difícil análise subjetiva, ajuda a identificar oportunidades de melhoria, pois o avaliador é capaz de ensejar debates, argumentação e rodadas de discussão entre membros da sociedade, empresas e governo.

A proposta de alteração do Apêndice II foi realizada de acordo com o pensamento crítico da presente pesquisa, enriquecendo a temática e produzindo questionamentos para os agentes envolvidos, além de contribuir para a produção científica do Observatório de Políticas Marítimas pertencente à Superintendência de Pesquisa e Pós-graduação da Escola de Guerra Naval

da Marinha do Brasil. Devido à abrangência de quatro setores, esta proposta limitou-se a reavaliação de temas pertinentes ao contrato de afretamento e embarcações de apoio marítimo, tema deste estudo.

Foram apontados indicadores para melhorar a eficácia da normativa e o conteúdo regulatório referente ao apoio marítimo se mostrou insuficiente para a alta demanda de adversidades. Por isso, faz-se necessário o estímulo ao interesse dos *stakeholders*<sup>161</sup> da política conforme seus objetivos e critérios para a busca justa e equilibrada da relação contratual.

O Atlântico sul é vital para o Brasil e a exploração e produção de riquezas no ambiente marítimo evidenciam a capacidade do país em promover uma maior gestão comercial e de serviços de impacto econômico significativo, sendo as embarcações de apoio marítimo essenciais para esse contexto.

---

<sup>161</sup> *Stakeholders* = parte interessada

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEAM. Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo. Disponível em: <http://abeam.org.br/>. Acesso em 29 jan. 2022.

ABEAM. Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo. **Frota de Embarcações de Apoio Marítimo no Brasil. Novembro/2022**. Disponível em: <http://www.abeam.org.br/arquivos/1674742983.pdf>. Acesso em 06 fev. 2023.

ABEAM; SYNDARMA. Mercado de Apoio Marítimo. Logística. **Perspectivas de retomada da demanda por embarcações de apoio marítimo**. In FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Panorama Naval no Rio de Janeiro 2020. Dezembro, 2020.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento; EPE. Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia; Pré-sal Petróleo S.A. **Estudo sobre o aproveitamento do gás natural do pré-sal**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/estudos-tecnicos/arquivos/2020/aproveitamento-gn-pre-sal.pdf>. Acesso em 09 fev. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Painel Dinâmico de Produção de Petróleo e Gás Natural**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br>. Acesso em 07 fev. 2022.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Biblioteca ANTAQ**. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal>. Acesso em 05 nov. 2022

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Formulário para Proposição de Ato Normativo. Consolidação de Demandas de alterações à Resolução Normativa nº01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015**. Disponível em: <https://aquarela.antaq.gov.br/single/?appid=2e217b4f-505e-474c-8a48-c65d8e432543&sheet=d79401ff-40e1-4c74-8a0a-c72568e87207&theme=horizon&opt=cursel%20Cctxmenu>. Acesso em 11 mar. 2023.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Frota Autorizada**. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarEmpresaAutorizada.aspx>. Acesso em 06 fev. 2022.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Ouvidoria**. Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/canaisatendimento/ouvidoria/ouvidoria-1>. Acesso em 14 jan 2023.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução Normativa nº 2.919 de 04 de junho de 2013**. Aprova a norma para disciplinar o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de apoio marítimo. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/2919%20(3).pdf. Acesso em 22 Jan 2023

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015**. Disponível em: <https://www.abtp.org.br/upfiles/legislacao/Resolucao-Normativa-Antaq-1-de-2015.pdf>. Acesso em 04 fev. 2022.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução Normativa nº 05 de 23 de fevereiro de 2016**. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21172346/do1-2016-02-25-resolucao-normativa-n-5-de-23-de-fevereiro-de-2016-21172117](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21172346/do1-2016-02-25-resolucao-normativa-n-5-de-23-de-fevereiro-de-2016-21172117). Acesso em 16 jul. 2022.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução Normativa nº 55 de 02 de setembro de 2021**. Estabelece critérios e procedimentos para a Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/navegacao/maritima-de-de-apoio/legislacao>. Acesso em 22 out 2022.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução Normativa Nº 62 de 29 de novembro de 2021**. 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. Disponível em: <https://sophia.antag.gov.br/Terminal/acervo/detalhe/29790>. Acesso em 15 jan 2023.

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

BARBOSA, Christina [et al]. Publicações FGV Management. **Gerenciamento de Custos em projetos**. 4. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

BEIRÃO, André Panno; MARQUES, M.; RUSCHEL, R. R. (Org.). **O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Essencial Idea Editora, 2020. v. 1. 248p. Vários autores. p. 99-123.

BAUMOTTE, Ana Cláudia Trintenaro; FONSECA, Doris Pereira D’Alincourt; RAJ, Paulo Pavarini; SILVA, Lauro Henrique de Carvalho Monteiro da. Publicações FGV Management. **Gerenciamento de Pessoas em Projetos**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *The Social Construction of Reality: A Teatrise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books Ltd, Registered Offices: Harmondsworth. Middlesex. England. 1991. p.72.

BERKHOUT, Frans & HERTIN, Julia. **Foresight futures scenarios: Developing and applying a participative strategic planning tool**. In Greener Management International March 2002.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Apresentação Tércio Sampaio Ferraz Junior; trad. Maria Celeste C. J. Santos; ver. Tec. Claudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995. p. 140

BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais** [livro eletrônico]. Curitiba: Editora JML, 2019.

BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **PARECER n. 00024/2019/NCA/PFANTAO/PGF/AGTJ**. Disponível em: <https://www.mattosfilho.com.br/Documents/Parecer%20Jur%C3%ADdico%20%20PFA%20n%C2%BA%2024%200738208.pdf>. Acesso em 07 mar 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002**. Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4122.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4122.htm). Acesso em 15 jan 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm). Acesso em 09 out 2022.

BRASIL. Governo Federal. Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). **Parecer técnico n. 09/2017-COGCR/SUCON/SEAR/MF. Ref. IC 1.30.017.000488/2016-77**. In Projeto de Decreto Legislativo s/nº de 2020. Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução ANTAQ nº 1 de 2015 para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997.

BRASIL. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm). Acesso em 21 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em 18 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 9.491 de 09 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm). Acesso em 04 set. 2022.

BRASIL. **Lei 10.233 de 05 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm). Acesso em 07 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em 02 jul. 2022.

BRASIL. **Lei 13.303 de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em 29 jan. 2022.

BRASIL. **Lei 13.848 de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm). Acesso em 08 out 2022

BRASIL. **Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em 10 dez 2022.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2030**. Brasília: MME/EPE, 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Zoneamento Nacional dos Recursos de Óleo e Gás (ZNMT)**. Rio de Janeiro: MME/EPE, 08 de dezembro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *In Projeto de Decreto Legislativo s/nº de 2020*. Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução ANTAQ n.º 1 de 2015 para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1693/2020 – Plenário**. Processo nº 003.667/2018-9 de 01 de julho de 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1693%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?Uuiid=031008d0-c148-11ea-9f1f-e7f038aeb63f>. Acesso em 12 fev. 2023.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação**. *In* Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Brazilian Maritime Law: A General Overview**. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 14, p. 255-279, 2009.

CNN BRASIL. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/petroleo-ja-valorizou-60-neste-ano-veja-ate-onde-pode-chegar/>. Acesso em 10 mar. 2022.

COSTA, Ricardo Cunha da; MENDES, André Pompeo do Amaral; PINHÃO, Caio Marcio de Ávila Martins; PRATES, Haroldo Fialho; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco

Aurélio Ramalho. **Mercado de embarcações de apoio a plataformas de petróleo e gás natural**. BNDES Set., Rio de Janeiro, v. 26, n. 51, p. 77-124, mar. 2020.

COSTA, Ricardo Cunha da; PIRES, Victor Hugo; LIMA, Guilherme Penin Santos de. **Mercado de embarcações de apoio marítimo às plataformas de petróleo: oportunidades e desafios**. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2466>. Acesso em: 11 fev. 2023.

FARIA, Luis Cláudio Furtando; FAUSTINO, Erick Mateus Santos; SOUZA, Daniel Andrade de. **O afretamento de embarcações estrangeiras no Brasil – Comentários sobre a Resolução Normativa Nº 1º/2015 da ANTAQ**. Disponível em: <https://www.pinheironeto.com.br/publicacoes/o-afretamento-de-embarcacoes-estrangeiras-no-brasil-comentarios-sobre-a-resolucao-normativa-1-2015-da-antaq>. Acesso em 09 fev. 2023.

FINOCCHIO JR., José; SILVA, Lincoln de Souza Firmino da; SOARES, Carlos Alberto Pereira e VALLE, André Bittencourt do. Publicações FGV Management. **Fundamentos de Gerenciamento de Projetos**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. In Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. In Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015.

HAMAJI, Edison Yoshihiro; QUEIROZ, Maciel M. e TELLES, Renato. **Inovações na cadeia de apoio marítimo brasileira: uma abordagem por análise de conteúdo**. Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa. Revista Científica Hermes, vol. 21, pp. 400-418, 2018.

JÚNIOR, Silvio F. Gomes; LIMA, Gilson B.A.; MACIEL, Gustavo S.; MEZA, Lidia A. Meza. **Avaliação de processos licitatórios de embarcações de apoio marítimo offshore com utilização de análise envoltória de dados**. *Journal of Transport Literature*. Vol. 8, n. 4, pp. 329-349, out. 2014.

MARINHA DO BRASIL. **Instrução Normativa 01/MB/MD de 07 de junho de 2011**. Conceito para a expressão “águas jurisdicionais brasileiras” perante a Marinha do Brasil.

MARINHA DO BRASIL. Diretoria de Portos e Costas. **Normas da Autoridade Marítima Para Embarcações Empregadas na Navegação em Mar Aberto – NORMAM 01/DPC**. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/NORMAM-01-DPC\\_Mod%2047.pdf](https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/NORMAM-01-DPC_Mod%2047.pdf). Acesso em 31 jan. 2023.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de Direito Marítimo, volume III: contratos e processos**. Barueri, SP: Manole, 2015.

MOYSÉS FILHO, Marco Antônio. **Contratos de afretamento de navios: atualizada de acordo com as regras da ANTAQ 2016 e o Novo Código Civil de Processo Civil**. Curitiba, Juruá, 2017. 504p.

NALIN, Paulo. **Do contrato: conceito pós-moderno**. 1. ed. 5. tir. Curitiba: Juruá, 2005.

OTTERO, Barbara Dutra Lameira; VIOLANTE, Alexandre Rocha. **Avaliação e Implementação do Programade obtenção de meios de superfície (PROSUPER): obstáculos ao projeto estratégico de defesa da Marinha do Brasil**. In PEDONE, Luiz; VEDUNG, Evert (org.) et al. Avaliação de Políticas Públicas – Programas Militares Complexos. Rio de Janeiro: Luzes - Comunicação, Arte & Cultura, 2017, 214 p.

PEREIRA NETO, Caio Mario da S.; LANCIERI, F. M.; ADAMI, M. P. **O Diálogo Institucional das Agências Reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: Uma Proposta de Sistematização**. In Direito da Regulação e Políticas Públicas (Org. Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho). 1ª ed., São Paulo, ed. Malheiros, 2014.

PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S.A. **Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP). Revisão 04**. Disponível em: <https://canalfornecedor.Petrobras.com.br/pt/regras-de-contratacao/conheca-lei-das-estatais/#regulamento>. Acesso em 04 fev. 2022.

PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S.A **Regras de Contratação**. Disponível em: <https://canalfornecedor.petrobras.com.br/pt/regras-de-contratacao/catalogo-de-padronizacao/#especificacoes-tecnicas>. Acesso em 19 fev. 2022.

POLEJACK, Andrei. *Enhancing the policies in support of the marine Science in Brazil*. Division for ocean affairs and the law of the sea. Office of Legal Affairs. The United Nations – New York, 2010.

RODRIGUES, Verônica da Silva. **Gestão dos Contratos de Afretamento no Setor Offshore**. Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy – Mlaw – International Law and Business Review. Vol. 2, nº 2, julho a dezembro - 2022. pp 83-106.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único** – 11. ed. – Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2021.

TORRES, Ronny Charles L. de. In BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais** [livro eletrônico]. Curitiba: Editora JML, 2019.

WU Xun; RAMESH M., HOWLETT Michael & FRITZEN Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza – Brasília: Enap, 2014. 160 p. Título original: *The public policy primer: managing the policy process*.



**APÊNDICE I – AVALIAÇÃO EXECUTIVA (EX POST) DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ <sup>162</sup>**

<b>SEÇÃO 1 – DESCRIÇÃO GERAL</b>
<p><b>1.1 – Nome e finalidade da política</b></p> <p>Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ: Aprova a norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.</p>
<p><b>1.2 - Quando a política foi instituída?</b></p> <p>Data de assinatura: 13 de fevereiro de 2015. Data de publicação: 18 de fevereiro de 2015. Data de entrada em vigor: 06 de abril de 2015</p>
<p><b>1.3 - A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.</b></p> <p>A política é a sucessão e consolidação de normas<sup>163</sup> relativas ao apoio marítimo aprovadas partir do ano de 2002, um ano após a criação da ANTAQ através da lei 10.233/2001, que foram alteradas e/ou revogadas até 2015. A saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução nº 052-ANTAQ, de 19 de novembro de 2002 (Revogada pela Resolução 843-ANTAQ de 14 de agosto de 2007): Aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica brasileira para operar como Empresa Brasileira de Navegação nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo.</li> <li>- Resolução nº 112-ANTAQ, de 8 de setembro de 2003(Revogada pela Resolução 843-ANTAQ de 14 de agosto de 2007): Aprova a alteração da norma para outorga de autorização de</li> </ul>

<sup>162</sup> Esta avaliação executiva foi elaborada pelo Observatório de Políticas Marítimas pertencente à Superintendência de Pesquisa e Pós-graduação da Escola de Guerra Naval da Marinha do Brasil. Todas as perguntas são de propriedade do Observatório e somente as respostas foram elaboradas pela autora através da pesquisa realizada para o presente estudo.

<sup>163</sup> Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Biblioteca ANTAQ. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal>. Acesso em 05 nov. 2022

pessoa jurídica brasileira para operar como Empresa Brasileira de Navegação nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo.

- Resolução nº 124-ANTAQ, de 13 de outubro de 2003 (Revogada pela Resolução nº 990-ANTAQ, de 13 de março de 2008): Aprova a norma sobre a fiscalização e o processo administrativo relativos à prestação de serviços de transporte aquaviário, de apoio marítimo e de apoio portuário e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária.

- Resolução nº 192-ANTAQ, de 16 de fevereiro de 2004 (Alterada pela Resolução nº 495-ANTAQ de 13/09/2005 e revogada pela Resolução N° 2919 -ANTAQ, de 4 de junho de 2013): Norma para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de apoio marítimo.

- Resolução nº 266-ANTAQ, de 2 de agosto de 2004 (Revogada pela Resolução nº 05-ANTAQ, de 23 de fevereiro de 2016): Torna obrigatória a comunicação à ANTAQ de toda embarcação brasileira empregada nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário, e dá outras providências.

- Resolução nº 495 -ANTAQ, de 13 de setembro de 2005 (Revogada pela Resolução nº 2919 -ANTAQ, de 4 de junho de 2013): Aprova alterações na norma para afretamento de embarcações por Empresa Brasileira de Navegação na navegação de apoio marítimo.

- Resolução nº 843-ANTAQ, de 14 de agosto de 2007 (Alterada pela Resolução nº 879-ANTAQ, de 26 de setembro de 2007 e Revogada pela Resolução nº 2.510-ANTAQ, de 19 de junho de 2012): Aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário.

- Resolução nº 990-ANTAQ de 13 de março de 2008: Revoga a Resolução nº 124-ANTAQ, de 13 de outubro de 2003, por consequência a entrada em vigor da Resolução nº 987-ANTAQ, de 14 de fevereiro de 2008.

- Resolução nº 987-ANTAQ, de 14 de fevereiro de 2008 (Revogada pela Resolução nº 3259-ANTAQ, de 30 de janeiro de 2014). Aprova a norma para disciplinar o procedimento de

fiscalização e o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades na prestação de serviços de transportes aquaviários, de apoio marítimo, de apoio portuário e na exploração da infraestrutura aquaviária e portuária.

- Resolução nº 2.510-ANTAQ, de 19 de junho de 2012 (Revogada pela Resolução nº 18-ANTAQ, de 21 de dezembro de 2017): Aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário.

- Resolução nº 2919 -ANTAQ, de 4 de junho de 2013 (Derrogada pela Resolução Normativa nº 01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015): Aprova a norma para disciplina o afretamento de embarcação por Empresa Brasileira de Navegação de apoio marítimo.

As duas maiores finalidades da Resolução nº 01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015 estão previstas nos dois primeiros artigos que assim dispõem:

Art. 1º Aprovar a Norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso, na forma do Anexo.  
Art. 2º Derrogar as Resoluções nº 2.919-ANTAQ, 2.920-ANTAQ, 2.921-ANTAQ e 2.922-ANTAQ, todas de 4 de junho de 2013, publicadas no Diário Oficial da União – DOU de 6 de junho de 2014, nos termos do art. 3º desta Resolução.<sup>164</sup>

#### **1.4 - Quais são as normas que definem a política?**

Foram identificadas quatro principais normas que definem a política, sendo a principal a Resolução nº 01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015 que aprova a norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por Empresa Brasileira da Navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso; a Lei 9.432 de 8 de janeiro de 1997 que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências; a Lei 10.233 de 05 de junho de 2001 que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes

<sup>164</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015. Op. Cit. Artigos 1º e 2º

tes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências e a Lei 13.848 de 25 de junho de 2019 que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.

Importante salientar que as Leis 9.432/1997, 10.233/2001 e 13.848/2019 são consideradas neste estudo como importantes norteadores para aplicação das cláusulas da Resolução nº 01/2015 da ANTAQ.

### **1.5 - Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política?**

A agência reguladora ANTAQ, enquanto instituição pública que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcações de apoio marítimo e as empresas brasileiras de navegação enquanto instituições privadas e usuárias dos instrumentos da esfera pública necessários ao desenvolvimento das operações de afretamento de suas embarcações.<sup>165</sup>

### **1.6 - Qual a abrangência territorial da política?**

A política abrange todo o território nacional brasileiro, devendo-se cumprir suas premissas com o interesse público conforme o Art. 4º da Lei 13.848/2019: "A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público".<sup>166</sup>

### **1.7 - Observações gerais sobre a Descrição Geral da política pública avaliada**

Através do Processo Administrativo da ANTAQ nº 50300.001334/2014-14, a Resolução Normativa Nº 01-ANTAQ de 13 de fevereiro de 2015 tem como premissa a revisão das normas aprovadas pelas resoluções nº 2.919-ANTAQ, 2.920- ANTAQ, 2.921-ANTAQ e 2.922-ANTAQ. Para o presente estudo, especificamente, é observada a matéria que disciplina o afretamento de embarcação por Empresa Brasileira de Navegação na navegação de apoio marítimo que era previamente abordada na RESOLUÇÃO Nº 2919 -ANTAQ, de 4 de junho de 2013.

<sup>165</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015. Op. Cit. Artigos 1º e 3º

<sup>166</sup> BRASIL. Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019. Art. 4º

Sendo o objetivo da norma "estabelecer os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio marítimo"<sup>167</sup>, é possível observar que não é feita nenhuma regulação sobre os contratos provenientes das licitações nas quais as empresas privadas celebram com a administração pública, especificamente a sociedade de economia mista Petrobras.

## SEÇÃO 2 – DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

### **2.1 - Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?**

Diversas críticas foram observadas sobre as consequências que a Resolução Normativa nº 01/2015 poderia gerar no mercado de navegação de cabotagem e apoio marítimo, principalmente sobre a possibilidade de elevação de concentração do mercado.

Em 18 de dezembro de 2017, na sala de Sessões do Senado Federal, foi despachada à Comissão Diretora o Requerimento nº 02 de 2018, onde era possível observar os questionamentos para avaliação de dados técnicos mais apurados sobre a aprovação da Resolução Normativa nº 01 de 2015. Já em 12 de março de 2018 foi encaminhado o ofício nº 05/2018/ASP/GAB-ANTAQ com os esclarecimentos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

As seguintes transcrições foram extraídas dos documentos<sup>168</sup> acima informados de acesso público disponíveis em sítios oficiais do Governo Brasileiro e apenas as partes pertinentes ao presente estudo (navegação de apoio marítimo):

- 1) A ANTAQ realizou, como forma de instruir os debates que culminaram na aprovação da Resolução Normativa nº 01, de 2015, a Análise de Impacto Regulatório (AIR),

<sup>167</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015. Op. Cit.

<sup>168</sup> BRASIL. Senado Federal. Requerimento nº 02 de 2018

especialmente em relação às disposições contidas no art. 5º, III, a, da referida Resolução?

Preliminarmente, cabe destacar que a Resolução Normativa nº 01, de 2015 foi resultado de uma demanda ocasionada pelo aumento de quantidade de embarcações estrangeiras para operar na cabotagem e observação de distorções no uso do instituto do afretamento, desbordando com a política pública de desenvolvimento da frota da Marinha Mercante regida, desde então e até hoje pela Lei nº 9.432, de 1997, sendo que, para o que aqui compete esclarecer, transcrevo os artigos 9º e 10º, vejamos:

Art. 9º O afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar na navegação interior de percurso nacional ou no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem ou nas navegações de apoio portuário e marítimo, bem como a casco nu na navegação de apoio portuário, depende de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer nos seguintes casos: I - quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido; II - quando verificado interesse público, devidamente justificado; III - quando em substituição a embarcações em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses, até o limite: a) da tonelage de porte bruto contratada, para embarcações de carga; b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio. Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo também se aplica ao caso de afretamento de embarcação estrangeira para a navegação de longo curso ou interior de percurso internacional, quando o mesmo se realizar em virtude da aplicação do art. 5º, § 3º.

Art. 10. Indepe de autorização o afretamento de embarcação: I - de bandeira brasileira para a navegação de longo curso, interior, interior de percurso internacional, cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo; II - estrangeira, quando não aplicáveis as disposições do Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, e suas alterações, para a navegação de longo curso ou interior de percurso internacional; III - estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, limitado ao dobro da tonelage de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelage de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.

**Da leitura dos artigos transcritos acima, percebe-se a intenção do legislador em priorizar a indústria nacional, trazendo como regra o uso das embarcações nacionais, excepcionando a utilização de navios estrangeiros para cargas de cabotagem e prestação de serviços em águas jurisdicionais brasileiras. Nessa toada, o corpo técnico da Agência iniciou os trabalhos para elaboração da norma sendo que a primeira minuta foi resultado de um Grupo de Trabalho multissetorial instituído pela Ordem de Serviço nº 01/2014-SNM, de 6 de junho de 2014. Em seguida, foi submetida à apreciação da Procuradoria-Federal junto à ANTAQ – PFA e ao decorrente procedimento de Audiência Pública, em atendimento ao disposto no art. 68 da Lei 10.233 de 2001, cumprindo-se, assim, rigorosamente, todos os ritos processuais obrigatórios.**

**Verifica-se da análise das atas de reunião produzidas pelo Grupo de Trabalho, anexadas ao Processo nº 50300.001334/2014-14 (SEI nº 0004413), que os principais elementos que permeiam a Análise de Impacto Regulatório – AIR foram empregadas na elaboração do normativo, dentre as quais se destaca a contextualização legislativa, a análise de competência para regular, a identificação dos problemas, dos objetivos pretendidos, do exame das opções regulatórias e a avaliação dos principais impactos para a escolha alternativa regulatória. (grifos da autora)**

- 2) De acordo com a avaliação da Diretoria da ANTAQ, na sua atual composição, a Resolução Normativa no 1, de 2015, cumpre a política de incentivo à indústria naval brasileira e garante a livre concorrência entre as empresas de navegação, de acordo com o que estabelece a Lei nº 10.233, de 2001?

Em relação à política de incentivo à indústria naval, destaca-se que a maioria dos países com dimensões continentais e tradição marítima protegem o transporte de cabotagem da competição internacional, por meio de subsídios ou de reserva de mercado, com o objetivo de fomentar e preservar uma frota própria e o controle e a regulação sobre o mercado doméstico da navegação. No Brasil, a legislação também garante que a navegação nacional seja tratada como assunto estratégico, sendo um setor altamente regulamentado e protegido. A Constituição Nacional estabelece no parágrafo único do Art. 178 que:

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

Nessa seara, a regulamentação do citado dispositivo constitucional é a já referenciada Lei nº 9.432 de 1997, que visa garantir a preferência do uso das embarcações nacionais no transporte de cabotagem e a política pública a ser implementada. Já a Lei nº 10.233 de 2001 determina como competência da ANTAQ:

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação: (...)XXIV - autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;

**Portanto, a Lei nº 10.233 de 2001 determina à ANTAQ a obrigação de implementar a política pública disposta na Lei nº 9.432 de 1997. Cumpre ressaltar também que a regulação exercida pela ANTAQ harmoniza os interesses dos usuários e dos prestadores de serviço, impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração à ordem econômica, mas, prioritariamente, deve preservar o interesse coletivo, considerando as políticas públicas específicas do setor.**

Merece destaque recente acórdão publicado em 23 de fevereiro de 2018, pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região sobre questionamentos quanto à legalidade da Resolução Normativa nº 01/ 2015-ANTAQ no Processo nº 1005467-79.2017.4.01.0000:

AGRAVO INTERNO. NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM. NORMA EMANADA NO ÂMBITO DA AGÊNCIA REGULADORA. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ARBITRARIEDADE. AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM. APELAÇÃO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DEFERIDA.

I. A Resolução Normativa 1/2015 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) estabeleceu limites objetivos à autorização de fretamento de embarcação estrangeira. Tais limitações encontram amparo mediato na Constituição Federal e imediato na legislação de regência, se harmonizando com o escopo de assegurar especial proteção aos armadores nacionais.

**II. A análise conjunta dos dispositivos legais e normativos aplicáveis na espécie permite concluir, sem dificuldade, que a impugnada Norma da ANTAQ não padece de qualquer ilegalidade ou arbitrariedade.**

III. É a própria lei que estabelece a disciplina básica do setor de transporte aquaviário, cabendo à ANTAQ a competência para elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de transporte e à exploração de infraestrutura aquaviária

e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre operadores.

IV. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) – já suficientemente dotado de mecanismos destinados à repressão ao abuso do poder econômico – se orienta por diversos postulados, entre os quais estão igualmente dispostos os princípios da liberdade de iniciativa e livre concorrência, bens jurídicos dos quais a coletividade é titular, nos termos do caput do art. 1º e parágrafo único da Lei 12.529/2011. V. Sem embargo, a própria Constituição Federal ressalva a possibilidade de submeter o livre exercício de qualquer atividade econômica à autorização de órgãos públicos “nos casos previstos em lei” (parágrafo único do art. 170).

VI. Agravo interno a que se nega provimento.

**Cabe então reprimir que sim, a ANTAQ cumpre a política de incentivo à industrial naval brasileira e garante a livre concorrência entre as empresas de navegação, nos termos da legislação de regência.** (grifos da autora).

- 3) Depois da aprovação da Resolução Normativa nº1 de 2015, quantos navios de carga foram encomendados a estaleiros nacionais? Quantos navios importados / nacionalizados (incluindo o registro especial brasileiro – REB) compõem atualmente a frota das empresas de navegação de cabotagem?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

- 4) A citada Resolução fez com que diminuísse o número de afretamentos de navios estrangeiros?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

- 5) Qual a quantidade de carga transportada na navegação de cabotagem por empresa em navios estrangeiros nos último 5 anos?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

- 6) A ANTAQ levou em consideração o Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MF) juntado ao processo administrativo que culminou na aprovação da Resolução Normativa nº1 de 2015, especialmente no que toca aos riscos à livre concorrência apontados no aludido documento?

Sim, no Processo nº 50300.001334/2014-14, que culminou na aprovação da Resolução Normativa em questão, consta o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 293/COGTL/SEAE/MF-SEAE, de 05 de novembro de 2014, no âmbito da Audiência Pública nº 02/2014, manifestando-se da seguinte forma:

“29. O impacto concorrencial de uma medida regulatória pode ocorrer por meio de i) limitação no número e variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas, e iii) diminuição do incentivo à competição.



30. Analisando tais critérios, observou-se que a proposta em tela tem o potencial de ocasionar os três impactos acima elencados. Por outro lado, as limitações previstas na proposta de resolução em análise não são frutos da discricionariedade da agência na atividade de regular o setor, mas de determinação legal, exposta na Lei nº 9.432/1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário.”

Assim, durante o processo de Audiência Pública, a SEAE manifestou-se, previamente à aprovação da Resolução Normativa, no sentido de que apesar da possibilidade de ocasionar prejuízos à competição, as limitações ao afretamento de embarcações estrangeiras previstas na norma se coadunam com a obrigação legal da ANTAQ de implementar as políticas públicas emanadas pela Lei nº 9.432 de 1997. **Ressaltamos que essa Secretaria emitiu seu parecer sem apontar qualquer infração à ordem econômica ou avocação indevida de competência. As sugestões apontadas pela SEAE foram acatadas no decorrer do processo de aprovação da Resolução Normativa em questão.** (Grifos da autora).

- 7) Quais empresas de navegação (com outorga de cabotagem) estão construindo navios de carga no Brasil?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

- 8) A ANTAQ realizou apurações internas para esclarecer se houve algum tipo de conduta criminosa na edição da Resolução Normativa no 1, de 2015, como, por exemplo, tráfico de influência, corrupção ou algum tipo de vantagem indevida auferida por algum de seus Diretores?

A Corregedoria da ANTAQ não recebeu qualquer denúncia referente a possível conduta criminosa na edição da Resolução Normativa nº 1 de 2015. Portanto, não houve fato que justificasse a realização de apuração interna sobre o assunto. Recentemente, por conta da demanda do Ministério Público Federal – MPF, foi concluída sindicância administrativa que abordou o tema de forma marginal, tendo como resultado o arquivamento, sem que se tenha encontrado qualquer conduta irregular por parte dos servidores desta Agência citados na demanda.

- 9) Como se deu o processo de votação que resultou na aprovação da Resolução Normativa no 1, de 2015? Todos os diretores votaram? Quais foram as Notas Técnicas que respaldaram a fundamentação da decisão dos diretores?

A Resolução Normativa nº 1/2015- ANTAQ foi aprovada por unanimidade do colegiado na 378ª Reunião Ordinária de Diretoria (ROD). Na ocasião, o Diretor Relator, F. F<sup>169</sup>, votou por aprovar a norma em questão, tendo sido acompanhado pelos Diretores M.P e A.T.<sup>170</sup> Os documentos que respaldam a fundamentação da decisão dos Diretores se encontram no Processo nº 50300. 001334/2014-14, quais sejam:

<sup>169</sup> Acrônimo do nome pessoal do Diretor Relator à época.

<sup>170</sup> Acrônimos dos nomes pessoais dos Diretores à época.

Os estudos e pareceres técnicos e jurídicos que embasaram a citação da referida norma podem ser encontrados nos 3 (três) volumes do Processo nº 50300.001334/2014-14:

I. Despacho de abertura do processo 015/2014-SNM, de 25/06/2014, de Revisão das Resoluções nº 2919, 2920, 2921, 2922 – ANTAQ, contido na página 3 do volume 1.

II. Ordem de Serviço nº 001/2014-SNM, de 25/06/2014, a que constitui o Grupo de Trabalho com o objetivo de Revisar as Resoluções nº 2919, 2920, 2921, 2922 – ANTAQ, que aprovam, respectivamente, as normas para disciplinar o afretamento de embarcações para operação de apoio marítimo, cabotagem, apoio portuário e longo curso. Está contido nas páginas 5 a 10.

III. Atas das reuniões do Grupo de Trabalho instaurado pela ordem de serviço nº 001/2014-SNM. As reuniões tiveram início em 10/06/2014 e término em 25/06/2017. Estão contidas nas páginas 11 a 22 do volume 1.

IV. Note 000011-2014-GDM e anexos de 23/07/2014, contido nas páginas 25 a 38 e 39 a 72 (anexo) do volume 1.

V. Parecer nº 000036/2014/NCA/PFANTAQ/ AGU, de 13/08/2014 contido nas páginas 83 a 90 do volume 1.

VI. Voto Relator (Relatório), de 11/09/2014, contido nas páginas 97 a 104 do volume 1.

VII. Aviso de Audiência Pública nº 02/ 2014, de 18/08/2014, contido nas páginas 127 a 128 do volume 1.

VIII. Parecer Analítico sobre regras regulatórias nº 293/COGTL/SEAE/MF, de 05/11/2014, contido nas páginas 365 a 377 do volume 1.

IX. Parecer nº 06/2015/PF-ANTAQ/PGF/AGU, de 26/01/2015, contido nas páginas 321 a 336 do volume 3.

X. Nota Técnica nº 02-2015-GRM, de 06/02/2015, contido nas páginas 343 a 353 do volume 3.

XI. Voto (Relatório) de 11/02/2015 contido nas páginas 421 a 426 do volume 3.

Os relatórios de consolidação e análise das contribuições podem ser encontradas nas páginas 167 a 362 do volume 1, páginas 79 a 260 do volume 3 e páginas 283 a 310 do volume 3.

10) Existe decisão judicial afastando o Diretor M. P<sup>171</sup> de apreciar processos de alguma empresa de navegação?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

11) No art. 5º, III, a, da Resolução Normativa nº de 2015, limita-se o afretamento de navios estrangeiros ao quádruplo da tonelagem em operação da empresa interessada, bem como se estabelece a exigência de que a mesma empresa seja proprietária de uma embarcação de tipo semelhante. Por que a escolha desse múltiplo (“quádruplo”)?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

12) Os prazos previstos no art. 7º da aludida Resolução Normativa foram estabelecidos com base em quais parâmetros técnicos?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

<sup>171</sup> Acrônimos do nome pessoal do Diretor à época.

13) Quantas empresas brasileiras de navegação de cabotagem surgiram depois da edição da Resolução Normativa nº 1 de 2015? E quantas deixaram de operar?

Questionamento não pertinente ao presente estudo.

Também é possível a verificação da matéria através do Exame Técnico – Diligência junto à ANTAQ incluído no ACÓRDÃO 1693/2020 do Tribunal de Contas da União conforme trechos extraídos abaixo:

25. Para o exame de mérito, requisitou-se inicialmente à Agência Reguladora: a) processo administrativo que culminou na edição da citada Resolução Normativa; b) estudos e pareceres técnicos e jurídicos que embasem a criação da referida norma, inclusive de impacto regulatório, caso tenham sido empreendidos; c) relatórios de consolidação e análise das contribuições recebidas em audiência pública; e d) relatório contendo explanação detalhada e atualizada do andamento, bem como de quaisquer decisões tomadas nas referidas instâncias, de todos os processos administrativos e judiciais, encerrados ou em curso, relacionados com a aludida norma. 26.(...) 27. Em sua manifestação, a Antaq ressaltou que o escopo da Resolução Normativa Antaq - 1/2015 procurou coibir situações consideradas como distorções de mercado, como a ‘venda de bandeira’ e as denominadas ‘empresas de papel’, em observância aos princípios da Lei 9.432/1997 e à política setorial. 28.(...) 29. A resposta à diligência descreve que as motivações que levaram à edição da norma estão expressas nas atas de reunião que marcaram o início das atividades do grupo de trabalho constituído. Esses documentos apresentam que o intuito da norma seria proteger a frota nacional, ao impedir que empresas com frota mínima, e sem interesse por investir em embarcações de bandeira brasileira, conseguissem afretar sem limitações, porque isso poderia resultar em distorção no mercado. De acordo com as atas (peça 55, p. 11-21), o coordenador do grupo realizou apresentações sobre preceitos legais e constitucionais a que a Agência se submete, notadamente os arts. 21 e 178 da Constituição Federal, a Lei 10.233/2001 e a Lei 9.432/1997. No entanto, essas apresentações não foram acostadas ao processo administrativo. 30. Quanto aos estudos e pareceres técnicos e jurídicos que embasaram a citada norma, a resposta da Antaq destaca a Nota Técnica 11-2014-GDM (peça 55, p. 25-72), de 23/7/2014, que inclui a proposta inicial do grupo de trabalho. Na exposição de motivos da referida nota, descreve-se que ‘as empresas de papel negociam autorizações da Antaq, adquiridas via circularização, com empresas estrangeiras que buscam atuar no mercado sem limitações’. Já os vendedores de bandeira oferecem seu direito de empresa brasileira de navegação ‘não com o objetivo de ofertar sua própria embarcação ao transporte, mas como um agente intermediário’. 31. A nota técnica destaca que esses comportamentos causam ‘distorção de mercado em detrimento das empresas que fazem investimento em frota nacional, retirando destas o fluxo financeiro necessário à manutenção e renovação da frota’. Além disso, ressalta que os afretamentos de embarcações estrangeiras devem ser esporádicos, apenas em caso de indisponibilidade de oferta da frota nacional, e não frequentes, de maneira a não se tornar a principal atividade da empresa. 32. Explica a nota que foi estabelecida uma gradação conforme a propriedade do navio, em que a autorização para a embarcação construída em estaleiro nacional teria a maior prioridade, seguida da importação de embarcação nova, e os afretamentos de embarcação estrangeira teriam menor prioridade. O afretamento de embarcação estrangeira deveria ser tratado como exceção e seria restrito enquanto afetasse o mercado nacional, mas não em excesso a ponto de prejudicar a logística de transportes. 33. A proposta inicial

do grupo de trabalho previa que a empresa brasileira de navegação poderia obter autorização para afretar embarcação estrangeira, mas limitava ao dobro da soma da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade nas modalidades tempo e viagem; e a ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida para as modalidades de tempo, viagem ou espaço (peça 55, p. 51). 34. **O Parecer 36/2014/NCA/PFANTAQ/AGU (peça 55, p. 83-90), de 13/8/2014, destaca a competência da Antaq para a edição do ato normativo e a inexistência de qualquer desvio de poder da Agência. O documento relata a ausência de estudo de impacto regulatório, mas a admite uma vez que se trata de revisão de norma cujas premissas gerais já seriam de conhecimento do setor regulado. (...).** O parecer apresenta considerações acerca da norma proposta pela Antaq, com o objetivo de colaborar com a eficiência regulatória e a promoção e defesa da concorrência. (...) 45. **Ressalta a competência da Antaq para elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, e de estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores (art. 27, incisos IV e XXIV, da Lei 10.233/2001). Registra que o Poder Legislativo delegou à Antaq a normatização do setor por intermédio de confecção de regras permissivas ou restritivas. 46. Afirma que a edição da Resolução Normativa Antaq - 1/2015 é legítima e foi exercida sob a competência da Agência com finalidade de adequar a realidade jurídica da regulação ao mercado atual, em que se verifica distorções, como ‘empresas de papel’ ou ‘venda de bandeira’.** (grifos da autora).<sup>172</sup>

## **2.2 - Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.**

Existe uma insegurança jurídica pré-contratual no apoio marítimo. Os contratos das empresas brasileiras de navegação (EBN) com a Petrobras (sociedade de economia mista) são regidos através da Lei 13.303/2016, onde se vê uma predisposição para um maior controle das cláusulas por parte da Petrobras, pois os contratos são padronizados e há uma dificuldade de negociação de conflitos na fase pré-contratual. Durante esse processo (pré-contratual), as empresas arquitetam projetos de alto custo para a entrega da embarcação para início do contrato e existem lacunas que acabam desequilibrando a relação contratual. Sendo a ANTAQ o órgão regulador, é preciso realizar a análise da Resolução Normativa 01/2015 para identificar possibilidades de solução para essa insegurança jurídica.

## **2.3 - Apresentar a evolução dos indicadores, se possível desde a sua criação, relacionados ao problema e às causas escolhidas para serem atacadas por meio da política que está sendo avaliada.**

<sup>172</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1693/2020 – Plenário. Processo nº 003.667/2018-9 de 01 de julho de 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1693%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?Uui d=031008d0-c148-11ea-9f1f-e7f038aeb63f>. Acesso em 12 fev. 2023.

Inicialmente, entende-se que cada política necessita de um indicador para avaliar sua efetividade,<sup>173</sup> mesmo que suas variáveis não sejam tão objetivas. Por isso,

Conduzir um plano de governo, dirigir uma instituição pública, gerenciar um programa, exige conhecer a evolução da situação problemática enfrentada e avaliar os resultados das ações desenvolvidas para modificá-la a tempo. [...] **Os indicadores indicam os movimentos significativos de todas as variáveis técnica e politicamente relevantes para a condução estratégica de um plano, programa, projeto ou instituição. O indicador deve mostrar movimentos que precisamos conhecer, mas que não podemos observar diretamente. São obtidos pelo processamento de informações relativas aos aspectos importantes dos processos que compõem a realidade problemática e às ações com que se busca mudá-la.**<sup>174</sup>(grifos da autora)

Para o problema aqui tratado, não foram observados indicadores numéricos nem estatísticos, apenas a necessidade de aprimoramento da Resolução Normativa conforme o cenário da navegação de apoio marítimo nacional. A evolução, portanto, é entendida como processo de derrogação das Resoluções n° 2.919, 2.920, 2.921 e 2.922 somada às novas exigências contratuais (com a Petrobras) após a sanção da Lei das Estatais 13.303/2016.

#### **2.4 - Apresentar hipóteses para a interpretação acerca da evolução dos indicadores relacionados ao problema e às suas causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.**

Devido às atribuições inerentes à ANTAQ de regular e fiscalizar, cabe à esta a capacidade de suprir, em termos legais, as atividades do setor aquaviário. Sendo assim, ao tratar a causa raiz dos problemas, podendo estes ser apontados ou requeridos por quaisquer setores participativos desse setor nacional, a agência precisa, necessariamente, conduzir a análise crítica, não excluindo a jurisprudência, doutrina e comunidade científica.

#### **2.5 - Apresentar se há outras ações no âmbito do ministério ou de outros ministérios que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?**

<sup>173</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. In Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015. p.41

<sup>174</sup> Ibidem. p. 263

Não é possível identificar outras ações ministeriais pois a ANTAQ integra a Administração Pública Federal e é vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

### **2.6 - Observações gerais sobre o Diagnóstico do Problema da política pública avaliada**

A Resolução Normativa nº 01/2015 trata não somente da navegação de apoio marítimo, mas também de cabotagem, longo curso e portuária. A abordagem na presente avaliação é relacionada somente ao problema relativo à navegação de apoio marítimo, onde pode-se observar que, desde o questionamento no Senado sobre a Análise de Impacto Regulatório, pouco foi discutido sobre esse tema. Essa carência pode comprometer, de certa forma, o real objetivo do processo normativo, apresentando lacunas que, possivelmente, com um maior envolvimento e motivação das empresas privadas poderá ser sanado.

## **SEÇÃO 3 – DESENHO DA POLÍTICA**

### **3.1 - Há modelo lógico elaborado para a política? Se sim, quando ele foi elaborado?**

Entende-se que:

A construção do modelo lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção. Considerado um instrumento para explicitar a teoria do programa, a aplicação do modelo lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado (W. K. Kellogg Foundation, 2004). Em particular, pode ser utilizado como um instrumento para se proceder à avaliação ex ante de programas, visando melhorar a consistência de sua formulação inicial.<sup>175</sup>

Observa-se, preliminarmente, que analisar um programa e ter a habilidade de identificar as limitações e problemas que intercedem no processo de sua execução é uma tarefa de difícil verificação, pois a análise qualitativa configura em uma série de etapas e estruturas que podem ou não apresentar os resultados pretendidos<sup>176</sup>. Por isso,

[...] para aferir a qualidade da teoria é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu

<sup>175</sup> CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In* Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2015.p. 297

<sup>176</sup> *Ibidem*

funcionamento esperado. Em muitos casos a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais de intervenções governamentais, o que dificulta uma análise adequada das propostas de programas.<sup>177</sup>

Na presente avaliação, admite-se como um modelo lógico a gradativa atuação da agência reguladora na revisão de resoluções normativas elaboradas pela mesma. Através dessa revisão e monitoramento de dados relativos ao setor, é possível identificar as áreas de maior deficiência para aprimoramento.

### **3.2 - Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado, ou desenvolva modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política, se possível.**

O modelo lógico tem por finalidade a elaboração da estrutura de desempenho do programa para definir e classificar seus maiores entraves e, por isso, são utilizados os elementos (variáveis) em cada contexto: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais<sup>178</sup>.

Para o presente estudo, como não é cabível o desenvolvimento do modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política, foram analisados somente os dados disponíveis e pertinentes à área estudada – apoio marítimo - no âmbito dos canais de comunicação da ANTAQ e do Governo Federal (sítios oficiais da internet).

### **3.3 - Existe cronograma para realização de medição dos indicadores no âmbito da política? Como isso ocorre?**

Existe a disponibilidade de dados apurados conforme a demanda, categorizados por setor e consolidados em uma plataforma digital para acesso público. A frequência dessa medição é realizada conforme agenda interna, gestão e administração dos agentes públicos que compõem os cargos na ANTAQ.

### **3.4 - Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política?**

Os indicadores utilizados para análise no presente estudo são os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos que a Resolução Normativa n.01 da ANTAQ apresentam no setor de apoio marítimo no mercado nacional.

<sup>177</sup> CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico... Op. Cit. p. 297

<sup>178</sup> Ibidem p. 298

**3.5 - Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?**

Todos os indicadores analisados apresentam fatores que sinalizam pontos a serem revistos pela ANTAQ, fazendo sentido para a presente avaliação as recomendações elencadas na Seção 10.

**3.6 - Quais são as hipóteses e a racionalidade por trás desse modelo lógico? Descrever essas hipóteses por meio da Tabela 2 – Teoria do Programa (abaixo).**

As principais hipóteses observadas foram a necessidade de revisão da presente regulamentação e a desproporcionalidade das tratativas legais em matéria contratual quando relacionadas aos contratos privados e contratos celebrados com órgãos públicos.

**3.7 - Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?**

Conforme abordado anteriormente, os objetivos da ANTAQ são de regular e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e infraestrutura do setor aquaviário no Brasil para garantir a eficiência e regularidade no uso de suas atribuições. Nesse sentido, consideram-se pertinentes os comportamentos conforme estabelecidos pela própria ANTAQ na Resolução Normativa nº 62/2021:

Art. 8º São direitos básicos do usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e no contrato: I - receber serviço adequado com observância dos padrões de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, pontualidade e modicidade; II - levar ao conhecimento da ANTAQ as irregularidades e as infrações à lei e à regulamentação de que tenha conhecimento, referentes ao serviço prestado, operação ou disponibilidade contratada; III - dispor de informação transparente, correta e precisa por meio de canais de comunicação acessíveis, com conhecimento prévio de todos os serviços, operações ou disponibilidade a serem contratados e dos riscos envolvidos, incluindo a especificação dos valores dos preços, fretes, taxas e sobretaxas, vedada a publicidade enganosa; e IV - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha de prestadores, vedados métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como práticas e cláusulas em descumprimento à lei, normas, regulamentos ou tratados, convenções e acordos internacionais ratificados pelo Brasil ou impostas no fornecimento dos serviços<sup>179</sup>

<sup>179</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa Nº 62, de 29 de novembro de 2021. 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. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/Terminal/acervo/detalhe/29790>. Acesso em 15 jan 2023.



Ainda que sejam observados diversos segmentos em processo de melhoria contínua, pode-se admitir que, no cenário nacional dos últimos 20 anos com o advento da ANTAQ, há maior diligência nos procedimentos operacionais no setor aquaviário.

### **3.8 - Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?**

Por se tratar de uma política pública elaborada por uma agência reguladora, entende-se que o processo de revisão é contínuo e ininterrupto, onde haverá sempre demanda por parte dos usuários para implementação de melhorias e regulamentação onde for observado o desequilíbrio normativo.

### **3.9 - A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?**

A política é focalizada pois é aplicada em âmbito nacional conforme o Art. 1º, “Esta Norma tem por objeto estabelecer os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso”<sup>180</sup> sendo empresa brasileira de navegação (EBN) a “ pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto realizar o transporte aquaviário ou operar nas navegações de apoio marítimo ou portuário, autorizada pela ANTAQ”.<sup>181</sup>

### **3.10 - Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem à demanda da sociedade?**

A demanda pela política é alta tendo em vista a quantidade de empresas de navegação de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso usuárias dos serviços, processos, requisições e atos normativos da ANTAQ. Como exemplo, observando os últimos dados disponíveis pela agência (exercício 2020), foram emitidas 571 autorizações de EBN na navegação marítima, sendo 1581 processos tramitados de autorização de navegação.<sup>182</sup>

### **3.11 - Observações gerais sobre o Desenho da Política pública avaliada**

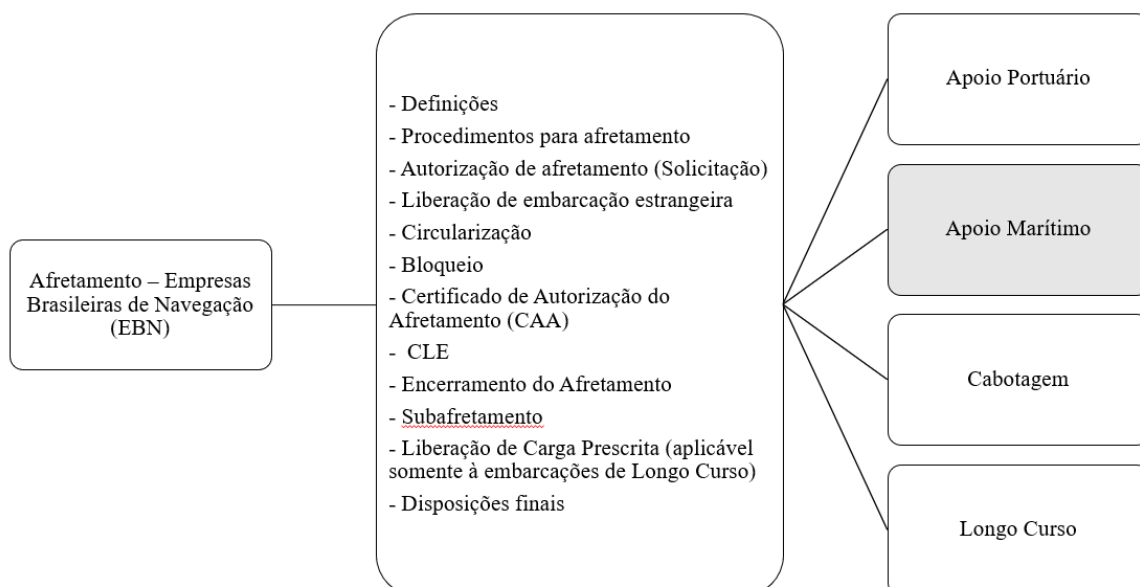
<sup>180</sup> ANTAQ. Resolução Normativa nº 01 de 13 de fevereiro de 2015. Op. Cit. Art. 1º.

<sup>181</sup> Ibidem Art. 2º, XXI.

<sup>182</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Antaq em números. Exercício 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/antag/pt-br/Antaq em números. Exercício 2020.](https://www.gov.br/antag/pt-br/Antaq%20em%20números.%20Exercício%202020) Acesso em 15 jan 2023.

A política apresenta, de forma genérica, os procedimentos para o afretamento de quatro setores distintos (apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso). Dessa forma, é possível notar que os temas específicos sobre os contratos celebrados entre as empresas brasileiras de navegação e demais partes não é tratado nessa política e nem tampouco há qualquer abrangência de temas relacionados exclusivamente à navegação de apoio marítimo ou os três outros setores. Essa defasagem, e até mesmo inexistência de direcionamento para cada uma das 4 categorias, pode ser considerada como um tema oportuno para novas diretrizes e reavaliação da ANTAQ, fazendo-se pertinente as recomendações da Seção 10.

Figura 9 – Desenho da política pública avaliada



Fonte: Resolução Normativa nº 01/2015 – ANTAQ – Elaborado pela autora.

<b>MONITORAMENTO NOS ÚLTIMOS ANOS</b> <sup>183</sup>
<b>Indicador:</b> Os indicadores são compostos por dados públicos fornecidos pela Agência Reguladora ANTAQ
<b>Componentes do Modelo Lógico</b>
<b>Insumos:</b> O processo de fiscalização realizado pela ANTAQ conta com o desenvolvimento do quadro de servidores para suprir a demanda regulatória de todos os setores de atuação.
<b>Atividades:</b> Canais de ouvidoria
<b>Produtos:</b> Elaboração e revisão de atos normativos, melhoria contínua de serviços de administração e controle do setor aquaviário em todas as suas esferas

<sup>183</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. <https://www.gov.br/antag/pt-br>

**Resultados:** Número de empresas beneficiadas pela atuação da ANTAQ em relação às embarcações de apoio marítimo.

**Impactos:** Realização de Análise de Impactos Regulatórios. Foi realizada em 21/12/2017 a proposição de ato normativo através da Consolidação das demandas de alterações à Resolução Normativa nº01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015. Neste documento foi informado que

A eficácia da proposta poderá ser medida com a análise da quantidade de afretamentos realizados por não-EBN no apoio marítimo. A eficiência dependerá da análise comparada entre os contratos de prestação de serviço no apoio marítimo e os contratos de afretamento cujos afretadores não são EBN. Para avaliar se houve algum efeito negativo da decisão, poderá ser monitorado se houve aumento de denúncias ou autos de infração relativos ao uso de contratos de afretamento para dissimular casos de empresas não autorizadas prestando os serviços exclusivos de EBN.<sup>184</sup>

**Meta:** Desconhecem-se os parâmetros e definições de metas para os anos de 2020, 2021, 2022 e 2023.

### Realizações

#### 2020:

**Insumos:** 5 diretores (incluindo 1 Diretor-geral), 6 gerências regionais (Manaus, Belém, Recife, São Paulo, Rio de Janeiro e Florianópolis, 5 Superintendências (Administração e Finanças, Desempenho, desenvolvimento e Sustentabilidade, Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais, Outorgas e Regulação).

**Atividades:** Ouvidoria - foram registradas 924 manifestações (413 solicitações, 330 denúncias, 137 reclamações, 15 sugestões, 5 elogios 24 arquivados). 56% das demandas foram resolvidas, 18% parcialmente resolvidas e 25% não foram resolvidas.

**Produtos:** em 2020, a ANTAQ contava com 805 documentos vigentes compondo a esfera da legislação, incluindo acórdãos, deliberações, resoluções normativas, portarias, entre outros.

**Resultados:** a frota de apoio marítimo aprovada em 2020 era de 363 embarcações, sendo 331 nacionais e 32 estrangeiras

#### 2021:

**Insumos:** mantiveram-se sem alterações

<sup>184</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Formulário para Proposição de Ato Normativo. Consolidação de Demandas de alterações à Resolução Normativa nº01-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015. Op. Cit.

**Atividades:** Ouvidoria - foram criados mais dois canais de atendimento: e-mail e *WhatsApp* denúncia *QR code*, foram registradas 711 manifestações (298 denúncias, 255 solicitações, 148 reclamações, 8 sugestões e 2 elogios). 79% das demandas foram resolvidas, 6% foram parcialmente resolvidas e 15% não foram resolvidas.

**Produtos:** em 2021, a ANTAQ contava com 554 documentos vigentes compondo a esfera da legislação, incluindo acórdãos, deliberações, resoluções normativas, portarias, entre outros.

**Resultados:** dados não disponíveis para a frota em 2021

**2022:**

**Insumos:** mantiveram-se sem alterações

**Atividades:** dados não disponíveis

**Produtos:** em 2022, a ANTAQ contava com 762 documentos vigentes compondo a esfera da legislação, incluindo acórdãos, deliberações, resoluções normativas, portarias, entre outros

**Resultados:** a frota de apoio marítimo aprovada em 2022 era de 418 embarcações, sendo 377 nacionais e 41 estrangeiras

**2023: Em andamento**

### **TEORIA DO PROGRAMA**

**Problema:** O que motiva a Política Pública é a necessidade de estabelecer procedimentos inerentes às atividades da navegação de apoio marítimo no Brasil. Devido ao número de empresas e aumento no mercado brasileiro, os atos normativos da agência reguladora necessitam de frequente revisão para adequação ao cenário atual.

**Hipóteses:** A natureza dessa necessidade de regulamentação decorre, em regra, da quantidade de Empresas Brasileiras de Navegação que firmam contrato de afretamento com empresas privadas e com a Sociedade de Economia Mista Petrobras. A distribuição e magnitude são desproporcionais, na medida que a forma de contratação é diferente na relação empresa privada x empresa privada e empresa privada x órgãos públicos.

**Insumos:** Dentre os principais recursos para efetuar as atividades necessárias para a execução da política pública estão o processo legal de fiscalização e regulamentação da ANTAQ,

levando-se em consideração os limites de sua jurisdição em relação aos demais órgãos federais. Também são necessárias as avaliações participativas das empresas usuárias dos serviços, os processos de ouvidoria e canais de atendimento da agência.

**Atividades:** A intervenção da ANTAQ nos processos relacionados ao afretamento de embarcações de apoio marítimo alcança maiores resultados em sua gestão regulatória na medida em que os problemas são apresentados com o objetivo de lograr o maior equilíbrio entre as partes. Como exemplo, existem os canais de ouvidoria, pois “é a instância pública de controle e participação social, responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos fiscalizados e regulados pela ANTAQ”<sup>185</sup>, bem como as Audiências Públicas.

**Produtos:** O produto mais importante para a presente avaliação é a elaboração de atos normativos que apresentam a solução dos problemas enfrentados pelas Empresas Brasileiras de Navegação de apoio marítimo. regulatória

**Resultados e Impactos:** O que é esperado como consequência da política são o equilíbrio da relação contratual das empresas privadas com a Petrobras através da possibilidade de negociação e alteração de cláusulas em sua fase pré-contratual, reduzindo, assim os impactos negativos e conflitos de interesse durante a execução do contrato.

**Teoria do Programa:** Conceitualmente, a análise dos itens referidos anteriormente compõe a investigação da política pública, em seus variados segmentos qualitativos, para determinação e alcance dos resultados pretendidos. Essa relação entre recursos e ações caracteriza a Teoria do Programa, pois:

As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação.<sup>186</sup>

<sup>185</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Ouvidoria. Disponível em: <https://www.gov.br/antagq/pt-br/canaisatendimento/ouvidoria/ouvidoria-1>. Acesso em 14 jan 2023.

<sup>186</sup> CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico... Op. Cit. p. 298.

Através da Teoria do Programa da Resolução Normativa n. 01 da ANTAQ, pode-se observar que, em relação aos contratos de apoio marítimo no Brasil, existe uma expectativa de revisão para diminuição das lacunas, principalmente na reavaliação de contratos-padrão firmados com a Petrobras em seu processo licitatório.

#### **SEÇÃO 4 – IMPLEMENTAÇÃO**

**4.1 - Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão da política?**

Os serviços são prestados através dos processos e procedimentos administrativos junto à agência nos quais as empresas brasileiras de navegação precisa obrigatoriamente cumprir para operar em águas jurisdicionais brasileiras. O acompanhamento dos processos é feito através da plataforma digital para verificação de conformidade, aprovações, restrições e demais serviços.

**4.2 - Quais são os instrumentos normativos e os procedimentos usados para a compra dos insumos utilizados na execução da política? Há transparência sobre esses procedimentos?**

Não aplicável.

**4.3 - Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?**

No âmbito Federal, existem os processos do Congresso Nacional com pleitos referentes às atividades do setor aquaviário, bem como a fiscalização do Tribunal de Contas da União. Por parte dos usuários, é possível a utilização dos canais de ouvidoria para pleitear, requerer, sugerir e informar à ANTAQ as necessidades e irregularidades observadas.

**4.4 - Se a política possuir restrição de acesso, há mecanismos de controle da elegibilidade dos beneficiários? Esses mecanismos são efetivos?**

Não há restrição, pois toda Resolução Normativa ou qualquer outro ato normativo de caráter regulamentar da agência é de acesso público.

**4.5 - Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público-alvo? Como?**

Sim, é expressamente denominado no preâmbulo da Resolução Normativa que esta aprova os critérios de afretamento específicos de empresas brasileiras de navegação de quatro setores distintos: apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.

**4.6 - Há gestão de riscos na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU no 1/2016?**

Desconhece-se.

**4.7 - Observações gerais sobre a Implementação da política pública avaliada**

A implementação da política foi realizada através da revisão de atos normativos obsoletos. Contudo, através da presente análise, observam-se diversos fatores para que sejam novamente propostas reavaliações do conteúdo normativo, bem como seu direcionamento exclusivo para cada um dos quatro setores distintos tratados na Resolução Normativa 01/2015 da ANTAQ.

**SEÇÃO 5 – GOVERNANÇA**

**5.1 - Os princípios previstos no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 são observados na governança da política pública?**

É possível observar, através da atuação da ANTAQ, que estão presentes os princípios previstos no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017, pois trata-se de uma autarquia com independência administrativa para regular, autorizar e fiscalizar atividades relacionadas à infraestrutura aquaviária e portuária nacionais. Como uma de suas finalidades é a implementação de políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura, deverá, para tanto, manter sua integridade e confiabilidade, prestar contas através da transparência nos canais de comunicação públicos e promover a melhoria regulatória, objeto do presente estudo.

**5.2 - A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades,**

**e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?**

Sim, existe a disponibilização do organograma e competências do quadro de servidores públicos da ANTAQ. Além disso, cabe a esses cumprirem suas obrigações conforme o regulamento interno da agência e legislação brasileira aplicável à administração pública. Em contrapartida, é possível também observar os deveres dos usuários através da Resolução Normativa 62 de 2021:

Art. 9º São deveres do usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e no contrato, e ainda, no que couber, ao tipo de navegação realizada: I - pagar os valores referentes aos serviços, operações e disponibilidade contratadas; II - somente contratar transporte aquaviário ou operações e disponibilidade na navegação de apoio marítimo, de apoio portuário ou de cabotagem com empresa de navegação devidamente autorizada pela ANTAQ para realizar o serviço pretendido e, na navegação de longo curso, em conformidade com a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e os tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; III - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos ou privados por meio dos quais lhes são prestados os serviços; IV - entregar ou retirar a carga no local e prazo acordados para embarque ou desembarque com o correto acondicionamento, em conformidade com as leis, regulamentos, exigências técnicas aplicáveis e tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; V - prestar informações corretas, claras, precisas, tempestivas e completas: a) para as operações da navegação de cabotagem e longo curso, sobre a carga a ser transportada, em especial as necessárias para o cumprimento de normas e regulamentos dos órgãos governamentais e tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; e b) para as operações da navegação de apoio portuário ou marítimo, sobre os procedimentos a serem adotados, considerando as especificidades das respectivas operações; e VI - atender, no âmbito de suas atribuições e no prazo estipulado, ao transportador marítimo, aos agentes intermediários, à EBN de apoio portuário ou apoio marítimo ou às autoridades pertinentes, fornecendo-lhes todos os documentos e as informações necessárias sobre seus produtos perigosos e serviços sujeitos a regulamentação específica por outro órgão.<sup>187</sup>

**5.3 - A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?**

Desconhece-se.

**5.4 - A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?**

Sim, através das audiências públicas e canais de ouvidoria.

<sup>187</sup> ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Resolução Normativa Nº 62, de 29 de novembro de 2021. Op Cit. Art. Art. 9º



<p><b>5.5 - Observações gerais sobre a Governança da política pública avaliada</b></p> <p>A ANTAQ cumpre suas funções enquanto órgão regulador do governo brasileiro e em conformidade com os preceitos da legislação nacional.</p>
<p><b>SEÇÃO 6 – RESULTADOS</b></p>
<p><b>6.1 - Entre os indicadores apresentados na seção 3, são acompanhados indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?</b></p> <p>Não aplicável, pois a Resolução Normativa está em vigor e, de modo geral, cumpre com o seu propósito em assegurar que os critérios de afretamento sejam cumpridos conforme procedimentos administrativos obrigatórios à operações das embarcações das empresas brasileiras de navegação.</p>
<p><b>6.2 - Ainda retomando a tabela 1 (seção 3), os resultados previstos foram alcançados? Por quê?</b></p> <p>Não aplicável.</p>
<p><b>6.3 - Há alguma forma de o usuário final da política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?</b></p> <p>Através de consultas processuais dos meios digitais disponibilizados pela agência.</p>
<p><b>6.4 - Observações gerais sobre os Resultados da política pública avaliada</b></p> <p>Os resultados da política pública avaliada são observados apenas nos limites da prestação de serviços aos usuários das quatro áreas de atuação, incluindo a de apoio marítimo. Através das pesquisas de satisfação da agência e seus canais de comunicação, os processos de melhoria podem ser implementados, bem como a avaliação da conjuntura e entorno estratégico de seus atos administrativos em nível nacional e de acordo com a demanda processual, como autorizações de afretamento, registros, entre os demais serviços pertinentes ao setor aquaviário.</p>
<p><b>SEÇÃO 7 – IMPACTOS</b></p>
<p><b>7.1 - Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política?</b></p>

Desconhecem-se os estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política.

**7.2 – (Se houver) - Caso essas avaliações sejam escassas, apresentar análise das avaliações de impacto existentes, verificando se haveria ganhos (em termos de robustez) de se realizar nova avaliação de impacto ou se outros indicadores e metas de resultado e impacto deveriam ser avaliados.**

Não aplicável.

**7.3 – (Se houver) - Caso exista um número razoável de avaliações (por exemplo, mais de três ou quatro), apresentar um resumo ou meta-análise (se o número de avaliações for elevado) dos resultados encontrados nessas avaliações de impacto.**

Não aplicável.

**7.4 – (Se não houver) - Há bases de dados disponíveis sobre a política? Existem informações sobre os beneficiários antes e depois da intervenção da política?**

A base de dados é acessada de forma gratuita no sítio da ANATQ onde podem ser encontradas as informações pertinentes a cada área de atuação da agência, sendo de maior importância para a presente análise os dados referentes à afretamentos autorizados, processos para obter autorização, Aditamentos, Renúncias e Comunicação, empresas autorizadas, frota, informações sobre os direitos e deveres dos usuários da navegação marítima e de apoio e a legislação em vigor.

Desconhece-se o comparativo antes e depois da implementação da política.

**7.5 – (Se não houver) - Há informações nas bases de dados de candidatos a beneficiários da política que não foram atendidos, de modo que essas informações poderiam ser utilizadas como grupo de controle para comparação com os atendidos pela política?**

Sim. De fácil acesso à população, é possível realizar a consulta no sítio da ANTAQ e obter a relação de empresas autorizadas. Atualmente, 136 empresas categorizadas como apoio marítimo ou apoio marítimo até 2000HP sem anotações de restrições estão autorizadas a operar em águas jurisdicionais brasileiras. Portanto, a empresa que não constar na referida lista, ainda não possui o benefício da política por diversos motivos, podendo ser a situação ou processo cadastral em andamento, suspenso ou cancelado ou demais tipos de restrições. Até que a empresa tenha cumprido todos os requisitos processuais, não terá sua aprovação na agência para liberação das suas atividades.

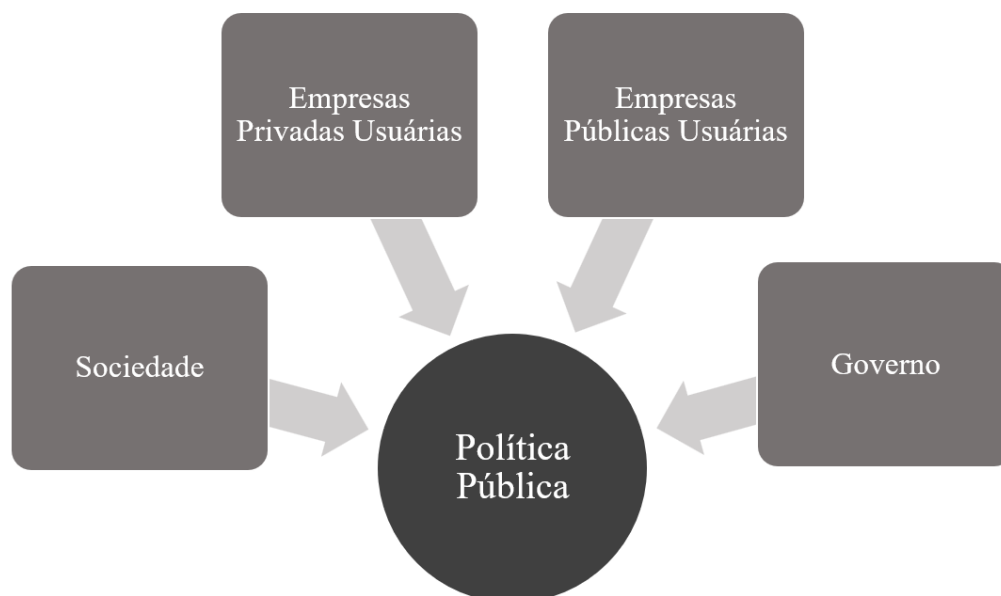
**7.6 – (Se não houver) - Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política (conforme Tabela 3 - Circunstâncias que afetam a viabilidade da avaliação de impacto do Guia)?**

Sim. A presente avaliação tem como objetivo analisar os impactos da inexistência de regulamentação dos contratos de afretamento de apoio marítimo no Brasil por parte da ANTAQ e, por isso, a Seção 10 propõe recomendações ao órgão regulador para solução do problema e redução da vulnerabilidade das empresas privadas.

**7.7 - Observações gerais sobre os Impactos da política pública avaliada**

Ao analisar os itens anteriores, é difícil lograr uma avaliação assertiva sobre os impactos da política pública. A subjetividade está relacionada ao fato de existir muitos usuários, entre elas empresas de grande, médio e pequeno porte e até mesmo empresas Estatais, que fazem uso dos dispositivos da política pública em seu entorno estratégico e setor específico. Além disso, pouco poderá se conhecer sobre os impactos de forma ampla e geral, pois é necessário avaliar a conjuntura e dificuldades caso a caso, levando-se em consideração ainda cada um dos grupos de interesse conforme abaixo:

Figura 10 – Grupos de interesse da política pública avaliada



Elaborado pela autora

O sentido que se pode trazer sobre o impacto na sociedade recai sobre o que efetivamente a política poderá trazer de benéfico e positivo, não somente em um contexto único e temporário, mas considerando de fato as prospecções futuras. Por isso,

[...] muitos gestores públicos têm a concepção errônea de que as decisões de políticas públicas são movidas unicamente por considerações políticas. Outras considerações – por exemplo, a potencial eficácia das políticas no alcance dos objetivos pretendidos e seus impactos na sociedade a longo prazo – também são importantes, exigindo conhecimento técnico e análise profissional. A tomada de decisão, portanto, é frequentemente mais técnica e menos política do que se supõe.<sup>188</sup>

Ressaltam-se, ainda, três projeções importantes sobre a análise dos impactos de uma política pública que a ANTAQ deverá considerar:

Uma tendência em direção a critérios para os quais medidas quantitativas estão disponíveis. Alguns impactos podem não ser quantificados por causa de uma lacuna nos dados, apesar de sua importância vital. Medidas qualitativas desses impactos devem ser desenvolvidas com base no julgamento sustentado pela experiência e conhecimento. Uma tendência em direção a impactos positivos. Tanto os impactos positivos quanto os negativos são fundamentais para avaliar as opções de políticas públicas, e ignorar os impactos negativos pode facilmente levar a más decisões. Uma tendência em direção ao estudo dos impactos de uma determinada dimensão, estreitamente associada à identidade das organizações que realizam a avaliação.<sup>189</sup>

Por fim, entende-se que, sob o aspecto meramente administrativo, a avaliação dos impactos que a Resolução Normativa 01/2015 pode trazer aos atores envolvidos – *stakeholders* – seria em relação à diligência e aplicação, funcionamento (desempenho), métodos processuais, proatividade, eficiência e custos envolvidos.<sup>190</sup>

## **SEÇÃO 8 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E DOS SUBSÍDIOS DA UNIÃO**

**Não aplicável**

## **SEÇÃO 9 – INSIGHTS SOBRE EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE DOS GASTOS**

**Não aplicável**

<sup>188</sup> WU Xun; RAMESH M., HOWLETT Michael & FRITZEN Scott. Guia de políticas públicas...Op. Cit. p. 79

<sup>189</sup> Ibidem p. 91

<sup>190</sup> WU Xun; RAMESH M., HOWLETT Michael & FRITZEN Scott. Guia de políticas públicas...Op. Cit. p. 121

**SEÇÃO 10 – RECOMENDAÇÕES**

São recomendadas as seguintes melhorias à política pública avaliada:

- 1) Descentralizar as matérias de quatro setores distintos de uma só Resolução Normativa e criar uma política pública para cada escopo do mercado separadamente;
- 2) Instituir, nos limites de sua atuação regulatória, maior fiscalização e reavaliação dos processos de contratos de afretamento relacionados a embarcações de apoio marítimo;
- 3) Propor, nos limites de sua atuação regulatória, um estudo em conjunto com o Poder Legislativo sobre a possibilidade de alteração de cláusulas restritivas e / inexistentes em legislação nacional que viabilizem as empresas privadas de negociar a minuta contratual com a Petrobras em sua fase de licitação.
- 4) Propor Audiência Pública para debater e receber contribuições, especialmente das empresas privadas, para o aprimoramento dos processos de contratos de afretamento com a Petrobras, destacando divergências cognitivas (pontuais ou não), insuficiência normativa e dissonância legislativa que acarretam a insegurança jurídica e desequilíbrio de negociação entre as partes na fase pré-contratual, considerando os limites dos órgãos de controles, hierarquia e sobreposição de normas
- 5) Reavaliar os objetivos estratégicos internos para elaboração de diagnósticos espelhados na conjuntura do mercado brasileiro atual de embarcações de apoio marítimo, bem como métodos de cenários futuros
- 6) Realizar Estudo de Impacto Regulatório (AIR) sobre a propositura de Política Pública que normatize os contratos de embarcações de apoio marítimo com a Sociedade de Economia Mista Petrobras, desde que não haja conflito com legislação vigente nem ultrapasse os limites de autonomia regulamentar;

## **APÊNCIDE II – PROPOSTA DE ALTERAÇÕES DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ**

### **TEXTO ORIGINAL**

Art. 16. A empresa brasileira de navegação afretadora deverá encaminhar a cópia do contrato de afretamento à ANTAQ, preferencialmente por meio eletrônico, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da data da autorização, sendo dispensada a respectiva tradução juramentada, salvo quando requisitada pela ANTAQ.

### **Proposta:**

Art. 16. A empresa brasileira de navegação afretadora deverá encaminhar a cópia do contrato de afretamento à ANTAQ, preferencialmente por meio eletrônico, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da data da autorização, sendo dispensada a respectiva tradução juramentada, salvo quando requisitada pela ANTAQ.

- I) **Para os contratos firmados através de processo de licitação de sociedade de economia mista, é de comum acordo entre as partes, durante a fase de homologação e adjudicação, a padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas;**
- II) **Poderá propor a empresa contratada e a sociedade de economia mista a modificação de cláusulas contratuais durante a fase de homologação e adjudicação, desde que atendidos os preceitos legais de Lei Ordinária vigente.**
- III) **Iniciado o projeto de mobilização das embarcações para início do contrato com a sociedade de economia mista, a negociação de cláusulas contratuais poderá ser realizada, desde que o objeto e escopo principal da contratação conforme tipo e destinação da atividade da embarcação não sejam alterados;**
- IV) **Em caso de custos adicionais por alteração do projeto por parte da contratante, poderá a contratada pleitear negociação ou recusar alterações e avaliar, em seu próprio arbítrio, o prejuízo das obrigações expressamente estabelecidas em contrato**
  - a) **A avaliação de prejuízos deverá ser comprovada através de laudos técnicos e demonstração financeira conforme valores de mercado;**

Como a agência não é fonte produtora de norma jurídica primária, caso a alteração da Resolução Normativa Nº 01/2015 da ANTAQ não seja possível por conflitos de normas, poderá ser feita a proposta na Lei Ordinária 13.303/2016, para que seja mantida a necessidade de negociação das minutas contratuais durante a homologação do contrato.

Para a alteração de políticas públicas referente a embarcações de apoio marítimo, poderá também ser observada a realização de oficinas e grupos de trabalho entre as empresas privadas, associações, sindicatos e demais órgãos pertinentes a fim de realizar, em conjunto, o conhecimento dos problemas de cada setor e direcionar o projeto.

## **ANEXO I – RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2015 DA ANTAQ**

**RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01-ANTAQ, DE 13 FEVEREIRO DE 2015. (ALTERADA PELA RESOLUÇÃO Nº 7.122-ANTAQ, DE 20 DE AGOSTO DE 2019); (ALTERADA PELA RESOLUÇÃO Nº 7858-ANTAQ, DE 06 DE JULHO DE 2020); (ALTERADA PELA RESOLUÇÃO Nº 44-ANTAQ, DE 19 DE ABRIL 2021)**

APROVA A NORMA QUE ESTABELECE OS PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS PARA O AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÃO POR EMPRESA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO NAS NAVEGAÇÕES DE APOIO PORTUÁRIO, APOIO MARÍTIMO, CABOTAGEM E LONGO CURSO.

O DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ, no uso da competência que lhe é conferida pelo art. 27, inciso IV da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e pelo art. 20, inciso IV do Regimento Interno, considerando o que consta do Processo nº 50300.001334/2014-14 e o que foi deliberado na 378ª Reunião Ordinária da Diretoria, realizada em 12 de fevereiro de 2015,

Resolve:

Art. 1º Aprovar a Norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso, na forma do Anexo.

Art. 2º Derrogar as Resoluções nº 2.919-ANTAQ, 2.920-ANTAQ, 2.921-ANTAQ e 2.922-ANTAQ, todas de 4 de junho de 2013, publicadas no Diário Oficial da União – DOU de 6 de junho de 2014, nos termos do art. 3º desta Resolução.

Art. 3º Esta Resolução entrará em vigor no dia 6 de abril de 2015.

MÁRIO POVIA Diretor-Geral

**ANEXO DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 01- ANTAQ, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2015, QUE APROVA A NORMA QUE ESTABELECE OS PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS PARA O AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÃO POR EMPRESA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO NAS NAVEGAÇÕES DE APOIO PORTUÁRIO, APOIO MARÍTIMO, CABOTAGEM E LONGO CURSO.**

### **CAPÍTULO I DO OBJETO**

Art. 1º Esta Norma tem por objeto estabelecer os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.

### **CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES**

Art. 2º Para os fins desta Norma consideram-se:

I - afretamento: contrato por meio do qual o fretador cede ao afretador, por certo período, direito total ou parcial sobre o emprego da embarcação, mediante taxa de afretamento, podendo transferir ou não a sua posse;

II - afretador: aquele que tem a disponibilidade da embarcação ou parte dela, mediante o pagamento de taxa de afretamento;

III - afretamento a casco nu: contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação;

IV - afretamento por espaço: espécie de afretamento por viagem no qual o afretador, na cabotagem ou no longo curso, afreta apenas parte da embarcação;

V - afretamento por tempo: contrato em virtude do qual o afretador recebe a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado;



VI - afretamento por viagem: contrato em virtude do qual o fretador se obriga a colocar o todo ou parte de uma embarcação, com tripulação, à disposição do afretador para efetuar transporte de carga em uma ou mais viagens;

VII - autorização de afretamento: ato de caráter precário pelo qual a ANTAQ autoriza a empresa brasileira de navegação a afretar embarcação estrangeira, até a emissão do Certificado de Autorização de Afretamento – CAA;

VIII - bloqueio: procedimento, com validade temporal limitada, pelo qual uma empresa brasileira de navegação oferece uma embarcação de bandeira brasileira para realizar determinado tipo de navegação marítima, conforme requisitos previamente especificados, em atendimento a uma circularização;

IX - bloqueio firme: procedimento de bloqueio reconhecido como válido pela ANTAQ para o atendimento da circularização, comunicando formalmente às partes envolvidas e informando as razões da decisão;

X - bloqueio parcial: quando o bloqueio se faz com parte da capacidade em tonelagem requerida, ou por parte do tempo requerido, diante da indisponibilidade de embarcações brasileiras para o bloqueio completo;

XI - carga prescrita: carga obrigatoriamente transportada em navios de bandeira brasileira, respeitado o princípio da reciprocidade, incluindo o transporte de mercadorias importadas por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as importadas com quaisquer favores governamentais e, ainda, as adquiridas com financiamento total ou parcial, de estabelecimento oficial de crédito, assim também com financiamentos externos concedidos a órgãos da administração pública federal, direta ou indireta, podendo ser estendida às mercadorias cujo transporte esteja regulado em acordos ou convênios firmados ou reconhecidos pelas autoridades brasileiras obedecidas as condições nele fixadas;

XII - carga de projeto: carga pesada ou volumosa dotada de características próprias de transporte, por vezes exigindo estudos de estivação e peaço específicos a cada transporte;

XIII - Certificado de Autorização de Afretamento – CAA: documento emitido pela ANTAQ que formaliza a autorização de afretamento de embarcação estrangeira afretada;

XIV - Certificado de Autorização de Afretamento com eficácia de data futura: CAA assinado antecipadamente pela ANTAQ, tornando-se válido a partir da data de recebimento da embarcação;

XV - Certificado de Liberação de Carga Prescrita – CLCP: documento emitido pela ANTAQ que formaliza a liberação do transporte de carga prescrita em embarcação estrangeira operada por empresa de navegação estrangeira;

XVI - Certificado de Liberação de Embarcação – CLE: documento emitido pela ANTAQ que formaliza a liberação de embarcação estrangeira afretada por empresa brasileira de navegação de longo curso, prestando serviço regular para o transporte de carga prescrita;

XVII - circularização: procedimento de consulta formulada por empresa brasileira de navegação a outras empresas brasileiras de navegação sobre a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira para obtenção de autorização da ANTAQ para afretar embarcação estrangeira;

XVIII - duração acumulada: tempo total contínuo e ininterrupto empregado na construção da embarcação;

XIX - embarcação em construção: aquela em construção no País, com contrato de construção em eficácia, cuja execução esteja programada em cronograma físico e financeiro integrante do contrato, com início dado pelo primeiro evento financeiro, desde que atendidas às seguintes condições:

a) construção iniciada com o cumprimento de 10% (dez por cento) do cronograma físico e financeiro, vinculados à aplicação dos recursos financeiros na produção da embarcação, tais como o corte das chapas e a construção de blocos;

- b) ao final do segundo ano com no mínimo 40% (quarenta por cento) da produção da embarcação edificada, ressalvado motivo de força maior reconhecido pela ANTAQ;
- c) não existência de atraso acumulado, ressalvado motivo de força maior reconhecido pela ANTAQ, com uma variação superior a 20% (vinte por cento) do cronograma físico e financeiro, verificado por meio do envio trimestral à ANTAQ de relatório firmado pelo representante legal informando a evolução da construção, bem como o andamento da execução financeira;
- XX - embarcação de tipo semelhante: aquela na qual é possível o transporte do mesmo perfil de carga, com acondicionamentos e características equivalentes à embarcação do afretador ou por ele encomendada a estaleiro brasileiro, conforme análise técnica da ANTAQ;
- XXI - empresa brasileira de navegação – EBN: pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto realizar o transporte aquaviário ou operar nas navegações de apoio marítimo ou portuário, autorizada pela ANTAQ;
- XXII - embarcação de bandeira brasileira: a que tem o direito de arvorar bandeira brasileira, conforme a legislação em vigor;
- XXIII - fretador: aquele que disponibiliza, total ou parcialmente, a embarcação para afretamento;
- XXIV - frete: mercadoria invisível do intercâmbio comercial, produzida por embarcação;
- XXV - hora útil de circularização: a compreendida entre 9 (nove) horas e 17 (dezesete) horas, de segunda-feira a sexta-feira, excetuados os dias em que não haja expediente na área técnica da ANTAQ responsável pela autorização de afretamento;
- XXVI - 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;
- XXVII - navegação de apoio portuário: navegação realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias;
- XXVIII - navegação de cabotagem: navegação realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores;
- XXIX - navegação de longo curso: navegação realizada entre portos brasileiros e estrangeiros;
- XXX - prazo de mobilização: é o período de recebimento da embarcação para o início do trabalho, na navegação de apoio marítimo, previsto pela circularização, limitado em sua extensão pelo Artigo 7º desta Norma;
- XXXI - prazo de recebimento ou carregamento: intervalo de tempo, informado na circularização, em que a empresa solicitante de afretamento pretende receber a embarcação ou realizar o carregamento da carga;
- XXXII - remessa cambial: aquela cujas regras são definidas pelo Banco Central do Brasil;
- XXXIII - subafretamento: contrato em virtude do qual outro afretador recebe a embarcação dentro da validade de um Registro ou CAA em vigor;
- XXXIV - suspensão provisória de bandeira: ato pelo qual o proprietário da embarcação suspende temporariamente o uso da bandeira de origem, a fim de que a embarcação seja inscrita em registro de outro país;
- XXXV - Sistema de Gerenciamento de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio – SAMA: sistema informatizado disponibilizado pela ANTAQ em sua página na internet, com o propósito de agilizar a comunicação entre as empresas brasileiras de navegação e a ANTAQ nas operações de afretamento de embarcações, bem como aprimorar seu gerenciamento nas diversas etapas dos processos; e
- XXXVI - taxa de afretamento: valor pago pelo afretador ao fretador pelo uso de uma embarcação afretada.

### CAPÍTULO III

### DOS PROCEDIMENTOS PARA AFRETAMENTO

Art. 3º A ANTAQ realizará o gerenciamento dos afretamentos de embarcações por meio do Sistema de Gerenciamento de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio – SAMA, que proverá aos usuários os instrumentos necessários ao desenvolvimento das operações de afretamento de embarcações.

Art. 4º Independe de autorização o afretamento de embarcação: I - de bandeira brasileira; II - estrangeira, na navegação de longo curso, nas modalidades a casco nu, por espaço, por tempo ou por viagem, para o transporte exclusivo de carga não reservada a bandeira brasileira; e

III - estrangeira a casco nu, nas navegações de apoio marítimo, cabotagem e longo curso, limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, enquanto durar a construção, cujo afretamento será pelo período acumulado máximo de 36 (trinta e seis) meses, adicionado:

a) de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressaltado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente, nas navegações de apoio marítimo e cabotagem; ou

b) da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de tipo semelhante de sua propriedade, na navegação de longo curso.

§1º O limite de afretamento para navegação de longo curso de que trata o inciso III deste artigo aplica-se exclusivamente para fins de registro da embarcação no Registro Especial Brasileiro – REB, em caráter facultativo, nos termos do Decreto nº 2.256 de 17 de junho de 1997.

§ 2º Os afretamentos de que tratam este artigo devem ser objeto de registro na ANTAQ, no prazo de até 15 dias da data de recebimento da embarcação, mediante cadastro no SAMA, contendo nome, número IMO, IRIN ou número de capitania, tipo e demais características da embarcação, modalidade, valor, remessa cambial, data de início e término do afretamento.

§ 3º A empresa deverá informar no SAMA o local e a data de devolução da embarcação, no prazo de até 15 dias a contar da data de devolução.

§ 4º A empresa brasileira de navegação afretadora deverá encaminhar à ANTAQ, preferencialmente por meio eletrônico, no prazo máximo de 60 dias a partir da data do registro, cópia do contrato de afretamento e, quando solicitada pela ANTAQ, com tradução juramentada.

§ 4º-A No caso de afretamento por tempo no Apoio Marítimo em que a afretadora não seja Empresa Brasileira de Navegação, a Empresa Brasileira de Navegação fretadora será responsável por encaminhar à ANTAQ, cópia do contrato de afretamento no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da data do registro, preferencialmente por meio eletrônico. (Incluído pela Resolução nº44- ANTAQ, de 19 de abril 2021)

§ 5º Os afretamentos por tempo, entre empresas brasileiras de navegação de apoio portuário, cujo prazo não seja superior a 24 horas, caracterizados pela disponibilização imediata e expedita de embarcações de bandeira brasileira devem ser objeto de registro na ANTAQ, no prazo de até 15 dias da data de ocorrência, mediante cadastro no SAMA, contendo nome, número IMO ou IRIN ou número de capitania, tipo e demais características da embarcação, valor, data e EBN fretadora, não sendo necessário encaminhar cópia do contrato de afretamento, salvo quando solicitado pela ANTAQ.

§ 6º Para determinação do limite de afretamento de embarcações estrangeiras de que trata o inciso III deste artigo, a tonelagem das embarcações de registro brasileiro, de propriedade de empresa brasileira de navegação fretadas a casco nu a outras empresas brasileiras de navegação, poderá ser considerada como tonelagem própria da empresa afretadora, deixando de integrar a base de tonelagem própria da empresa proprietária, desde que:

§ 6º Para determinação do limite de afretamento de embarcações estrangeiras de que trata o inciso III do caput deste artigo, a tonelagem das embarcações de registro brasileiro, de propriedade de Empresa Brasileira de Navegação fretadas a casco nu a outras empresas brasileiras de navegação, poderá ser considerada como tonelagem própria da empresa afretadora, deixando

de integrar a base de tonelagem própria da empresa proprietária, desde que: (Redação dada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

I - haja acordo expresso entre as partes;

II - o prazo do contrato de afretamento a casco nu da embarcação brasileira seja superior a 36 meses;

III - a embarcação afretada esteja sendo operada de forma efetiva e contínua na navegação autorizada; e

IV - a ANTAQ seja previamente comunicada, mediante cópia do acordo e do contrato de afretamento; e

IV - a ANTAQ seja previamente comunicada, mediante cópia do acordo e do contrato de afretamento. (Redação dada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

V - a embarcação afretada esteja operando efetiva e continuamente. (Revogado pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

§ 7º As empresas brasileiras de navegação autorizadas na navegação de apoio marítimo poderão fretar por tempo embarcações de bandeira brasileira para empresas que atuem diretamente nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, desde que: (Incluído pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

I - a gestão náutica da embarcação seja realizada obrigatoriamente

pela EBN fretadora, que será a responsável por fazer o registro desse afretamento no SAMA, nos termos dos §§ 2º, 3º e 4º desse artigo; e (Incluído pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

II - a empresa afretadora não EBN não utilize a embarcação para prestar serviços de navegação a terceiros, ou realize subafretamento". (NR) (Incluído pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

#### Seção I Da Autorização de Afretamento

Art. 5º Nos afretamentos de embarcação estrangeira que dependem de autorização da ANTAQ, a empresa brasileira de navegação só poderá obtê-la nos seguintes casos:

I - na navegação de apoio marítimo, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira ou por tempo, quando:

a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial; e

b) em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, até o limite da arqueação bruta contratada, na modalidade por tempo, cuja autorização será pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e período acumulado máximo de 36 (trinta e seis) meses, ou na modalidade a casco nu, sem limitação de prazo mínimo.

II - na navegação de apoio portuário, nas modalidades a casco nu ou por tempo, quando:

a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, cuja autorização será limitada ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de propriedade da empresa afretadora; e

b) em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, até o limite da arqueação bruta contratada, na modalidade por tempo, cuja autorização será pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e período acumulado máximo de 36 (trinta e seis) meses, ou na modalidade a casco nu, sem limitação de prazo mínimo.

III - na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando:

a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, nas modalidades por espaço, por tempo em uma única viagem ou por viagem, cuja autorização será limitada ao quádruplo da tonelagem de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida;

b) em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, até o limite da tonelagem de porte bruto contratada, na modalidade por tempo, cuja autorização será pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e período acumulado máximo de 36 (trinta e seis) meses e a embarcação a ser afretada deverá ser de tipo semelhante à embarcação em construção, ou na modalidade a casco nu, sem limitação de prazo mínimo ou de embarcação de tipo semelhante; e

c) reconhecida, mediante circularização, a insuficiência da frota nacional para atender às necessidades de transporte, sem a necessidade de possuir embarcação de tipo semelhante em sua frota, respeitadas as demais disposições aplicáveis nesta Norma:

1. nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por tempo ou por viagem, para o fim específico do transporte de hidrocarbonetos, seus derivados e biocombustíveis; e

1. nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por tempo ou por viagem, para o fim específico do transporte de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis; e (Redação dada pela Resolução nº 7.122-ANTAQ, de 2019)

2. nas modalidades por espaço ou por viagem, para o transporte de veículos por meio de embarcações roll-on roll-off.

d) na modalidade por tempo, em substituição a embarcação que estava em operação comercial regularmente e foi posta em docagem, cuja a autorização será limitada ao afretamento de uma embarcação de tipo semelhante e de porte equivalente à embarcação docada, desde que seja verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados." (NR); (Incluído pela Resolução nº 7858-ANTAQ, de 06 de julho de 2020)

IV - no transporte de cargas prescritas na navegação de longo curso, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando:

a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial;

a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial; e (Redação dada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

b) em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, até o limite da tonelagem de porte bruto contratada, na modalidade por tempo, cuja autorização será pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e período acumulado máximo de 36 (trinta e seis) meses e a embarcação a ser afretada deverá ser de tipo semelhante à embarcação em construção, ou na modalidade a casco nu, sem limitação de prazo mínimo ou de embarcação de tipo semelhante; e

b) em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, até o limite da tonelagem de porte bruto contratada, na modalidade por tempo, cuja autorização será pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e período acumulado máximo de 36 (trinta e seis) meses sendo que a embarcação a ser afretada deverá ser de tipo semelhante à embarcação em construção; ou na modalidade a casco nu, sem limitação de prazo mínimo ou de embarcação de tipo semelhante. (Redação dada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

c) reconhecida, mediante circularização, a insuficiência da frota nacional para atender às necessidades de transporte, sem a necessidade de possuir embarcação de tipo semelhante em sua frota, respeitadas as demais disposições aplicáveis nesta Norma: (Revogada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

1. nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira ou por tempo, para o fim específico do transporte de hidrocarbonetos, seus derivados e biocombustíveis; e (Revogado pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

2. nas modalidades por espaço ou por viagem, para o transporte de veículos por meio de embarcações roll-on roll-off. (Revogado pela Resolução nº44- ANTAQ, de 19 de abril 2021)

§ 1º Cada afretamento de embarcação estrangeira será autorizado pelo prazo de até 12 (doze) meses, a contar da data de entrega da embarcação.

§ 2º O prazo de autorização do afretamento de embarcação estrangeira, nos casos em que haja registro ou informação de disponibilidade futura de embarcação nacional, será limitado ao prazo de indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira.

§ 3º A ANTAQ poderá autorizar o afretamento além do limite de tonelage de que trata a alínea “a” do inciso III deste artigo, mediante solicitação devidamente justificada.

§ 4º A ANTAQ deverá ser comunicada, em até 5 (cinco) dias, do cancelamento, suspensões ou modificações que venham a ocorrer no contrato de afretamento, bem como das interrupções não previstas no mesmo.

§ 5º O afretamento de embarcação estrangeira por tempo em substituição a embarcação docada será autorizado pelo prazo de até 90 (noventa) dias, limitado ao tempo de efetiva docagem, a contar da data de entrega da embarcação ao estaleiro." (NR); (Incluído pela Resolução nº 7858-ANTAQ, de 06 de julho de 2020)

## Seção II

### Da Liberação de Embarcação Estrangeira

Art. 6º Para os fins desta Norma e nos termos do art. 5º do Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, a embarcação estrangeira afretada por empresa brasileira de navegação no longo curso, nas modalidades a casco nu ou por tempo, equipara-se à embarcação de bandeira brasileira, quando atender cumulativamente:

I - o período de afretamento for de 12 (doze) meses;

II - a tonelage de porte bruto for de até o dobro da própria; e

III - precedida da verificação da indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira adequada para realizar serviço regular especificado na circularização.

§ 1º A equiparação a que se refere o caput será reconhecida pela ANTAQ, por meio de emissão do Certificado de Liberação de Embarcação – CLE.

§ 2º Para determinação do limite de afretamento de embarcações estrangeiras de que trata o caput deste artigo, aplicam-se os mesmos critérios para consideração da tonelage própria de que trata o § 6º do art. 4º.

## Seção III Da Circularização

Art. 7º A empresa brasileira de navegação interessada em obter a autorização de afretamento deverá preencher formulário de circularização no SAMA.

§ 1º A circularização deverá ser realizada com limites de antecedência mínima, contados da data requerida para entrega da embarcação, do primeiro dia do prazo de recebimento ou carregamento, em função da navegação e perfil de carga, conforme segue:

I - apoio portuário: antecedência mínima de 3 (três) dias úteis para circularização;

II - apoio marítimo: antecedência mínima de 60 (sessenta) dias para circularização, podendo o início da operação ser antecipado caso não haja manifestação de embarcação de bandeira brasileira apta até o final do período da circularização; e

III - cabotagem e longo curso, este referente à carga prescrita, para: a) carga de projeto: antecedência mínima de 7 (sete) dias úteis para circularização e prazo de recebimento ou carregamento de 7 (sete) dias.

b) contêiner ou veículos: antecedência mínima de 4 (quatro) dias úteis para circularização e prazo de recebimento ou carregamento de 5 (cinco) dias;

c) granel líquido: antecedência mínima de 3 (três) dias úteis para circularização e prazo de recebimento ou carregamento de 5 (cinco) dias; e

d) granel sólido ou carga geral solta: antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis para circularização e prazo de recebimento ou carregamento de 5 (cinco) dias.

d) granel sólido ou carga geral solta: antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis para circularização e prazo de recebimento ou carregamento de no mínimo 5 (cinco) dias; (Redação dada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

§ 2º A ANTAQ poderá aceitar, excepcionalmente, a circularização com prazos mínimos inferiores aos estabelecidos no § 1º deste artigo, desde que devidamente justificado.

§ 3º A circularização deverá ser solicitada dentro de um prazo máximo para o início do carregamento ou entrega da embarcação, contado a partir da data de envio da circularização, em função da navegação, conforme

segue:

I - apoio portuário: de até 60 (sessenta) dias;

II - apoio marítimo: de até 180 (cento e oitenta) dias, podendo o início da operação ser antecipado caso não haja manifestação de embarcação de bandeira brasileira apta até o final do período da circularização; e

III - cabotagem e longo curso, este referente à carga prescrita: de até 60 (sessenta) dias, para todos os perfis de carga.

§ 4º A circularização conterà, de forma clara e objetiva, as seguintes informações:

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

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

b) nas navegações de cabotagem e longo curso: tipo de embarcação, faixa de porte bruto, e outras características relevantes da embarcação necessárias ao atendimento adequado do transporte para o qual a embarcação será utilizada.

II - duração do período do afretamento;

III - período de recebimento da embarcação, início do carregamento ou prazo de mobilização;

IV - porto ou instalação portuária para recebimento da embarcação; e

V - descrição detalhada da carga ou faixa de carga a ser transportada, com indicação de origem e destino, ou da operação de apoio a ser efetuada.

§ 5º As cargas objeto da consulta terão uma tolerância de até 10% (dez por cento) entre o valor declarado na consulta e aquele efetivamente transportado, quanto ao volume ou peso para graneis e número de unidades para contêineres e veículos, sendo que essa tolerância não se aplica às consultas por faixa de carga.

§ 6º Nos afretamentos por viagem que realizem transporte entre dois ou mais portos deverá haver necessariamente uma circularização para cada par de origem e destino.

Art. 8º A ANTAQ disponibilizará em sua página na internet as informações relativas às empresas brasileiras de navegação que deverão participar da circularização.

Seção IV Do Bloqueio

Art. 9º A empresa brasileira de navegação interessada em fretar embarcação que atenda ao objeto da consulta, poderá bloquear o pedido de afretamento mediante preenchimento e envio do formulário de bloqueio, no SAMA, dentro do prazo de 7 (sete) dias para a navegação de apoio marítimo, 16 (dezesesseis) horas úteis para a navegação de apoio portuário e 6 (seis) horas úteis para as navegações de cabotagem e longo curso, contados do envio da circularização, informando:

I - nas navegações de apoio marítimo e portuário:

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

b) período, local de entrega e taxa de afretamento da embarcação. II - nas navegações de cabotagem e longo curso:

a) nome, tipo, porte bruto, arqueação bruta e outras características relevantes da embarcação necessárias ao atendimento adequado do transporte para o qual a embarcação será utilizada; e

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

§ 1º Quando a disponibilidade da embarcação de bandeira brasileira atender apenas parte do período ou da carga circularizados, a empresa brasileira de navegação poderá efetuar o bloqueio parcial do pedido de afretamento, informando além do previsto nos incisos I e II do caput deste artigo, o período ou a capacidade em tonelagem para o bloqueio parcial.

§ 2º A empresa que efetuar o bloqueio deverá declarar que a embarcação oferecida está em situação regular, em condições de atender as requisições do afretamento, no período de interesse, e que possui coberturas de seguro adequadas à operação pretendida.

§ 3º Efetuado o bloqueio, a troca de manifestações sobre a matéria entre as empresas de navegação envolvidas deverá ser realizada a partir do preenchimento e envio do formulário de negociação no SAMA.

§ 4º O intervalo entre as manifestações de ambas as partes não poderá exceder 24 (vinte e quatro) horas para a navegação de apoio marítimo e 6 (seis) horas úteis para as navegações de apoio portuário, cabotagem e longo curso e, em não havendo manifestação das partes nesses prazos, o bloqueio será considerado não firme caso a última manifestação pertença à empresa solicitante de afretamento ou estará disponível para registro caso a última manifestação pertença ao bloqueante.

§ 4º O intervalo entre as manifestações de ambas as partes não poderá exceder 24 (vinte e quatro) horas úteis para a navegação de apoio marítimo e 6 (seis) horas úteis para as navegações de apoio portuário, cabotagem

e longo curso, sendo que, não havendo manifestação das partes nesses prazos, o bloqueio será considerado não firme, caso a última manifestação pertença à empresa solicitante de afretamento, ou estará disponível para registro, caso a

última manifestação pertença ao bloqueante." (NR) (Redação dada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

Art. 10. O bloqueio do pedido de afretamento será aceito pela ANTAQ quando reconhecida a existência de embarcação brasileira que atenda aos requisitos aplicáveis à prestação das atividades descritas na consulta formulada pela empresa brasileira de navegação.

§ 1º O bloqueio será considerado firme se a embarcação de registro brasileiro estiver disponível para realizar a operação de apoio ou o transporte dentro do período de recebimento ou carregamento estabelecido na circularização.

§ 2º Havendo necessidade, a ANTAQ decidirá quando for caracterizado o bloqueio firme ao afretamento pleiteado, uma vez concluída a troca de informações entre as empresas envolvidas.



§ 3º A embarcação ofertada pela empresa brasileira de navegação deverá atender às informações previstas no § 4º do art. 7º e ser de tipo

semelhante à embarcação cujas características foram informadas na circularização.

§ 4º Caso seja instada, a ANTAQ verificará se as condições ofertadas no bloqueio estão compatíveis com os preços praticados no mercado nacional de referência.

Art. 11. O cancelamento de circularização após a realização de bloqueio por empresa brasileira de navegação deverá ser acompanhado de justificativa, enviada antes da data de início de operação, a qual será avaliada pela ANTAQ.

Art. 12. Verificada a indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira, a empresa brasileira de navegação interessada poderá solicitar a autorização de afretamento de embarcação estrangeira.

#### Seção V

##### Da Solicitação de Autorização de Afretamento

Art. 13. Por ocasião da solicitação de autorização de afretamento de embarcação estrangeira, a empresa brasileira de navegação deverá prestar à ANTAQ, por meio do preenchimento do formulário de solicitação no SAMA, as seguintes informações:

I - nome e tipo da embarcação, porte bruto, faixa de potência, tração estática, arqueação bruta, número IMO, IRIN, bandeira, ano de construção da embarcação e nome do fretador da embarcação; e

II - taxa de afretamento da embarcação e se haverá remessa cambial.

§ 1º A empresa deverá declarar as certificações da embarcação e de sua tripulação exigidas de acordo com as Normas em vigor.

§ 2º Os requisitos e especificações técnicas constantes da solicitação de autorização de afretamento deverão ser idênticos àqueles integrantes da consulta da circularização, sob pena de indeferimento do pedido.

§ 3º A ANTAQ poderá autorizar a substituição da embarcação afretada, desde que a nova embarcação detenha especificações técnicas compatíveis com aquela originalmente afretada, mantendo-se o prazo inicialmente previsto, bem como os demais requisitos estabelecidos na consulta da circularização.

§ 4º Para a obtenção de autorização de afretamento de embarcações estrangeiras, na modalidade por tempo, em substituição a embarcações docadas, a Empresa Brasileira de Navegação deverá apresentar à ANTAQ plano de docagem, que contemple o motivo e o cronograma, este último contemplando o período de trânsito de entrega da embarcação ao estaleiro e de sua devolução à EBN, em documento que deverá ser assinado pelo responsável do estaleiro ou da EBN." (NR); (Incluído pela Resolução nº 7858-ANTAQ, de 06 de julho de 2020)

Art. 14. Com base nas informações fornecidas pela empresa, a ANTAQ emitirá no SAMA uma autorização de afretamento, que habilitará a empresa a dar continuidade ao processo para obtenção do CAA.

#### Seção VI Da Emissão do CAA e do CLE

Art. 15. O CAA ou CLE será emitido após o preenchimento do respectivo formulário de solicitação no SAMA pela EBN no prazo de até 7 (sete) dias úteis do recebimento ou do início do carregamento, informando:

I - local e data do recebimento, quando se tratar de afretamento a casco nu e por tempo; e

II - local, data do início de carregamento e quantidade de carga efetivamente embarcada, quando se tratar de afretamento por viagem.

Parágrafo único. A ANTAQ poderá assinar CAA com eficácia futura. Art. 16. A empresa brasileira de navegação afretadora deverá encaminhar a cópia do contrato de afretamento à ANTAQ, preferencialmente por meio eletrônico, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da data da autorização, sendo dispensada a respectiva tradução juramentada, salvo quando requisitada pela ANTAQ.

Art. 17. A ANTAQ poderá prorrogar, em caráter excepcional e mediante apresentação de justificativa, a autorização de afretamento de embarcação estrangeira para a navegação de apoio marítimo que já estiver em operação em águas jurisdicionais brasileiras, por até 60 (sessenta) dias.

#### Seção VII Do Encerramento do Afretamento

Art. 18. Por ocasião do encerramento do afretamento, a empresa afretadora deverá preencher o formulário de fechamento, no SAMA, informando, no prazo de até 15 (quinze) dias, o local e data da devolução da embarcação e do último desembarque da carga, quando aplicável.

#### Seção VIII Do Subafretamento

Art. 19. O subafretamento de embarcação estrangeira que esteja com contrato de afretamento e registro ou CAA em vigor obedecerá aos critérios e procedimentos estabelecidos nesta Norma, incluindo uma nova circularização para as novas especificações.

§ 1º O subafretamento de que trata o caput somente poderá ser autorizado pela ANTAQ quando o contrato de afretamento permitir ou quando o fretador concordar expressamente.

§ 2º O subafretamento será autorizado somente na modalidade por tempo.

§ 3º É vedado o subafretamento das embarcações que tenham sido afretadas por tempo em substituição a embarcações docadas." (NR); (Incluído pela Resolução nº 7858-ANTAQ, de 06 de julho de 2020)

§ 3º As empresas brasileiras de navegação autorizadas na navegação de apoio marítimo poderão subafretar por tempo, mediante as condições do caput deste artigo, embarcações estrangeiras de apoio marítimo afretadas a casco nu, com CAA em vigor para empresas que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos, desde que: (Redação dada pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

I - a gestão náutica da embarcação seja obrigatoriamente realizada pela EBN fretadora, que se responsabilizará por realizar todos os procedimentos estabelecidos pela ANTAQ, tais como circularização, negociação, solicitação, confirmação e fechamento desse afretamento no SAMA, nos prazos e condições previstos nesta norma; e (Incluído pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

II - a empresa que atue nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos afretadora da embarcação não a utilize para prestar serviços a terceiros, ou realize subafretamento." (NR) (Incluído pela Resolução nº44-ANTAQ, de 19 de abril 2021)

### CAPÍTULO IV

#### DOS PROCEDIMENTOS PARA LIBERAÇÃO DE CARGA PRESCRITA

##### Seção I Da Liberação de Carga Prescrita

Art. 20. A liberação do transporte de carga prescrita à bandeira brasileira em embarcação estrangeira, operada por empresa de navegação estrangeira na navegação de longo curso, somente poderá ser concedida quando:

I - a ANTAQ constatar a inexistência ou indisponibilidade de embarcação operada por empresa brasileira de navegação, do tipo e porte adequados ao transporte pretendido, nos períodos de:

a) 3 (três) dias úteis antes e 7 (sete) dias úteis após a data de embarque pretendida, para cargas a granel; e

b) 2 (dois) dias úteis antes e 5 (cinco) dias úteis após a data de embarque pretendida, para as demais cargas;

II - a ANTAQ verificar que as ofertas para o transporte pretendido, apresentadas por empresas brasileiras de navegação de longo curso, não atendem aos períodos estabelecidos na consulta ou que as condições ofertadas não são compatíveis com o mercado internacional; e

III - em atendimento ao interesse público.

Parágrafo único. A liberação de carga prescrita perderá a validade quando a saída da embarcação não ocorrer no período estabelecido no inciso I deste artigo, por responsabilidade do transportador.

## Seção II

### Da Solicitação para Liberação de Carga Prescrita

Art. 21. A solicitação do transporte de carga prescrita à bandeira brasileira, em embarcação estrangeira, operada por empresa de navegação estrangeira, deverá ser encaminhada pelo importador ou exportador brasileiro à ANTAQ, com antecedência mínima de 4 (quatro) dias úteis, a contar da data prevista de saída da embarcação, instruída com as seguintes informações:

I - nome do importador ou exportador brasileiro e dados cadastrais (endereço, telefone, endereço eletrônico e CNPJ);

II - nome do exportador ou importador estrangeiro, conforme o caso; III - embarcação designada e empresa operadora;

IV - carga, peso bruto e volume de acondicionamento (quantidade e tipo);

V - país de origem ou de destino da carga, conforme o caso; VI - portos de embarque e destino da carga;

VII - embarcação, porto e empresa operadora, no caso de transbordo;

VIII - data de saída da embarcação designada no porto de embarque; e

IX - valor do frete marítimo.

Parágrafo único. As cargas objeto da consulta terão uma tolerância de até 10% (dez por cento) entre o valor declarado na consulta e aquele efetivamente transportado, quanto ao volume ou peso para granéis e número de unidades para contêineres e veículos.

Art. 22. Conforme as informações recebidas, a ANTAQ consultará as empresas brasileiras de navegação de longo curso sobre a disponibilidade de transporte, podendo conceder o CLCP caso não seja recebida oferta firme de disponibilidade de transporte no prazo máximo de 6 (seis) horas úteis, contadas da hora da consulta.

Art. 23. Fica facultado à ANTAQ conceder o CLCP após a saída do navio, na importação, a partir da solicitação devidamente justificada do importador brasileiro e mediante consulta às empresas brasileiras de navegação de longo curso, sobre a inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira para atender ao transporte na data do embarque da carga, considerando-se os períodos estabelecidos nas alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 20.

I - a solicitação, devidamente justificada e acompanhada de cópia legível do conhecimento de embarque da carga, deverá ser acompanhada das informações contidas no art. 21; e

II - serão respeitados os acordos governamentais de divisão de carga firmados pelo Brasil.

## CAPÍTULO V

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 24. A inobservância dos procedimentos e critérios desta Norma durante o processamento da solicitação de afretamento terá como consequência o arquivamento do pedido, mediante ciência ao requerente da decisão e dos motivos que levaram ao arquivamento, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.

Parágrafo único. Caracterizada a inobservância repetida ou grave que prejudique o andamento da solicitação de afretamento, a empresa poderá ter seu acesso ao SAMA suspenso até a conclusão do respectivo procedimento, mediante ciência ao requerente da decisão e dos motivos que levaram à suspensão, sem prejuízo da instauração do devido processo administrativo sancionador.

Art. 25. A empresa brasileira de navegação, bem como o importador e o exportador, são responsáveis por todas as informações prestadas à ANTAQ.

Art. 26. A ANTAQ poderá requisitar, a qualquer momento, o fornecimento de informações e a apresentação de documentação complementar necessária aos procedimentos de que trata essa

Norma, incluindo comprovação de adequação das embarcações às normas e convenções internacionais vigentes, bem como quaisquer outras informações adicionais que julgar cabíveis.

Art. 27. A empresa brasileira de navegação é responsável por acessar o SAMA a fim de verificar as consultas existentes.

Parágrafo único. Quaisquer outras comunicações relacionadas ao processo de circularização não isentam a EBN da obrigação de acessar o SAMA.

Art. 28. Na eventualidade de o SAMA encontrar-se indisponível por motivos técnicos, a ANTAQ autorizará a utilização de outros mecanismos tendentes ao regular atendimento do procedimento, visando proporcionar a continuidade das operações de afretamento.

§ 1º No caso de indisponibilidade de acesso e/ou utilização do SAMA por motivos técnicos, por período inferior a 2 (duas) horas úteis, será acrescido o mesmo período de indisponibilidade ao prazo das circularizações em aberto, a contar do reinício da operacionalidade do sistema. Para interrupções superiores a 2 (duas) horas úteis, aplicar-se-á o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Para fins de fiscalização pela ANTAQ, as empresas deverão manter disponível, durante o período do afretamento autorizado, a documentação comprobatória da consulta por meio de outros mecanismos previamente autorizados pela ANTAQ.

Art. 29. A Diretoria Colegiada poderá autorizar o afretamento de embarcação de bandeira estrangeira nos casos especiais de interesse público, de caso fortuito ou de força maior, devidamente caracterizados e comprovados.

Art. 30. Os prazos de que trata esta Norma são contados de acordo com o disposto no art. 132 do Código Civil Brasileiro.

Art. 31. Enquanto não estiver em vigor a Norma que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços de navegação marítima e estabelece infrações administrativas, permanecerão em vigor, naquilo que não conflitar, como se fossem parte integrante desta Norma:

I - os arts. 21 a 25 (Capítulo IV), da norma aprovada pela Resolução nº 2.919-ANTAQ, de 04/06/2013;

II - os arts. 19 a 23 (Capítulo IV), da norma aprovada pela Resolução nº 2.920-ANTAQ, de 04/06/2013;

III - os arts. 19 a 23 (Capítulo IV), da norma aprovada pela Resolução nº 2.921-ANTAQ, de 04/06/2013; e

IV - os arts. 28 a 32 (Capítulo V) da norma aprovada pela Resolução nº 2.922- ANTAQ, de 04/06/2013.