

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB
CURSO DE DIREITO

BIANCA CAROLINE SILVA EVANGELISTA

NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM: a atuação estatal frente à necessidade da
regulamentação setorial independente.

São Luís

2023

BIANCA CAROLINE SILVA EVANGELISTA

NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM: a atuação estatal frente à necessidade da regulamentação setorial independente.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Vieira

São Luís

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Evangelista, Bianca Caroline Silva

Navegação de cabotagem: a atuação estatal frente à necessidade da regulamentação setorial independente./ Bianca Caroline Silva Evangelista. __ São Luís, 2023.

44 f.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Vieira.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2023.

1. Marítimo. 2. Transportes. 3. Cabotagem. 4. Regulatório. I. Título.

CDU 347.79

BIANCA CAROLINE SILVA EVANGELISTA

NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM: a atuação estatal frente à necessidade da regulamentação setorial independente.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Vieira

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

Adv. Esp. Clauzer Mendes Castro Pinheiro

Membro externo

Prof^a Ma. Thaís Emilia de Sousa Viegas

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

Aos meus pais, Arnob Lopes Evangelista e Francenilde Silva Evangelista.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de expressar minha eterna gratidão aos meus familiares, por tanto contribuírem para minha formação acadêmica e caráter. Aos meus pais, por terem acreditado em mim até nos momentos em que até eu mesma duvidei, sempre movendo montanhas em prol da minha felicidade e dos meus irmãos. À minha avó Rita Lopes Evangelista, por tanto cuidado e zelo ao longo de todos esses anos de convivência. À minha tia Arnóbia Lopes Evangelista Coelho, por ter assumido o papel de 2ª mãe nos momentos em que a minha estava longe. Aos meus irmãos Ítalo Vinicius Silva Evangelista e Thayla Mirela Silva Evangelista, por serem meu elo de proteção. Aos meus primos Vanessa Evangelista Coelho e Paulo Victor Evangelista Coelho, por serem meus irmãos enquanto os meus estão longe. À Ítala Fernanda Oliveira Gomes, inicialmente minha chefe, hoje minha amiga pessoal, por ter estado sempre tão disposta a me repassar seus ensinamentos e por tanto suporte emocional ao longo da minha trajetória. Aos meus amigos de infância, por terem permanecido ao meu lado ao longo de todas as minhas transmutações. Também agradeço aos amigos que me acompanharam nessa trajetória acadêmica, em especial Ana Beatriz Lima e Mariana Ribeiro Freitas Pinheiro, por todas as preocupações que partilhamos juntas, bem como por todas as risadas. Por fim, mas não menos importante, agradeço a mim, por todo o meu esforço e dedicação em prol de conquistar meus objetivos e realizar meus sonhos. Esse é o fim de um ciclo, mas apenas o início de uma nova jornada.

“Cada estação da vida é uma edição, que corrige a anterior, e que será corrigida também, até a edição definitiva, que o editor dá de graça aos vermes.” – Machado de Assis.

RESUMO

Atualmente, o Brasil possui uma matriz de transportes intrinsecamente precária, o que prejudica a logística do escoamento das mercadorias produzidas aos pontos de consumo. Dessa forma, o Direito Marítimo e o Direito Regulatório tornam-se imprescindíveis no que diz respeito à eficácia da regulação dos transportes aquaviários e atividades portuárias, visto que a navegação de cabotagem representa uma alternativa eficaz de complemento na matriz de transportes. Desse modo, será analisada a relevância do Direito Marítimo e Regulador e o papel do Estado na propulsão da navegação de cabotagem no que diz respeito à logística e eficácia nas normas reguladoras do escoamento de mercadorias no Brasil. Trata-se de uma pesquisa descritiva, baseada em abordagem qualitativa, com a aplicação de fontes bibliográficas, com pesquisa realizada a partir leitura de revistas, de livros e, principalmente, de matérias e notícias veiculadas, já que se trata da forma mais utilizada para obtenção de informação pelos brasileiros.

Palavras-chave: Marítimo; Transportes; Cabotagem; Regulatório.

ABSTRACT

Currently, Brazil has an intrinsically precarious transport matrix, which impairs the logistics of transporting produced goods to points of consumption. In this way, Maritime Law and Regulatory Law become essential with regard to the effectiveness of the regulation of waterway transport and port activities, since cabotage navigation represents an effective alternative to complement the transport matrix. In this way, the relevance of Maritime and Regulatory Law and the role of the State in promoting cabotage navigation will be analyzed with regard to logistics and effectiveness in the regulatory rules for the flow of goods in Brazil. This is a descriptive research, based on a qualitative approach, whose elaboration of the facts and the consequent conclusion was made from the case study, with the application of bibliographic sources, with research carried out from reading magazines, books and, mainly, of published articles and news, since they are the most used way to obtain information by Brazilians.

Palavras-chave: Maritime; Transport; Cabotage; Regulatory.

LISTA DE SIGLAS

ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANP	Agência Nacional do Petróleo
CAP	Conselho de Autoridades Portuárias
CCB	Código Comercial Brasileiro
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CMM	Conselho de Marinha Mercante
DNP	Departamento Nacional de Portos
EBN	Empresa Brasileira de Navegação
FMM	Fundo de Marinha Mercante
IMO	<i>Internacional Maritime Organization</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
PMR	<i>Port Maritime Risk Index</i>
REB	Registro Especial Brasileiro
SUNAMAN	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TRMM	Taxa de Renovação da Marinha Mercante

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A ELABORAÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO PARA A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	12
2.1	A cabotagem no Brasil Império	12
2.2	O modal de transporte aquaviário brasileiro no século XXI	17
2.3	O cenário atual da navegação de cabotagem em território nacional	25
3	O ESTADO E A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA NO SETOR AQUAVIÁRIO E NAVEGAÇÃO MERCANTE	21
3.1	Fundamentos Constitucionais do Direito Regulatório	21
3.2	A necessidade da regulação setorial independente	23
3.3	As inovações potenciais da reforma regulatória da navegação de cabotagem ..	25
4	A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR AQUAVIÁRIO PARA EVOLUÇÃO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM	29
4.1	A promulgação da Lei dos Portos como regramento básico para o desenvolvimento da navegação de cabotagem	29
4.2	Resolução Normativa nº 01/2015/ANTAQ e o apoio à cabotagem	32
4.3	BR do Mar: Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
	REFERÊNCIAS	40
	ANEXOS	41

1 INTRODUÇÃO

A globalização trouxe consigo uma alta competitividade nas relações comerciais entre países, e com o advento da livre concorrência entre empresas, revelou-se a sociedade do hiperconsumo. Concomitantemente, desenvolveu-se em nosso país a chamada “cultura rodoviarista” em decorrência da ênfase da construção de rodovias ao invés de hidrovias. Atualmente, o Brasil possui uma matriz de transportes intrinsecamente precária, o que prejudica a logística do escoamento das mercadorias produzidas aos pontos de consumo. Apesar de se desfrutar de 7.500 quilômetros de costa e 22 mil quilômetros de rios navegáveis, transporta-se somente 1% das mercadorias de nosso comércio exterior em navios de bandeira nacional, o que ocasiona grande dependência de transportadores internacionais.

Dessa forma, o Direito Marítimo e o Direito Regulatório tornam-se imprescindíveis no que diz respeito à eficácia da regulação dos transportes aquaviários e atividades portuárias, uma vez que a navegação marítima, mais especificamente a navegação de cabotagem, representa uma alternativa eficaz de complemento na matriz de transportes frente à precariedade do transporte rodoviário. Entretanto, a inexistência de uma estrutura lógica e eficaz, decorrente do acatamento da Lex Maritima para a regulação da responsabilidade civil no transporte marítimo, ferem tanto a preservação do interesse público quanto as demandas dos agentes econômicos. Neste ínterim, como poderia agir o Poder Público a fim de promover um cenário propício para o desenvolvimento do comércio marítimo, impulsionando a navegação de cabotagem?

No presente trabalho, utilizou-se o método dedutivo de pesquisa, tendo em vista que é feito um processo de análise de uma ideia que posteriormente leva a uma conclusão. Esta explícita o que já havia sido dito nos fatos iniciais, sendo assim, sua veracidade se dá caso estes também a detenham (Lakatus, 2001).

Trata-se de uma pesquisa descritiva, baseada em abordagem qualitativa, cuja elaboração dos fatos e da consequente conclusão com a aplicação de fontes bibliográficas, com pesquisa realizada a partir leitura de revistas, de livros e, principalmente, de matérias e notícias veiculadas, já que se trata da forma mais utilizada para obtenção de informação pelos brasileiros.

Neste diapasão, o primeiro capítulo da atinente pesquisa dispõe de um caráter preparatório, discorrendo sobre o contexto histórico referente às alterações legislativas acerca da previsão e regulação da navegação de cabotagem.

O segundo capítulo trata inicialmente da distinção das características do Direito Marítimo, para que se compreenda acerca da necessidade da regulação setorial independente do setor, haja vista os fundamentos constitucionais concernentes. Posteriormente, faz-se a análise das possíveis alterações provenientes de uma reforma no setor por meio do indicador PMR (Product Market Regulation), com enfoque na possibilidade do afretamento de embarcações estrangeiras para a realização da realização de cabotagem no Brasil.

O terceiro capítulo trata da implementação das políticas públicas no setor, haja vista a necessidade de impulsionamento do setor marítimo e portuário. A promulgação da Lei dos Portos, bem como as resoluções da ANTAQ e o projeto BR do Mar constituem o intento da realização de sanar as demandas surgidas.

2 A ELABORAÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO PARA A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Nesse capítulo será discutido acerca da contextualização histórica do modal de transporte aquaviário brasileiro, bem como a respectiva legislação e seu respectivo processo evolutivo, desde os primórdios do Brasil Império até o século XXI.

2.1 A cabotagem no Brasil Império

A atividade aquaviária e a cabotagem sempre estiveram presentes na história do Brasil. O país dispunha de abundante movimentação no setor marítimo na época em que fora declarada sua independência, em 1822, quando era atribuído à Marinha a função de assegurar o registro de embarcações e suas respectivas tripulações por meio da Intecedência dos Arsenais da Marinha. Entretanto, ainda estava submetido à uma série de tratados e convenções consulares protetadores de seu progresso no setor econômico (Goulart Filho, 2010).

Uma das primeiras ações públicas fora realizada em razão da grande dificuldade da gestão territorial enfrentada pelo governo do Brasil Império. Enquanto os proprietários das embarcações tentavam suprir as demandas atinentes ao fluxo de mercadorias, o governo enfrentava adversidades na gestão territorial. Desse modo, emergia a necessidade do tráfego de informações, prejudicado pela irregularidade política de alguns pontos do território.

Desta feita, fora implementada uma “espécie de navegação de cabotagem oficial” para determinados locais, deslocando passageiros e informações de interesse do governo, por meio de correspondência pública e particular (Neto, 2010).

Nessa conjuntura, com o intuito de agilizar a evolução da comunicação social, em 1836 o governo começa a estimular as concessões das “linhas regulares” às companhias que mantinham navios à vapor. Posteriormente, no ano de 1850 fora estabelecido o primeiro Regulamento da Capitania dos Portos, bem como o CCB (Código Comercial Brasileiro), essencial a regulamentação do contrato de transporte marítimo (Goulart Filho, 2011).

Em consequência, ocorrera um significativo avanço técnico em razão dos navios a vapor no Brasil, uma vez que tais novas embarcações detinham tecnologia que ocasionava uma redução nos custos operacionais. Assim, o navio Paraíba foi a última embarcação à vela construída nos Arsenais da Marinha, no ano de 1861, e se deu início ao período da história brasileira em que as políticas públicas propulsionaram marcadamente o desenvolvimento do mercado aquaviário e da indústria naval nacional (Goulart Filho, 2011).

A inserção do estrangeiros na navegação de cabotagem segue em pauta desde o Brasil Império. No ano de 1833, fora publicado o Decreto nº 6014, o qual permitiu a contratação de empresas nacionais e estrangeiras pelo governo para navegação em águas nacionais, acontecimento ensejador de acentuados debates entre liberais e nacionalistas.

Enquanto os liberais posicionavam-se de modo favorável à inserção e à modernização da navegação nacional com a participação de embarcações de bandeira estrangeira, os nacionalistas rebatiam alegando que, desse modo, o comércio marítimo brasileiro seria prejudicado logo no início de sua ascensão, o que dissolveria a frota mercante nacional e as atividades comerciais ao seu redor (Goularti Filho, 2011).

Entretanto, devido à necessidade da redução dos custos dos fretes enfrentada pelo governo, ocorrera a implementação da abertura dos portos brasileiros às embarcações estrangeiras, o que ocasionou o grande número de tais embarcações no tráfego das águas nacionais.

Infere-se que o período Imperial, em suma, não proporcionou um grande destaque às empresas nacionais de transporte aquaviário, em razão de um processo de desenvolvimento repleto de empecilhos, como a concorrência desleal com armadores estrangeiros por escolha do próprio Estado, permanecendo à mercê da dinâmica da economia mercantil, sem a utilização de políticas públicas intervencionistas a fim de proteger a economia nacional.

Posteriormente, ao final do século XIX, com a eminência do modal de transporte ferroviário, o Brasil entra em uma nova fase, caracterizado pela expansão dos portos atrelado ao desenvolvimento das ferrovias, instituindo-se assim uma frota mercante verdadeiramente nacional, firmada na “atividade agrária e exportadora” (Goularti Filho, 2011).

Nas exatas palavras de Goularti (2011, p.300):

O novo padrão de acumulação, que emergiu após a Revolução de 1930, pautado na industrialização desenhou um novo arranjo para o sistema de transporte no Brasil. O Plano Geral de Viação Nacional, aprovado em 1934, apontava claramente que as rodovias seriam as vias integradoras do mercado nacional. A falta de uma malha ferroviária interiorana integrada e a presença de um sistema fluvial fragmentado exigiam uma resposta rápida e eficaz para atender as demandas regionais. Os ônibus e os caminhões aos poucos iam desbancando o trem e o navio no transporte de pessoas e mercadorias. As estações rodoviárias substituíram os cais dos portos e as plataformas de embarque das ferrovias. Este quadro atingia diretamente as companhias de navegação de cabotagem que nos anos de 1930 começaram a passar por dificuldades financeiras. Diante das exigências impostas pelo novo padrão de acumulação, o Estado viu-se obrigado a assumir várias funções onde havia uma inércia empresarial, falta de comando e de capital. A expansão e a integração do mercado interno aumentavam o fluxo mercantil e de pessoas. O problema de baixa acumulação que persistia na marinha mercante brasileira somente poderia ser solucionado com uma intervenção estatal definindo novos rumos para o setor.

A instauração do regime de Cabotagem para navios de bandeira nacional constituiu-se na Constituição Federal de 1891, art. 13, parágrafo único, ao dispor: “a navegação de Cabotagem será feita por navios nacionais”. Mais adiante, em 11 de novembro de 1892, fora promulgada a primeira lei com a finalidade de instituir normas regulatórias da navegação de cabotagem, o Decreto nº 123, assegurado pela Constituição Republicana, objetivando abrandar os efeitos decorrentes da modificação do regime livre para reservado.

No ano de 1983, a Costeira agiu de modo a revelar o potencial do modal de transporte aquaviário, em que pese as adversidades decorrentes da concorrência desleal enfrentada na época, ao encomendar 15 navios estaleiros estrangeiros para atuarem na navegação de cabotagem entre Porto Alegre e Manaus, realizando escalas em portos itinerários.

2.2 O modal de transporte aquaviário brasileiro no início do século XXI

No início do século XXI, mais precisamente no ano de 1907, o Estado assume o papel de fiscalizador da navegação mercante do país, haja vista a criação da Inspeção de Navegação e a distribuição de suas respectivas atribuições. Desse modo, a Marinha Militar do Brasil deixa de ser a única encarregada de conduzir e fiscalizar o modal de transporte aquaviário, passando então a dedicar-se mais fortemente aos propósitos militares (Rafael, 2012).

Em razão da fragilização do setor marítimo após a crise de 1929, conhecida como “Grande Depressão”, ocorrera a queda da capacidade de importação da Marinha Naval do Brasil. Nesse período, os impactos enfrentados resultaram no drástico refreamento do comércio internacional.

A falta de recursos financeiros e a redução de cerca de um terço nas importações afetaram o potencial da Marinha em adquirir equipamentos modernos e suprimentos necessários para suas operações. Isso resultou na ineficiência em lidar com as demandas, ainda que houvesse a intercessão de outros setores na substituição das importações (Rangel, 2005 [1955]).

Com a criação do Departamento Nacional de Portos e Navegação, no ano de 1934, o Estado passa arcar diversas outras atribuições, uma vez que havia a necessidade de impulsionar o setor privado. Desse modo, o DNP surgiu como um órgão governamental responsável por promover o desenvolvimento e a modernização dos portos brasileiros, bem como garantir a segurança e eficiência das operações de navegação.

Com a criação do DNP, foi estabelecida uma estrutura organizacional que permitiu a implementação de políticas e diretrizes para o setor portuário. Desse modo, no ano de 1939, por meio do Decreto-lei nº 1951, foi possível centralizar e coordenar as atividades relacionadas aos portos e à navegação, promovendo o desenvolvimento e a modernização do setor (Rafael, 2012).

Posteriormente, a criação do Conselho da Marinha Mercante em 1941 foi essencial para o desenvolvimento de uma base sólida da política nacional para a indústria naval e a navegação mercante. Isto posto, levando em consideração a incorporação vigorosa da intervenção estatal na economia nacional, a Marinha Militar é designada a lidar exclusivamente com questões relacionadas à defesa nacional. Assim, O fortalecimento da navegação mercante nacional impulsionou as exportações e importações, facilitando o comércio exterior e contribuindo para o crescimento econômico do país (Goularti Filho, 2011).

Silva (1941, p. 374) elaborou a denominada “circulação periférica” do Brasil, onde evidenciou as principais empresas do setor marítimo, apurando suas frotas, rotas respectivas e a devida classificação dos mais importantes portos nacionais, proporcionando um quadro formidável do setor na década de 1940, momento em que havia forte atuação do Estado sobre tal esfera, enfatizando a forte consistência de sua estruturação naquele período.

Desse modo, a navegação mercante privada passou a ser o foco das ações estatais na década de 1940, objetivando assegurar os interesses da economia nacional. Durante esse período, os governos implementaram medidas de controle e regulação para assegurar o suprimento de recursos essenciais, promover a industrialização e fortalecer a balança comercial. Entretanto, o desenvolvimento da marinha mercante passou a enfrentar sérias dificuldades, uma vez que antes do fim da II Guerra, embarcações brasileiras sofreram ataques por meio de torpedos lançados por submarinos alemães, restando apenas uma frota debilitada e envelhecida.

Destarte, em um contexto de guerra e reconstrução pós-guerra, o Estado buscava evitar o esgotamento de recursos, proteger a produção nacional e manter a soberania econômica. Assim, fora elaborado em 1947 o “Plano SALTE” pelo governo Dutra, que tinha como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Uma das medidas adotadas no âmbito do plano foi o reaparelhamento da frota do Lloyd Brasileiro, que havia sido afetada após a Segunda Guerra Mundial. Essa ação visava fortalecer o setor de transporte marítimo e garantir a retomada das atividades comerciais do país (Goularte Filho, 2010).

Posteriormente, seis anos depois, Getúlio Vargas estipula o Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional em conjuntura a CMBEU (Comissão Mista

Brasil-Estados Unidos), a qual objetivava a obtenção de 12 navios cargueiros. Durante seu segundo mandato, envia carta ao Congresso Nacional, afirmando que:

Com uma frota insuficiente e composta, em sua maior parte, de unidades obsoletas e anti-econômicas, e com os portos assoreados e desaparelhados a ponto de reterem os navios o dobro do tempo gasto no mar – para só lembrar dois aspectos mais salientes da crise – não é, de fato, de estranhar que os transportes por água tenham constituído, no decorrer do ano que passou, e continuem a constituir, um dos setores mais críticos do nosso aparelhamento econômico (Brasil, 1952, p. 204).

Posteriormente, no decurso dos acontecimentos que ensejaram a II Guerra Mundial, o Direito do Oceano (Ocean Law) sofreu muitas alterações.

Segundo Åke Modéer e Harry Scheiber (2007, p.20):

Acerca do aspecto transnacional da ordem pública, embora sustentemos que supranacionalidade é diverso de transnacionalidade, vez que aquela ocorre quando o Estado transfere o poder de regular para um organismo regional e essa, ocorre quando há espaço deslegalizado. De forma crescente estamos trazendo leis globais para as águas oceânicas. Este conceito de transição tem uma história que inicia por volta de 1970, com a Conferência da ONU realizada em Estocolmo para o Meio Ambiente, em 1972. A partir dessa data que a geração do pós-guerra começou a contribuir na formulação da agenda para o futuro. Daquele ano até hoje, o direito internacional, direito público talvez mais do que direito privado, tem exercido um papel crescente e importante para os políticos e juristas. Como Laurence Juda escreveu em seu artigo, nós devemos “considerar o direito internacional como uma ferramenta para promover coerente e integrada gestão do espaço oceânico”. Os legisladores, dessa forma, ainda possuem um importante papel na construção do Direito do Oceano. (...) Para a maioria dos juristas, o direito aplicado na terra tem sido considerado mais importante do que o Direito do Oceano. Aquele direito foi na era pré-moderna mais ou menos idêntico ao direito privado. Direito do Oceano, contudo, tem sido classificado tradicionalmente como direito internacional público, *ius gentium*. Historicamente os oceanos têm sido a infraestrutura para o transporte global e um requisito para a colonização das Índias e das Américas. Tais batalhas eram feitas para que houvessem regras de direito internacional público em face dos oceanos sem fronteiras, embora, fossem uma parte menor do problema do século XX. O processo de globalização tem dado novas dimensões a esta situação. Especialmente com dinâmicas entre macro e microrelações, entre o local e o global, e nesta modernização, têm demonstrado diferenças entre as culturas política e jurídicas. A tendência para harmonizar o direito internacional público com a ajuda de instrumentos jurídicos como convenções e declarações tem provocado conflitos entre conceitos culturais de diferentes tipos.

Subsequentemente, foram instituídos o Fundo de Marinha Mercante (FMM) e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), como instrumentos para promover o fomento da construção naval e a renovação da frota mercante brasileira. Dessa forma, atestou-se a relação direta entre os interesses da navegação mercante e da indústria naval, uma vez que o objetivo principal do fundo consistia no fornecimento de recursos financeiros para o financiamento de projetos relacionados à construção, reparo, modernização e manutenção de embarcações, bem como para o desenvolvimento da indústria naval nacional.

A TRMM, por sua vez, foi criada em 1989 como uma taxa incidente sobre o frete de transporte marítimo internacional realizado por embarcações estrangeiras que operam no Brasil. Os recursos arrecadados com essa taxa são destinados ao FMM, complementando os recursos provenientes do orçamento da União. Á vista disso, infere-se que ambos instrumentos têm como objetivo promover a renovação da frota mercante brasileira, estimular a indústria naval nacional e garantir a segurança e competitividade do transporte marítimo no país.

Todavia, os avanços conquistados pelo setor sofreram impactos negativos significativos na década de 1960, em razão do golpe militar. A intervenção militar contribuiu para o declínio da indústria naval, com o fechamento de estaleiros, redução da capacidade produtiva e perda de empregos. Além disso, a marinha mercante enfrentou dificuldades em manter sua frota operacional, levando a diminuição do transporte marítimo nacional e ao aumento da dependência de navios estrangeiros.

Esses impactos negativos afetaram não apenas o setor naval, mas também a economia brasileira como um todo, limitando o desenvolvimento e a competitividade do país no mercado internacional.

O Governo Federal, no ano de 1966 por meio de Decreto Lei, resolveu pela extinção da Companhia de Navegação Costeira e pela realocação de sua frota e patrimônio para o Lloyd Brasileiro, centralizando a maior parte dos recursos do setor na referida companhia de navegação brasileira, promovendo a fusão de sua frota e da Companhia de Navegação Costeira. Ocorre que, com a promulgação do Decreto 64.125 em 1969, o Conselho da Marinha Mercante (CMM) fora transformado na Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunaman), o que resultou na centralização e consolidação das políticas públicas direcionadas à marinha mercante e indústria naval, propiciando um início próspero da década de 1970.

Contudo, o segundo choque do petróleo e o aumento da taxa de juros nos EUA resultaram no aumento do valor dos fretes, e conseqüentemente na falta de encomendas e baixa demanda por navios na década de 1980. Desse modo, foi possível observar o declínio dos armadores brasileiros, ante o fechamento de estaleiros, a redução da produção e perda de empregos. Não obstante, a crise política e econômica do país nesse período foram elementos que contribuíram para a decadência da indústria naval brasileira nesse período (Goulart Filho, 2010).

2.3 O cenário atual da navegação de cabotagem em território nacional

Mais tarde, em 1997, a promulgação da Lei nº 9.432 proporcionou o marco oficial da cabotagem no Brasil, definindo seu conceito. No mesmo ano, foi editada a Resolução nº 2.995, responsável garantir igualdade de atuação entre países importadores e exportadores e armadores nacionais.

Outro evento importantíssimo para o setor marítimo brasileiro foi a criação da ANTAQ, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, através da Lei no 10.233 de 05 de junho de 2001, e instalada em 17 de fevereiro de 2002. A ANTAQ, pessoa jurídica de direito público, consiste numa entidade integrante da Administração Federal indireta, dotada de independência administrativa e autonomia financeira e funcional. Sua principal função traduz-se na implementação de políticas elaboradas pelo Ministério da Infraestrutura, com observância às diretrizes prescritas no ordenamento jurídico.

O panorama atual da estruturação do escoamento de mercadorias do Brasil é um dos principais aspectos ensejadores da limitação do crescimento da economia do país através do modal aquaviário. Tal tema ganhou a atenção tanto das autoridades brasileiras quanto do setor de produção, visto que as operações portuárias carecem de uma determinada infraestrutura.

A Lei de Modernização dos Portos (nº 8.630) sancionada em 1993 foi a responsável pela modernização da gestão portuária, através da criação do Conselho de Autoridades Portuárias (CAP) e do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra (OGMO), realocando a operação dos terminais para o setor privado.

Por conseguinte, em conjunto com os avanços iniciados pela Lei dos Portos, surgiram relevantes investimentos na infraestrutura dos portos, conseqüentemente reduzindo os custos operacionais. Contudo, se é correto afirmar que houve reduções de custos nos principais portos, também é correto afirmar que o sistema portuário brasileiro ainda não atinge níveis de produtividade semelhantes àqueles praticados nos portos estrangeiros (Fadda, 2007).

Segundo Kendall e Buckley (2001, p. 7):

[...] o transporte de mercadoria por navios é o que dá vitalidade à economia de muitos países, situados ou não no litoral [...]. Com quase três quartos da superfície da terra coberta por água. O transporte marítimo necessariamente possui um papel muito relevante no comércio internacional

A regulação estatal da economia, como assevera Aragão (2013), é constituída pelo conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva ou indutiva da autonomia

empresarial, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lese os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis. Aragão (2013, p.23) indica os poderes inerentes à atividade de regulação: “aquele de editar a regra, o de assegurar sua aplicação e o de reprimir as infrações”.

Com o intuito de valorar o grande potencial do Brasil, foi registrado o Projeto de Lei nº 4.199, de 11 de agosto de 2020, a fim de efetivar o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar), realizando alterações em 5 leis federais e revogando 2 decretos, além de dispositivos de 8 diferentes leis.

A BR do Mar tem como objetivo gerar incentivo à expansão da navegação de cabotagem. Dessa forma, poderão as embarcações estrangeiras operar em território pátrio na forma da BR do Mar através da realização de contrato de afretamento por tempo determinado:

Art. 5º A empresa habilitada no BR do Mar poderá afretar por tempo embarcações de sua subsidiária integral estrangeira para operar a navegação de cabotagem, desde que essas embarcações estejam:

I - em sua propriedade; ou

II - em sua posse, uso e controle, sob contrato de afretamento a casco nu

Ademais, os principais objetivos da BR do Mar consistem em:

I - Ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem;

II - Incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;

III - ampliar a disponibilidade de frota no território nacional;

IV - Incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;

V - Estimular o desenvolvimento da indústria naval de cabotagem brasileira;

VI - Revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval;

VII - incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos delas decorrentes em instalações portuárias, para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existente ou consolidado na cabotagem brasileira;

VIII - otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

O contrato de afretamento de embarcações, em matéria do direito marítimo, é efetuado entre o fretador e um afretador.

De acordo com Godofredo Mendes Vianna (2020, p. 301):

Antes de conceituar tais contratos, é oportuno lembrar que recaem sobre uma embarcação os atributos da propriedade de coisas, a saber: os direitos de usar, fruir e dispor. O direito de usar se associa ao direito de ter a posse da embarcação, e, conseqüentemente, o direito de exercer a gestão náutica. A gestão náutica do navio consiste em dotar o navio com comando, tripulação adequada, combustível, provisões e todas as demais providências necessárias para que o navio se lance ao mar. O direito de fruir a embarcação consiste na obtenção dos benefícios decorrentes do emprego comercial do navio, o qual se dá através de contratos de afretamento ou transporte. O direito de dispor da embarcação é aquele que dá ao proprietário o direito de alienar a embarcação a terceiros, ou até mesmo alterá-la ou desmanchá-la.

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, poderá ser realizado nos seguintes casos, conforme a Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu, em seu Artigo 11, o REB (Registro Especial Brasileiro):

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 tonelagem de porte bruto contratada, para embarcações de carga; b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio.

Retomando a responsabilidade civil do transportador no código civil, tem-se o art. 750 que aborda que o seu limite é equivalente ao valor constante do conhecimento, começa no momento em que ele, ou seus representantes, recebem a carga; termina quando é entregue ao destinatário, ou depositada em juízo, se aquele não for encontrado (Brasil, 2002).

Esse “conhecimento” que a lei trata se refere, no transporte marítimo é o conhecimento de embarque, ou BL (do inglês bill of lading), que é um dos principais documentos desse modal, (CAMPOS, 2019), é nele que estão inserido os acordos; a indicação de quem envia; de quem recebe; o destino; descrição da carga, possuindo assim um caráter tríplice, pois é recibo da entrega de mercadorias, título de crédito, e contrato de adesão.

3 O ESTADO E A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA NO SETOR AQUAVIÁRIO E NAVEGAÇÃO MERCANTE

Nesse capítulo será discutido acerca da especificidade do Direito Marítimo e a respectiva necessidade da regulação setorial independente do setor, bem como os fundamentos constitucionais atinentes.

3.1 Fundamentos Constitucionais do Direito Regulatório

Prefacialmente, vale ressaltar a importância da regulação setorial independente, haja vista a ampla influência do Direito Constitucional (art. 174, caput, da Constituição Federal) sobre o Direito Marítimo e Direito Portuário. Isso implica na aplicação do Direito Regulatório ao transporte aquaviário e à atividade portuária, com o objetivo de realizar a regulação setorial do transporte marítimo, incluindo os navio e portos, considerado o ponto central das operações de carga e descarga de mercadorias. Nesse ambiente, ocorrem conflitos entre a ordem pública e o direito internacional (De Castro Junior, 2020).

O Código Comercial Brasileiro, uma das principais fontes do Direito Marítimo, em que pese esteja passando por uma reforma por meio do Projeto de Lei do Senado nº. 487/2013, percorre um momento desarmônico no que concerne à legalidade que o abrange, haja vista a falta de ação dos Poderes Legislativo e Executivo. Para além disso, outro fator contribuinte para a instabilidade supramencionada consiste na interpretação de tais poderes frente a complexidade das disfunções relacionadas ao contrato de transporte marítimo, que está sujeito à regulação setorial. Isso resulta em uma baixa efetividade dos valores e princípios da Constituição Federal, um fator que poderia ser atenuado com a atuação regulatória da Antaq, estabelecida pela Lei nº 10.233/2001 (De Castro Junior, 2020).

A regulação da navegação de cabotagem tem como principal objetivo garantir a competitividade entre operadores, preços justos e o combate de infrações econômicas, visando o bem-estar dos usuários do referido modal de transporte. Ocorre que em razão da escassez de empresas brasileiras no transporte marítimo internacional e à falta de uma regulação eficiente pela Antaq, a doutrina preeminente do Direito Marítimo tem sido moldada tão somente pelos transportadores, uma vez que o Brasil atua apenas como usuário dos serviços de transporte marítimo (De Castro Junior, 2020).

Consequentemente, os usuários acabam ficando vulneráveis e subordinados ao ordenamento jurídico estabelecido pelos Estados transportadores, haja vista sua atuação em um mercado de pouca segurança jurídica. Aduz-se que esse quadro é fomentado pela vigorosa

influência da natureza transnacional do transporte marítimo internacional, bem como pela falta de uma regulamentação institucional sólida (De Castro Junior, 2020).

O Direito Marítimo constituído de modo a se distanciar do interesse público e da regulação independente, como estabelece o art. 174 da CF/88, tem gerado consequências negativas em razão das cláusulas abusivas, como questões relacionadas ao foro, lei aplicável, isenção de responsabilidade civil e cobranças adicionais por estadias de contêineres e sobretaxas de frete.

Desse modo, Paulo Márcio Cruz (2002, p.400) aduz ao dispor sobre a intenção do constituinte em relação ao papel da regulação setorial independente:

As previsões constitucionais continuam traduzindo um indicativo de socialização de setores estratégicos da vida econômica e priorização do bem-estar social. Como consequência desse fato, foi preservado o papel do Estado como impulsor e orientador da economia. Como exemplo disto, pode-se assinalar o seguinte: (...) b) a disponibilidade de muitos instrumentos de orientação e regulação da economia. Sem necessariamente transformar atividade econômica numa atividade pública, as Constituições têm provido o Estado de instrumentos para o planejamento e regulação da economia, utilizáveis com diferentes intensidades. (...) Em algumas ocasiões, é observado o estabelecimento de órgãos constitucionais para desenvolver e assessorar o Governo nestas tarefas, como acontece no Brasil com as agências reguladoras (Petróleo, Energia, Transportes etc).

Aduz-se que a navegação de cabotagem desempenha um papel fundamental na economia de um país, uma vez permitindo o transporte de mercadorias e passageiros ao longo da costa. No entanto, a falta de uma regulamentação clara e abrangente no âmbito constitucional pode gerar incertezas jurídicas e dificultar o crescimento desse segmento.

A constitucionalização do direito marítimo por meio da regulação setorial independente, através da ANTAQ, traria segurança jurídica e estabilidade para as empresas envolvidas nesse tipo de transporte, especialmente no que concerne a navegação de cabotagem. Ao estabelecer as regras e princípios fundamentais no nível constitucional, seria possível garantir a proteção dos interesses nacionais, promovendo a competitividade e o desenvolvimento sustentável desse setor estratégico.

Portanto, trata-se uma abordagem digna de implementação, haja vista a possibilidade do país em transcorrer de maneira mais efetiva dentre os desafios regulatórios supranacionais e transnacionais compulsórios, em razão da demanda de logística eficiente e preços adequados. Desse modo, além de garantir a proteção dos interesses nacionais ao impulsionar o desenvolvimento desse setor, o proporcionaria maior segurança jurídica.

3.2 A necessidade da regulação setorial independente

É mister ressaltar a distinção entre o Direito Marítimo e o Direito Portuário para que seja possível a compreensão do panorama jurídico e econômico da navegação de cabotagem no Brasil, uma vez que tais áreas do direito impactam diretamente no manejo operacional e no desenvolvimento desse modal de transporte.

O Direito Marítimo, de acordo com o Dicionário de Tecnologia Jurídica de Pedro Nunes, diz respeito ao conjunto de normas e regulamentações que regem as relações jurídicas alusivas à navegação e atividades comerciais marítimas, fluviais ou lacustres, abrangendo aspectos como o próprio navio, o transporte marítimo, direitos e obrigações dos indivíduos que atuam no ramo (Freitas Bastos, 1990).

Por outro lado, Cesar Luiz Pasold (2007) sugere que o Direito Regulatório do Transporte Aquaviário e da Atividade Portuária o Direito Portuário seja compreendido como a área do Direito que regula a exploração de portos, dos Operadores Portuários, das Instalações Portuárias, da Gestão da Mão-de-obra de Trabalho Portuário Avulso, do Trabalho Portuário, e da Administração do Porto Organizado, estabelecendo regras claras para a gestão eficiente dos portos e garantindo a segurança de suas operações.

Embora haja uma interconexão entre o Direito Marítimo e o Direito Portuário, já que ambos estão relacionados às atividades marítimas, eles possuem focos diferentes. Ocorre que o Direito Marítimo dispõe de uma natureza internacionalista e complexa, demandando um alto grau de especialização por parte dos profissionais atuantes na área. Vale ressaltar que há uma acentuada regulação supranacional do setor em razão da natureza internacional de suas atividades, por via de regra, submetidas a tratados editados por organismos internacionais (Collyer, 2013).

Nesse contexto, destaca-se a *International Maritime Organization* (IMO), responsável por regular a segurança da navegação marítima e a proteção do meio ambiente marinho; a Organização Mundial do Comércio (OMC), cuja principal atribuição consiste na regulação das normas atinentes ao Direito Internacional Econômico, influenciando diretamente no controle aduaneiro e nos procedimentos de defesa comercial; e a Organização Internacional do Trabalho, que versa sobre as normas de proteção ao trabalho dos setores marítimo e portuário.

No Brasil, a regulação da navegação de cabotagem é realizada pela ANTAQ. Desse modo, com a promulgação da Lei nº 10.233/2001 e a respectiva criação da agência reguladora, depreende-se que seu principal objetivo é a implementação de políticas delineadas por estes

como o Ministério dos Transportes, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e a Secretaria de Portos da Presidência da República.

Incluem-se, dentre os papéis desempenhados pela ANTAQ, a concessão de permissões e autorizações para empresas de transporte marítimo, fluvial, lacustre, de travessia, apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso. Para além disso, é também responsável também por administrar contratos, fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas que operam na navegação de longo curso, cabotagem, apoio marítimo, portuário, fluvial e lacustre (Teixeira, 2018).

Nessa perspectiva, é atribuída ainda à ANTAQ o encargo de estabelecer os parâmetros adequados para que uma pessoa jurídica instituída em território nacional atue como uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN), uma vez que apenas embarcações de bandeira brasileira podem exercer tais funções, ressalvadas exceções (Teixeira, 2018).

Desse modo, a Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997, em seu art. 11, alvoreceu as hipóteses em que o afretamento de embarcação de bandeira estrangeira por viagem ou tempo poderá ser realizado:

- 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 tonelagem de porte bruto contratada, para embarcações de carga;
 - b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio.

Ocorre que a restrição da atuação de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem no Brasil limita o desenvolvimento da indústria marítima nacional, desse modo, desestimulando empresas que possuem intenção de atuar no setor, haja vista a necessidade do investimento de construção de novas embarcações em território nacional ou da realização da compra de navios de bandeira brasileira. Portanto, há quem defenda a revisão dessa restrição, buscando um equilíbrio entre a proteção do setor nacional e a busca pela eficiência e competitividade no transporte marítimo de cabotagem.

Desse modo, depreende-se que urge a imprescindibilidade da constitucionalização do Direito Marítimo, uma vez que os agentes envolvidos no transporte de cabotagem devem cumprir as normas e regulamentos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e

da Agência Nacional do Petróleo (ANP), além das normas da Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil, haja vista a grande insegurança jurídica entre os agentes econômicos envolvidos nas operações.

3.3 As inovações potenciais da reforma regulatória da atividade de cabotagem no país

A Lei nº 9.432/1997 fora difundida em um cenário marcado pela regulação, na qual o Estado assumiu o papel de regulador da atividade econômica ao invés de atuar diretamente como empresário. Desta feita, seus arts. 7º ao 10 tratam da questão da possibilidade do afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras para a realização da navegação de cabotagem:

Art. 7º As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observado o disposto nos arts. 9º e 10.

Parágrafo único. O governo brasileiro poderá celebrar acordos internacionais que permitam a participação de embarcações estrangeiras nas navegações referidas neste artigo, mesmo quando não afretadas por empresas brasileiras de navegação, desde que idêntico privilégio seja conferido à bandeira brasileira nos outros Estados contratantes.

Art. 8º A empresa brasileira de navegação poderá afretar embarcações brasileiras e estrangeiras por viagem, por tempo e a casco nu.

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 tonelagem 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. Independe 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.

Infere-se que devido ao grande número de reformas no setor de infraestrutura, o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) optou por fazer o uso do indicador internacional PMR (Port Maritime Risk Index) para avaliar o desempenho da cabotagem, haja vista a finalidade de analisar as mudanças relacionadas especificamente à infraestrutura portuária e logística. Desta feita, analisar a relação entre a reforma do setor de cabotagem por meio do indicador PMR pode fornecer *insights* importantes para o desenvolvimento de políticas públicas e estratégias empresariais. (Leão, 2020)

O PMR é contabilizado com base nas respostas de um questionário abrangente aplicado a todos os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e aos demais solicitados, incluindo o Brasil. Por meio do uso desse indicador, existem duas perspectivas de análise possíveis, uma abordando questões setoriais, como barreiras em serviços ou investimentos, e outra focada mais especificamente no tema, cita-se como temas o envolvimento do Estado em operações comerciais e questões sobre propriedade pública e estatais. (Leão, 2020)

Nesse sentido, compreende-se que o PMR dispõe de uma ótica mais específica e concentrada em setores econômicos historicamente regulados pelo governo, como infraestrutura, e em ofícios que desempenham um papel importantíssimo nas atividades econômicas. As notas de cada tema variam de zero a seis; quanto mais próximo de 0, melhor. As respostas vão se aproximando de zero quanto mais representam uma liberalização do transporte de cargas brasileiro. Por meio de diferentes pesos para cálculo da média, obtém-se a pontuação de cada país. O Brasil situa-se na trigésima oitava posição de 39 países, com nota 2,62. (Leão, 2020)

No que diz respeito a reforma regulatória, impende destacar que sua possível inovação de mais relevância consiste na flexibilização das condições de afretamento de

embarcação estrangeira. Tal flexibilização pode se dar de duas maneiras: moderada, ao tratar-se da exigência de lastro, ou mais extensiva, se todas as restrições de lastro forem removidas completamente. Por meio das operações especiais, nas quais ocorre uma liberalização de frota estrangeira em mercados e rotas específicas, sem suspensão de bandeira, poderia ser aplicada uma anulação pontual do lastro obrigatório. (Junior, 2020)

Neste cenário, a remoção total da exigência de lastro surtiria efeitos mais potentes, guiado pelas métricas do PMR é claro, a entrada de uma maior frota estrangeira em águas nacionais seria um desafio a ser enfrentado pela gestão brasileira. Por outro lado, apenas uma flexibilização da exigência do lastro em embarcações estrangeiras poderia ser uma mudança pouco eficiente nos setores afetados na cabotagem brasileira. Projeções do índice PMR demonstram uma alteração insignificante na pontuação do Brasil. (Junior, 2020)

A construção do indicador geral e dos indicadores temáticos e setoriais do PMR favorece a abertura e a flexibilização dos mercados. Em uma situação hipotética - e em geral na prática - essa é uma visão razoável. Mercados com pouca intervenção governamental e regras mais flexíveis para o setor privado têm o potencial de impulsionar a economia, aumentar a competição e incentivar os investimentos. No entanto, diferentes situações podem levar a diferentes perspectivas de análise.

Frente a estas possíveis medidas transformadoras do cenário de cabotagem no país, o Poder Público deve atuar para regularizar e gerir o cenário aquaviário da forma mais adequada. A ANTAQ, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, principal reguladora do processo de cabotagem brasileira, ao se ater às possíveis flexibilizações no setor, poderá manter certa estabilidade no transporte aquaviário.

Isto posto, há de se entender que, no Brasil, a atuação da ANTAQ corresponde à prática da intervenção governamental no setor aquaviário e detém o condão de impulsionar a navegação no país, especialmente por realizar o exercício de uma atividade reguladora. Uma das formas de contribuição dessa Agência para a navegação de cabotagem se perfaz a partir da regulamentação do afretamento de embarcações, instituto este que merece destaque.

Desta feita, é de suma importância abordar que existem duas possibilidades de afretamento de embarcações de bandeira estrangeira para a realização da navegação de cabotagem. No primeiro caso, exige-se a autorização da ANTAQ, a qual precisará afirmar a “inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido”. Ainda, é necessário a constatação de interesse público, ou se a empresa afretadora visa a substituição de uma embarcação em produção no Brasil, por até 36 (trinta e seis) meses, até o “limite “da tonelage de porte bruto

contratada, para embarcações de carga” ou “da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio” (Lei nº 9.432/97, art. 9º, I, II e III).

Em segundo caso, é factível o afretamento sem que seja necessária autorização da agência reguladora no que concerne a embarcação nacional, ou na modalidade de cabotagem, quando o afretamento limitar-se “ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País [...] adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente” (Lei nº 9.432/97, art. 10)

Neste sentido, a ANTAQ no ano de 2015 realizou a tentativa de por meio de Resolução, delimitar critérios e parâmetros para o afretamento de embarcações estrangeiras, a qual restou infrutífera. Dessa forma, por meio da BR do Mar (PL nº 4.199), o Poder Executivo pretende efetivar tais critérios inicialmente objetivos pela agência. (Junior, 2020)

4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR

Neste capítulo será abordada a promulgação da Lei dos Portos como regramento básico para o desenvolvimento da navegação de cabotagem, e também, a Resolução Normativa nº 01/2015/ANTAQ e o apoio à cabotagem. No fim, será destacada a BR do Mar e o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem.

4.1 A promulgação da Lei dos Portos como regramento básico para o desenvolvimento da navegação de cabotagem

O desenvolvimento da atividade portuária no Brasil desencadeia a necessidade de arcabouço normativo robusto e que seja capaz de estabelecer critérios que levem a um desempenho efetivo do transporte aquaviário. Todavia, essa legislação não poderia levar a excessos na atividade burocrática que ocasionaria em um atraso na atividade portuária.

É a partir disso que surge a lei 12.815 de 05 de junho de 2013, conhecida como Lei dos Portos, que de acordo com a própria epígrafe da lei, “dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários”, sendo de extrema relevância para a atividade de navegação de cabotagem (Brasil, 2013).

A referida Lei dos Portos se dedica a especificar e regular a atividade portuária no Brasil, expressando alguns critérios relevantes, como o conceito de porto organizado e estação de transbordo de cargas:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

[...]

V - estação de transbordo de cargas: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem;

Além da especificação dos conceitos que servem como norte para o aplicador da referida lei, esta ainda trás alguns critérios a serem observados no tocante ao contrato de concessão para uso dos portos. O art. 5º indica critérios essenciais que devem constar nos

contratos de concessão, como por exemplo, “objeto, à área e ao prazo” (inciso I), a “forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução das atividades, bem como à indicação dos órgãos ou entidades competentes para exercê-las”, conforme o inciso III (Brasil, 2013).

Os incisos VII e VIII ainda indicam que devem estar previstos nas cláusulas da concessão “as responsabilidades das partes” e também, “a reversão de bens” (Brasil, 2013). O §2º do mesmo artigo ainda prevê que “Findo o prazo dos contratos, os bens vinculados à concessão ou ao arrendamento reverterão ao patrimônio da União, na forma prevista no contrato” (Brasil, 2013).

Tais critérios são de extrema importância para o desenvolvimento da atividade portuária. A legislação dos portos está cheia de elementos que trazem segurança jurídica na realização dos contratos de concessões para uso dos portos, de modo a assegurar a efetividade, e garantir uma melhor gestão contratual, com mesmo teor burocrático.

Nas palavras de Flávia Silva Simão (2017, p.3), a nova lei dos portos (Lei nº 12.815/2013) apresenta subsídios destinados a modernização e melhoramento dos portos, assim como buscando a qualificação da mão de obra:

A Lei nº 12.815 dá subsídios para que os portos sejam modernizados e tenham sua infraestrutura melhorada, além de diminuir as tarifas existentes e qualificar a mão de obra. Isto acarretará diversos benefícios para as empresas como o aumento da competitividade, diminuição do tempo gasto com os trâmites burocráticos e umas das situações mais relevantes: a melhoria do trânsito dentro do próprio porto. Por outro lado, há que se fazer um contraponto: a oferta de melhores serviços poderá acarretar em aumento das taxas e tarifas para utilização dos terminais portuários. No sistema de concessão, qual será o papel e atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)? Os papéis de regulação não estão bem definidos entre os órgãos governamentais (MDIC, SEP).

Um defeito da referida lei está no fato de que o melhoramento em determinados pontos relacionado ao transporte portuário levará conseqüentemente ao aumento de determinadas taxas dos produtos e do transporte. Além disso, pode-se afirmar que a Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013), não deixa bem claro os papéis das agências de regulação do transporte, como por exemplo, o papel da Agência Nacional de Transportes (ANTAQ).

Nessa linha, destaca-se que uma das grandes dificuldades da navegação por cabotagem é a precariedade comumente observada na infraestrutura e na superestrutura dos portos, levando a necessidade de um maior nível de investimento para equalização. A partir disso, com a Lei 12.815/2013 (Lei dos Portos), constitui-se um marco temporal importante no

que diz respeito a um novo tratamento jurídico quanto a exploração direta e indireta de portos e de suas instalações, bem como às atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Em suas diretrizes, esse novo marco regulatório visa o aumento da competitividade, permitindo a participação de investimentos privados, a fim de garantir e estimular a concorrência que existe entre portos, assim como levar ao aumento na oferta de infraestrutura pela iniciativa privada.

No mais, a referida legislação ainda garante a modernização e otimizar da infraestrutura e a superestrutura portuárias já existentes no Brasil, proporcionando a modernização dos portos, além de favorecer a redução de tarifas e preços portuários.

Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld (2020, p.1) a nova lei dos portos trouxe a “vitória final do projeto de centralização administrativa e, junto, uma incógnita quanto à privatização, agora muito mais dependente das orientações políticas e da eficiência empreendedora das autoridades centrais do Executivo”. Assim, a referida lei garantiu uma maior controle administrativo da atividade portuária, assim como da cabotagem.

Ainda nesse sentido, o autor explica que a lei dos portos deu ao executivo o controle total das atividades:

Aí veio a Lei dos Portos de 2013, que revogou a lei de 1993 e alterou as demais. O que mais chama atenção é que ela consolida a centralização da autoridade no Executivo (Presidente da República e Secretaria de Portos). Todo o poder agora está com ele. O Executivo planeja globalmente o setor, disciplina quase tudo o que importa nas outorgas e as expede concretamente (arts. 15 e 16). O que faz a ANTAQ é, no geral, apenas assessorar e operacionalizar medidas do Executivo (podendo também atuar por delegação deste); é mais um agente de fiscalização e de execução do Executivo do que uma agência de regulação propriamente dita (Sundfeld, 2020, p.1).

Com isso, “A lei claramente procura criar condições para o Executivo, decidindo diretamente ou dirigindo as mãos da ANTAQ, aprofundar a regulação sobre os agentes privados” (Sundfeld, 2020, p.1). Certamente, a referida lei dos portos propicia a fiscalização por parte do poder público, que tem como fundamento o interesse público e social da atividade portuária, assim como ambiental.

Com esses critérios e iniciativas legais, a Lei nº 12.815/2013 (Lei dos Portos) busca melhorar o embarque e o desembarque de mercadorias de modo que se agilize o processo de transporte de cabotagem, reduzindo o tempo demandado no deslocamento da carga entre a origem e o destino (FARRANHA, 2015).

Uma vez conferida à operação portuária maior eficiência, seria estimulado um aumento natural da demanda pela navegação de cabotagem, permitindo, conseqüentemente, o estabelecimento de rotas regulares com maior frequência. Em resumo, apesar de suas vantagens

potenciais, inúmeros problemas dificultam o uso mais ostensivo da navegação de cabotagem no Brasil.

4.2 Resolução Normativa nº 01/2015/ANTAQ e o apoio à cabotagem.

A Resolução Normativa nº 01/2015/ANTAQ aprovou norma que estabelece procedimentos e critérios para o afretamento de embarcações por empresas brasileiras de navegação de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso (POVIA, 2015). Esta norma é complexa e, em seus 31 artigos, estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento. O objeto de estudo deste trabalho, contudo, restringe-se ao exame dos requisitos impostos pelo art. 5^a, III, alínea “a”, que recebeu a seguinte redação:

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: [...];

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; (POVIA, 2015).

Como se vê, a norma estipulou um requisito e um limite para o afretamento de embarcações estrangeiras por parte de empresas brasileiras (“EBNs”) na execução de serviços de cabotagem. O requisito é que a EBN deveria ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante a que pretende afretar e o limite é que a EBN só transportaria na embarcação por ela afretada no máximo quatro vezes a tonelagem de porte bruto que suas próprias embarcações possuem.

Nota-se que a resolução de 2015 está em consonância ao que dispõe a Lei nº 14.301/2022, quanto à possibilidade de afretamento por embarcações estrangeira, que alterou a Lei nº 9.432, de 1997, no seu art. 10, §1º (Brasil, 1997), que dispõe: “Sem prejuízo do disposto no inciso III do caput deste artigo, fica autorizado o afretamento de 1 (uma) embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira.”.

Ademais, uma das novidades trazidas pela Resolução diz respeito à flexibilização de diversos prazos nas operações de afretamento, sobretudo quanto à cabotagem, no que tange a prazos mínimos para a realização da circulação e de longo curso, conforme preconiza Bernardo Pedrete (2015).

Também, a referida resolução cria o denominado Certificado de Liberação de Embarque, que conforme o art. 2º, XVI da Res. nº 01/2015/ANTAQ, significa “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”.

Tal certificado, agiliza muito o processo de embarque e desembarque, principalmente no tocante a navegação de cabotagem. Com a ocorrência de transporte, tecnicamente, no próprio território marítimo, as embarcações se locomoverão mais facilmente entre os estados da federação, facilitando a identificação e diminuindo a burocracia na liberação das embarcações.

Ainda, a resolução também aspectos importantes para a navegação de cabotagem. Uma das delas é a expressa no art. 9º, com a indicação de possibilidade do bloqueio do pedido de afretamento, sendo definido, quanto a navegação de cabotagem a necessidade de alguns requisitos:

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:

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.

Assim, para as empresas que desejam fretar embarcação, necessitaram, quanto a cabotagem, de indicação do nome, tipo, porte bruto, dentre outros requisitos relacionados a embarcação. Deve ainda preencher os requisitos do prazo de sete dias para a navegação de apoio, assim como seis horas no tocante a navegação de cabotagem.

A resolução ainda beneficia a navegação de cabotagem ao definir no art. 2º, XXVIII o conceito de navegação de cabotagem e no art. 4º sobre o afretamento de navegações para a cabotagem:

Art. 2º, XXVIII - navegação de cabotagem: navegação realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores;

Art. 4º Indepe de autorização o afretamento de embarcação:

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, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente, nas navegações de apoio marítimo e cabotagem; ou

Assim, “a circunstância fática de que, apesar da antiga alta participação e do recente aumento da demanda no setor, a frota de embarcações no país não é capaz de suportá-la”. (Junior, 2020, p.30). Assim, gerando o beneficiamento no transporte marítimo de cabotagem com as possibilidades para o afretamento.

4.3 BR do Mar: Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem

Em agosto de 2019, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República publicou a Resolução nº 70/2019, por meio da qual opinou “favoravelmente à instituição da política federal de estímulo ao transporte de cabotagem, consubstanciada no programa de estímulo à cabotagem BR do Mar” (Lorenzoni, 2019).

A publicação considerou que o transporte aquaviário seria o mais eficiente, menos custoso e menos ofensivo ao meio ambiente que os demais meios de transporte de cargas. Além disso, segunda consta da resolução opinativa, a cabotagem seria a “medida mais eficaz e célere para equilibrar os dispêndios excessivos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios em projetos de infraestrutura rodoviária e ferroviária” (Lorenzoni, 2019).

Para justificar as políticas de estímulo à cabotagem, sobretudo as que tratam do uso de navios estrangeiros no país, o Conselho defendeu que haveria “relevante interesse público”. Os objetivos do programa de estímulo à cabotagem apelidado de BR do Mar, listados no art. 3º da Resolução nº 70/2019, seriam os seguintes:

Art. 3º São objetivos da política a que se refere o art. 1º, dentre outros:

I – incrementar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem; II – incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem; III – ampliar a disponibilidade de frota no território nacional; IV – incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais; V – estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional para a construção, jumborização, conversão, modernização, docagem e reparação embarcações utilizadas na navegação de cabotagem; VI – revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval; (Lorenzoni, 2019).

Nesse ínterim, em janeiro de 2022 foi sancionada a Lei nº 14.301/2022, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar), que possui entre seus objetivos precípuos, nos termos do art. 1º, a ampliação da oferta e qualidade dos serviços prestados, bem como a concorrência e competitividade desse tipo de serviço, de transporte por cabotagem (Brasil, 2022).

No mesmo sentido, Carmen da Silva aduz que “A facilitação da entrada de embarcações estrangeiras no Brasil para a realização do transporte de cabotagem, que até então ocorria de forma restrita às embarcações brasileiras, é um aspecto relevante trazido pelo Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem” (Da Silva, 2022). Isto é, o programa institui um estímulo à cabotagem e equilibra a matriz de transportes no Brasil, pois, de acordo com dados da Fundação Dom Cabral, o cenário predominante no país é o modal rodoviário, que possui em torno de 75% de utilização em relação a outros. A cabotagem, até então, era somente 3% (Da Silva, 2022).

A autora ainda ressalta que, quanto ao eixo de frota, “coloca-se destaque para a viabilidade de afretamento de embarcação estrangeira a casco nu para operações por cabotagem sem a necessidade de lastro em embarcações próprias. Nesse formato, o afretador assume a responsabilidade de gestão náutica e comercial, sendo que o navio será registrado em bandeira brasileira” (Da Silva, 2022). Ou seja, antes da edição da lei, os navios estrangeiros não poderiam praticar o transporte de cabotagem, exceto nos casos em que não havia navios brasileiros disponíveis para fazê-lo.

Sobre isso, Leonardo Branco explica que os operadores estariam obrigados a realizar a circulação no Sistema de Afretamento na Navegação Marítima de Apoio, sigla Sama/Antaq (Branco, 2022). Isto é, “apenas caso frustrado o chamamento público em busca de uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN) passava a ser possível o afretamento de embarcação de empresa estrangeira” (Branco, 2022). Contudo, a partir da Lei 14.301/2022 o cenário foi mudado e equilibrado os moldais do país.

Uma das inovações trazidas pela lei é disposta nos §§1º e 2º no art. 10, da Lei nº 9.432, de 1997 (Brasil, 1997), que dispõe:

§ 1º Sem prejuízo do disposto no inciso III do caput deste artigo, fica autorizado o afretamento de 1 (uma) embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira. (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)

§ 2º O limite de afretamento de que trata o § 1º deste artigo será ampliado: (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)

- I - após 12 (doze) meses de vigência deste inciso, para 2 (duas) embarcações; (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
- II - após 24 (vinte e quatro) meses de vigência deste inciso, para 3 (três) embarcações; e (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)
- III - após 36 (trinta e seis) meses de vigência deste inciso, para 4 (quatro) embarcações. (Incluído pela Lei nº 14.301, de 2022)

Nota-se quanto à ampliação para afretamentos de embarcações estrangeiras a caso nu a longo prazo. Nos casos de doze meses de vigência, poderá ser realizado o afretamento por duas embarcações; em vinte e quatro meses, serão três embarcações; e, por fim, após trinta e seis meses, quatro embarcações.

Conforme Leonardo Branco, ainda,

Importante inovação é que os recursos passarão a poder ser destinados às embarcações estrangeiras afretadas por tempo de subsidiárias integrais de uma EBN. Além disso, poderão ser utilizados, entre outros, não apenas para jumborização (aumento de capacidade de carga), conversão, modernização, docagem e reparação, mas também para a manutenção de embarcações (próprias ou afretadas), para garantia à construção de navio, ou mesmo para a aquisição ou construção de embarcações novas, em todos os casos desde que em estaleiro brasileiro (Branco, 2022).

O estímulo é explícito. Contudo, tantas as embarcações nacionais quanto estrangeiras deverão se submeterem a determinados regramentos em relação ao afretamento. O art. 9º da Lei 14.301/2022, diz que “as embarcações afretadas na forma prevista nesta Lei ficam obrigadas a: I – submeter-se a inspeções periódicas pelas autoridades brasileiras; [...]; III – ter, obrigatoriamente, comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas brasileiros; e” (Brasil, 2022). Por último, o inciso IV afirma que deverão “ter as operações de cabotagem amparadas em cobertura de seguro e resseguro de cascos, máquinas e responsabilidade civil por meio da qual o segurador ficará obrigado a indenizar as perdas e os danos previstos no contrato de seguro.” (Brasil, 2022).

A sua legislação instituidora prevê que as empresas que tenham sede no território brasileiro possam operar o transporte por cabotagem, em navios próprios. Na mesma toada, um navio de bandeira estrangeira só poderá fazer transporte de cabotagem quando inexistir navios brasileiros para tal modal. No que tange à possibilidade de aluguel de embarcações estrangeiras para a cabotagem, inicialmente poderia ser feito por prazo indeterminado, todavia foi vetado pelo presidente da república o trecho, passando a ser prazo determinado (Fontes, 2022).

Com efeito, além das melhorias notadas, há impactos no ramo de caminhoneiros, não sendo a intenção do projeto realizar concorrência entre navios e caminhões, conforme

Marcus Quintella afirma em entrevista ao site UOL, mas dará um equilíbrio na utilização dos caminhões (Fontes, 2022), o que gerará maior econômica ao país.

Logo, o programa BR do Mar estimula, e continuamente estará estimulado, o uso de transportes no mar, através do modal da cabotagem. A Lei nº 14.301/2022 propicia a concorrência e competitividade no ramo e um melhor ajuste de preços, ante a lei da oferta e demanda, contribuindo na abertura de mercado de embarcações para este transporte, seja nacional ou estrangeiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto no presente trabalho, diante da análise do cenário da navegação de cabotagem no Brasil, é possível constatar que é de suma importância analisar as leis e regulamentos que foram estabelecidos para promover o desenvolvimento e a segurança dessa atividade, bem como as mudanças políticas e econômicas que influenciaram sua regulamentação.

Desta feita, é fundamental considerar os desafios enfrentados no passado e as lições aprendidas para a construção de um regime jurídico eficiente e adequado às necessidades atuais da navegação de cabotagem.

Assim, infere-se que a necessidade da regulação setorial independente da navegação de cabotagem no Brasil é evidente diante dos desafios enfrentados por esse setor estratégico. A regulação por meio da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) é crucial para o desenvolvimento e aprimoramento desse setor. A ANTAQ possui expertise técnica e conhecimento específico para regular e fiscalizar a cabotagem de forma eficiente, promovendo a concorrência justa, a segurança marítima e a qualidade dos serviços oferecidos.

Além disso, a atuação da ANTAQ proporcionaria maior transparência, estabilidade regulatória e atratividade para investimentos no setor, impulsionando o crescimento econômico e a integração logística do país.

Nesse sentido, o desenvolvimento da atividade marítima e portuária no Brasil demandam a implementação de políticas públicas e reformas no setor, como ocorrera com a promulgação da Lei dos Portos, ao garantir a modernização e otimização da respectiva infraestrutura.

A ANTAQ, por meio de suas resoluções, tenta sanar algumas das demandas decorrentes da própria dinâmica da sociedade no tempo, como a necessidade da flexibilização dos prazos nas operações de afretamento de embarcação estrangeira.

Por fim, pode-se constatar que o projeto BR do Mar é fundamental para modernizar e fortalecer o setor de cabotagem no Brasil. Ao promover a desburocratização, a simplificação das regras e a redução dos custos operacionais, o projeto visa aumentar a eficiência e a competitividade dessa modalidade de transporte marítimo. Além disso, ao incentivar o uso da cabotagem, o projeto contribui para a redução do tráfego nas rodovias, diminuição da emissão de poluentes e melhoria da logística nacional. Com isso, o BR do Mar se apresenta como uma solução estratégica para impulsionar o desenvolvimento econômico e sustentável do país.

Em suma, conclui-se que a implementação de políticas públicas e a regulação setorial do modal de cabotagem são essenciais para impulsionar o desenvolvimento econômico do país.

REFERÊNCIAS

ÂKE MODÉER, Kjell. **Ocean Law and the process of Globalization**. Law of the Sea Institute. Occasional Paper #04. 2007. Disponível em: <[www.law.berkeley.edu/files/4-modeer--bringing_new_law\(2\)](http://www.law.berkeley.edu/files/4-modeer--bringing_new_law(2))>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRANCO, Leonardo. BR do Mar: desafios da cabotagem e a flexibilização dos afretamentos. **Consultor Jurídico**, 01 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-01/territorio-aduaneiro-br-mar-desafios-cabotagem-flexibilizacao-afretamentos/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos. **Ata da 10ª reunião de 21 de agosto de 2019**. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/ata-10a-reuniao-conselho-ppi-21-08-2019.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.815 de 05 de junho de 2013**. Lei dos Portos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112815.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9432.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022**. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar); altera as Leis nºs 5.474, de 18 de julho de 1968, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e revoga o Decreto do Poder Legislativo nº 123, de 11 de novembro de 1892, e o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940, e dispositivos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, e das Leis nºs 6.458, de 1º de novembro de 1977, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.483, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, 12.599, de 23 de março de 2012, 12.815, de 5 de junho de 2013, e 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14301.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

COLLYER, Wesley O. **A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística**. *Journal of Transport Literature*, v. 7, p. 194-201, 2013.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2002.

DE CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino. **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO E DOS PORTOS**. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 25, n. 2, p. 501-521, 2020.

DE MOURA, Geraldo Bezerra. **Direito da Navegação**. São Paulo: Aduaneiras, 1991, p. 65-66. KENDALL, Lane C.; BUCKLEY, James J. *The Business of Shipping*. 7th edition. Centreville: Cornell Maritime Press, 2001, p. 7.

DA SILVA, Carmen Grasielle. BR do Mar: incentivo à cabotagem deve transformar logística do Brasil. **Consultor Jurídico**, 15 fev. 2022. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2022-fev-15/opinia0-br-mar-cabotagem-transformar-logistica-pais/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

FARRANHA, Ana Claudia; FREZZA, Conrado da Silveira; BARBOSA, Fabiana de Oliveira. Nova Lei dos Portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos. **Revista Direito GV**, v. 11, p. 89-116, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/N6n4LCcpf6sQ7nr9NXr9Y4f/?format=html>. Acesso em: 19 nov. 2023.

FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil: um sistema de fluxos e fixos aquaviários voltados para a fluidez territorial**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FONTES, Giulia. O que muda com a BR do Mar, sancionada hoje e criticada por caminhoneiros. **UOL**, 10 jan. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/01/10/br-do-mar-o-que-e-projeto-sancionado-bolsonaro.htm>. Acesso em: 18 nov. 2023.

GOULARTI FILHO, Alcides. **A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime Jurídico e Planejamento**. In: Revista Pesquisa & Debate PUC/SP. São Paulo: PUC-SP, v. 21, nº 2, p. 247-278, 2010.

JUNIOR, Novaes; LAPOENTE, Robson. **Afretamento de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem brasileira: aspectos constitucionais, regulatórios e concorrenciais do PL No 4.199/2020 (“BR do Mar”)**. 2020.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”?** in O poder normativo das agências reguladoras / Coordenado por Alexandre Santos de Aragão. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 244.

JUNIOR, Novaes; LAPOENTE, Robson. **Afretamento de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem brasileira: aspectos constitucionais, regulatórios e concorrenciais do PL No 4.199/2020 (“BR do Mar”)**. 2020. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/26930>. Acesso em: 13 nov. 2023.

LAKATUS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEÃO, Rafael; MESSA, Alexandre. **Reforma do setor brasileiro de cabotagem: impactos sobre a comparação internacional**. 2020.

LORENZONI, Onyx Dornelles; SEILLIER, Martha. **Resolução nº 70, de 21 de agosto de 2019**. Opina favoravelmente à instituição da política federal de estímulo ao transporte de cabotagem, consubstanciada no programa de estímulo à cabotagem BR do MAR. Conselho de Programa de Parcerias de Investimentos. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/reolucao70cabotagem.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

MENDES VIANNA, Godofredo; MARQUES, Lucas Leite; SANCIO, Livia Sanches. **Direito Marítimo**. Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo, 2020

NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. 12ª edição. Rio de Janeiro. Freitas Bastos, 1990.

NETO, Ricardo Ferreira. **Análise do Transporte de Carga Marítimo Brasileiro de Longo Curso com Relação a Participação e a Perda de Espaço no Cenário**. 106p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes). Instituto Alberto Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE) da UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes et al. **Navegação de cabotagem brasileira**. 2018.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica e Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 10 ed. rev. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007, p. 189 a 194.

PEDRETE, Bernardo do Amaral; NETO, Horácio Viega de Almeida; PEREIRA, Luciana Vianna. Entra em vigor a Nova Resolução Normativa ANTAQ nº 01/2015, que estabelece novos procedimentos para o afretamento de embarcações no Brasil e consolida parte da regulamentação existente. **Trench Rossi Watanabe**. 10 abr. 2015. Disponível em: <https://www.trenchrossi.com/alertas-legais/entra-em-vigor-a-nova-resolucao-normativa-antaq-no-012015-que-estabelece-novos-procedimentos-para-o-afretamento-de-embarcacoes-no-brasil-e-consolida-parte-da-regulamentacao-existente/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

SIMÃO, Flávia Silva; DA SILVA SOUZA, Reginaldo; SILVA, Sheldon William. OS IMPACTOS DA NOVA LEI DOS PORTOS NA EFICIÊNCIA LOGÍSTICA DO PORTO DE SANTOS. **Revista da UFMG**. Disponível em: http://www.sbpcnet.org.br/livro/69ra/resumos/resumos/1817_1cb0eff0ce487d6f3c67edadd65489c24. Acesso em: 19 nov. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. O caminho do desenvolvimento na lei dos portos: centralizar para privatizar. **Portos e seus regimes jurídicos: A Lei**, n. 12.815, p. 25-33, 2020. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67263244/279_LEI_DOS_PORTOS_academia.edu_-. Acesso em: 19 nov. 2023.