

Recebido em: 16/10/2021

Aprovado em: 09/11/2021

BR DO MAR: UMA ANÁLISE SOBRE A CABOTAGEM NO BRASIL E AS INOVAÇÕES DO PL N. 4.199/20

*BR DO MAR: AN ANALYSIS ON CABOTAGE IN BRAZIL AND
THE INNOVATIONS OF PL N. 4.199/20*

Camilla Araújo Soares da Silva

*Advogada da União, Consultora Jurídica Adjunta na Consultoria Jurídica junto ao
Ministério da Infraestrutura.*

Marcela Muniz Campos

*Advogada da União, Coordenadora-Geral de Portos e Transportes Aquaviários na
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Transporte marítimo: os diferentes tipos de navegação e suas características; 2 Panorama legal e principais barreiras protecionistas da cabotagem no Brasil; 3 Projeto de Lei n. 4.199/20: principais desafios e inovações; 4 Considerações finais; Referências.

RESUMO: Está em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.199/20, que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar. Trata-se de proposta legislativa com a intenção de incentivar a expansão do transporte de cargas por cabotagem no Brasil. Dentre as principais inovações está a flexibilização das regras de afretamento de embarcações estrangeiras, a fim de incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem. Para compreender essa e outras alterações, faz-se necessário esclarecer os tipos de navegação marítima, a legislação vigente sobre o assunto, bem como os principais aspectos relacionados às barreiras protecionistas do setor.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação. Indústria Marítima. Cabotagem. Barreiras Protecionistas. Afretamento. Embarcações Estrangeiras.

ABSTRACT: The Bill nº. 4,199/20, which institutes the Incentive Program for Cabotage Transportation - BR do Mar, is in progress at the National Congress. It is a legislative proposal with the intention of encouraging the expansion of cargo transportation by cabotage in Brazil. Among the main innovations is the relaxation of the rules for chartering foreign vessels in order to encourage competition and competitiveness in the provision of cabotage transport services. To understand this and other changes, it is necessary to clarify the types of maritime navigation, the current legislation on the subject, and the main aspects related to protectionist barriers in the sector.

KEYWORDS: Regulation. Maritime Industry. Cabotage. Protectionist Barriers. Chartering. Foreign Vessels.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 prevê que o Estado atuará como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174). Esta atuação é orientada pelos princípios elencados em seu art. 170.

Através das normas que regem as atividades econômicas, o Estado incentiva determinados comportamentos de seus agentes econômicos, que podem neutralizar ou gerar falhas de mercado¹.

Marçal Justen Filho esclarece que a função de regulação deriva dos fins buscados pelo Estado. Através da edição de regras e adoção de outras providências, atuação regulatória, orientadas a induzir o comportamento das pessoas e instituições, o Estado Regulador realiza o bem comum (JUSTEN FILHO, 2006).

Ao longo da história o transporte marítimo se mostrou uma atividade essencial para o comércio internacional e inter-regional, se tornando um dos pilares da globalização, ao lado das comunicações e da liberalização do comércio (KUMAR E HOFFMANN, 2002).

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), no estudo intitulado *Review of Maritime Transport 2019*, afirma que mais de 80% (oitenta por cento) do comércio mundial de mercadorias em volume é transportado por mar. Isso faz com que o transporte marítimo seja a espinha dorsal da economia global.

Tamanha relevância desta atividade, não poderia passar ao largo da regulamentação estatal.

Especificamente acerca da cabotagem, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 4.199/20, que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar.

O objetivo deste estudo é apresentar as principais mudanças propostas no projeto de lei.

Para tanto, apresentaremos noções introdutórias sobre os tipos de navegação em mar aberto, gênero do qual a cabotagem faz parte, conforme a Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997.

Em seguida, discorreremos acerca do regime jurídico da cabotagem no atual ordenamento brasileiro e os seus reflexos que revelam as principais barreiras protecionistas do setor, à luz de estudos técnicos nacionais e estrangeiros acerca da legislação relacionada. Por fim, trataremos as inovações e desafios do Projeto de Lei n. 4.199/20.

¹ Falha de mercado pode ser entendida como a situação na qual um mercado competitivo é ineficiente, isto é, não maximiza os excedentes do consumidor e produtor juntos (PINDYCK, ROBERT S., 2013)

1. TRANSPORTE MARÍTIMO: OS DIFERENTES TIPOS DE NAVEGAÇÃO E SUAS CARACTERÍSTICAS.

A Constituição Federal estabelece que a União é competente para explorar, mediante autorização, concessão ou permissão “os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre os portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (art. 21., XII, d) e para legislar privativamente sobre “navegação lacustre, fluvial, marítima” (art. 22, X).

No plano federal, a lei de regência dos transportes aquaviários e terrestres é a Lei n. 10.233/2001, que estabelece, dentre outras questões, os princípios e diretrizes para o transporte aquaviário, bem como cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

A ordenação do transporte aquaviário é feita, ainda, quanto aos aspectos econômicos, pela Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e quanto aos técnicos, pela Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, esta última regulamentada pelo Decreto n. 2.596, de 18 de maio de 1988.

Para compreender a atividade econômica relacionada ao transporte marítimo, faz-se necessário apresentar os diferentes tipos de navegação a partir das definições utilizadas pela Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997.

A navegação em mar aberto é classificada como: a) de longo curso; b) cabotagem; e c) de apoio marítimo;

A navegação de **longo curso** nada mais é do que a navegação internacional, por meio da qual ocorrem as importações e exportações, cujo transporte de cargas e/ou pessoas se dá entre países distintos.

Apesar da nomenclatura utilizada, o critério legal não se refere à duração da viagem, e sim à navegação realizada entre portos brasileiros e estrangeiros.

Já a **cabotagem** é definida como a navegação que ocorre entre dois portos localizados no mesmo país, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores.

Essa denominação pode variar entre os termos “*short sea shipping*” (navegação de curta distância), “*coastal shipping*” (navegação costeira), “*large cabotage*” (grande cabotagem), entre outras. A depender da definição utilizada, o conceito de cabotagem pode mudar sensivelmente. A complexidade do conceito revela a natureza complexa do próprio mercado, que abarca diferentes navios, técnicas de movimentação de carga, portos, sistemas de informação, entre outros (SÁNCHEZ, 2019).

Nesse contexto, vale destacar que o transporte realizado entre portos de países vizinhos com acordos bilaterais de integração marítima, a

exemplo do que ocorre no Mercosul, recebe o nome de “grande cabotagem”, “cabotagem internacional” ou “cabotagem estendida”.

A navegação de **apoio marítimo**, por sua vez, é aquela realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na zona econômica exclusiva, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

Esse tipo de navegação se dá por meio de embarcações offshore, que servem a propósitos operacionais, como, por exemplo, a exploração de petróleo e trabalhos de construção em alto mar, auxiliando não só a exploração e perfuração de petróleo, mas o fornecimento dos suprimentos necessário para as unidades de escavação e construção (CHOPRA, 2017).

Tecidas as considerações iniciais sobre o assunto, vejamos o panorama legal e as principais barreiras protecionistas da cabotagem no Brasil.

Estabelecidos os conceitos acerca dos tipos de navegação em mar aberto e suas especificidades, passamos a abordar o atual panorama legal e as principais barreiras protecionistas da cabotagem no Brasil.

2. PANORAMA LEGAL E PRINCIPAIS BARREIRAS PROTECIONISTAS DA CABOTAGEM NO BRASIL.

Especificamente acerca da cabotagem, o art. 178, caput e parágrafo único, da Constituição Federal, determina que a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser realizados por embarcações estrangeiras.

A Lei n. 9.432, de 1997, prevê que o transporte de mercadorias na cabotagem é realizado por uma empresa brasileira, denominada Empresa Brasileira de Navegação (EBN), utilizando-se, para tanto, de embarcações brasileiras. A utilização de embarcações estrangeiras na cabotagem é possível quando afretadas por empresas brasileiras de navegação.

Em seu art. 9º, a lei define as hipóteses em que é autorizado o afretamento² de embarcações estrangeiras para transporte de mercadorias na navegação de cabotagem, desde que por **viagem**³ ou por tempo **determinado**⁴, nas situações de: (i) inexistência ou indisponibilidade de embarcações de bandeira brasileira; (ii) interesse público justificado; ou

2 Contrato em virtude do qual o fretador cede ao afretador, por certo período, direito total ou parcial sobre o emprego da embarcação, mediante remuneração pelo afretamento, podendo transferir ou não a sua posse (vide art. 2º, inciso I, da Resolução ANTAQ nº 8.102, de 13 de fevereiro 2021).

3 O afretamento **por viagem** é quando a EBN contrata toda ou parte de uma embarcação, com tripulação, para efetuar o serviço de transporte em uma ou mais viagens (vide art. 2º, III, Lei n. 9.432, de 1997).

4 O afretamento **por tempo** é quando a EBN contrata a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado (vide art. 2º, II, Lei n. 9.432, de 1997).

(iii) em substituição a embarcações em construção no país, em estaleiro brasileiro com contrato em eficácia, enquanto durar a construção.

Ainda, o afretamento de embarcação estrangeira para navegação de cabotagem de percurso nacional poderá se dar a **casco nu**⁵, com suspensão de bandeira⁶, desde que limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, encomendadas pela EBN a estaleiro brasileiro instalado no país, com contrato de construção em eficácia, 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.

Acerca do regime jurídico da cabotagem brasileira, destaca-se que não há nenhuma exigência ou limitação sobre a constituição do capital da empresa brasileira, podendo este ser estrangeiro e integralmente proveniente de capital externo.

Dessa forma, para obter o enquadramento como EBN basta que a empresa seja constituída nos termos da legislação brasileira, com sede e administração no país, que tenha por objeto social operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem ou longo curso e comprove operação comercial periodicamente.

Entretanto, a imposição de que a EBN detenha a posse de embarcações brasileiras constitui uma barreira à entrada⁷ para que potenciais interessados ingressem no mercado de cabotagem (IPEA, 2020). Outra barreira à concorrência é a imposição de contratação de embarcação em estaleiro nacional para que seja possível o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu (IPEA, 2020).

O argumento em defesa dessas medidas reside na necessidade de garantir a regularidade da oferta de embarcações para realizar a cabotagem no mercado brasileiro (IPEA, 2020).

Existem outras barreiras além das aqui mencionadas, relacionadas com a garantia de um percentual de tripulantes brasileiros e os subsídios governamentais, a exemplo da política de estímulo à indústria de construção naval e à marinha mercante, estruturada por meio do tributo Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e do Fundo da Marinha Mercante - FMM, nos termos da Lei n. 10.893, de 13 de julho de 2004.

5 No afretamento a casco nu o afretador assume a operação da embarcação com tripulação própria, com a suspensão da bandeira do país de origem da embarcação, ou seja, o navio deve ser registrado no Brasil, passando a arvorar nossa bandeira (vide art. 2º, I, Lei n. 9.432, de 1997).

6 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 (vide art. 2º, XII, Lei n. 9.432, de 1997).

7 Sobre o assunto, vale mencionar as lições de Robert S. e Daniel L. Rubinfeld, no sentido de que “Um importante aspecto da estratégia competitiva (discutida em detalhes no Capítulo 13) é a identificação de meios para criar barreiras à entrada – isto é, condições que desestimulem a entrada de novos concorrentes”.

Nesse cenário, a política de cabotagem no Brasil é classificada como política de proteção controlada, à medida em que protege a indústria de cabotagem marítima, mas permite a entrada de armadores estrangeiros sob condições controladas (CASACA; LYRIDIS, 2018).

O protecionismo na cabotagem é o princípio de reserva do tráfego, serviços e atividades marítimas e da navegação do país para seus próprios cidadãos (ANTAQ, 2019).

Originalmente motivadas por preocupações de segurança e para manutenção de frotas mercantes nacionais⁸ (UNCTAD, 2017), as restrições à cabotagem hoje estão relacionadas a questões estratégicas, como proteger a frota nacional; questões legais, como garantir que os navios de cabotagem cumpram a legislação nacional e internacional; **questões econômicas**, como promover o desenvolvimento da indústria naval ou proteger a indústria da cabotagem; **questões sociais**, como proteger o emprego da tripulação nacional; **questões culturais e ambientais**, como desenvolver uma indústria de cabotagem ambientalmente sustentável (ANTAQ, 2019).

As restrições à cabotagem existem em diversos países com diferentes sistemas políticos, econômicos e legais⁹, não se tratando de característica exclusiva da legislação nacional.

Sobre o histórico da proteção de mercado existente no Brasil, convém mencionar trecho do estudo desenvolvido pela Consultoria Legislativa do Senado Federal sobre a evolução e perspectivas de desenvolvimento da Marinha Mercante Brasileira:

Entre o final dos anos 80 e o início da década de 90, a navegação brasileira passou por sério processo de esvaziamento, devido em grande parte à conjuntura econômica do País. O Brasil atravessava um período de baixo crescimento, recorrentes crises de balanço de

8 Nesse sentido é o detalhamento feito pela UNCTAD no estudo *Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity 2017*, pág. 17: “Existing restrictions reflect the political sensitivity of cabotage operations. Historically, cabotage restrictions were justified by the need to preserve security, to avoid shipping shortages in case of conflict, when lack of access to foreign carriers could leave the military without adequate means for moving men and materiel to the war zone. From this point of view, cabotage restrictions aimed at ensuring that local shipping companies carry locally generated cargo to protect local waterways and ensure strategic deliveries and shipments. Maintaining national merchant fleets is another important motivation for cabotage restrictions. There are several explanations for this. First, it is often argued that maintaining a national fleet may contribute to reduce the adverse impact of freight expenditures on the balance of payments. Second, it can contribute to ensure economic growth and social well-being by developing local capacity in several segments of the maritime transport value chain, particularly ship-building and repair, ship ownership, registration, operation and seafarers’.

9 Segundo o estudo realizado pela Seafarers’ Rights International (SRI), intitulado *Cabotage Laws of the World* (SRI, 2018), e citado no Estudo de Cabotagem da ANTAQ (ANTAQ, 2019), o protecionismo da cabotagem existe ao longo dos litorais em cerca de 80% do mundo (comparando os litorais de nações com cabotagem com os litorais das nações sem cabotagem) e em 70% dos estados membros do Conselho da IMO (28 entre 40 estados).

pagamentos e de inflação galopante que obrigou a indústria a trabalhar com estoques baixos e giro rápido, em função dos custos financeiros. No âmbito da cabotagem, essa conjuntura direcionou a carga geral para o modo rodoviário, que atendia os usuários em menor prazo, com maior frequência e custo final mais competitivo.

Em 1995, duas emendas constitucionais alteraram novamente o cenário institucional: a Emenda nº 6, de 1995, que eliminou o conceito de empresa brasileira de capital nacional, e a Emenda nº 7, de 1995, que deu nova redação ao art. 178 da Constituição Federal, remetendo para a legislação ordinária a regulamentação do mercado de navegação (SENADO FEDERAL, 2008).

Apesar dos mecanismos de proteção e incentivo constantes do arcabouço normativo brasileiro, o Tribunal de Contas da União formulou severas críticas à legislação em comento, no âmbito de auditoria realizada para avaliar os obstáculos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem no país (Acórdão 1383/2019-Plenário), asseverando que “a Lei 9.432/1997, que prescreve uma política nacional de proteção à marinha mercante brasileira, é insuficiente para fomentar o setor”. Sobre o assunto, convém mencionar trecho do respectivo achado:

Considera-se a Lei 9.432/1997 como pilar normativo sobre transporte aquaviário. Embora ela tenha permitido maior abertura e competição na navegação de longo curso, em relação à cabotagem a lei reafirmou a restrição às embarcações brasileiras, em sintonia com o dispositivo constitucional (CF/88, art. 178), admitido o afretamento de embarcações estrangeiras por tempo ou por viagem, sob prévia autorização, apenas quando verificada inexistência ou indisponibilidade de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte pretendido, em substituição a embarcações em construção em estaleiro brasileiro, proporcionalmente à tonelagem de porte bruto encomendada ou quando verificado interesse público.

Ademais disso, a equipe de auditoria constatou que não há, nos normativos legais sobre a navegação e nos instrumentos de planejamento do governo federal aplicáveis ao sistema de transportes, ações ou iniciativas em um nível tático e operacional para uma política pública de fomento à cabotagem. O que se observou foram orientações gerais, sem estabelecer marcos iniciais para acompanhamento dos avanços no setor, nem metas a serem alcançadas. Quanto às poucas estratégias

existentes acerca da cabotagem, verificou-se ausência de cronogramas, objetivos e responsabilidades para a implementação e alcance de cada uma delas.

Existem vários estudos técnicos de entidades governamentais e não governamentais que apontam a necessidade de aprimoramento da legislação. Especificamente no que concerne à liberalização do setor e ao protecionismo existente, cabe destacar a conclusão apresentada pelo estudo da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência – SEAE, e mencionada na NOTA TÉCNICA Nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA:

O tema central deste estudo envolveu a discussão sobre a liberalização do setor de cabotagem. Os argumentos historicamente empenhados em favor do protecionismo, quais sejam, a questão de segurança nacional de transportes e o fomento à indústria naval, vêm se tornando obsoletos. O Brasil continua com baixo grau de integração dos mercados internos, com baixa inserção no comércio internacional e com produtividade estagnada há décadas. Muitas das empresas brasileiras de navegação são efetivas subsidiárias de multinacionais de afretamento; os estaleiros locais não conseguem suprir a demanda por novas embarcações e a participação da cabotagem no transporte de cargas gerais permanece pouco expressivo, a despeito da extensão do litoral brasileiro. Dessa forma, não só as barreiras à participação estrangeira no mercado são apenas nominais, como o direcionamento da demanda por embarcações brasileiras tem falhado em estimular uma indústria de construção naval internacionalmente competitiva.

Se de um lado as barreiras protecionistas possuem o propósito de assegurar determinados objetivos estratégicos, legais, econômicos e sociais, de outro lado podem limitar a integração dos mercados e a competitividade logística, prejudicando, ao fim, o usuário.

Feito o apanhado sobre a legislação e as principais barreiras protecionistas da cabotagem no Brasil, passemos a analisar os principais desafios e inovações do Projeto de Lei n. 4.199/2020.

3. PROJETO DE LEI N. 4.199/20: PRINCIPAIS DESAFIOS E INOVAÇÕES.

Na análise de impacto regulatório feito para a proposição legislativa, o Ministério da Infraestrutura identificou, dentre as principais críticas apresentadas pelos usuários em relação à legislação vigente de navegação

de cabotagem, o estabelecimento de barreiras à entrada de novos agentes para um mercado concentrado, o que impossibilita a competição de empresas estrangeiras de navegação e proporciona a constituição de um mercado oligopolizado ou monopolizado¹⁰ para empresas de navegação (MINFRA, 2020).

Na busca de incrementar a participação do setor privado, duas abordagens foram feitas para fins de estruturação da proposta, uma em relação à abertura completa do mercado de cabotagem para armadores estrangeiros e outra em relação à flexibilização das regras de afretamento.

Sobre o primeiro aspecto, identificou-se que a dinâmica do mercado de navegação mundial possui duas características: (i) a primeira ligada à liberalização do transporte marítimo, que não está sujeita às regras da Organização Mundial do Comércio – OMC¹¹, o que faz com que as práticas concorrenciais das empresas de transporte marítimo internacionais sejam avaliadas apenas pelas leis dos países em que estão sediadas; (ii) a segunda ligada à volatilidade dos valores do frete e à imprevisibilidade da oferta, que variam de acordo com ciclos de expansão e contração, bem como maior ou menor atratividade do mercado.

Ao analisar essas características, o governo concluiu que a desregulamentação da navegação por cabotagem traz grande exposição logística aos efeitos do mercado internacional, sendo necessário o desenvolvimento de políticas internas voltadas à proteção e estímulo do transporte de cabotagem (MINFRA, 2020).

O segundo aspecto avaliado para incrementar a participação privada na cabotagem diz respeito à flexibilização das regras de afretamento. Como visto, o ordenamento jurídico do transporte aquaviário estrutura a atuação das EBNs lastreadas em frota própria, embarcações registradas no país e com vínculo de longo prazo, e disciplina as modalidades de afretamento de embarcações estrangeiras por EBNs de forma controlada.

Ocorre que o transporte de mercadorias por cabotagem é considerado estratégico para viabilizar o escoamento das riquezas locais e o acesso a novos mercados, o que levou o governo a identificar a necessidade de aprimoramento das regras no que se refere à utilização de embarcações estrangeiras no transporte de cargas por esse tipo de navegação.

Considerando a abordagem realizada até aqui, é possível afirmar que o principal desafio da modernização regulatória está em conciliar o

10 **Oligopólio** é um mercado em que poucas empresas competem entre si, as barreiras à entrada tornam muito difícil o surgimento de novos concorrentes. **Monopólio** é o mercado em que existe apenas um vendedor, este controla totalmente a quantidade de produtos que será ofertado (PINDYCK, ROBERT S., 2013, p.352)

11 As negociações sobre o serviço de transporte marítimo internacional estão suspensas no âmbito da Organização Mundial do Comércio - OMC, conforme decisão *do Council for Trade in Services (S/L/24)*, de 28 de junho de 1996.

incremento da oferta e da qualidade do transporte por cabotagem no país (a fim de proporcionar maior competitividade e reduzir o custo logístico), com as políticas que garantam a perenidade do serviço de transporte, a segurança comercial para o Brasil e o desenvolvimento da indústria naval nacional.

Nesse prumo, vale destacar que foi identificada como externalidade positiva para a cabotagem a grande capacidade operacional de movimentação de cargas, cujos ganhos de escala resultam: (i) no menor consumo de combustível por tonelada transportada, (ii) no menor custo por tonelada-quilômetro transportado e (iii) na redução do registro de acidentes (com menores custos de apólices de seguro, tanto para cargas como para embarcações) (MINFRA, 2020).

Também se menciona a racionalização da utilização dos recursos públicos com a manutenção das rodovias, devido à redução do tráfego de caminhões, que possuem grande potencial de deterioração. Além do fato de que a cabotagem possui benefícios ambientais relacionados à mitigação dos níveis de emissões de gás carbônico (MINFRA, 2020).

Vejamos então as principais inovações do Programa de Estímulo à Cabotagem, denominado BR do MAR, conforme projeto original, no que se relaciona com os aspectos destacados ao longo deste estudo.

O art. 1º do PL n. 4.199/20 estabelece os objetivos do Programa, a saber: (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; e (viii) otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

As diretrizes estão previstas no art. 2º e podem ser assim agrupadas: (i) **diretrizes governamentais** (segurança nacional, estabilidade regulatória, equilíbrio da matriz logística brasileira, incentivo ao investimento privado e otimização do emprego de recursos públicos); (ii) **diretrizes de confiabilidade** (regularidade da prestação das operações de transporte, promoção da livre concorrência, transparência e integridade); e (iii) **diretrizes de qualidade, eficiência e desenvolvimento** (otimização do uso de embarcações afretadas, contratação e qualificação profissional

de marítimos nacionais, inovação, desenvolvimento científico e tecnológico e desenvolvimento sustentável).

Para fins de habilitação no BR do Mar, a empresa interessada deverá estar autorizada a operar como EBN no transporte de cargas por cabotagem, comprovar situação regular em relação aos tributos e assinar um Termo de Compromisso, por meio do qual se obrigará a apresentar, periodicamente, informações relativas às diretrizes do Programa¹² (art. 3º).

A principal inovação da proposta está no Capítulo II do projeto, onde estão dispostas as hipóteses de afretamento de embarcação estrangeira, inclusive sem a obrigatoriedade de as EBNs possuírem embarcações próprias.

Trata-se da possibilidade de uma Empresa Brasileira de Navegação, desde que habilitada no BR do Mar, poder afretar por tempo embarcações de sua subsidiária integral estrangeira, nas seguintes hipóteses (art. 5º, §1º):

a) afretamento baseado em ampliação da tonelagem de porte bruto de embarcações próprias da EBN, cuja proporção será definida em regulamento;

b) afretamento para substituir embarcação de tipo semelhante em construção no Brasil, na proporção de até 200% da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção. Pretende-se que esta regra seja complementar à regra de substituição já prevista na Lei nº 9.432, de 1997, e poderá se dar pelo prazo de seis meses, prorrogável por igual período, até o limite de trinta e seis meses;

c) afretamento para substituir embarcação de tipo semelhante em construção fora do Brasil, na proporção de até 100% da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção;

d) afretamento para substituição de embarcação de tipo semelhante, própria ou afretada, em jumborização, conversão, modernização, docagem ou reparação, no País ou fora dele, na proporção de até 100% da sua tonelagem de porte bruto, na forma da regulamentação¹³;

e) afretamento para atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo, na forma do regulamento a ser editado; e

f) afretamento para atendimento de operações especiais de cabotagem, pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, prorrogáveis por mais 12 (doze) meses, nos termos do disposto em regulamento. Considera-se operações especiais de cabotagem aquelas regulares para o transporte de cargas em tipo, rota ou mercado não existente ou não consolidados, na forma de regulamento (art. 5º, §2º, II).

12 Conforme versão do PL aprovado da Câmara dos Deputados, a forma e a periodicidade das informações deste dispositivo serão estabelecidas em regulamentação própria.

13 Conforme versão do PL aprovado da Câmara dos Deputados, esta previsão foi suprimida.

Segundo o material técnico desenvolvido pelo Ministério da Infraestrutura sobre o Projeto (MINFRA, 2020b), as hipóteses de afretamento que se relacionam com a proporção de navios de propriedade da empresa buscam criar um incentivo à formação de frota nacional, à medida em que, quanto maior a frota própria, maior o acesso a navios que operam com um custo menor.

Já o afretamento que se relaciona com a substituição de embarcação em construção no país busca manter o incentivo à indústria nacional, pois, se a EBN estiver construindo embarcação no Brasil, ela poderá afretar duas vezes a quantidade que estiver em construção (MINFRA, 2020b).

A hipótese para atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo busca possibilitar a alternativa para os usuários que possuem volume para “fechar” a capacidade de uma embarcação (MINFRA, 2020b).

Ainda com base no referido documento técnico, o afretamento para a prestação de operações especiais de cabotagem, por até quatro anos funcionará como uma circularização de longo prazo. Se uma determinada operação ainda não é feita por EBN com navio brasileiro, então a empresa pode fazer um “teste” deste novo mercado, sem ter que investir primeiro na embarcação própria (MINFRA, 2020b).

Sobre esse ponto, vale mencionar que o projeto busca conciliar a flexibilização das regras de afretamento com o estímulo à indústria de construção e reparação naval brasileira.

Além disso, o PL busca garantir maior oferta de trabalho para os marítimos brasileiros. Isso porque, estabeleceu que nos afretamentos a tempo, viabilizados com a estratégia da subsidiária estrangeira, será obrigatório ter tripulação composta de, no mínimo, dois terços de brasileiros em cada nível técnico do oficialato, incluídos os graduados ou subalternos, em cada ramo de atividade, incluídos o convés e as máquinas, de caráter contínuo. Além disso, terá, obrigatoriamente, comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas brasileiros (art. 9º, II e III).

Outra novidade é o regime jurídico dos trabalhadores marítimos que operem em embarcação estrangeira afretada na forma prevista no Projeto de Lei, o qual foi definido como sendo o do país de registro da embarcação estrangeira, observadas as regras internacionais estabelecidas por organismos internacionais devidamente reconhecidos, referentes à proteção das condições de trabalho, à segurança e ao meio ambiente a bordo de embarcações, e pela Constituição¹⁴ (art. 12).

14 Conforme versão do PL aprovado da Câmara dos Deputados, aos contratos de trabalhos dos tripulantes que operem em embarcação estrangeira afretada serão aplicáveis as regras internacionais estabelecidas por organismos internacionais devidamente reconhecidos e a Constituição Federal, sendo que o instrumento de

Por certo a questão das regras trabalhistas aplicáveis aos marítimos de uma embarcação desafiaria um novo artigo, uma vez que a questão é bastante controversa na doutrina e na jurisprudência.

Por fim, sem a pretensão de esgotar o tema, convém mencionar que outros estímulos fazem parte da proposta, como a criação de novas possibilidades de utilização de recursos depositados nas contas vinculadas ao Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, previsto no art. 19 da Lei nº 10.893, de 2004. Ainda, medidas que estimulam a redução de burocracias e custos de operação relacionados à cabotagem, a exemplo da possibilidade de comprovação da entrega e do recebimento da mercadoria por meio eletrônico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feita a análise do regime jurídico da cabotagem no atual ordenamento brasileiro, evidenciou-se que o principal desafio da modernização regulatória é conciliar o incremento da oferta e da qualidade do transporte por cabotagem no país com as restrições relacionadas a **questões estratégicas**, econômicas e sociais.

Atuando como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado busca harmonizar os diversos interesses envolvidos.

É acerca dessa dinâmica que as nações ao longo da história constituem suas instituições econômicas que podem ser inclusivas e estimular o crescimento econômico ou extrativistas e impedi-lo. Ao final, tudo se resume a um jogo de poder para orientar essas instituições e determinar quem será beneficiado por elas. (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012). Nas palavras dos autores:

O crescimento econômico e a mudança tecnológica são acompanhados do que o grande economista Joseph Schumpeter chamou de “destruição criativa”: substituem o velho pelo novo. Novos setores atraem e desviam recursos dos antigos. Novas empresas absorvem os negócios daquelas já estabelecidas. Novas tecnologias tornam obsoletas as competências e equipamentos existentes. O processo de crescimento econômico e as instituições inclusivas sobre as quais ele se baseia criam tanto perdedores quanto vencedores na arena política e no mercado econômico. É o temor da destruição criativa que, em geral, se encontra na origem da oposição às instituições políticas e econômicas inclusivas.

acordo ou convenção coletiva de trabalho precederá outras normas de regência sobre as relações de trabalho a bordo.

Ao longo desse artigo, restou demonstrado que o Estado brasileiro possui uma preocupação especial com o desenvolvimento da indústria naval nacional, atrelando o desenvolvimento da cabotagem a esse setor, bem assim com a perenidade do serviço de transporte e a segurança comercial para o Brasil.

A análise de uma política pública após um longo prazo de sua implementação nos permite colher dados mais robustos sobre os impactos gerados.

Após diversos estudos, o governo concluiu que as regras estabelecidas pela legislação atual geram uma distorção no mercado de cabotagem e apresentou o projeto BR do Mar, na tentativa de corrigi-la.

As regras do projeto buscam conciliar os interesses dos diversos segmentos que permeiam o setor. Somente após a aprovação e implementação do projeto será possível avaliar os impactos dessa nova conformação e o real cenário econômico obtido.

REFERÊNCIAS

Acemoglu e James A. Robinson. *Por que as nações fracassam* [recurso eletrônico]: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza/Daron. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Estudo de Cabotagem: subsídio ao debate regulatório sobre a competição no transporte de cargas no país, em média e longa distâncias, com foco no transporte de contêineres na cabotagem*. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabotagem_06-02.pdf>. Acesso em 16 jun. 2021.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 jun. 2021.

_____. *Decreto n. 2.596, de 18 de maio de 1998*. Regulamenta a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/D2596.htm>. Acesso em 06 jun. 2021.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura. Nota Técnica nº 73. *Reforma do Setor Brasileiro de Cabotagem: impactos sobre a comparação internacional – julho de 2020*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36201>. Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. *Lei n. 9.432, de 8 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>. Acesso em 06 jun. 2021.

_____. *Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9537.htm>. Acesso em 06 jun. 2021.

_____. *Lei n. 10.233, de 5 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 Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm>. Acesso em 06 jun. 2021.

_____. *Lei n. 14.047, de 24 de agosto de 2020*. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis n.ºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14047.htm>. Acesso em 05 jul. 2021.

_____. *Lei n. 10.893, de 13 de julho de 2004*. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.893.htm>. Acesso em 06 jun. 2021.

_____. Ministério da Infraestrutura. *Boletim Informativo da BR do Mar – Programa de Incentivo à Cabotagem, PL n. 4199/2020 - Agosto 2020*. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/08/BriefingBRdoMarSNPTAASPARMINFRA.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2021.

_____. Ministério da Infraestrutura. Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários. Departamento de Navegação e Hidrovias. *Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA, de 17 de março de 2020*. Disponível em: <<https://>

www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/09/NotaTecnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em 23 jun. 2021.

_____. Senado Federal. *Evolução e Perspectivas de Desenvolvimento da Marinha Mercante Brasileira – Agosto 2008*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-45-evolucao-e-perspectivas-de-desenvolvimento-da-marinha-mercante-brasileira>>. Acesso em 10 jun. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1383/2019*. Plenário. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 12/06/2019.

CASACA, Ana; LYRIDIS, Dimitrios. *Protectionist vs. liberalised maritime cabotage policies: A Review*. Maritime Business Review. London, p. 128- 132. abr. 2018.

Chopra, Karan. *WHAT ARE offshore vessels?* Marine Insight, out. 2017. Disponível em: <<https://www.marineinsight.com/author/karanc/>>. Acesso em 14 jun. 2021.

GEIPOT. *Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira*. Brasília: Geipot. 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal . *O direito regulatório*. Fórum Administrativo - FA, ano 20, n. 61, p. 6941-6953, mar. 2006. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10432/15448>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

KUMAR, S., and J. Hoffmann (2002). *Chapter 3 Globalization: the Maritime Nexus, in Handbook of Maritime Economics and Business*. C. Grammenos, pp. 35-62, Informa, Lloyds List Press, London.

PINDYCK, Robert S. *Microeconomia*/ Robert S., Daniel L. Rubinfeld; tradução Daniel Vieira, revisão técnica Edgard Merlo, Julio Pires. - 8. ed. - São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

SÁNCHEZ, PABLO REJA. *A unificação do marco regulatório da cabotagem como instrumento de integração econômica regional: Aspectos comparados e perspectivas para o MERCOSUL*. Orientador: Paulo Burnier da Silveira. Brasília, 2019.

SEAFARERS' RIGHTS INTERNATIONAL (SRI) (Ed.). *Cabotage Laws of the World*. Londres: Sri, 2018.

UNCTAD. *Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity 2017*. Transport and Trade Facilitation Series, n. 9. Disponível em: < https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2017d1_en.pdf>. Acesso em 16 jun. 2021.

_____. *Review of Maritime Transport 2019*. Disponível em: < https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2019_en.pdf>. Acesso em 06 jun. 2021.